

Indhold og retning for den kommende rammeaftale for det specialiserede social- og undervisningsområde

KKR-Sjælland

21. februar 2020

Implement Consulting Group
Strandvejen 54
2900 Hellerup

Tel +45 4586 7900
Email info@implement.dk
Implementconsultinggroup.com

CVR 32767788
Bank 4845-3450018236
SWIFT DABADKKK
Iban DK3030003450018236

Indholdsfortegnelse

1. Indledning og sammenfatning	1
2. Tendenser på det specialiserede social- og undervisningsområde.....	1
3. Indhold, resultater og erfaringer med den nuværende rammeaftale	2
3.1 Input til justerede fokusområder mv. på dialogmødet d. 29. november.....	3
4. Forslag til fokusområder mv. i rammeaftale for 2021-2022.....	4
4.1 Forslag til justering af form/struktur i ny rammeaftale.....	4
4.2 Forslag til fokusområder i ny rammeaftale	5

1. Indledning og sammenfatning

Rammeaftalen for perioden 2018-2020 på det specialiserede social- og undervisningsområde var et resultat af en proces med inddragelse af politikere, brugere og fagpersoner gennemført fra efteråret 2016 til foråret 2017¹.

Den 29. november 2019 blev der med et dialogmødet for politikere, handicaprådsrepræsentanter og direktører gjort status for arbejdet med Rammeaftalen for 2018-2020 samt iværksat en proces med at formulere retningen og indhold for en ny Rammeaftale gældende for perioden 2021-2022. Den nye Rammeaftale skal være klar i juni måned 2020 med henblik på politisk godkendelse i KKR og efterfølgende politisk proces i de 17 kommuner i Region Sjælland samt Regionerne.

I dette oplæg gives en kort introduktion til overordnede tendenser på de specialiserede områder, herefter beskrives dels resultater og erfaringer med den gældende rammeaftale, et kortfattet opsamlings af dialogmødet, og på baggrund heraf foreslås herefter en række justerede fokusområder med henblik på drøftelse i KKR.

Hovedkonklusionerne i oplægget er, at de kommunale udfordringer på de specialiserede områder i store træk de samme, som de var forud for udarbejdelsen af den eksisterende rammeaftale. På den baggrund foreslås kombineret med blandt andet input fra dialogmødet d. 29. november, at rammeaftalens nuværende syv fokusområder reduceres til fem. Indholdet i vidt omfang er en videreførelse af de nuværende prioriteringer, dog med mindre justeringer. Samtidig foreslås det imidlertid, at der i den kommende rammeaftale ekspliciteres hvad der er målet, tematikker og handlinger inden for de enkelte fokusområder, for at øge rammeaftalens værdi som konkret prioriteringsredskab.

2. Tendenser på det specialiserede social- og undervisningsområde

Overordnet set er det Implementations vurdering, at kommunerne i dag oplever de fleste af de samme udfordringer, som de gjorde i forbindelse med formuleringen af den gældende rammeaftale. Mere eller mindre alle kommuner i regionen og på landsplan har svært ved at holde budgetterne og oplever et stadig stigende antal børn, unge og voksne med behov for støtte. Dette gælder både på det specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet. Det stigende antal børn og unge opleves konkret inden for autismespektrumforstyrrelser og unge med psykiatriske udfordringer/diagnoser.

Selv om flere af udfordringerne for kommunerne er de samme som i 2017 er der også sket markante forandringer og udviklingstiltag på området:

Recovery-orienteret tilgang

Kommunernes indsats har ændret sig og i dag arbejder flere kommuner i langt højere grad ud fra en recovery-orienteret tilgang. Det betyder, at indsatsen tager udgangspunkt

¹ Rammeaftalen for 2018-2019 er godkendt i kommunerne i efteråret 2017 og efterfølgende forlænget af kommunerne i efteråret 2018, så aftalen gælder for 2018-2020. Kommunerne har i efteråret 2018 godkendt allonge for 2019 til rammeaftale 2018-2020 med opdaterede oplysninger om kommunernes udbud og efterspørgsel af pladser på børne- og voksenområdet samt status for børnehuse og tilsyn.

i den enkelte persons oplevelse af et meningsfuldt liv, og fokuserer på at skabe håb, mening og selvbestemmelse indenfor de begrænsninger, den enkelte borger har.

Bedre samarbejde med brugerne

Den recovery-orienterede tilgang understøtter og muliggør et andet og bedre samarbejde med brugerne omkring muligheder og begrænsninger. Kommunerne har dermed skabt et forbedret samarbejde med brugerne – og er samtidig bevidste om, at der er et stykke vej, før målet er nået.

Fremskudte indsatser og bedre opfølgning på effekt

Kommunerne arbejder samtidig i højere grad med tidlige, fremskudte indsatser, ud fra tankegangen om, at den tidlige indsats er en investering i mindsket fremtidigt støttebehov hos de berørte borgere. Dette forebygger at borgerens situationen ikke udvikler sig til en mere kompleks situation med et større støttebehov. Hvis/når det virker, er det til både borgernes og kommunens fordel.

Erfaringen er, at den eksisterende rammeaftale har været med til at understøtte udviklingen, jf. næste afsnit.

3. Indhold, resultater og erfaringer med den nuværende rammeaftale

Rammeaftalen for 2018-2020 var i særlig grad resultatet af en proces, som blev gennemført for at etablere et fornyet og bredt funderet ejerskab hertil, samt forenkle formatet. Politikere, brugere og fagpersoner fik lejlighed til at bidrage med hver deres input.

Dette ledte frem til formuleringen af Rammeaftalens syv fokusområder, hvoraf fire vedrører udvikling og tre vedrører styring, jf. tabel 1.

Tabel 1: Oversigt over gældende fokusområder

Fokusområder - udvikling	Fokusområder - styring
1. Borgeren først – samarbejde med brugerne og deres pårørende	5. Vidensdeling om styring
2. Forpligtende samarbejde om tilbud til udvalgte målgrupper	6. Styringsdata og information
3. Tilbuddenes viden og kompetencer skal i spil)	7. Stigende behov for støtte
4. Praksisnær metodeudvikling og videndeling om effekt	

På nuværende tidspunkt er der skabt flest resultater indenfor:

- Fokusområde 3, hvor en mellemkommunal kompetenceudvikling er iværksat med stor gennemslagskraft og har opnået stor opbakning fra kommunerne. Der har været afholdt en lang række større og mindre arrangementer som alle har været meget efterspurgt.
- Fokusområde 4, hvor fokus blandt andet har været på den recovery-orienterede tilgang og den fælles metodeudvikling og -udbredelse, der følger af dette. Der har været afholdt en lang række faglige konferencer og symposier mellem kommunerne med succes og stort udbytte.
- Fokusområde 5, 6 og 7, hvor der er gennemført regionale årlige analyser af aktivitets- og økonomi til at sikre bedre styring og information om data.

Herudover er der i regi af styringstemaerne blevet udarbejdet opdaterede standardkontrakter som regulere køb og slag af pladser på tværs af kommunegrænser.

Der er også fokusområder, hvor der på nuværende tidspunkt fortsat er et stykke vej til konkrete resultater, i hvert fald indenfor dele af fokusområdet:

- Fokusområde 1, vedrører et styrket samarbejde med brugerne og deres pårørende. Her har fokus været primært på en styrkelse af den lokale inddragelse og mindre på det mellemkommunale niveau eller gennem identifikation af områder, hvor inddragelsen kunne styrkes.
- Fokusområde 2, hvor der ved rammeaftalens indgåelse var en dialog om mulig indgåelse af mere forpligtigende samarbejder på tværs af kommunerne eller et klynge-samarbejde mellem en række kommuner.
- Fokusområde 7, hvor der var en ide om, at man sammen kunne udvikle et social behovsindex på voksenområdet eller årsagsforklaringer på oplevelsen af et stigende støttebehov.

Opsummerende er der således mange gode eksempler på, at rammeaftalens syv fokusområder har understøttet det mellemkommunale samarbejde, men der er også områder, hvor der fortsat er plads til forbedringer.

3.1 Input til justerede fokusområder mv. på dialogmødet d. 29. november

Dialogmødet d. 29. november 2019 med en bred deltagerkreds gav væsentlige input til både evalueringen af den nuværende aftale, samt behovet for og ønsker til justeringer i den kommende:

- Fsva. formen blev den tidligere rammeaftales forenkede form fremhævet som positiv og ønsket var, at hovedtrækkene blev bibeholdt.
- Fsva. fokusområderne blev det blandt andet tilkendegivet, at en række af de eksisterende fokusområder kan gennemføres eventuelt ved at slå to eller flere fokusområder sammen, for derved at skabe en større klarhed og mindre overlap mellem fokusområder
- Der var ni konkrete forslag til nye fokusområder, idet det dog vurderer, at der er (større) overlap mellem eksisterende og nye forslag. Såvel de nuværende, som de nye forslag fremgår af nedenstående tabel. Her er samtidig angivet resultatet af den (indikative) prioriteringsøvelse, som foregik på dialogmødet. De fokusområder, som flest deltagere opfattede som de vigtigste at arbejde videre med i den kommende rammeaftale, er markeret med grønt, mens fokusområder med næstflest stemmer er markeret med gult. Fokusområder der ikke er markeret med farver fik meget få eller ingen umiddelbar opbakning som kommende fokusområde.

Nr.	Nuværende fokusområder
1	Borgeren først – samarbejde med brugerne og deres pårørende
2	Forpligtende samarbejde om tilbud til udvalgte målgrupper
3	Tilbuddenes viden og kompetencer skal i spil
4	Praksisnær metodeudvikling og videndeling om effekt

5	Vidensdeling om styring
6	Styringsdata og information
7	Stigende behov for støtte
Nr.	Forslag til nye fokusområder
8	Psykiatri (Sammenhæng til sundhedsaftaler)
9	Særligt dyre enkeltsager
10	Øget politisk ejerskab
11	Styrker brugerinddragelse i visitationsprocessen
12	Mellemkommunalt samarbejde
13	Fælles fokus på sårbare unge
14	Fastholdelse af personale
15	Specialiseret forebyggelse
16	Når målgrupperne bliver ældre. Hvordan udvikler vi tilbuddene derefter?

Der er udarbejdet en særskilt opsamling på alle forslag og arbejdet. På baggrund heraf, den ovenstående status, samt en faglig vurdering gives der i nedenstående afsnit et forslag til justerende fokusområder, samt anbefalinger til justeringer af form, som kan indgå den nye rammeaftale for 2021-2022.

4. Forslag til fokusområder mv. i rammeaftale for 2021-2022

I forbindelse med udarbejdelsen af en ny rammeaftale er der to grundlæggende spørgsmål der bør overvejes:

1. Skal der ske justeringer af formen/struktur
2. Skal der ske justeringer af indholdet, dvs. ikke mindst fokusområderne,

4.1 Forslag til justering af form/struktur i ny rammeaftale

Igennem hele rammeaftaleforløbet har der været opbakning til formen af den nuværende aftale. Denne opbakning blev gentaget på Dialogmødet den 29. november 2020. I al væsentlig foreslås det derfor, at ambitionen om et relativt kortfattet produkt med et overordnet mål, samt et begrænset antal fokusområder, som er opdelt i udviklings- og styringsområder, fastholdes.

Dog kan det være en udfordring, at det ikke altid er entydigt, hvornår arbejdet med det enkelte fokusområde er "nået i mål" og hvilke handlinger der egentlig forventes igangsat.

Derfor foreslås det at der inden for hvert fokusområde forsøges fastsat et mål, defineret en række tematikker og handlinger. Målet eller målsætningerne skal definere retningen for arbejdet; tematikker definerer hvilke områder, der skal arbejdes med i den kommende periode og handlingerne angiver hvilke konkrete aktiviteter, der kan igangsætte arbejdet med fokusområdet.

Formålet med denne justering er at øge rammeaftalens operationaliseringsgrad og værdi som konkret prioriteringsredskab, således at det bliver tydeligt for aktørerne (både kommuner, region og brugerne), hvad der er ambitionen og hvad der forventes. Det vil også muliggøre en mere kvalificeret løbende opfølgning på fokusområderne i rammeaftalen.

Risikoen med en sådan eksplicitering er naturligvis at det bliver mere tydeligt, hvis der er fokusområder man ikke er nået i mål med.

4.2 Forslag til fokusområder i ny rammeaftale

Det foreslås – som et oplæg til drøftelse - fem fokusområder. Der fastholdes således et begrænset antal fokusområderne, fordi det som udgangspunkt fokuserer samarbejdet og øger overskueligheden af rammeaftalens implikationer.

I vidt omfang tager nedenstående forslag til fokusområder udgangspunkt i de nuværende fokusområder, samt de nye forslag fra dialogmødet. Det indebærer, at en række af de nye fokusområder dækker over et forslag om at slå nogle fokusområder sammen eller indarbejde nogle af de temaer der blev forslået på dialogkonferencen under de eksisterende.

Nr.	Forslag til fokusområder	I nuværende
1	Styrket samarbejde med borgerne og deres pårørende	Borgeren først – samarbejde med brugerne og deres pårørende
2	Styrkede vilkår for mellemkommunalt samarbejde	Forpligtende samarbejde om tilbud til udvalgte målgrupper
3	En sammenhængende indsats for borgere med psykiske vanskeligheder	Tilbuddenes viden og kompetencer skal i spil)
4	Praksisnær metodeudvikling og videndeling om effekt	Praksisnær metodeudvikling og videndeling om effekt
5	Bedre styringsdata og ledelsesinformation	Vidensdeling om styring
6	Udgår	Styringsdata og information
7		Stigende behov for støtte

Et konkret eksempel på bearbejdning af input fra dialogmødet, er at forslaget om øget politisk ejerskab er tænkt ind i selve processen med at udarbejde rammeaftalen og ikke som et selvstændigt fokusområde. Et andet er at forslaget om at "særligt dyre enkeltsager" skulle være et fokusområde er skrevet ind som et forslag til tema under "Styrket mellemkommunalt samarbejde".

Forslaget skal opfattes som et oplæg til drøftelse, idet fokusområderne naturligvis kan ændres, hvis der fx ønskes et selvstændigt fokus på disse temaer.

Der er kun foreslået ét fokusområde vedrørende styring. Begrundelsen er at der herudover er en række obligatoriske krav til styringsaftalen, og er ikke udtryk for en nedprioritering af vigtigheden af styringsdimensionen. Jf. ovenfor kan antallet af fokusområder øges, hvis der er et ønske herom.

I den videre proces vil indholdet i fokusområderne kunne konkretiseres og nuanceres således, at man i kraft af den nye rammeaftale har relativt konkrete forslag til de enkelte fokusområders indhold. I det følgende fremgår de seks konkrete forslag til fokusområder.

Udviklingstemaer

STYRKET SAMARBEJDE MED BORGERNE OG DERES PÅRØRENDE
Mål
Målet med at sætte fokus på samarbejdet med brugerne og deres pårørende i regi af rammeaftalen, er at styrke fokus på, at kerneopgaven – i hele regionen – har borgeren i centrum. For at understøtte dette er det centralt at borgerperspektivet indgår i alle dele af arbejdet med at udvikling og retningsrette indsatsen på det specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet.
Tematikker
<p>Temaer i fokusområdet kan være:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Borgerinddragelse på strategisk niveau (f.eks. udvikling af en model for at skabe en tydeligere brugerstemme i arbejdet med udvikling af rammeaftalerne) • Borgerinddragelse på det højt specialiserede område (f.eks. udvikling af modeller for hvordan brugerinddragelsen sikres i udvikling og drift af højt specialiserede tilbud, der er regions- eller landsdækkende) • Borgerinddragelse i det enkelte tilbud (f.eks. videndeling og tværgående udviklingsinitiativer om, hvordan borgerinddragelsen styrkes på de enkelte tilbud)) • Borgertilfredshed (f.eks. udvikling af fælles tværkommunal systematik i måling og monitorering af borgertilfredshed) • Styrket samarbejde mellem kommuner og handicaporganisationer (f.eks. videndeling og fælles udviklingsprojekter om samskabelse af nye tilbud og indsatser i partnerskaber mellem de enkelte kommuner og borgerorganisationer)
Mulige handlinger
<p>Udarbejdelse af brugervenligt formidlingsmateriale, der kan anvendes til at formidle indhold i rammeaftale og fokusområder i denne.</p> <p>Strategiske drøftelser med det regionale dialogforum og lokale handicapråd, som sammen kan sætte fokus på, hvor fokus skal ligge i det videre arbejde. Herunder drøftelser af brugerperspektiver på og ønsker til arbejdet med de øvrige fem fokusområder.</p>

PRAKSISNÆR METODEUDVIKLING OG VIDENDELING OM EFFEKT
Mål
Målet med at sætte fokus på praksisnær metodeudvikling og videndeling om effekt er at styrke fokus på, hvad der kommer ud af indsatsen for borgerne. Ved at udvikle og

videndele med specifikt fokus på effekten af indsatsen, kan der både skabes bedre kvalitet i indsatsen for borgerne og samtidig skabes en bedre anvendelse af de tilgængelige ressourcer.

Tematikker

Temaer i fokusområdet kan være:

- Kompetenceudvikling med udgangspunkt i vidensbaserede metoder (f.eks. iværksættelse af tværkommunal kompetenceudvikling inden for specifikke vidensbaserede tilgange)
- Redskaber til beskrivelse og registrering af effekter og resultater af indsatser (f.eks. erfaringer med anvendelsen af FIT (Feedback Informed Treatment))
- Evalueringskultur (f.eks. iværksættelse af tværgående udviklingsprojekter med fokus på at styrke den systematiske refleksion på sagsniveau af sammenhængen mellem indsats og resultat)

Fokusområdet bør også udvikles i tæt sammenhæng med fokusområdet om styringsdata og information.

Mulige handlinger

Dette fokusområde omfatter en række faglige temaer, som kan adresseres gennem afholdelse af temadage, symposier, konferencer eller fælles kompetenceudviklede forløb for ledere og medarbejdere på de sociale tilbud eller i myndighedsfunktioner. Dette fokusområde kan også vinkles som et middel til at sikre attraktive arbejdspladser og dermed implicit understøtte at fastholde medarbejderne, hvilket også var et ønsket fokusområde på dialogmødet.

EN SAMMENHÆNGENDE INDSATS FOR BORGERE MED PSYKISKE VANSKELIGHEDER

Mål

Målet med at sætte fokus på psykiatrien i rammeaftalesammenhæng er at skabe vilkår for, at indsatsen for borgere med væsentlige psykiske vanskeligheder styrkes. Det er velkendt, at en velfungerende og sammenhængende indsats skabes på tværs af de forskellige aktører, der alle har relevante roller at spille i den samlede indsats. For mange drejer dette sig om den regionale behandlingspsykiatri, den kommunale psykosociale indsats, Sundhedsaftalen mellem kommune og region, den kommunale beskæftigelsesindsats og ikke mindst indsatsen i det private netværk og øvrige civilsamfund.

Tematikker

Der kan i forhold til dette fokusområde arbejdes med en række forskellige temaer:

- Forebyggelse – (f.eks. samskabelse af modeller for forebyggelse af psykiske lidelser)
- Sammenhæng – (f.eks. gennem samarbejde om implementering af forløbsprogrammer for børn og unge med psykiske lidelser og udviklingsprojekter og videndeling om at skabe styrket sammenhæng mellem den kommunale og den regionale indsats – og praksissektorens indsats for voksne med svære psykiske lidelser)
- Peer-inddragelse i indsatsen – (f.eks. gennem videndeling og fælles udvikling)
- Højt specialiserede indsatser (f.eks. gennem etablering af tværkommunale tilbud – i tilknytning til andet fokusområde)
- Recovery-orientering (f.eks. etablering af konkret samarbejde om dette på tværs af kommuner og region)
- Fastholdelse og udvikling af personale (f.eks. videndeling om rekrutteringsudfordringer, sygefravær og fastholdelsesinitiativer)

Fokusområdet har meget tæt sammenhæng til sundhedsaftalen og bør udvikles med dette for øje.

Mulige handlinger

Kortlægning af igangværende udviklingsprojekter

Kortlægning af behov for højt specialiserede tilbud

Videndeling om virkningsfulde forsøg og projekter

Strategi for fastholdelse af forsøg og projekter med positiv virkning

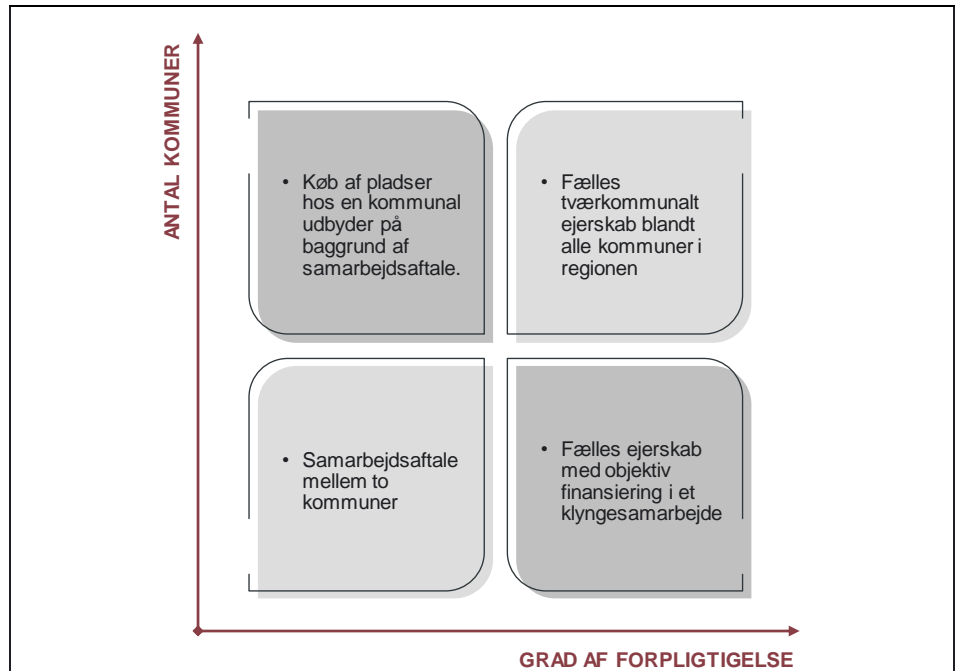
STYRKEDE VILKÅR FOR MELLEMMUNALT SAMARBEJDE

Mål

Målet med at sætte fokus på det mellemkommunale samarbejde er at styrke vilkårene for at skabe tilbud på tværs af kommuner. Dette handler i særlig grad om tilbud, der enten har så lille en målgruppe eller så høj en specialiseringsgrad, at det vil være vanskeligt at oprette og drifte et tilbud for den enkelte kommune. Ved at tydeliggøre muligheder og vilkår for forskellige former for samarbejde, styrkes vilkårene for at igangsætte nye samarbejder mellem kommunerne.

Tematikker

Inden for dette fokusområde kan der både arbejde med samarbejde blandt alle kommuner i regionen, blandt klynger eller blandt enkeltkommuner. Samtidig kan der også arbejdes med forskellige grader af forpligtigelse i samarbejdet. Der vil inden for denne ramme være en række forskellige muligheder, som der kan arbejdes videre med. Nogle eksempler er beskrevet i nedenstående figur.



Der kan arbejdes med en række forskellige områder:

- Særligt dyre enkeltsager
- Målgrupper som flere kommuner har udfordringer i forhold til (f.eks. unge med psykiske vanskeligheder)
- Højt specialiserede fagområder (f.eks. om indsatsen for borgere med samtidig oligofreni og psykiske lidelser)

Endelig kan det også overvejes, hvorvidt kommunernes indkøb af tilbud hos private leverandører, skal gøre det genstand for fælles drøftelse – fx muligheden for at påvirke priser mv..

Mulige handlinger

Kortlægning af konkrete erfaringer inden for regionens område med mellemkommunalt samarbejde inden for de forskellige områder i figuren ovenfor.

Vurdering af hvordan de forskellige eksempler fungerer.

Spredning af de identificerede gode eksempler på mellemkommunalt samarbejde.

Styringstemaer

BEDRE STYRINGSDATA OG LEDELSESINFORMATION

Mål

Dette fokusområde vedrører styring i rammeaftalen. Denne går på fortsat fokus på styringsdata og målgruppernes udvikling for på sigt at sikre en endnu større grad af gennemsigtighed på området samt mere viden om målgruppernes udvikling på kort og mellemlangt sigte.

Tematikker
<p>Temaer i fokusområdet kan være:</p> <ul style="list-style-type: none">• Effektmål/outcome – muliggørelse af styring på resultater for borgerne• Styrket dokumentation af udvikling i pris/takster, efterspørgsel og kvalitet på tværs af kommuner• Erfaringer med øget brug af data i dialog med brugere, borgere og medarbejdere• Bedre prognostisering af behov
Mulige handlinger
<p>Tættere netværk og evt. samarbejde mellem relevante økonomi- og datamedarbejdere.</p> <p>Harmonisering af styringsinformation på tværs af kommuner.</p>