

Rammeaftale 2018

Samarbejdet om opgaverne på det specialiserede socialområde i Region Sjælland – fælles udfordringer og muligheder

Kære deltager,

På fredag den 25. november afholder vi et kick-off møde på Comwell i Roskilde vedrørende den kommende proces for formulering af rammeaftalen for det specialiserede social- og undervisningsområde i 2018.

En dag og en proces som blev aftalt og initieret på politikertemamødet i april 2016, hvor det blev besluttet at en ny proces for rammeaftale 2018 er et fælles fokusområde for 2017

Dagen er tænkt som en tidlig politiske drøftelse af, hvad indholdet i rammeaftalen 2018 mellem kommunerne indbyrdes og med region Sjælland skal være. Dagen er således startskuddet til en proces, der skal bidrage til at løfte vores samarbejde i sjællandsregionen til gavn for de borgere, der bruger de fælles tilbud. Baggrunden for dagen er udtalte ønsker om en tidligere politisk inddragelse i arbejdet med rammeaftalen - og dermed mulighed for en større påvirkning af løsninger, udviklingsbehov og et større ejerskab til aftalen.

Som en del af oplægget til kick-off mødet er udarbejdet det temaoplæg du aktuelt sidder med i hånden. Formålet med oplægget er at kvalificere dialogen på kick-off mødet, samt forhåbentligt at sætte nogle tanker i gang omkring indholdet for det kommende samarbejde om rammeaftalen for 2018. Temaoplægget og flere af oplæggets diskussioner er undersøgt forud via en elektronisk spørgeskemaundersøgelse, som er udsendt til alle deltagere på dagen. Resultaterne af denne offentliggøres på kick-off mødet og anvendes aktivt i diskussionerne.

Målgruppen for kick-off mødet den 25. november er politikerne og det øverste administrative ledelsesniveau i kommunerne. Efter den 25. november skal de forskellige input dokumenteres og analyseres. Derefter designes en proces, hvor brugere, fagprofessionelle (både myndighed og leverandørperspektivet) og det politiske niveau inddrages i den videre proces frem i mod en egentlig rammeaftale for 2018.

Velkommen til diskussionen!

De strategiske udfordringer på det specialiserede socialområde

Det specialiserede social- og undervisningsområde betyder meget for mange aktører – og er samtidig et område, som alle har en interesse i er veldrevet - både til gavn for de borgere, som har brug for støtte i hverdagen, og i forhold til sikring af tilbuddenes kvalitet, indhold og økonomi.

Samtidig er det et område kendetegnet ved mange aktører med forskellige tilgange og perspektiver i spil i forhold til at formulere eller ønske en særlig udvikling. Det kan enten være på kommunalt eller regionalt niveau eller ønsker/krav fra Regering, folketing og sektorministeriets side. Derudover er det også et område med stærke interesser blandt brugerne, deres pårørende og brugerorganisationerne.

Temaoplægget sætter fokus på tre fælles strategiske udfordringer, som kommunerne i Region Sjælland oplever på det specialiserede social- og undervisningsområde aktuelt:

1. Fælles økonomisk pres på det specialiserede socialområde sammenholdt med udsigterne til flere og tungere borgere
2. Bekymringer for en generel "afspecialisering" af det specialiserede socialområde
3. Faglige udviklingstendenser gennem rehabilitering/recovery og tidligere og mere forebyggende indsatser

Udfordring 1: Økonomisk pres på det specialiserede socialområde og udsigt til flere og tungere borgere

Med et forventeligt og fortsat mindre kommunalt økonomisk råderum i de kommende år er det specialiserede social- og undervisningsområdet i fokus. Det er et stort kommunalt udgiftsområde, hvor den seneste analyse fra kommunerne i regionen, gennemført af KORA, viser, at:

- På voksenområdet er de samlede udgifter fra 2010 til 2014 steget med 5 procent i de sjællandske kommuner. Samtidig er antallet af voksne, der bor i botilbud, steget med 30 procent. Udgiften pr. botilbudsmotager er faldet med 14 procent i perioden.
- På børneområdet er billedet det modsatte. Her er de samlede udgifter faldet med 4 procent fra 2010 til 2014. Antallet af børn, der bliver anbragt uden for hjemmet eller modtager individrettede forebyggende foranstaltninger, er faldet med 5 procent fra 2010 til 2013. I samme periode er udgifterne til den enkelte modtager dog steget med 4 procent.

Undersøgelsen er rent konstaterende og besvarer ikke spørgsmål om hvordan eller hvorfor man ser denne udvikling. Hvorfor stiger antallet af voksne brugere, og hvilke brugergrupper, er der kommet flere af? Skyldes det ændret visitation, øget tilgang af unge eller længere levetid blandt nogle målgrupper? Det er stadig uafklaret. På børneområdet er billedet af udviklingen også konstaterende og beretter om færre – men mere komplekse forløb til en højere gennemsnitsomkostning. Men om dette er udtryk for, at færre børn/unge har behov eller det er udtryk for en strammere visitation eller tidligere resultater i forhold til områdets omlægning til sverigesmodel og korte, fleksible og effektive indsatser er stadig uafklaret.

Baggrunden for eller årsagerne til det økonomiske udviklingsbillede – historisk og fremadrettet - af det specialiserede social- og undervisningsområde er ikke entydigt eller helt enkelt at gennemskue. Derfor er det også vanskeligt at udtale sig eller forudsige, hvilke økonomiske tendenser, der vil være gældende i de kommende år. Men en ting er klart. Hvis der ikke er styr på antallet af brugere, deres støttebehov, kvaliteten af indsatsen eller på visitationerne vil det i forvejen snævre økonomiske råderum kommunerne har de kommende år være udfordret.

Det er nødvendigt at komme tættere på de tendenser og mønstre, der tegner sig i den historiske udvikling for de specialiserede tilbud for at kunne påvirke retningen fremad. Hvis man modsat ikke kommer tættere på udviklingen og skaber en større gennemsigtighed mellem pris, kvalitet og effekt vil styringen stadig være udfordret, og derfor forventeligt også den samlede budgetoverholdelse.

Udfordring 2: Bekymring for en generel "afspecialisering" af det specialiserede socialområde

I flere år har mange kommuner over hele landet - også i sjællandsregionen - strategisk hjemtaget brugere bosiddende i tilbud uden for egen kommune, hvis muligt, samtidig med at nye brugere i højere grad visiteres til egne lokale tilbud eller tilbud i nærtliggende kommuner. Samlet set har dette over tid medført mindre samhandel internt i regionen og på tværs af landets kommuner som helhed.

Denne udvikling er båret af flere elementer, bl.a.:

- Der er i de seneste år på børne- og ungeområdet – fagligt og lovgivningsmæssigt - været fokus på at sikre nærhedsprincippet, og at inddrage det eksisterende netværk i indsatserne målrettet børn- og unge. Dette fokus medfører naturligt et mere lokalt fokus og sigte i tilrettelæggelsen af indsatser.
- Der er samtidig et målrettet fokus på i højere grad at uddanne professionelle plejefamilier, der kan varetage omsorgen for og behandlingen af børn med meget komplekse udfordringer
- Flere kommuner har et lokalt beskæftigelsesfokus på tilbudssiden, og vil gerne oprette tilbud for at fremme og fastholde beskæftigelse lokalt.
- Flere kommuner giver udtryk for, at lokale tilbud eller samarbejde med nærtliggende tilbud i forhold til økonomistyring og samlet budgetoverholdelse er en fordel. Dette ud fra den antagelse, at egne lokale tilbud og "faste" lokale samarbejdsparter i nærtliggende kommuner lettere kan opbygge en fælles forståelse af tilbuddets form, indhold og takst, og dermed en bedre mulighed for overholdelse af aftalte takster.

I denne udvikling er der en central diskussion omkring specialisering/afspecialisering af de sociale tilbud. Diskussionen handler om, hvorvidt hjemtagelse af borgere til egen kommune primært er en øvelse, der er økonomisk betinget eller om det rent faktisk er muligt for de enkelte kommuner at opretholde et tilstrækkeligt højt fagligt niveau for de mest specialiserede målgrupper lokalt.

ekymringen for afspecialiseringen af de sociale tilbud er en tilbagevendende diskussion, som også berører den enkelte kommunes størrelse. Forventningen er, at større kommuner med et stort antal borgere indenfor samme målgruppe/specialiseringsgrad, sandsynligvis også vil kunne varetage opgaver med en større kompleksitet end mindre kommuner med færre brugere inden for samme målgruppe/ specialiseringsgrad på grund af en tilstrækkelig volumen til både at sikre et veldrevet tilbud og et højt fagligt niveau på samme tid.

Balancegangen mellem hjemtagelse af brugere til lokale tilbud og sikring af et tilstrækkeligt højt niveau af specialisering er således et afgørende parameter i dialogen med brugerne og imellem kommunerne om, hvordan man bedst varetager behovene for de mest specialiserede målgrupper. Hvordan sikres balancen mellem styrbarhed, høj faglig specialisering og effektivitet i den enkelte kommune og på tværs af kommunerne i regionen?

Udfordring 3: Faglige udviklingstendenser: rehabilitering/recovery og tidligere og mere forebyggende indsatser på børne- og ungeområdet samt voksenområdet

En tredje udfordring for de specialiserede tilbud er kommunernes øgede fokus på og resultater med rehabilitering/recovery i indsatsen over for brugerne. Intentionen er, at man med en målrettet, forebyggende og intensiv indsats kan løfte den enkelte brugers funktionsniveau. Dette vil kunne løfte den enkelte brugers livskvalitet i forhold til, at man er mere selvhjulpne i hverdagen - og over tid reducere kommunens udgift til støtte. Umiddelbart lyder dette som en oplagt succeshistorie for både brugere og den enkelte kommune. Effekten af den sociale indsats virker, og både brugeren og kommunen vinder!

Men det udfordrer også den tilgang mange kommuner styrer og arbejder med deres tilbud efter, samt vores sparsomme viden om effekten af den sociale indsats. Usikkerheden om, hvad der virker i den sociale indsats, og for hvilke målgrupper det gælder, er en klar udfordring i forhold til at prioritere og fokusere på at iværksætte de indsatser, der har den største effekt.

Usikkerheden om, hvilken indsatser, der virker hvordan udspringer blandt andet af, at:

- Det enkelte tilbud ikke er tilstrækkeligt formaliseret eller afklaret om tilbuddets metodiske afsæt eller værktøjer til, at de elementer der sikrer den høje effekt kan afdækkes entydigt og udbredes
- De eksisterede budget- og takstmodeller ikke understøtter incitamenterne i en målrettet, forebyggende og intensiv indsats for enkelte brugere. At tilbuddene med andre ord "straffes" økonomisk gennem lavere takster, når de lykkes med at gøre brugerne mere selvhjulpne eller helt mister brugeren, fordi brugeren har behov for et helt andet tilbud
- At der helt generelt er en mangel på viden om, hvilke indsatser der virker over for hvilke målgrupper, samt at sammenhængen mellem pris og kvalitet heraf også er svært gennemskueligt

Erfaringen viser, at der er meget få kommuner, der ikke er parate til at betale et "dyrere" tilbud for et barn, en ung eller en voksen såfremt man havde en vis sikkerhed for, at den indsats, der blev leveret havde en høj effekt. Udfordringen er, at vi aktuelt ikke har en tilstrækkelig gennemsigthed i forhold til sammenhæng mellem pris, kvalitet og effekt til at kunne foretage den prioritering.

I forhold til arbejdet med rehabilitering/recovery er der gode resultater i forhold til enkelte målgrupper. Herudover er mange kommuner på børne- og ungeområdet stærkt inspireret af Sverigesmodellen og har iværksat en række investeringer i en tidligere, mere effektiv og mere tværgående indsats over for barnet, den unge og familien.

Spørgsmålet om, hvordan man styrker det forebyggende og rehabiliterende sigte i indsatsen for brugerne på området kan siges at pege i to forskellige retninger alt efter, om kommunerne i højere grad skal løse egne opgaver selv - eller samarbejde tæt om dem.

På den ene side er en af fordelene ved, at kommunerne i høj grad løser egne opgaver, at der kan etableres et meget tæt samarbejde imellem myndighed og udfører. Altså imellem dem, der igennem

dialog med borger og pårørende afgør, hvilken indsats, der skal leveres – og dem, der skal levere den. Den tætte dialog er en fordel for at fremme modet og risikovilligheden til at investere i forebyggende og rehabiliterende indsatser, fordi man nemt kan følge op på, hvordan det går, og hvornår den enkelte borger kan overgå til en mindre omfattende og billigere foranstaltning.

På den anden side afhænger de faktiske resultater af forebyggende og rehabiliterende indsatser af, at der på de enkelte tilbud og i forhold til den enkelte borgers forløb, foregår et genuint udviklingsarbejde i form af dokumentation af indsatser og monitorering af resultater. Det kan være vanskeligt at påtage sig i den enkelte kommune, både fordi det tager tid og koster penge, og fordi det kræver rekruttering af medarbejdere med særlig ekspertise på såvel det faglige område, samt i forhold til beskrivelse, dokumentation og måling.

Rammeaftalen på det specialiserede socialområde som en del af løsningen på de fælles strategiske udfordringer?

Ovenfor er nævnt tre centrale udfordringer i forhold til det specialiserede socialområde for kommunerne i Danmark, herunder også kommunerne i region Sjælland. Udfordringerne kan have forskellig vægt i den enkelte kommune – men alle kommuner er berørt på en eller anden måde af de nævnte udfordringer for det specialiserede social- og undervisningsområde.

Et af de få steder på det specialiserede social- og undervisningsområde hvor der strukturelt er en mulighed for at tage dialogen og formulere nogle fælles initiativer på tværs af kommunerne er i samarbejdet omkring udarbejdelse af den årlige rammeaftale. Omfanget af samarbejdet, og ikke mindst indholdet i samarbejdet er i princippet kun begrænset af de aftaler og den konsensus, der kan opnås på tværs af de 17 kommuner i regionen.

I rammeaftalen fastsættes taksterne for de sociale tilbud, der er omfattet af rammeaftalen og i princippet godkendes også oprettelse, justering af tilbud og nedlæggelse af tilbud, der har betydning for regionens samlede forsyningsforpligtigelse. Rammeaftalen er opbygget med en udviklingsaftale og en styringsaftale og i region Sjællands rammeaftale har der traditionelt været formuleret en række udviklingsområder pr. år i forhold til udviklingsaftalen. I år er udviklingsområderne:

- 1) Kommunikationsområdet – Fortsat fra 2016
- 2) Økonomi – Fortsat fra 2016
- 3) Hjemløshed/Socialt udsatte - ny
- 4) Psykiatriområdet – Bedre kvalitet i støtten til borgere i grænseområdet mellem psykiatri-, socialpsykiatrisk- og misbrugsområdet og som har voldelig risikoadfærd - ny
- 5) Proces for fornyet politisk grundlag for rammeaftale 2018 - ny

I det udtalte ønske om en tidligere inddragelse i formuleringen af rammeaftalen for 2018 ligger nu et behov for en tydeliggørelse af, hvad denne tidligere inddragelse skal bruges til? For kommunerne er forskellige, og er "ramt" af de nævnte udfordringer på forskellig vis, og kan i princippet have modsatrettede interesser alt efter, om man er en køber- eller sælgerkommune. Så hvad skal samarbejdet omkring rammeaftalen bruges til - og hvad skal være sandt for, at samarbejdet fungerer?

Nedenfor er angivet en række uprioriterede forslag, der kan bruges som inspiration til indholdet eller fokus i en kommende rammeaftale. Listen er ikke udtømmende og skal alene virke som inspiration i forhold til at belyse mulighederne i en rammeaftale.

Mulighed 1: Stille fælles krav til hinandens tilbud om bedre viden om effekten af de enkelte tilbuds indsatser

En forudsætning for at kunne målrette tilbudsstrukturen og indholdet i de enkelte tilbud imod indsatser med en høj og målbar effekt er, at tilbuddene kan dokumentere effekten af deres indsats. Større viden om effektfulde indsatser belyser forholdet mellem pris og kvalitet, og er med til at sikre bedre indkøb for den kommunale myndighed, som køber pladserne. Den rigtige plads med målrettet og reelt effektiv indsats kan over tid potentielt reducere kommunernes omkostninger.

At sætte fokus på effekten af den sociale indsats er ikke ny, og mange tilbud arbejder allerede i dag målrettet på at dokumentere effekten af deres indsats. Men denne aktuelle indsats er afhængig af valg af metode og tilgang på det enkelte tilbud, og derfor igen vanskeligt at sammenligne på tværs af

tilbud, som de kommunale myndigheder er nødsaget til at gøre, når de skal vælge et konkret tilbud til en specifik borger.

Derfor kunne rammeaftalen eksempelvis tage dette emne op som tema, og iværksætte forskellige test eller udviklingsforløb for grupper af sammenlignelige tilbud for at sikre, at effekten af den sociale indsats bliver dokumenteret, og bliver et effektivt redskab for de kommunale myndigheder. Dette forventes over tid at sikre bedre kvalitet og tilbud til brugerne og potentielt omkostningsreduktion for kommunerne.

Mulighed 2: Stille skarpt på, hvordan en øget prioritering af rehabilitering/recovery i indsatsen kan finde sted fagligt og styringsmæssigt

Den aktuelle indsats med at arbejde rehabiliterende eller med recovery i arbejdet med den enkelte bruger kan ved succesfulde forløb øge den enkeltes brugers selvhjulpethed og brugerens støttebehov reduceres over tid til gavn for kommunens økonomi.

Udfordringen ved denne tilgang er ikke kun at sikre, at det faglige personale har kompetencerne til at arbejdet struktureret med rehabilitering/recovery. Det er også, hvordan der kan fokuseres på det samlede forløb og skabes de bedste incitamenter i brugerens forløb og mellem tilbud, så alle aktører arbejder mod det samme mål frem for at frygte, at tilbuddet ved indfrielse af målet "mister brugeren" og en del af "tilbuddets budgetgrundlag".

Arbejdet med rehabilitering og recovery kan muligvis også mest hensigtsmæssigt eller etisk forsvarligt anvendes for udvalgte målgrupper frem for andre. Et spørgsmål er således, hvordan der etableres et overblik over "best practice" i forhold til at arbejde med rehabilitering/recovery, og hvordan man kan arbejde med at understøtte dette fagligt og styringsmæssigt, og samtidigt måle effekten af denne specifikke indsats.

Dette kunne også være et eksempel på et tema, hvor rammeaftalen kunne tage hånd både om nogle faglige interessante problemstillinger og afklaringer - til gavn for såvel brugernes livskvalitet som kommunens økonomi.

Mulighed 3: Tættere og styrket samarbejde om de mest specialiserede tilbud i regionen i regi af rammeaftalen og større frihedsgrader lokalt med øvrige tilbud

I flere andre regioner, fx region Nordjylland er der etableret det, der kaldes "Det forstærkede samarbejde". Det betyder, at rammeaftalen og samarbejdet mellem regionens kommuner primært er orienteret mod en mindre række af meget specialiserede tilbud, som alle kommuner har peget på som nødvendige for alle regionens kommuner - men hvor antallet af brugere kun retfærdiggør ét tilbud i regionen. Disse udvalgte tilbud er beskyttede af alle, og der oprettes ikke konkurrerende lokal kapacitet, da dette ville udvande muligheden for, at det udvalgte tilbud kan opretholde den nødvendige volumen af brugere til at sikre og fastholde et højt fagligt specialiseret tilbud.

Det forstærkede samarbejde har dermed fokus på de tilbud som man i fællesskab har defineret som højt specialiserede, og hvor samarbejdet om sikring af de nødvendige kompetencer og volumen kræver samarbejder mellem et antal kommuner for at sikre den faglige bæredygtighed over tid.

De øvrige tilbud oprettes lokalt eller den enkelte kommune prioriterer, hvorvidt man ønsker at oprette lokal kapacitet eller benytte sig af andre kommuners tilbud. Dette område har tidligere været berørt i rammeaftaleregi – men ikke udtømmende.

Mulighed 4: Udvikle fælles og differentieret takstmodel(pakkemodel) så tilbuddenes indhold, kvalitet og pris blive mere sammenlignelige end i dag

For de takstbelagte tilbud følges takstbekendtgørelsen, der definerer hvordan man som kommune skal beregne taksten(prisen) for den enkelte tilbudsplads. For tilbud, der ikke er underlagt rammeaftalen, anvendes principperne for takstbekendtgørelsen – men frihedsgraderne i forhold til, hvordan forskellige takster/priser præsenteres og hvad de indeholder kan også være forskellig. Dette er en af de medvirkende årsager til, at taksterne eller priserne på tværs af tilbud kan være svære at sammenligne, og det er dermed vanskeligt for de kommunale myndigheder at afgøre, hvilket tilbud der er det bedst egnede for den konkrete bruger. Samtidig ønsker flere og flere kommuner at afregne

mere individuelt og præcist for sine brugere frem for ved gennemsnitstakster, som mange tilbud fortsat arbejder med.

Flere kommuner har allerede udviklet pakke-modeller på det specialiserede socialområde for at sikre en større sammenlignelighed og præcision mellem indholdet i tilbuddet og den pris, der afregnes for tilbuddet til den enkelte bruger.

Ambitionen med at indarbejde dette i rammeaftalen som et udviklingsområde kunne være at sætte fokus i regionen på sammenhængen mellem den konkrete brugers tyngde - og en mere præcis afregning i form af en pakke-model på tværs af forskellige tilbudstyper. Dette kan sikre en større gennemsigtighed og styrbarhed i indkøbet - og danne rammen for en faglig dialog om brugerens støttebehov, samt eventuelt ønsket om progression, der kan resultere i en anden og mindre pakke over tid.

Mulighed 5: Øget brug af konkurrenceudsættelse for at afprøve udvalgte tilbuds pris- og kvalitetsniveau

I dag fastsættes taksten/prisen for de enkelte tilbud med afsæt i de eksisterende budgetter og principperne fra takstbekendtgørelsen. Men der er færre, der sætter spørgsmålstejn ved budgetterne eller kender til det faktiske serviceniveau, som budgetterne jo er forudsætningen for. Priserne på tilbudsområdet kan derfor godt virke mere statiske end dynamiske.

En måde at udfordre både prisfastsættelsen og serviceniveauet kunne være at konkurrenceudsætte en del af den nødvendige kapacitet til en specifik målgruppe eller type af tilbud - og lade markedsdialogen være med til at fastsætte rammerne og niveau for pris og service. Hvis konkurrenceudsættelse skal være effektiv, vil det typisk skulle omfatte en passende volumen som på tværs af kommuner og tilbud er attraktiv at byde på for leverandørerne.

Dette område har tidligere været berørt i rammeaftaleregion – men ikke udtømmende.

Mulighed 6: Iværksætte fælles tiltag for at sikre endnu mere effektive og veldrevne tilbud

Endelig indeholder rammeaftalen en mulighed for at sætte fokus på målrettede initiativer, der skal sikre mere effektive og veldrevne tilbud – både økonomisk og i forhold til kvalitet. Dette skal gerne stå i modsætning til tidligere tiders "rammebesparelser" på x pct.

Her skal fokus være på, hvordan man skaber den bedste driftsledelse på forskellige typer og størrelser af tilbud – eksempelvis ved at etablere nøgletal eller best practice for forskellige typer af administrative opgaver i tilbuddene eller på tværs af tilbuddene.

Et andet fokuspunkt i dette tiltag kunne være at opsætte enkelte indikatorer eller nøgletal for effektive tilbud og sætte offentliggørelse af disse nøgletal på dagsordenen for at sikre en større viden og gennemsigtighed om den indsats der leveres. Dette område har tidligere været berørt i rammeaftaleregion – men ikke udtømmende.

Mulighed 6: Tættere inddragelse af brugerne i udviklingen af fremtidens tilbudsstruktur eller indholdet i de enkelte tilbud

Dialogen om de specialiserede social- og undervisningstilbud omhandler ofte økonomiske udfordringer og deraf afledte reduktioner eller effektiviseringer. Dette har over tid skabt en mindre tillidskrise mellem brugerne, deres pårørende og organisationer på den ene side og tilbuddene og kommunerne på den anden.

For at bryde dette dødvande og skabe ny energi og viden om brugernes samlede behov, og hvilken type af støttebehov dette kræver, kan brugerne og deres pårørende samt brugerorganisationer inddrages i en ny dialog omkring den samlede tilbudsstruktur, samt indholdet i de enkelte tilbud.

For at få brugerne og deres talerør i spil, kan der iværksættes en dialogproces, som skal føre frem til formulering af udviklingsområderne i rammeaftalen. Dialogprocessen skal dog formuleres med nogle klare spilleregler – blandt andet omkring økonomi og beslutningskompetence – for at sikre, at processen bliver succesfuld og udmøntes i realistiske forslag/løsninger.