



Model for forstærket samarbejde om de mest specialiserede sociale tilbud i Nordjylland

Indhold

1. Baggrund.....	2
2. Formål.....	2
3. Kriterier for udvælgelse af de mest specialiserede tilbud.....	3
4. Udvalgelsesprocessen	7
5. Forpligtigelser for de mest specialiserede tilbud	8
6. Model for et forstærket samarbejde – samarbejdsmodellens indholdsside	9
6.1. Hovedsporet: generelle vilkår, systematisk dialog og forebyggende monitorering	9
6.2. Det supplerende spor: indgåelse af specifikke aftalevilkår for det enkelte tilbud.....	11

1. Baggrund

De nordjyske kommuner og Region Nordjylland indgår hvert år en udviklingsstrategi for det specialiserede socialområde og specialundervisning. I udviklingsstrategierne for 2013 og for 2014 var det indskrevet som et fokusområde, at det hidtidige rammeaftalesamarbejde skulle suppleres med en strategi for et forstærket, mere forpligtende samarbejde om de mest specialiserede tilbud. I nærværende notat præsenteres udvælgelseskriterierne og aftalemodellen for et sådant styrket nordjysk samarbejde om sikring af de mest specialiserede sociale tilbud i landsdelen.

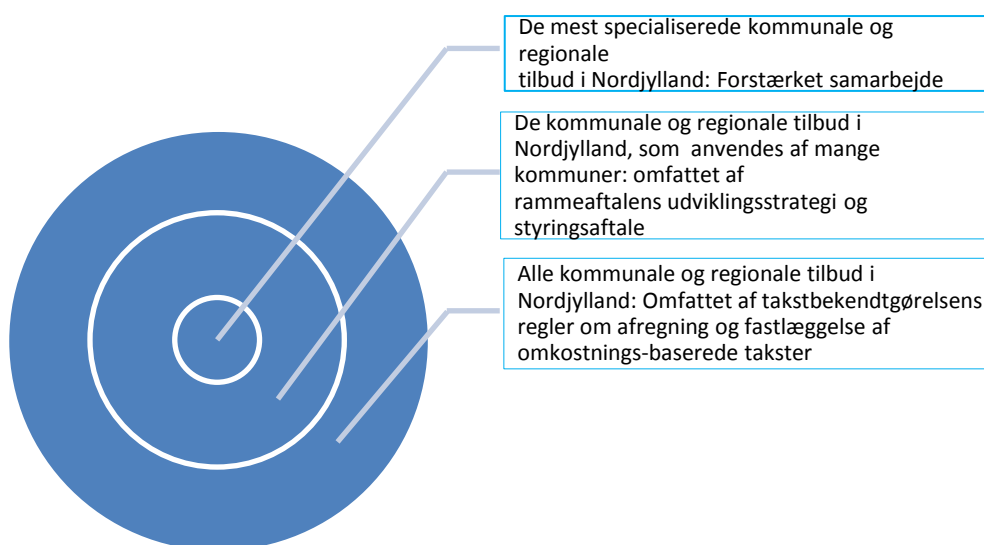
Samarbejdsmodellen er udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af Den Administrative Styregruppe for socialområdet og specialundervisning. Der blev, som led i arbejdsgruppens arbejde, afholdt et politisk dialogmøde i december 2012 i Rebild om fokusområdet. På dialogmødet blev der gennemgående udtrykt opbakning til at styrke det tværkommunale samarbejde om sikring af de mest specialiserede tilbud i Nordjylland. Der blev endvidere tilkendegivet, at de grundlæggende principper for samarbejdets afgrænsning og indhold skulle behandles politisk i regi af KKR Nordjylland (Kommunekontaktrådet i Nordjylland). Udvælgelseskriterierne og samarbejdsmodellen er på denne baggrund blevet behandlet og godkendt af KKR i oktober 2013.

2. Formål

Målet er at sikre, at borgerne i regionen til stadighed har adgang til de fornødne specialiserede tilbud og kompetencer ved at etablere et forstærket tværkommunalt samarbejde, der kan understøtte eksistensen af de mest specialiserede sociale tilbud i Nordjylland.

Det forstærkede samarbejde om de mest specialiserede sociale tilbud i Nordjylland er en overbygning på det eksisterende rammeaftalesamarbejde om faglig udvikling, styring og koordinering af de specialiserede kommunale og regionale tilbud i Nordjylland, der benyttes af mange kommuner. Gruppen af de mest specialiserede tilbud udgør således en lille delmængde af de tilbud, der er omfattet af styringsaftalen og udviklingsstrategien. Denne relation er illustreret ved figur 1.

Figur 1: Samarbejdsniveauer for de kommunale og regionale sociale tilbud i Nordjylland



3. Kriterier for udvælgelse af de mest specialiserede tilbud

For at sikre højst mulig gennemskuelighed, konsistens og sammenlignelighed på tværs ved udvælgelsen af de mest specialiserede tilbud, er der formuleret en række almene udvælgelseskriterier, der kan anvendes ved vurderingen af alle typer af tilbud og også over tid.

Vurderingen af, om et givent tilbud skal udpeges som mest specialiseret, afhænger af, om tilbuddets målgruppe har helt særlige karakteristika, og deraf følgende særlige behov, som alene kan imødekommes af et tilbud med specialiserede kompetencer. Ved udvælgelsen skal der desuden tages hensyn til, hvad kommunerne selv kan løse i eget regi/i klynger, og hvad kommunerne som udgangspunkt ikke ønsker at løfte selv, men gerne ser en forsyning opretholdt i landsdelen.

Kriterierne er på den baggrund inddelt i tre kategorier – hhv.:

- A. Kriterier, der vedr. målgruppens karakteristika,
- B. Kriterier, der vedrører tilbuddets kompetencer, og
- C. Kriterier, der vedrører forhold i omgivelserne – herunder det eksisterende udbud og efterspørgslen efter tilbudstypen i Nordjylland

For, at et eksisterende tilbud kan blive udvalgt blandt de mest specialiserede, skal tilbuddet opfylde alle tre kategorier (A, B og C). Det gælder dog – for at skabe befordrende opstartsvilkår – lempeligere udvælgelsesvilkår for nye tilbud, der etableres netop med det formål at løfte indsatser, der ellers ikke ville blive varetaget i Nordjylland (jf. tabel 1).

Tabel 1: Regler for udvælgelse af de mest specialiserede tilbud

Regel for udvælgelse	Et tilbud skal opfylde alle 3 kategorier (A, B og C i tabel 2) for at blive indstillet som et af de mest specialiserede tilbud, der kan omfattes af et forstærket samarbejde
Undtagelse	Et nyoprettet/nyudviklet tilbud kan omfattes af det forstærkede samarbejde, selvom tilbuddet ikke fra start opfylder alle tre kategorier. Dispensationen forudsætter, at der i Den Administrative Styregruppe er enighed om, at der er behov for at oprette tilbuddet for at løfte en særlig indsats, der ellers ikke ville blive adresseret i Nordjylland.

Kriterierne inden for hver kategori fremgår nedenfor af tabel 2. Her fremgår desuden en eksemplificerende beskrivelse af, hvornår den enkelte kategori er tilstrækkeligt opfyldt.

Det skal understreges, at det er dynamiske forhold, der med kriterierne skal vurderes på. Selvom de samme kriterier anvendes uændret over tid, vil vurderingen af, hvilke konkrete tilbud, der skal omfattes af det forstærkede samarbejde, meget vel kunne ændre sig, og ikke kun som et udtryk for, at det enkelte tilbud har ændret sig, men også fordi der i mellemtiden kan være sket forskydninger i det kommunale landskab.

Tabel 2.: Kriterier til udvælgelse af de mest specialiserede tilbud

KATEGORI A: MÅLGRUPPEN	
Krav til opfyldelse af kategori A	Kategori A er opfyldt, hvis tilbuddet lever op til mindst ét af de tre kriterier i gruppen (dvs. enten A.1, A.2. eller A.3 skal være opfyldt)
Kriterium A.1:	<i>Tilbuddet er til små målgrupper med behov for et målgruppespecifikt tilbud</i>
Beskrivelse	<p>Formålet med dette kriterium er at identificere de tilbud, som retter sig til målgrupper, som har en så lille volumen, at der kun er et begrænset underlag for at opbygge specialiseret viden. Den enkelte kommune vil kun sjældent opleve at få borgere inden for målgruppen, og der kan i mindre kommuner godt gå flere år imellem tilfældene. Det er en forudsætning for at leve op til kriteriet, at målgruppen har særlige behov, der ikke kan imødekommes inden for rammerne af tilbud, der retter sig mod andre målgrupper. En indikation på kriteriet kunne fx være, at der i gennemsnit kun registreres ca. 15 tilfælde årligt i Nordjylland (svarende til ca. 1 tilfælde om året pr. 40.000 indbyggere).</p> <p>Eksempel: Mennesker med sjældne diagnoser, der afføder særlige behov</p>
Kriterium A.2:	<i>Tilbuddet er til målgrupper med meget høj kompleksitetsgrad</i>
Beskrivelse	<p>Formålet med dette kriterium er at identificere de tilbud, som retter sig til de meget komplekse målgrupper med en flerhed af samtidige og svære funktionsnedsættelser. Vurderingen af, om der er en meget høj kompleksitetsgrad, skal baseres på konkrete vurderinger af et givent tilbuds målgruppe, men vil altid afhænge både af antallet og af graden af funktionsnedsættelserne.</p> <p>Eksempler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mennesker med svær autisme kombineret med eksempelvis misbrug, særlig udadreagerende adfærd, udviklingshæmning og/eller opmærksomhedsforstyrrelse • Mennesker med svær medfødt eller erhvervet hjerneskade kombineret med eksempelvis fysisk funktionsnedsættelse (fx høre-/syns-/ mobilitetsnedsættelse) og kommunikationsnedsættelse • Mennesker med svær udviklingshæmning kombineret med eksempelvis fysisk funktionsnedsættelse (fx syns-/hørenedsættelse), misbrug, udadreagerende adfærd og/eller stærke personlighedsforstyrrelser

Kriterium A.3:	<i>Tilbuddet er til målgrupper, som er udmeldt af Socialstyrelsen som fokusområder</i>
Beskrivelse	<p>Formålet med kriteriet er, at identificere de tilbud, som der fra central side vil være fokus på i den nationale koordinationsstruktur. Socialstyrelsen får med den nye nationale koordinationsstruktur mulighed for at udpege målgrupper eller særlige indsatser, hvor styrelsen anser, der er behov for øget koordination og planlægning mellem kommunerne for at sikre udbuddet af de specialiserede indsatser. For hver region skal kommunerne afrapportere i fællesskab til Socialstyrelsen, hvordan man tilrettelægger og organiserer indsatsen indenfor de udmeldte områder.</p> <p>Eksempler (nævnt i regeringens udspil til justering af kommunalreformen):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mennesker med svære spiseforstyrrelser med behov for en højt specialiseret indsats • Særligt skadede spæd- og småbørn

KATEGORI B: TILBUDET	
Krav til opfyldelse af kategori B	Kategori B er opfyldt, hvis tilbuddet lever op til kriterium B.1
Kriterium B.1	<i>Tilbuddet skal have specialiserede kompetencer til at dække målgruppernes særlige behov</i>
Beskrivelse	<p>Formålet er at afgrænse udvælgelsen til tilbud, som er kendetegnet ved at have specialiserede kompetencer til at imødekommer målgruppernes særlige behov. Om kriteriet er opfyldt vil afhænge af en konkret vurdering af et givent tilbuds indsatser. Der vil typisk være tale om tilbud, som kan betragtes som regionale "flagskibe" inden for feltet, som råder over nyeste viden og har dokumenteret erfaring med håndtering af den konkrete målgruppes specifikke problemstillinger.</p> <p>Eksempler på specialiserede kompetencer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ekspertviden hos enkelte medarbejdere og specialiserede tværfaglige kompetencer i sammensætningen af personalegruppen, veldokumenteret erfaring med anvendelse af anerkendte metoder og tilgange

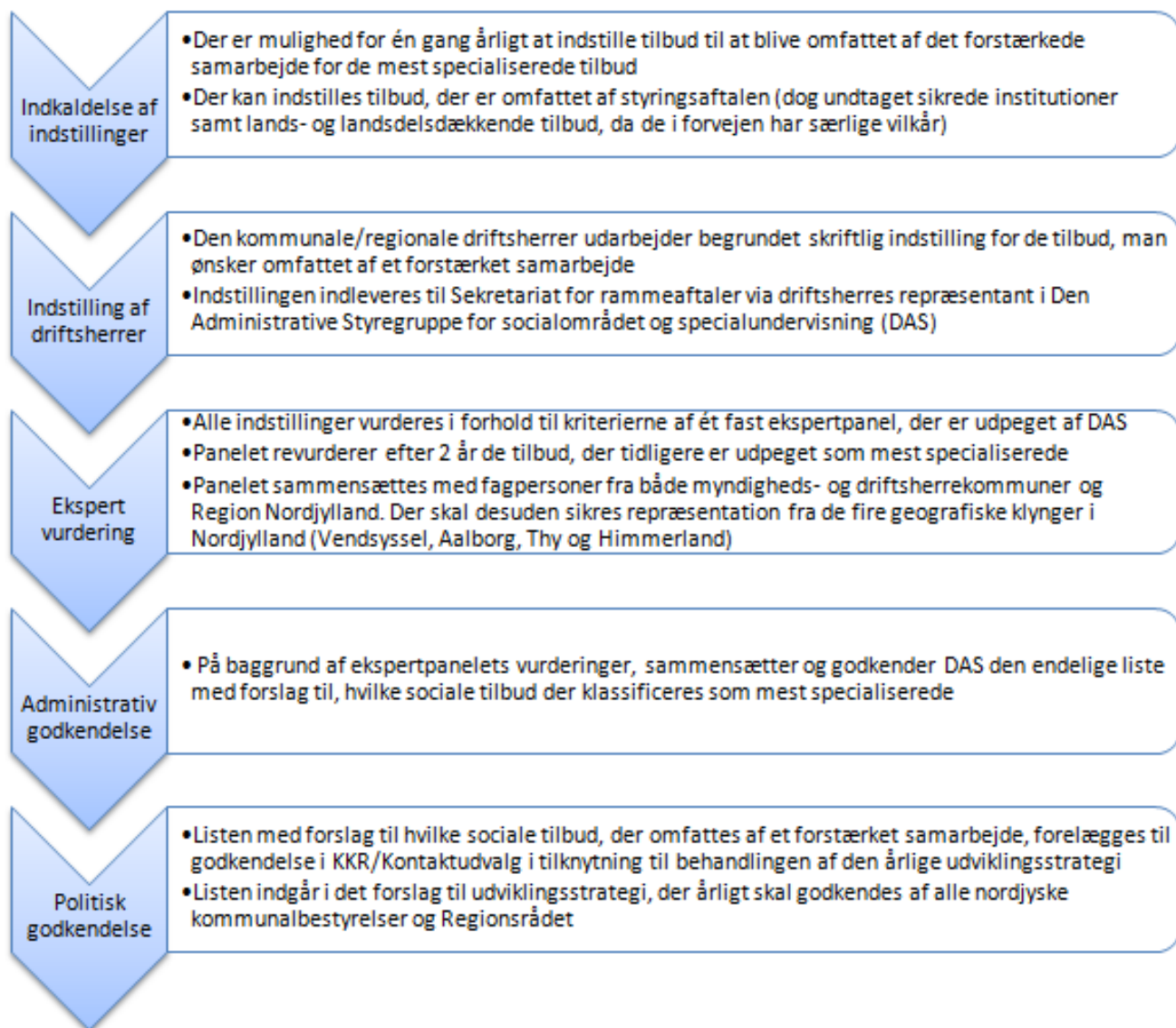
KATEGORI C: OMGIVELSERNE

Krav til opfyldelse af kategori C	Kategori C er opfyldt, hvis tilbuddet lever op til begge kriterier i gruppen (dvs. både C.1 og C.2 skal være opfyldt)
Kriterium C.1:	<i>Der er som udgangspunkt ingen alternativer til tilbuddet i Nordjylland, og det vurderes samtidig at være nødvendigt at opretholde tilbudstypen i landsdelen</i>
Beskrivelse	Formålet med kriteriet er at afgrænse udvælgelsen til de tilbud, hvor der kun er få - som udgangspunkt ingen - alternative tilbud i Nordjylland til at løfte målgruppens behov. Det er samtidig en forudsætning, at det vurderes nødvendigt at opretholde tilbudstypen i landsdelen af hensyn til bevarelse af kompetencer og viden, frem for at basere forsyningen på tilkøb i andre landsdele.
Kriterium C.2:	<i>Tilbuddet er afhængig af et stort optageområde</i>
Beskrivelse	Formålet med kriteriet er at identificere de tilbud, som er afhængige af at have et stort optageområde på størrelse med hele regionen for at kunne drives fagligt og økonomisk bæredygtigt

4. Udvalgelsesprocessen

Processen med konkret at udvælge de mest specialiserede tilbud, der omfattes af et forstærket samarbejde, gennemføres årligt og tilrettelægges hvert år som beskrevet i figur 2.

Figur 2: Proces for sammensætning af lister over de mest specialiserede tilbud:



5. Forpligtigelser for de mest specialiserede tilbud

Der er en række forpligtigelser for de tilbud, der er udvalgt til at omfattes af det forstærkede samarbejde, og som dermed vil få en særlig opmærksomhed.

Forpligtigelserne indebærer, at:

- Tilbuddet skal tilstræbe at fastholde sin flagskibsposition ved løbende at vedligeholde sine specialiserede kompetencer og udvikle tilbuddet i forhold til målgruppernes behov
- Tilbuddet er forpligtet til at dele sin viden og ekspertise med alle kommuner i regionen
- Tilbuddet skal, hvor relevant, dokumentere effekten af sine indsatser
- Tilbuddets pladser skal være tilgængelige for alle kommunerne i regionen, og en kommunal driftsherre må i tilfælde af ventelister ikke give forrang til borgere fra egen kommune
- Tilbuddet skal drives økonomisk ansvarligt med fokus på løbende tilpasninger og tæt dialog med kommunerne om ændringer i efterspørgslen efter tilbuddets ydelser og pladser
- Tilbuddet skal have en gennemsigtig og åben drift, og bidrage med afrapportering af nøgletal, der gør det muligt at løbende at monitorere tilbuddets økonomiske og faglige bæredygtighed

6. Model for et forstærket samarbejde – samarbejdsmodellens indholdsside

I dette afsnit gennemgås den konkrete samarbejdsmodel for det forstærkede samarbejde.

Som beskrevet indledningsvist er formålet med et forstærket tværkommunalt samarbejde at understøtte eksistensen af de mest specialiserede sociale tilbud i Nordjylland.

De udpegede tilbuds eksistensgrundlag kan først og fremmest styrkes ved at øge de udpegede driftsherres sikkerhed. Det er dog samtidig afgørende, at samarbejdsmodellen sammensættes, så driftsherre fortsat har et incitament til omkostningseffektiv og rentabel drift og styring.

Modellen består derfor af to spor – hhv. et hovedspor, med aftaler der omfatter alle de udpegede tilbud, og som primært har et forebyggende sigte, samt et supplerende spor ("nødsporet"), der kun benyttes undtagelsesvist og efter nærmere konkret aftale, når der foreligger en særlig situation i forhold til det enkelte tilbud.

6.1. Hovedsporet: generelle vilkår, systematisk dialog og forebyggende monitorering

Det forstærkede samarbejdes hovedspor består af de generelle vilkår, aftaler og forpligtigelser, der fra start og kontinuerligt gælder for alle tilbud, der udpeges som mest specialiserede. Hovedsporet indeholder konkret tre elementer, nemlig 1) et generelt beskyttelsesvilkår, 2) en model for systematisk og formaliseret dialog og 3) en forpligtigelse til early-warning. Alle tre elementer gennemgås kort nedenfor.

Beskyttelsesvilkår

Med henvisning til formålet om at øge driftsherres sikkerhed og planlægningshorisont aftales det, at de udpegede tilbud fra start tilgodeses med ét særligt beskyttelsesvilkår - i form af en aftale om, at ingen af de nordjyske kommuner etablerer nye konkurrerende tilbud med samme indhold som et af de tilbud, der er udpeget som mest specialiseret. Det bemærkes i den forbindelse, at det i forvejen indgår som et kriterium for udvælgelsen, at der som udgangspunkt ikke findes alternativer til de udpegede tilbud i Nordjylland (jf. kriterium C.1).

Boks 1: Beskyttet konkurrencevilkår for tilbud omfattet af forstærket samarbejde

Kommunerne forpligtiger sig til, at man ikke etablerer nye konkurrerende tilbud med samme indhold som et tilbud, der er udpeget som mest specialiseret og omfattet af det forstærkede samarbejde

Systematisk og formaliseret dialog

Driftsherres sikkerhed og planlægningshorisont skal først og fremmest understøttes ved at sikre adgang til pålidelige oplysninger om kommunernes forventninger til efterspørgslen, og ønsker til den faglige udvikling. Oplysningerne tilvejebringes og kvalitetssikres gennem en formaliseret, systematisk og forpligtigende dialog. De enkelte elementer i den formaliserede dialog er beskrevet i punktform i boks 2. Det er en afgørende forudsætning for modellens funktionsdygtighed, at begge dialogparter – driftsherre og kommunerne som myndighed – forpligtiger sig til at bidrage til processen med vilje til åbenhed og dataindmeldinger af høj kvalitet.

Boks 2: Model for systematisk dialog om tilbud omfattet af forstærket samarbejde

- Driftsherre udarbejder og vedligeholder detaljeret ydelseskatalog og servicedeklaration for tilbuddet. Driftsherre afrapporterer årligt om status for belægning, venteliste, økonomi (budget og årsresultat) samt planer for faglig udvikling
- Kommunerne (som myndighed) indmelder – i tilknytning til de årlige indmeldinger til rammeaftalen – konkret for hvert af de tilbud, der er omfattet af det forstærkede samarbejde, om:
 - fremadrettede intentioner for brugen af det konkrete tilbud
 - evt. ønsker til ændringer/faglig udvikling af tilbuddet, der vil styrke den fortsatte brug af tilbuddet
 - årsag, hvis et tilbud ikke anvendes eller ikke forventes anvendt fremover
- De modtagne årsrapporter fra driftsherrer og indmeldingerne fra kommunerne som myndighed udsendes i høring med henblik på at alle aftalepartnere har mulighed for at afgive skriftlige bemærkninger til det samlede billede
- (Evt.) Driftsherres forslag til udviklingsplan og de gennemgående tendenser i kommunernes indmeldinger om ønsker til faglig udvikling drøftes på dialogmøde mellem driftsherre og et udvalg af fagpersoner fra myndighedssiden med kendskab til tilbuddets målgruppe. Der kan sammensættes et "aftager-udvalg" for hvert af de udpegede, mest specialiserede tilbud. Det er det enkelte tilbuds driftsherre, der vurderer, om man ser behov for det. Hvis driftsherre ønsker et fagligt dialogforum, skal der forelægges forslag til en konkret model til Den Administrative Styregruppes godkendelse
- Der gennemføres en årlig status-drøftelse af det enkelte tilbud i Den Administrative Styregruppe med fokus på den faglige og økonomiske bæredygtighed. Drøftelsen tager udgangspunkt i den årlige afrapportering fra driftsherre, indmeldingerne fra myndighed, evt. høringsbemærkninger samt evt. anbefalinger fra et fagligt dialogmøde.

Early-warning

Det forstærkede samarbejde skal skabe mulighed for, at der administrativt kan reageres tidligt i forhold til begyndende vanskeligheder. En tidlig indsats vil skabe de bedste forudsætninger for, at man alene med små justeringer kan forebygge, at der opstår alvorlig bekymring for et tilbuds økonomiske og faglige bæredygtighed. Driftsherre er derfor forpligtet til løbende og tidligt at gøre opmærksom på det, hvis der opstår bekymringer i forhold til driften. En "early-warning" vil kunne give anledning til en periodevis tættere monitorering af tilbuddets udvikling med løbende levering af nærmere aftalt ledelsesinformation til Den Administrative Styregruppe.

Boks 3: Driftsherres forpligtelse til "early-warning"

Driftsherre skal:

- løbende orienterer Den Administrative Styregruppe, hvis der registreres væsentlige afvigelser i kommunernes efterspørgselsmønster i forhold til de kendte forventninger
- informerer Den Administrative Styregruppe snarest, hvis der opstår bekymringer om tilbuddets faglige og økonomiske bæredygtighed

6.2. Det supplerende spor: indgåelse af specifikke aftalevilkår for det enkelte tilbud

Det supplerende spor adskiller sig fra hovedsporet ved kun at skulle benyttes undtagelsesvist, nemlig i de situationer, hvor der er opstået en særlig bekymring omkring et af de udpegede tilbuds bæredygtighed. Der vil i sådanne situationer kunne indgås aftale om iværksættelse af særlige vilkår/initiativer med henblik på at understøtte tilbuddets fortsatte drift.

I boks 4 nedenfor er der til inspiration oplistet et katalog over redskaber, der eksempelvis vil kunne bringes i anvendelse i en sådan situation – enten særskilt eller i kombination. Det skal bemærkes, at listen hverken er udtømmende eller retningsgivende i forhold til hvilke løsningsmodeller, der konkret kan iværksættes.

Boks 4: Inspirationskatalog – eksempler på mulige særlig vilkår og tiltag i forhold til konkrete tilbud

- Aftale om samordning af de kommunale myndighedsstrategier for indsatsen på området. Såfremt der foreligger forløbsbeskrivelse fra Socialstyrelsen af den fagligt anbefalede indsats for målgruppen tages udgangspunkt heri
- Aftale om omlægning / sammenlægning af beslægtede tilbud på baggrund af fælles analyse af det organisatoriske setup på området
- Aftale om særlige driftsbetingelser i form af forlængede opsigelsesvarsler
(Indebærer, at driftsherre får en lidt længere planlægningshorisont)
- Aftale om, at der kan anvendes en lavere budgetteret belægningsprocent
(Vil i praksis indebære en takststigning for tilbuddet)
- Indgåelse af forpligtende købsaftaler
(Køber kan fx forpligtes til køb af et minimum antal pladser, hvor betaling sker, uanset om pladserne anvendes eller ej)
- Aftale om indgåelse af solidarisk underskudsgaranti
- Aftale om objektiv finansiering af tilbuddet
(Indebærer, at alle kommuner bidrager til finansieringen af et tilbud uafhængigt af det konkrete forbrug, men i stedet baseret på en nærmere aftalt fordelingsnøgle – fx befolkningstal. Modellen giver driftsherre sikkerhed for en grundfinansiering helt uafhængig af udsving i efterspørgslen)
- Aftale om abonnementsfinansiering
(Indebærer, at kommunerne køber en trækningsret til en given ydelse. Betalingen er – som ved objektiv finansiering - uafhængig af forbrug, men køber tager aktivt stilling til sin deltagelse. Modellen giver driftsherre større økonomisk forudsigelighed)
- Aftale om en kombinationsmodel af takst og objektiv finansiering
(Indebærer, at en vis del af tilbuddets omkostninger fortsat finansieres gennem betaling af takst for det faktiske forbrug, mens den resterende del af omkostningerne dækkes af objektiv finansiering. Vægtningen mellem de to elementer kan variere)
- Aftale om kontrolleret lukning – herunder samarbejde om omplacering af medarbejdere med henblik på fortsat sikring af de specialiserede kompetencer i Nordjylland

Det er en afgørende præmis for samarbejdet, at ingen af redskaberne udløses pr. automatik. Kommunerne har forlods alene forpligtiget sig til at indgå i en tæt og løsningsorienteret dialog med driftsherren.

Beslutningen om, hvorvidt der skal iværksættes særlige vilkår – og hvilke vilkår, det i givet fald skal være – vil således altid afhænge af en konkret vurdering af den aktuelle situation og konkrete sag.

Samarbejdsmodellen indebærer derimod, at beslutningsprocessen tilrettelægges efter samme linjer i hver sag. Processen skal, ved evt. beslutning om at iværksætte særlige vilkår i forhold til et tilbud, overordnet tilrettelægges som beskrevet i figur 3.

Figur 3: Beslutningsproces ved iværksættelse af særlige vilkår for et af de mest specialiserede tilbud

