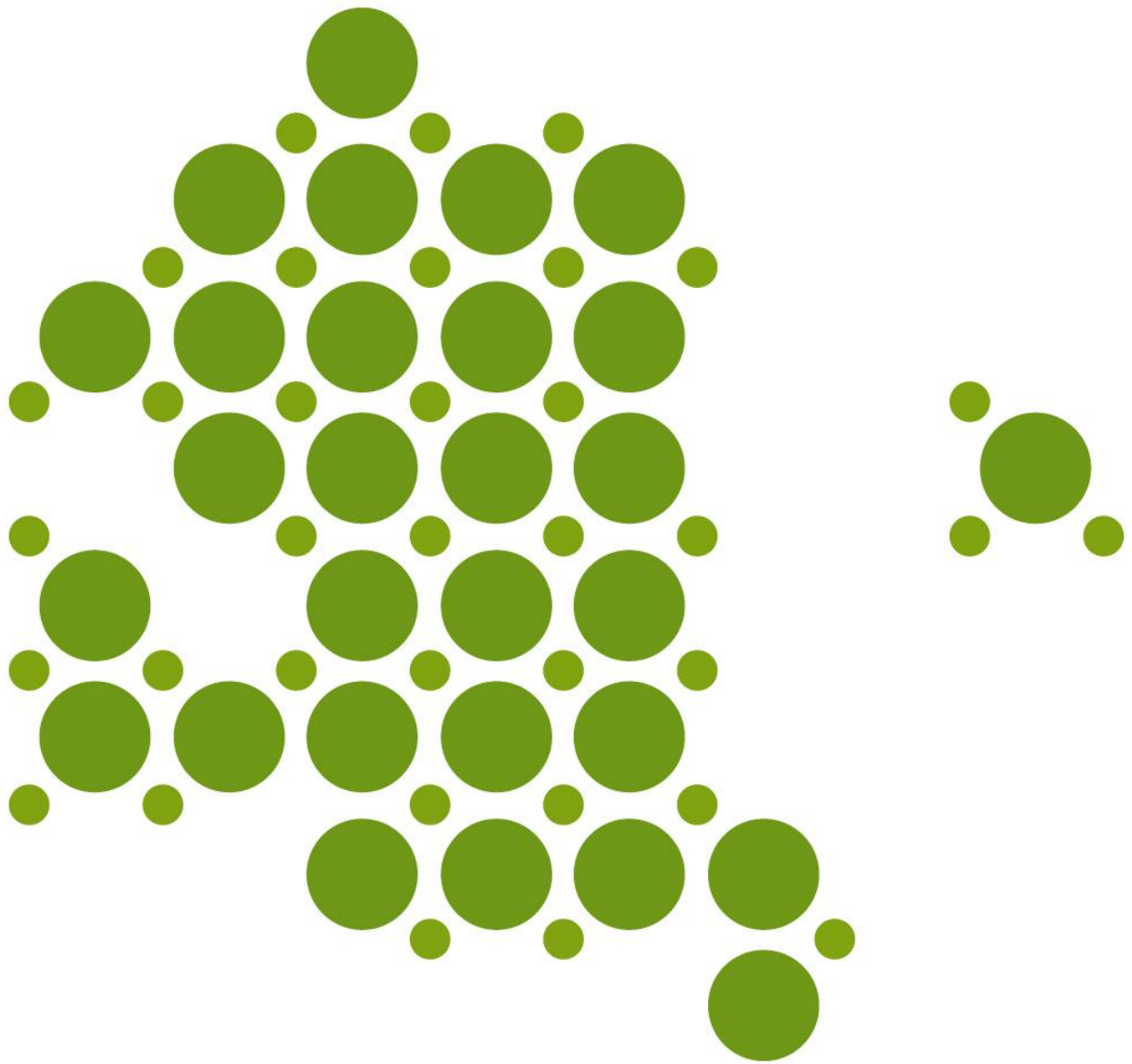


Kortlægning af de mest specialiserede tilbud i hovedstadsregionen



Afrapportering af resultater i fase 1 og model for samarbejde

August 2012

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|---|----|
| Indledning | 3 |
| Definition og udvælgelse af de mest specialiserede tilbud | 3 |
| Notatets indhold | 5 |
| Del 1 - Spørgeskemaundersøgelse om de mest specialiserede tilbud..... | 5 |
| Metodisk tilgang..... | 5 |
| Resultater | 7 |
| Del 2 - Tværkommunal samarbejdsmodel..... | 9 |
| Nødbremse-model | 10 |
| Tværkommunale aftaler vedrørende etablering af nye tilbud | 13 |
| Metode..... | 15 |

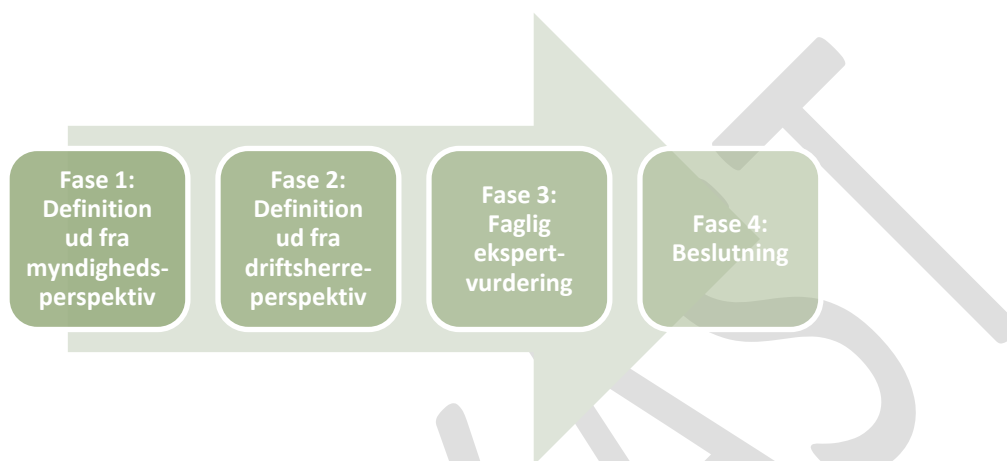


INDLEDNING

Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse under KKR Hovedstaden har igangsat en proces omkring definition af de mest specialiserede tilbud i hovedstadsregionen. Formålet er at definere, hvilke tilbud i hovedstadsregionen som grundet deres specialiseringsgrad kan vurderes som værende svært erstattelige, samt opstille fælleskommunale procedurer eller tiltag, som kan bidrage til at sikre, at de mest specialiserede kompetencer bevares og udvikles.

Processen omkring definitionen af de mest specialiserede tilbud varetages af Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde. Processen er inddelt i følgende fire faser.

Figur 1: Proces for definition af de mest specialiserede tilbud i hovedstadsregionen



I første fase afdækkes, hvilke tilbud kommunerne i hovedstadsregionen ud fra et myndighedsperspektiv vurderer som værende svært erstattelige, samt forslag til fælleskommunal procedure og tiltag. I anden fase vurderer driftsherrerne i hovedstadsregionen, hvorvidt egne tilbud kan karakteriseres som værende mest specialiseret, og således svært erstattelige. Driftsherrernes vurderinger skal være underbygget med argumenter for, hvorfor et givent tilbud vurderes som værende svært erstatteligt. Fase 2 tager udgangspunkt i resultaterne fra afdækningen i første fase.

I tredje fase skal et særligt nedsat panel af fagpersoner og eksperter på området vurdere resultaterne af afdækningerne i de to første faser, og på baggrund heraf udarbejde forslag til en liste over de mest specialiserede tilbud i hovedstadsregionen. I fase fire vil Embedsmandsudvalget træffe beslutning om, hvorvidt der på baggrund af processen skal udarbejdes et forslag til en liste over de mest specialiserede tilbud i hovedstadsregionen, som skal forelægges KKR Hovedstaden.

Mellem hver fase rapporteres resultaterne til Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse.

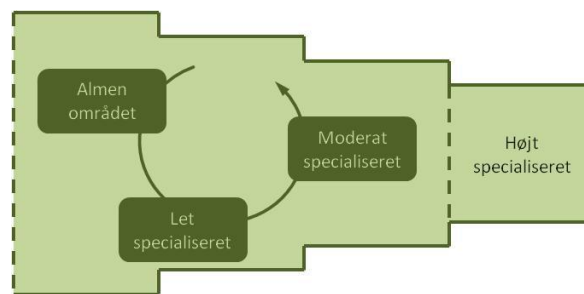
DEFINITION OG UDVÆLGELSE AF DE MEST SPECIALISEREDE TILBUD

Ovenstående proces for kortlægningen af de mest specialiserede tilbud i hovedstadsregionen er udarbejdet med henblik på at sikre et resultat, der er baseret på saglige og velovervejede begrundelser og definitioner af, hvad der karakteriserer de mest specialiserede tilbud.

Udviklingsstrategien i Rammeaftale 2013 er baseret på den afgrænsning af tilbud, som hovedstadsregionens kommuner besluttede sammen med Region Hovedstaden i forbindelse med rammeaftalen for 2011. Afgrænsningen medfører, at strategien som det primære fokuserer på tilbud til borgere med de mest komplekse og specielle behov, og som kræver et stort



befolkningsgrundlag, for at tilbuddet kan drives rentabelt og med høj faglighed. Det er som udgangspunkt koordinationsbehovet, der er afgørende for, om et tilbud er omfattet af udviklingsstrategien. Udviklingsstrategien omfatter således alene de højt specialiserede tilbud samt tilbud, der kræver et stort befolkningsgrundlag og anvendes af mange kommuner. Figuren til højre er fra Udviklingsstrategi 2013, og illustrerer tilbudsviften på området.



Derudover omfatter udviklingsstrategien også højt specialiserede enheder, som organisatorisk drives sammen med mindre specialiserede tilbud, ligesom alle regionsdrevne tilbud er inkluderet, jf. bekendtgørelsen.

Overvejelser omkring særlige aftaler om samarbejde og finansiering omkring de mest specialiserede tilbud forudsætter en definition af, hvad der karakteriserer "de mest specialiserede tilbud". I forhold til udviklingsstrategiens ovennævnte afgrænsning til højt specialiserede tilbud, må "de mest specialiserede tilbud" forventes at udgøre en delmængde heraf. Kortlægningen tager således også udgangspunkt heri.

En proces omkring definitionen af "de mest specialiserede tilbud" kan foregå med afsæt i forskellige metoder, som eksempelvis:

1. Subjektive vurderinger fra myndighed ud fra fastsatte kriterier
2. Opstilling af objektive kriterier for "det mest specialiserede tilbud", som en nedsat task force vurderer alle tilbud i udviklingsstrategien på baggrund af.

Afdækningen i kortlægningens fase 1 og 2 tager afsæt i førstnævnte metode, hvor henholdsvis kommuner og driftsherre giver tilbagemeldinger med afsæt i subjektive vurderinger ud fra fire fastsatte kriterier henholdsvis specialiseringsgraden af tilbuddets ydelser, målgruppens volume, faglige kompetencer og nærhedsperspektiv. Den spørgeskemaundersøgelse, der blev gennemført som led i fase 1, viser tydeligt, at nærhedsperspektivet, og dermed den geografiske placering, vægter højt i kommunernes vurderinger. Ved alene at anvende den førstnævnte metode er der således en risiko for, at vurderingerne som det primære er udtryk for de tilbud, som der er størst kendskab til, mere end en faglig vurdering af, hvilke tilbud der har en særlig høj og uundværlig specialiseringsgrad. Samtidig kan elementer som traditioner omkring visitationspraksis m.v. spille ind i de subjektive vurderinger.

Opstilling af objektive kriterier for det "mest specialiserede tilbud" vil i udgangspunktet i højere grad kunne sikre, at lokale interesser ikke får indflydelse på udvælgelsen af tilbud. Opstilling af objektive kriterier fordrer dog en definition og graduering af specialisering, som kan rumme forskellige målgrupper, metoder og faglighed. Dette vil således kræve et grundlæggende og omfattende arbejde med at definere begrebet specialisering, som i dag ikke har en entydig betydning på det specialiserede socialområde. I fase 3 skal uafhængige fagpersoner og eksperter på området netop bidrage til at sikre en høj validitet og legitimitet, men hvor der også tages udgangspunkt i de subjektive vurderinger af efterspørgsel hos brugerkommuner og driftsherre, som afdækket i fase 1 og 2. Hertil skal det bemærkes, at Social- og Integrationsministeriet i samarbejde med KL har påbegyndt en proces omkring definitionen af specialiseret viden. Resultaterne heraf vil vil ligeledes indgå hovedstadsregionens kortlægning.



Endelig er der en række opmærksomhedspunkter og hensyn, som bør tages i betragtning i forbindelse med udvælgelsen af de mest specialiserede tilbud:

- ▶ Listen bør omfatte de få mest specialiserede tilbud.
- ▶ Listen bør være dynamisk og løbende kunne tilpasses udviklingen på det specialiserede socialområde fagligt, metodemæssigt, behovsmæssigt og økonomisk.
- ▶ Optagelse på listen bør ikke være lig med en varig optagelse.
- ▶ Der bør indgås aftaler om løbende og systematisk opdatering/revurdering af listen fx årligt i forbindelse med udarbejdelse af udviklingsstrategien.
- ▶ Der bør udarbejdes eksempler på, hvordan og under hvilke omstændigheder tilbud kan tilføjes eller slettes fra listen.

NOTATETS INDHOLD

Nærværende notat er Fælleskommunalt sekretariatets afrapportering til Embedsmandsudvalget af resultaterne i fase 1. Sekretariatet gennemførte i juni måned 2012 en kort spørgeskemaundersøgelse blandt alle 29 kommuner i hovedstadsregionen, der afdækker kommunernes vurderinger af, hvilke tilbud omfattet af udviklingsstrategien i Rammeaftale 2013, som kommunerne betragter som værende svært erstattelige. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er at få et fingerpeg om omfanget af tilbud, som kommunerne vurderer som mest specialiserede og således svært erstattelige, og skal danne grundlag for afdækningen i fase 2 og 3 af processen. Resultatet af spørgeskemaundersøgelsen i fase 1 skal således på ingen måde betragtes som en endelig liste over de mest specialiserede tilbud i hovedstadsregionen.

Desuden har Fælleskommunalt sekretariat foretaget en overordnet afdækning af mulige modeller, som vurderes at kunne bidrage til at sikre bevarelse af de mest specialiserede tilbud. Denne afdækning omfattede overvejelser, opmærksomhedspunkter og erfaringer fra andre KKR'ere i forbindelse med fastsættelse af kriterier for de mest specialiserede tilbud samt modeller målrettet tværkommunalt samarbejde og finansiering. På baggrund heraf har Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse udvalgt en fælleskommunal samarbejdsmodel, som vurderes relevant for hovedstadsregionen.

I første del af nærværende notat præsenteres resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen i fase 1, mens anden del af notatet omfatter beskrivelser om den tværkommunalt samarbejdsmodel, som Embedsmandsudvalget har udvalgt.

DEL 1 - SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE OM DE MEST SPECIALISEREDE TILBUD

Fælleskommunalt sekretariat har gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt alle 29 kommuner i hovedstadsregionen, hvor kommunerne har vurderet for hvert enkelt tilbud omfattet af udviklingsstrategien i rammeaftalen, om tilbuddet vil kunne erstattes af lignende tilbud eller vil kunne undværes, såfremt det pågældende tilbud lukkede. Nedenfor beskrives først kort den anvendte metode til spørgeskemaundersøgelsen, og dernæst præsenteres resultaterne af undersøgelsen.

METODISK TILGANG

I spørgeskemaet er kommunerne i hovedstadsregionen blevet bedt om ud fra et myndighedsperspektiv at vurdere, hvilke tilbud, der er omfattet af udviklingsstrategien i Rammeaftale 2013, som vurderes mest specialiseret og således ville være svære at erstatte af



lignende eller alternative tilbud eller tiltag i hovedstadsregionen, såfremt pågældende tilbud lukkede. Kommunernes vurdering af de enkelte tilbud skulle foretages ud fra en samlet bedømmelse af følgende fire kriterier:

- ▶ Specialiseringsgraden af tilbuddets ydelser (ydelse er af en sådan specialiseringsgrad eller så unikke, at de ikke kan findes i andre eksisterende tilbud i hovedstadsregionen, og er svære at opbygge og/eller fastholde gennem alternative tilbud eller tiltag).
- ▶ Målgruppe (målgruppen for alle eller dele af tilbuddets ydelser er af en så lille volumen, så målgruppen ikke er omfattet af andre eksisterende tilbud i hovedstadsregionen).
- ▶ Faglige kompetencer (de faglige kompetencer eller den viden, som er knyttet til tilbuddet er af en karakter, så den ikke kan findes i andre eksisterende tilbud i hovedstadsregionen, og er svær at opbygge og/eller fastholde gennem alternative tilbud eller tiltag).
- ▶ Nærhedsperspektiv (alle eller dele af tilbuddets ydelser og/eller målgruppe er af en karakter, der betyder, at tilbuddets geografiske beliggenhed i hovedstadsregionen er afgørende for et hensigtsmæssigt indsatsforløbet).

Kommunernes vurdering bygger således på andre kriterier ud over specialisering, hvorfor resultatet af kommunernes besvarelser ikke alene kan tages som et udtryk for tilbuddenes specialiseringsgrad.

Endelig skal det fremhæves, at kommunernes besvarelse er et udtryk for en subjektiv vurdering med afsæt i ovenstående kriterier, hvorfor elementer som traditioner omkring henvisningspraksis, personligt kendskab til konkrete tilbud eller medarbejdere på tilbuddet m.v. kan spille ind i kommunernes vurderinger.

Der indgik 169 tilbud i spørgeskemaet, heraf 19 tilbud målrettet børne- og ungeområdet, mens 150 tilbud er målrettet voksenområdet. Lands- og landsdelstilbud samt sikrede afdelinger indgik ikke i spørgeskemaet.

Nedenstående resultater omfatter besvarelser fra 26 ud af hovedstadsregionen i alt 29 kommuner. Bornholms Regionskommune er holdt ude af analysen, da kommunen har angivet, at den fortrinsvis anvender lands- og landsdelsdækkende tilbud, og ikke anvender tilbuddene i udviklingsstrategien, hverken på børne- og ungeområdet eller voksenområdet. Desuden er Københavns Kommune holdt ude af analysen, da kommunen i høj grad er selvforsynende, og kun i meget begrænset omfang anvender tilbuddene i udviklingsstrategien. Endelige omfatter besvarelsen fra Ishøj Kommune også Vallensbæk Kommune grundet de to kommuners forpligtende samarbejde på det specialiserede socialområde.

Et grundlæggende vilkår for kommunernes besvarelser af spørgeskemaet er, at den enkelte kommune ikke nødvendigvis anvender eller har anvendt alle tilbuddene i udviklingsstrategien. Dermed har den enkelte kommune ikke i alle tilfælde det nødvendige kendskab for at kunne vurdere alle tilbud.

Årsagerne til, at en kommune ikke har kendskab til et givet tilbud, kan for eksempel være, at tilbuddets målgruppe er så lille, at kommunen ikke har haft borgere inden for denne målgruppe, at et tilbuddet ligger geografisk fjernt fra kommunen, eller at der ligger sammenlignelige tilbud tættere på, som kommunen anvender. Flere kommuner har således også angivet i besvarelsene, at de ikke anvender eller ikke har kendskab til alle tilbud.



Opgørelsen skelner ikke mellem, om kommunerne har undladt at vurdere et tilbud som svært erstatteligt, fordi de ikke har kendskab til pågældende tilbud, eller fordi de vurderer det som muligt at erstatte. Således fremgår alle de tilbud, som kommunerne ikke har vurderet uundværlige, som mulige at erstatte. Årsagen hertil er det kontrafaktiske synspunkt, at bare fordi kommunerne ikke kender til tilbuddet, ville de jo godt kunne vurdere dem som erstattelige. Endelig kan der også argumenteres for, at såfremt en kommune ikke anvender et tilbud, må det være fordi pågældende kommune ikke har behov for tilbuddet.

Det kan ikke udelukkes, at kommunerne i en konkret situation, hvor et tilbud var lukningstruet, ville foretage en anden vurdering, hvis de forelagte oplysninger om det pågældende tilbud var mere detaljerede end i denne spørgeskemaundersøgelse.

Nogle kommuner har ud fra en markedstankegang angivet i besvarelserne, at alle tilbud i udgangspunktet kan erstattes, såfremt tilbuddene må lukke som følge af faldende efterspørgsel. Antagelsen er, at hvis kommunerne ikke længere efterspørger et bestemt tilbud, må det være fordi, der enten ikke længere er behov for det, eller at der er oprettet alternative tiltag i andet regi.

RESULTATER

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at ingen af tilbuddene er blevet vurderet som mest specialiseret og svært erstatteligt af samtlige svarkommuner. De tilbud, der er vurderet mest specialiserede og svært erstatteligt af flest kommuner, er blevet vurderet af mellem 50 og 62 procent af kommunerne. Dette drejer sig om fjorten tilbud. Taget i betragtning, at kommunerne ikke har kendskab til alle tilbud i regionen, anses det som en betragtelig andel, når halvdelen af kommunerne eller flere vurderer et tilbud som mest specialiseret og svært erstatteligt. Kommunernes vurdering af de 169 tilbud i udviklingsstrategien fremgår af oversigten i bilag 2.

De fjorten tilbud, der er blevet vurderet som mest specialiseret og svært erstatteligt af godt halvdelen af kommunerne, fremgår af tabel 1. Ni af tilbuddene er målrettet børne- og ungeområdet, mens fem af tilbuddene er målrettet voksenområdet. Det vil sige, at knap halvdelen af tilbuddene på børne- og ungeområdet får den højeste tilslutning fra kommunerne, mens kun 3 procent af tilbuddene på voksenområdet får den højeste tilslutning.

Af de ni tilbud på børne- og ungeområdet er tre inden for målgruppen udviklingshæmning, to inden for autisme, to inden for sindslidelse, og to tilbud er kommunikationscentre. Tre af tilbuddene er aflastningspladser til autisme og udviklingshæmning, mens resten fordeler sig både på dag- og døgntilbud. På voksenområdet er det dag- og døgntilbud til udviklingshæmmede døve og blinde samt et kommunikationscenter, som halvdelen af kommunerne eller flere vurderer som mest specialiserede og svært erstatteligt. I tabel 1 nedenfor er de fjorten tilbud oplistet. Det skal understreges, at listen på ingen måde kan betragtes som en endelig liste over de mest specialiserede tilbud i hovedstadsregionen.



Tabel 1: Tilbud som flere end halvdelen af kommunerne har vurderet som mest specialiserede og svært erstattelige

| Tilbud | Område | Målgruppe | Paragraf | Andel af besvarelser |
|----------------------------------|--------------|----------------------|----------------|----------------------|
| Behandlingshjemmet Nødebogård | Børn og Unge | Sindslidelse | § 66 nr. 6 | 62% |
| Blindenetværket | Voksen | Udviklingshæmning | § 108 | 62% |
| Camillehusene | Børn og Unge | Udviklingshæmning | § 66 nr. 6 | 62% |
| Sofieskolen | Børn og Unge | Autisme | § 66 nr. 6 | 62% |
| Blindenetværket | Voksen | Udviklingshæmning | § 104 | 58% |
| Bredegård Døv/Blindeafd. | Voksen | Udviklingshæmning | § 104 | 58% |
| Bredegård Døv/Blindeafd. | Voksen | Udviklingshæmning | § 108 | 58% |
| Granbohus - Udviklingshæmning | Børn og Unge | Udviklingshæmning | § 66 nr. 6 afl | 58% |
| Lundø | Børn og Unge | Udviklingshæmning | § 66 nr. 6 afl | 58% |
| Behandlingshjemmet Nødebogård | Børn og Unge | Sindslidelse | § 20 stk 2 | 54% |
| Granbohus - Autisme | Børn og Unge | Autisme | § 66 nr. 6 afl | 54% |
| Kommunikationscentret Hillerød | Børn og Unge | Kommunikationscentre | § 112/113 | 50% |
| Kommunikationscentret i Region H | Børn og Unge | Kommunikationscentre | § 112/113 | 50% |
| Kommunikationscentret i Region H | Voksen | Kommunikationscentre | § 112/113 | 50% |

Kilde: Afdækning af de mest specialiserede tilbud, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, juni 2012.

Kommunernes vurdering af de resterende 155 tilbud fremgår det, at 25 tilbud vurderes af mellem 33 og 50 procent af kommunerne som svært erstattelige. Af disse tilbud er fem tilbud til børn og unge, mens resten er tilbud til voksne. Samtidig kan det ses, at halvdelen af tilbuddene vurderes som værende svært erstattelige af knap en fjerdedel af kommunerne eller flere. Kun tre tilbud vurderes ikke af nogen kommunerne som værende svært erstattelige, mens 20 tilbud får tilslutning fra færre end 10 procent af kommunerne (se bilag 2).

Anskues kommunernes vurdering af tilbuddene med afsæt i målgrupper kan det konstateres, at kommunikationscentrene på voksenområdet generelt har en høj tilslutning blandt kommunerne, mens især misbrugsbehandlingstilbuddene ligger lavt, hvor samtlige tilbud er vurderet svært erstattelige af under en tredjedel af kommunerne (se bilag 3).

Vægtes kommunernes besvarelser efter kommunernes størrelse i forhold til antal indbyggere. er det kun tolv tilbud, som halvdelen af kommunerne eller flere vurderer som svært erstattelige. Det drejer sig om de fjorten tilbud fra tabel 1 på nær de tre kommunikationscentre, som falder lige under de 50 procent. Tilbuddet Sofieskolens § 20, stk. 2 til børn og unge med autisme er til gengæld vurderet svært erstatteligt af 54 procent af kommunerne, når der vægtes med kommunestørrelse. Det vil sige, at vægtningen efter kommunestørrelse ikke ændrer væsentligt på, hvilke tilbud flest kommuner vurderer som mest specialiserede og svært erstattelige (se bilag 4).

Undersøgelsen viser desuden, at kommunerne har en tendens til i højere grad at vurdere tilbud beliggende i eget geografiske område som værende svært erstattelige, mens tilbud beliggende geografisk fjernt fra kommunerne i mindre grad vurderes, som værende svært erstattelige, jf. nedenstående tabel 2 over tilbud på voksenområdet.



Tabel 2: Kommunernes vurdering af tilbud på voksenområdet inddelt efter kommunernes og tilbuddenes geografiske beliggenhed

| Tilbuds geografiske placering | Antal tilbud | Nord-kommuner | Midt-kommuner | Syd-kommuner | Hovedstads-Kommuner |
|-------------------------------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------------|
| 1. Nord | 60 | 35% | 21% | 7% | 14% |
| 2. Midt | 59 | 14% | 27% | 21% | 32% |
| 3. Syd | 29 | 8% | 11% | 32% | 38% |
| 4. Hovedstadsområdet m.v. | 2 | 7% | 22% | 13% | 83% |
| Hovedtotal | 150 | 21% | 22% | 18% | 27% |

Kilde: Afdækning af de mest specialiserede tilbud, Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde, juni 2012.

Note: Tabellen viser fx, at det i gennemsnit er 35 procent af kommunerne i Nord, der vurderer et tilbud i Nord som svært erstatteligt, mens kun i gennemsnit 7 procent af kommunerne i Syd vurderer et tilbud i Nord som svært erstatteligt. Den geografiske gruppering af tilbud og kommuner fremgår bagest i dette notat.

De geografiske forskelle kan blandt andet skyldes, at nærhedsprincippet vægter højt, når kommunerne henviser til tilbud på det specialiserede socialområde, og at kommunerne således i mindre grad anvender de fjernt liggende tilbud, og derfor ikke har kendskab til dem. Men også at kommunerne i situationer, hvor to eller flere tilbud vurderes sammenlignelige, vælger det tilbud som svært erstatteligt, der ligger det tættest på kommunen. Tendensen med i højere grad at vælge tilbud tæt på som svært erstattelige gør sig gældende både for dagtilbud og døgntilbud. På børne- og ungeområdet er antallet af tilbud så lille, og kun et af tilbuddene er placeret i område Syd, hvorfor det ikke vil give mening at foretage en lignende opgørelse på dette område.

Endelig har kommunerne i spørgeskemaet haft mulighed for at angive, hvis der er tilbud, der ikke er omfattet af udviklingsstrategien, som vurderes svært erstattelige. Otte kommuner har benyttet sig af denne mulighed, og har samlet set angivet sytten tilbud uden for udviklingsstrategien, der betragtes som svært erstattelige. Det drejer sig primært om tilbud beliggende i egen kommune, og ingen af de otte kommuner peger på samme tilbud.

DEL 2 - TVÆRKOMMUNAL SAMARBEJDSMODEL

En måde at understøtte eksistensen af de mest specialiserede tilbud er at etablere særlige tværkommunale samarbejdsmodeller vedrørende omlægning og lukning af tilbud, der er defineret som "de mest specialiserede tilbud" i hovedstadsregionen. Formålet med særlige tværkommunale samarbejdsmodeller kan være at øge den enkelte driftsherres sikkerhed eksempelvis via deling af driftsansvaret mellem flere kommuner.

I overvejelserne om etablering af særlige tværkommunale samarbejdsmodeller omkring understøttelse af de mest specialiserede tilbud, bør følgende aspekter indgå:

- ▶ Modellen bør alene træde i kraft undtagelsesvist, dvs. ikke automatisk være gældende for alle de mest specialiserede tilbud.
- ▶ Modellen bør være dynamisk og løbende kunne tilpasses udviklingen på det specialiserede socialområde fagligt, metodemæssigt, behovsmæssigt og økonomisk.
- ▶ Modellen bør have fokus på incitamenter, herunder både for brugerkommuner og driftsherrer.
- ▶ Modellen bør understøtte en omkostningseffektiv drift og styring.



Derudover kan det ved omlægning og lukning af de mest specialiserede tilbud være relevant at indgå aftaler om, hvordan det vurderes om eventuelle faglige kompetencer og specialiseret viden går tabt, samt hvordan denne eventuelle særlige kompetence eller viden kan bevares eksempelvis ved overførelse til andet tilbud.

Som tidligere beskrevet omfatter notatets anden del en beskrivelse af den model, som Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse vurderer er mest hensigtsmæssige for at sikre bevarelse af de mest specialiserede tilbud i hovedstadsregionen.

Gennemgangen af den udvalgte model omfatter en kort indholdsmæssig beskrivelse af modellen, herunder berøres fordele og udfordringer samt erfaringer med anvendelsen af en lignende model fra andre regioner.

Afslutningsvis i notatets anden del beskrives kort overvejelser i forbindelse med etablering af nye tilbud, herunder aftaler herom fra de øvrige regioner.

NØDBREMSE-MODEL

For hovedstadsregionen vurderes en såkaldt "nødbremse" model at være den mest hensigtsmæssige tværkommunale samarbejdsmodel til at sikre de mest specialiserede tilbud i regionen. Det centrale i denne model er, at der først, efter en vurdering med afsæt i en grundig afdækning af tilbuddets økonomi m.v., kan bevilliges særlige vilkår til et tilbud, der er defineret som "mest specialiseret". Det er således først, når tilbuddet oplever problemer, at der kan indgås særlige aftaler om tværkommunalt samarbejde eller særlige vilkår for pågældende med henblik på at sikre den fortsatte eksistens af et tilbud.

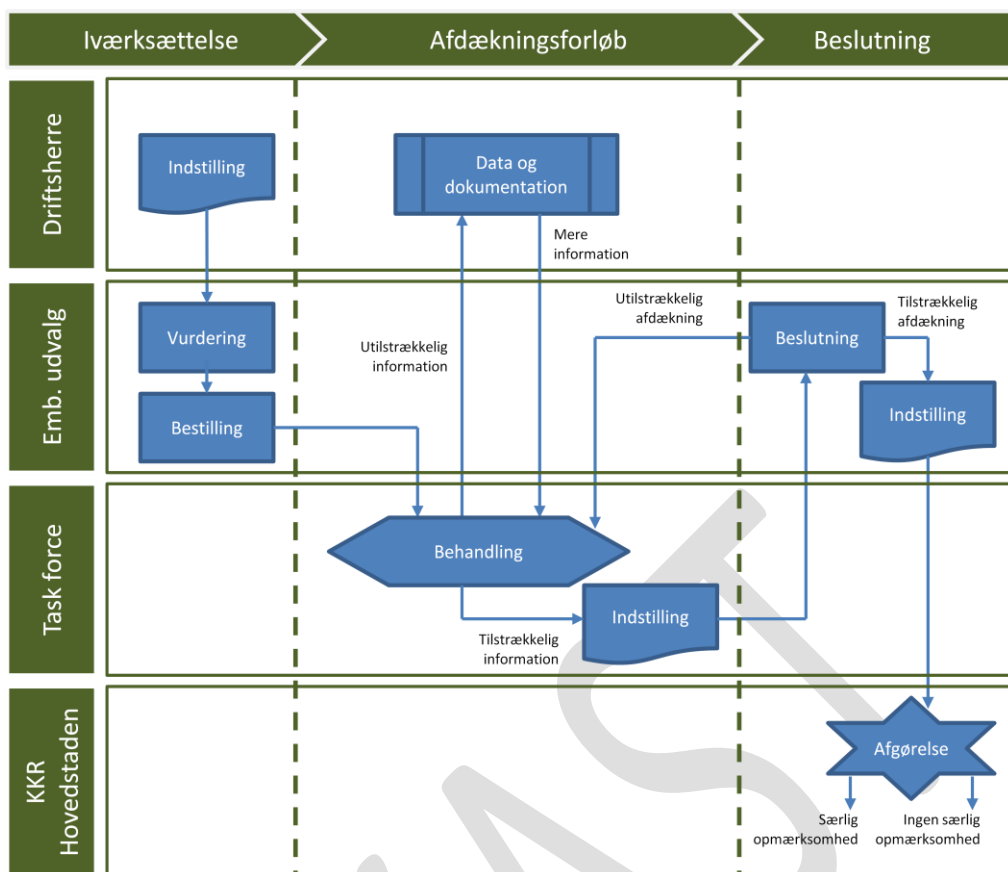
Dette vurderes desuden at medvirke til, at driftsherrer for tilbud defineret som "mest specialiserede" fortsat har incitament til at sikre en rentabel drift af tilbuddet – modsat at et tilbud, som er defineret som "mest specialiseret", per automatik har særlige fordele. Modellen er blandt andet inspireret af erfaringer fra KKR Syddanmark.



Modellen kan i store træk beskrives som følgende:

| | |
|------------------------------|---|
| Grundvilkår | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Tilbud, der er omfattet af målgruppen, får <u>ikke</u> automatisk tildelt særlige vilkår. ▶ Først når et tilbud er i vanskeligheder og efter en grundig afdækning af problemstillingerne hos tilbuddet, kan der blive tale om at tildele tilbuddet særlige vilkår. |
| Målgruppe | <ul style="list-style-type: none"> ▶ De tilbud i hovedstadsregionen, der er omfattet af den fastsatte definition for "mest specialiserede tilbud". |
| Udslagsgivende faktor | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Tilbud, der er omfattet af målgruppen, og som har en særlig bekymring omkring tilbuddets eksistensgrundlag. |
| Handling | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Samarbejdsaftalen giver driftsherre mulighed for at indstille sit tilbud til behandling i Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse. ▶ Indstillingen skal omfatte en detaljeret beskrivelse af den særlige problemstilling, som driftsherre vurderer, at tilbuddet er i, herunder beskrivelser af overordnede økonomiske data, bl.a. udvikling i belægningen m.v. |
| Vurdering | <ul style="list-style-type: none"> ▶ På baggrund af driftsherres indstilling foretages en vurdering af tilbuddet i forhold til efterspørgsel, alternativer inden- og uden for regionen, tilbuddets karakter m.v. ▶ Det forudsættes, at driftsherre forinden selv har ageret som en økonomisk ansvarlig leverandør, herunder vurderet følgende muligheder for at løse tilbuddets økonomiske udfordringer: lukning af pladser, besparelser, organisatoriske ændringer der kan nedbringe omkostninger fx samdrift med andre tilbud, fællesledelse m.m. ▶ Embedsmandsudvalget videresender indstilling til en særlig nedsat task force, og angiver særlige fokusområder og opmærksomhedspunkter som skal indgå i task forcens grundig afdækning af tilbudets økonomi m.v. ▶ Task forcen igangsætter et afdækningsforløb, og har som led heri mulighed for at indhente yderligere dokumentation og data om den konkrete sag. ▶ På baggrund af den grundige afdækning vurderer task forcen, hvorvidt der er tale om et tilbud, der fremadrettet skal være til rådighed i hovedstadsregionen for at kunne tilgodese behov for behandling/tilbud til regionens borgere, og i givet fald, om der er behov for særlig opmærksomhed. Task forcen indstiller vurderingen til Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse. ▶ Vurderes der at være behov for særlig opmærksomhed, kan task forcen (Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse) trække på en liste med mulige tiltag, der kan iværksætte i forhold til det konkrete tilbud. ▶ Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse beslutter, om de vil tilslutte sig task forcens indstilling, herunder forslag til tiltag, eller om udvalget oplever behov for yderligere afdækning i regi af task forcen. ▶ Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse indstiller beslutning til KKR Hovedstaden, der træffer den endelige beslutning om handling i forhold til det konkrete tilbud. |
| Særlige tiltag | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Særlige tiltag vurderes individuelt i forhold til den konkrete sag og driftsherre. ▶ Inspiration til særlige tiltag kan findes i en værktøjskasse med mulige tiltag, som dog ikke er en udtømmende liste. Der kan derfor komme andre tiltag i spil. Se nedenfor. |
| Forudsætninger | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Der kan blive behov for at afsætte ressourcer, der skal indgå i den særlige task force ▶ De kompetencepersoner, der skal indgå i en task force, bør desuden udpeges, således at de hurtigst muligt kan træde til, når behovet for afdækning af et tilbud opstår. ▶ Der bør være en klar tidsfrist for afdækningen, som er så kort som mulig (fx 6 måneder). |

Nedenfor er arbejdsgange og procedure i beslutningsforløbet illustreret via et flowchart:



MULIGE TILTAG

Nedenfor er til inspiration oplyst mulige tiltag, der kan iværksættes i forbindelse med en vurdering af, at særlige tiltag er relevante og nødvendige for at bevare et tilbud, der er omfattet af definitionen for "mest specialiserede tilbud". Det skal dog fremhæves, at listen nedenfor alene er eksempler, og derfor ikke er udtømmende. Der kan derfor også komme andre tiltag i spil.

- ▶ Tilbuddet lukker, men der indgås samarbejde mellem kommuner og eventuelt region om at sikre specialviden og kompetencer i andre tilbud eller tiltag
Herunder omplacering af konkrete medarbejdere i andre tilbud eller tiltag i hovedstadsregionen.
- ▶ Samarbejde mellem kommuner og eventuelt region om udvikling af indholdet i tilbuddet
Herunder videndeling om særlige pædagogiske forhold, udskillelse af konsulentytelser, og ændre organisering af driften.
- ▶ Forlængede opsigelsesvarsler
Vil kunne give en forlænget planlægningshorisont i forhold til tilbud til borgerne. Aktuelle brugerkommuner bør høres inden de pålægges forlængede opsigelsesvarsler.
- ▶ Lavere budgetteret belægningsprocent
Dette indebærer reelt en takststigning for tilbuddet.
- ▶ Anden finansieringsmodel - takstfinansiering kombineret med objektiv finansiering
En finansieringsmodel, hvor takstfinansiering kombineres med objektiv finansiering kender kommunerne fra finansieringen af pladser på de landsdækkende sikrede afdelinger. Modellen omfatter, at den ene del af omkostningerne i tilbuddet betales gennem en takst for kommunernes forbrug af pladser, mens den anden del dækkes af objektiv finansiering. Den objektive finansiering er typisk beregnet efter en fordelingsnøgle, eksempelvis antallet af borgere inden for målgruppen. Det er muligt at skruer modellen sammen på flere måder i forhold til vægtning af de to finansieringselementer i deres indbyrdes forhold.



Fordelen ved denne model er, at den både indeholde et element af aktivitetsafhængig finansiering, hvilket giver tilbud incitamenten til at tilpasse sit forbrug til takstindtægterne, samt et element af grundfinansiering, der gør tilbuddet mindre sårbart over for store udsving i aktiviteten og derved bidrager til en vis driftssikkerhed. Der bør være stor opmærksomhed på at adskille de to finansieringskilder. Adskilles de ikke kan det give urealistisk budgetlægning eller manglende kapacitetstilpasning, hvilket kan føre til efterregulering af den objektive finansiering. Desuden kan der være en risiko for, at kommunerne, via den objektive finansiering, medfinansiere unødigt kapacitet.

ERFARINGER MED LIGNENDE SAMARBEJDSMODEL

KKR Syddanmark vedtog i foråret 2012 en særlig tværkommunal samarbejdsaftale, der er sammenlignelig med ovenfor beskrevne model. Den tværkommunale samarbejdsaftaler er gældende for 20 udvalgte tilbud i regionen, der er blevet karakteriseret, som de mest specialiserede tilbud i regionen. Aftalen er indgået med henblik på at sikre eksistensen af disse tilbud.

Trods den relative korte periode, hvor samarbejdsmodellen har været implementeret i Syddanmark, har processen allerede været afprøvet for det regionsdrevne tilbud Kastanjely. Efter en kulegravning af tilbuddets økonomi, belægning m.v. gennem de sidste 10 år, besluttede Socialdirektørforum, at der fandtes alternativer til det konkrete tilbud i regionen og grænsende op til region, som sikrede den nødvendige forsyning. Således blev det besluttet at lukke tilbuddet ved udgangen af 2012. I beslutningsforløbet forholdt Socialdirektørforum (pendant til KKR Hovedstadens Embedsmandsudvalg for Social og Uddannelse) sig ikke til eller vurderede, hvorvidt tilbuddet besad en særlig unik specialviden/kompetence, som det vil være hensigtsmæssigt at overføre til eksempelvis andet tilbud.

TVÆRKOMMUNALE AFTALER VEDRØRENDE ETABLERING AF NYE TILBUD

I forbindelse med etablering af nye tilbud kan der ligeledes indgås særlige tværkommunale samarbejdsaftaler for at sikre, at tilbuddet kommer godt fra start. Eksempelvis kan der ved etablering af tilbud aftales en særlig opstartsperiode, hvor der gælder særlige forhold for tilbuddet.

Særlige aftaler vedrørende nyetablerede tilbud kan være gældende for alle nyetablerede tilbud, der omfattes af udviklingsstrategien i rammeaftalen, eller kan alene omfatte tilbud, der defineres som de mest specialiserede. I den forbindelse bør det overvejes, hvorvidt alle nyetablerede tilbud skal vurderes i forhold til, om tilbuddet kan karakteriseres som mest specialiseret.

Der er forskel på, hvilke aftaler de øvrige kommunakontaktråd har indgået vedrørende etablering af nye tilbud. Midtjylland og Syddanmark har, i lighed med Hovedstaden, ikke særlige vilkår for nyetablerede tilbud, men Sjælland og Nordjylland har indgået særlige aftaler for etablering af tilbud. Nedenfor er en oversigt over de øvrige kommunekontaktråds aftaler vedrørende etablering af tilbud.



Oversigt over aftaler vedrørende etablering af tilbud i de øvrige KKR'er

| KKR | Aftaler vedrørende etablering af tilbud |
|-------------|---|
| Nordjylland | Nyopstartede tilbud kan budgettere med en lavere belægningsprocent i forbindelse med takstfastsættelsen i første driftsår, samtidigt med at driftsherren kan afskrive eventuelle driftstab fra første driftsår over en årrække på tre år frem for normalt et år. |
| Midtjylland | Ved oprettelse og lukning af et tilbud er det driftsherren, der alene er ansvarlig for eventuelle uforudsete problemstillinger, herunder eventuelle økonomiske problemstillinger. |
| Syddanmark | Det er kommunerne frit for at oprette tilbud og pladser samt at indgå aftaler med andre kommuner omkring forholdene ved oprettelsen. Da kommunerne og regionen har som ambition at koordinere den samlede kapacitetsudvikling på det specialiserede socialområde, bør der dog ved oprettelse af nye tilbud og pladser skelnes til det samlede antal tilbud og pladser i Syddanmark indenfor den pågældende målgruppe. |
| Sjælland | Indkøringsudgifter, der ikke skal forrentes og afskrives, fordeles mellem brugerkommunerne i startåret samt efterfølgende kalenderår. Den konkrete fordelingsperiode aftales i forbindelse med tilbuddets etablering. Som indkøringsudgifter defineres udgifter afholdt inden der indskrives brugere samt forskellen mellem a conto taksten og den faktiske takst, såfremt der er lav belægning i indkørings-perioden. |

I forbindelse med overvejelser om aftaler vedrørende etablering af tilbud skal det dog bemærkes, at Embedsmandsudvalgets arbejdsgruppe vedrørende styringsaftalen netop har til opdrag at analysere, beskrive løsningsmuligheder samt udarbejde mulige modeller omkring deling af risiko ved etablering af tilbud (fokusområde 3 ud af samlet set 4 fokusområder). Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse har således besluttet, at overvejelser om etablering af nye tilbud, der er omfattet af definitionen for "mest specialiserede tilbud", indgår i arbejdsgruppens igangsatte arbejde herom.



METODE

Under behandlingen af data fra spørgeskemaundersøgelse i fase 1 er der anvendt samme geografiske gruppering af tilbud og kommuner som i Udviklingsstrategi 2013. Den geografiske gruppering er dels opgjort med udgangspunkt i de seks netværk, der er etableret som frivilligt forpligtende netværkssamarbejde i regi af den Koordinerende Funktion for Specialundervisning (KFS), og dels i forhold til kommunernes geografiske nærhed til hinanden. Den geografiske gruppering af tilbuddene følger tilbuddenes beliggenhedskommune og ikke driftsherrekommune. Grupperingerne er vist i oversigten nedenfor.

| Grupperinger | Kommuner |
|---|---|
| 1. Nord <i>(netværk 1 + 2)</i> | Hørsholm, Fredensborg, Frederikssund, Gribskov, Halsnæs, Hillerød, Helsingør Kommuner |
| 2. Midt <i>(netværk 3 + 4 eksklusiv Frederiksberg)</i> | Allerød, Herlev, Egedal, Furesø, Ballerup, Lyngby-Taarbæk, Rudersdal, Gentofte, Gladsaxe Kommuner |
| 3. Syd <i>(netværk 6 eksklusiv Tårnby og Dragør)</i> | Albertslund, Ishøj, Glostrup, Vallensbæk, Høje-Taastrup, Brøndby, Rødovre, Hvidovre Kommuner |
| 4. Hovedstadsområdet, Amager og øer <i>(netværk 7 + 8 inklusiv Frederiksberg, Tårnby og Dragør)</i> | Dragør, Bornholms, Tårnby, Frederiksberg, Københavns Kommuner |