

Afrapportering KKR Nordjylland

**Den centrale udmelding for voksne med
kompleks erhvervet hjerneskade**

National koordination – Socialstyrelsen

1 INDLEDNING

Socialstyrelsen udsendte i et brev til alle kommuner af 31. oktober 2014 en central udmelding for voksne med kompleks erhvervet hjerneskade. Den centrale udmelding indeholder en række spørgsmål til, hvordan man i hver enkelt region planlægger og koordinerer højt specialiserede indsatser og tilbud til gruppen af voksne borgere med kompleks erhvervet hjerneskade.

De nordjyske kommuner og Region Nordjylland fremlægger på denne baggrund en fælles afrapportering på spørgsmålene i Socialstyrelsens centrale udmelding. Afrapporteringen indgår som en selvstændig del af rammeaftalen 2016 for social og specialundervisningsområdet i Nordjylland.

Afrapporteringen er udarbejdet af en tværkommunal faglig arbejdsgruppe nedsat af Den Administrative Styregruppe (DAS) for Social- og Specialundervisningsområdet i Nordjylland. Arbejdsgruppen har været sammensat med kommunale repræsentanter fra både myndigheds- og udførersiden samt repræsentanter fra Region Nordjylland.

Afrapporteringen er behandlet i DAS den 17. august 2015, i KKR Nordjylland den 25. september 2015 og i Kontaktudvalget den 18. september 2015. Afrapporteringen er efterfølgende blevet behandlet i de 11 kommunalbestyrelser i Nordjylland samt Regionsrådet.

Afrapporteringen gengiver de generelle tendenser, udfordringer og samarbejdsinitiativer, der kendetegner området i Nordjylland. Konklusionerne i afrapporteringen er baseret på skriftlige indmeldinger fra alle de nordjyske kommuner samt drøftelser i den faglige arbejdsgruppe.

Afrapporteringen er bygget op om de fire temaer i Socialstyrelsens centrale udmelding, henholdsvis:

- Målgruppens størrelse i Nordjylland
- Eksistensen og brugen af højt specialiserede indsatser og tilbud i Nordjylland
- Udfordringer med at sikre det nødvendige udbud i Nordjylland
- Samarbejdet i Nordjylland om tilrettelæggelse og koordination af området

Den faglige arbejdsgruppe bemærker, at mange kommuner har fundet målgruppen vanskelig at afgrænse, idet vurderingen er, at Socialstyrelsens definition på målgruppen er upræcis. Det gælder i forhold til styrelsens henvisning til begreberne kompleks erhvervet hjerneskade, kompleksitet i følgevirkninger samt højt specialiserede rehabiliteringstilbud og indsatser. Vurderingen er at disse begreber er utilstrækkeligt defineret og beskrevet.

Kontaktinformationer:

Sekretariat for Rammeaftaler

Mail: rammeaftalesekretariat@aalborg.dk

Telefon: 25 20 15 75

2 MÅLGRUPPEN

2.1 AFGRÆSNING AF MÅLGRUPPEN

Målgruppen for den centrale udmelding omfatter voksne med kompleks erhvervet hjerneskade med behov for en højt specialiseret indsats og/eller tilbud med henblik på at forbedre den enkeltes funktionsevne og livskvalitet. En erhvervet hjerneskade er en akut skade, der kan være forårsaget af apopleksi, blødninger i hjernen udover apopleksi, traume, tumor, infektion, forgiftning, iltmangel, giftstoffer mv. (Central Udmelding, Bilag 1 2014; 4).

Betegnelsen kompleks erhvervet hjerneskade defineres ud fra, at hjerneskaden er forbundet med komplekse følger i form af komplicerede, omfattende, sjældne og/eller alvorlige funktionsnedsættelser af betydning for flere livsområder. Sværhedsgraden og omfanget af funktionsnedsættelser og/eller sociale problemstillinger indgår i den samlede vurdering af behovet for en højt specialiseret indsats (Central Udmelding 2014; 4).

Socialstyrelsen har ikke egne oplysninger om målgruppens størrelse, men skønner, at målgruppen for den centrale udmelding er lidt større end Sundhedsstyrelsens skøn af målgruppen til en genoptræningsplan til rehabilitering på højt specialiseret niveau, som udgør omkring 5 pct. af den samlede målgruppe af voksne borgere med erhvervet hjerneskade, dvs. omkring 350-450 borgere årligt på landsplan (Central Udmelding 2014; 4-5).

Den centrale udmelding omfatter ifølge Socialstyrelsen også en mindre gruppe af borgere med behov for en genoptræningsplan til avanceret niveau, hvor der ved overgang til kommunen, eller senere i borgerens forløb viser sig et behov for en højt specialiseret indsats på socialområdet. Herudover vil der i kommunerne være enkelte borgere, der udskrives uden genoptræningsplaner, som senere oplever komplekse følgevirkninger og dermed må medtages i målgruppen. Det bemærkes, at indbyggertallet i Nordjylland udgør ca. 10 pct. af landets samlede befolkning.

2.2 MÅLGRUPPENS OMFANG I NORDJYLLAND

De nordjyske kommuner har opgjort antallet af borgere med kompleks erhvervet hjerneskade og behov for en højt specialiseret indsats eller tilbud. Kommunernes samlede skøn af målgruppens omfang er 67 borgere i 2014 og 65 borgere i 2013.

Tabel 1: Oversigt over antallet af borgere med kompleks erhvervet hjerneskade i de nordjyske kommuner

Kommune/år	2014	2013	Indbyggertal 2014
Brønderslev	1	4	35.627
Frederikshavn	4	4	60.458
Hjørring	7	6	65.405
Jammerbugt	8	7	38.351
Læsø	2	2	1.808
Mariagerfjord	1	2	42.093
Morsø	1	3	21.003
Rebild	4	4	28.794
Thisted	3	1	44.230
Vesthimmerland	2	1	37.479
Aalborg	34	31	205.809
I alt	67	65	581.057

Flere kommuner har opgjort tallene på baggrund af konkret kendskab til borgerne ved hjerneskadekoordinatør eller andre centrale medarbejdere på området. Enkelte kommuner har opgjort antallet af borgere med kompleks erhvervet hjerneskade med udgangspunkt i de tilbud/indsatser, borgerne har modtaget.

Arbejdsgruppen bemærker, at der er tale om en opgørelse af en meget lille andel af de borgere, der findes med erhvervet hjerneskade i kommunerne. Socialstyrelsens definition efterlader rum til fortolkning. Flere kommuner har derfor påpeget, at de er i tvivl i forhold til den præcise afgrænsning af målgruppen. Der er på den baggrund en vis usikkerhed i forhold til opgørelsen af målgruppens omfang. Vurderingen af, om en konkret borger er i målgruppen eller ikke, afhænger af den enkelte kommunes fortolkning af Socialstyrelsens definition. Da der er tale om en relativt lille målgruppe vil den enkelte kommunes fortolkning i enkeltsager bidrage til usikkerhed i opgørelsen.

Herudover vurderer arbejdsgruppen, at der kan være relativt store udsving i antallet af borgere fra år til år i den enkelte kommune. Enkelte hændelser som trafikuheld, eller lignende kan betyde et relativt stort udsving i antallet af borgere med kompleks erhvervet hjerneskade med behov for en højt specialiseret rehabiliteringsindsats.

2.3 PLANER OM REGISTRERING OG MONITORERING

Der foretages ikke systematisk monitorering af voksne med erhvervet hjerneskade i kommunerne, og dermed heller ikke af målgruppen med kompleks erhvervet hjerneskade. Kommunerne planlægger ikke fremadrettet at foretage konkrete registreringer af gruppen af borgere med kompleks hjerneskade. Kommunerne vurderer det i højere grad relevant, at følge udviklingen i målgruppen mere bredt, idet det vil give kommunerne et bredere billede af behov og udviklingsmuligheder.

Såfremt der skal arbejdes mere systematisk med monitorering, vurderes det at forudsætte, at der nationalt defineres kriterier for ny indberetning og tilretning af eksisterende datakilder. Det skal i den forbindelse understreges, at hvis monitoreringen skal bidrage til en bedre praksis – og eksempelvis kunne give et indblik i omkostningseffektiviteten af en given indsats – så vil det være nødvendigt at datakilderne kobles, så der kan gives et overblik på tværs af sundheds-, social-, beskæftigelses- og specialundervisningsområdet, idet kommunal rehabilitering er sammensat af indsatser på tværs af områderne.

3 HØJT SPECIALISEREDE INDSATSER OG TILBUD

3.1 DEFINITION PÅ HØJT SPECIALISEREDE TILBUD

Under henvisning til Socialstyrelsens definitioner af et højt specialiseret tilbud og beskrivelse af de højt specialiserede indsatser omfatter den centrale udmelding de indsatser og tilbud, der med et rehabiliterende sigte, iværksættes som et tidsbestemt forløb i fase III med henblik på, at borgeren opnår bedst mulig funktions- og evne efter en erhvervet hjerneskade. Indsatserne er organiseret som et sammenhængende, multidisciplinært og helhedsorienteret forløb, hvor timingen og den faglige koordination er afgørende.

De højt specialiserede sociale indsatser er rettet mod målgrupper, der i antal er meget små, og hvor der er meget begrænset underlag for at opbygge specialiseret viden, eller målgrupper, hvor der er kompleksitet i problemstillingen eller flerhed af problemstillinger, som kræver faglig specialviden, herunder tværfaglig viden.

De højt specialiserede indsatser og tilbud kan bestå af indsatser på et "matrikelbundet" tilbud. Tilsvarende kan indsatserne bestå af "matrikelløse" tilbud, som varetages af et tværfagligt udgående team.

3.2 HØJT SPECIALISEREDE TILBUD I NORDJYLLAND

Under henvisning til Socialstyrelsens definition på højt specialiserede indsatser og tilbud er der enighed om, at der er tre højt specialiserede tilbud i Nordjylland til målgruppen, to døgnbaserede tilbud og et ambulante tilbud: Behandlingscentret Østerskoven, Rehabiliteringscenter Strandgården og Hjerneskadecenter Nordjylland. Alle tre tilbud er matrikelbunde tilbud.

Behandlingscentret Østerskoven er et døgnbaseret neurorehabiliteringstilbud målrettet unge og voksne med kompleks hjerneskade. Der er i alt 22 pladser på tilbuddet efter lov om social service §§ 67 og 107: 6 pladser på afdelingen for borgere med erhvervet hjerneskade og 16 pladser på afdelingen for borgere med medfødt hjerneskade. Behandlingscentret Østerskoven henvender sig primært til den yngre målgruppe og har derfor et aktivt ungemiljø. Tilbuddet er en selvejende institution med driftsoverenskomst med Region Nordjylland og er beliggende i Hobro, Mariagerfjord Kommune.

Rehabiliteringscenter Strandgården tilbyder døgnbaseret neurorehabilitering til voksne med kompleks erhvervet hjerneskade. Der er i alt 10 pladser efter lov om social service § 107 på tilbuddet, der drives af Region Nordjylland. Rehabiliteringscenter Strandgården ligger på Nykøbing Mors i Morsø Kommune.

Hjerneskadecenter Nordjylland tilbyder ambulans neuropsykologisk baseret rehabilitering til børn, unge og voksne med kompleks erhvervet hjerneskade. Ydelserne gives efter lov om social service, lov om aktiv beskæftigelse, lov om aktiv socialpolitik, lov om specialundervisning til voksne, samt folkeskoleloven. Tilbuddet er placeret i Aalborg og drives af Aalborg Kommune.

3.3 KOMMUNERNES ANVENDELSE AF DE HØJT SPECIALISEREDE TILBUD

Kommunerne anvender som udgangspunkt de tre højt specialiserede tilbud i regionen. En kommune har i et enkelt tilfælde anvendt Vejle fjord Rehabilitering i Region Syddanmark.

Der er sager, hvor kommunerne ud fra en helhedsbetragtning vurderer, at det ikke er aktuelt at anvende de højt specialiserede døgntilbud til en borger med komplekse følger efter en erhvervet hjerneskade. Det kan f.eks. være sager, hvor der er tale om en forælder med mindre børn, der ønsker at blive tæt på familien eller sager, hvor borgeren af andre årsager ikke ønsker at få et døgnbaseret tilbud.

Borgerne modtager i disse tilfælde et intensivt rehabiliteringstilbud tæt på hjemmet eller i hjemmet, som et alternativ til et døgnophold på et af de højt specialiserede døgnrehabiliteringstilbud. Der sammensættes en anden relevant indsats, der oftest tager udgangspunkt i den enkelte kommunes egne indsatser til målgruppen. Nogle af ydelserne i denne indsats kan leveres fra de højt specialiserede tilbud, hvor de indgår som et delelement af borgerens samlede rehabiliteringsindsats. Det kan eksempelvis være indsatser, hvor der rekvireres neuropsykologisk supervision og intervention fra det højt specialiserede rehabiliteringstilbud, som således bidrager til det tværfaglige tilbud lokalt.

Vurderingen er, at borgerne i disse situationer samlet set ikke modtager en højt specialiseret indsats på linje med de indsatser, der udbydes af de højt specialiserede døgntilbud i regionen, men en fagligt kvalificeret indsats på avanceret/specialiseret niveau.

Tilsvarende foreligger muligheden for at levere højt specialiserede ambulante – matrikelløse – indsatser lokalt i kommunerne i det omfang det efterspørges.

4 UDFORDRINGER I FORHOLD TIL AT SIKRE DET NØDVENDIGE UDBUD AF HØJT SPECIALISEREDE INDSATSER OG TILBUD TIL VOKSNE MED KOMPLEKS HJERNESKADE

Jævnfør kommunernes indmeldinger er der umiddelbart ingen aktuelle udfordringer i forhold til forsynings-sikkerheden. Vurderingen er, at der er det tilstrækkelige udbud af højt specialiserede indsatser og tilbud og tilbagemeldingerne peger på, at indholdet i indsatserne generelt matcher kommunernes behov.

Samtidig efterspørges en fortsat udvikling af de enkelte tilbud og indsatser, så der er til stadighed er fokus på mulighederne for at omsætte den højt specialiserede indsats meningsfuldt i borgerens levede liv lokalt.

De væsentligste udfordringer for de højt specialiserede tilbud på hjerneskadeområdet vurderes at være sikring af tilbuddenes faglige og økonomiske bæredygtighed. Målgruppen til de højt specialiserede tilbud er i antal meget lille. De tre tilbud er derfor såbare i forhold til udsving i efterspørgsel. Opetholdelsen af de højt specialiserede tilbud er afhængig af en stabil efterspørgsel, der understøtter vedligeholdelsen og udviklingen af den specialiserede faglige viden på tilbuddene. Tilbuddene har en særlig opmærksomhed på, at kommunerne efterspørger nærhed og at indsatserne så vidt muligt forankres i borgerens nærmiljø ligesom der er en forventning om en høj grad af fleksibilitet i opgaveløsningen.

Aalborg Kommune og Region Nordjylland har som driftsherre for henholdsvis Hjerneskadecenter Nordjylland og Rehabiliteringscenter Strandgården gjort opmærksom på en bekymring i forhold til den fortsatte bæredygtighed på de to tilbud. Der pågår en særskilt drøftelse af det fremtidige driftsgrundlag for de to tilbud i regi af DAS.

5 SAMARBEJDE OM TILRETTELÆGGELSE OG KOORDINATION

5.1 RAMMEAFTALEN OG DET FORSTÆRKEDE SAMARBEJDE I NORDJYLLAND

Kommunerne i Nordjylland og Region Nordjylland har et tæt dialog om de højt specialiserede tilbud i landsdelen.

Det er som udgangspunkt den årlige rammeaftale for social- og specialundervisningsområdet, der danner udgangspunktet for den tværkommunale dialog om faglige udvikling, kapacitet, pladsefterspørgsel og takst-udvikling for tilbuddene på det specialiserede område. Kommunerne og Regionen har imidlertid været enige om at supplere det generelle rammeaftalesamarbejde med en mere forpligtende samarbejdsstrategi for de aller mest specialiserede tilbud. Med rammeaftalens udviklingsstrategi for 2015 blev der således indgået aftale om et forstærket samarbejde om rammeaftalens mest specialiserede tilbud med det formål at sikre, at borgerne i Nordjylland til stadighed har adgang til de fornødne højt specialiserede tilbud og kompetencer i landsdelen.

De tre højt specialiserede tilbud i Nordjylland til voksne med kompleks erhvervet hjerneskade er alle udpeget til at være omfattet af det forstærkede samarbejde¹. Aftalen indebærer bl.a., at der i situationer, hvor der er en særlig bekymring om bæredygtigheden af et af de udpegede tilbud, vil der kunne indgås aftale om iværksættelse af særlige initiativer, der kan understøtte tilbuddets fortsatte drift. Det skal dog understreges, at det forstærkede samarbejde ikke indebærer en fastfrysning af de omfattede tilbuds aktuelle organisation og ydelseskatalog. Kommunerne har, med det forstærkede samarbejde, derimod forpligtet sig på at sikre en dialogbaseret udvikling af de udvalgte tilbud, så evt. ændringer og omlægninger sker på en koordineret og styret måde, og ingen kommuner bringes i en situation med usikkerhed om sin forsyningssikkerhed.

Der er ingen af kommunerne, der har indgået andre tværkommunale/tværregionale samarbejdsaftaler om højt specialiserede sociale tilbud på hjerneskadeområdet, end de aftaler, der er indgået i fællesskab i regi af rammeaftalen.

¹ Præcisering i forhold til Hjerneskadecenter Nordjylland: Det er udelukkende de ydelser på hjerneskadeområdet, som Aalborg Kommune overtog fra det tidligere regionale tilbud Taleinstituttet, der er omfattet af det forstærkede samarbejde om de mest specialiserede tilbud.

Som beskrevet i afsnit 4 ovenfor vurderes de væsentligste udfordringer for de højt specialiserede tilbud på hjerneskadeområdet at være sikring af tilbuddenes faglige og økonomiske bæredygtighed samt løbende tilpasning af tilbud og indsatser til lokale behov og ønsker. Med udgangspunkt i samarbejdsmodellen for det forstærkede samarbejde har det konkrete samarbejdet på området derfor løbende fokus på at sikre forsyningssikkerheden af de højt specialiserede tilbud og indsatser til målgruppen, samt en løbende dialog om udviklingen af området i forhold til målgruppens behov. Dette samarbejde beskrives nærmere i det følgende.

5.2 TILTAG MED HENBLIK PÅ AT SIKRE FORSYNINGSSIKKERHEDEN FOR DE HØJT SPECIALISEREDE TILBUD

Der er i Nordjylland enighed om vigtigheden af at bevare de tre højt specialiserede hjerneskadetilbud i landsdelen. Der er samtidig en anerkendelse af, at alle tilbuddene – qua målgruppens størrelse – har et sårbart driftsgrundlag.

Med henblik på at understøtte driftsherrens generelle sikkerhed og planlægningshorisont er det på denne baggrund aftalt, at kommunerne ikke opretter nye højt specialiserede tilbud med samme indhold. Denne aftale gælder for to år ad gangen.

Det er samtidig aftalt, at driftsherrens mulighed for effektiv drift og planlægning skal styrkes gennem adgang til pålidelige oplysninger om kommunernes forventninger til efterspørgslen på det enkelte tilbud. Der indhentes hvert år således indmeldinger fra kommunerne på deres konkrete forventninger til brugen af hver af de tre højt specialiserede tilbud på hjerneskadeområdet.

Udover disse initiativer, der gælder for alle tilbuddene, er der for ét af tilbuddene, Hjerneskadecenter Nordjylland, desuden iværksat et særligt tiltag vedrørende tilbuddets finansiering. På baggrund af en alvorlig – og flerårig – bekymring for tilbuddets langsigtede bæredygtighed blev der med rammeaftalen for 2014 indgået en særlig finansieringsaftale for tilbuddet for 2014-2015. Denne aftale vil, med rammeaftalen for 2016, blive afløst af en ny aftale, der fastligger særlig finansieringsmodel for tilbuddet gældende for 2016 og frem.

5.3 TILTAG MED HENBLIK PÅ AT SIKRE FAGLIG UDVIKLING AF OMRÅDET

For at sikre en tæt dialog mellem kommunerne og driftsherrerne om den faglige udvikling af de højt specialiserede tilbud er det aftalt, at driftsherrerne hvert år skal udarbejde en årsrapport med den aktuelle status og de fremadrettede planer for tilbuddets faglige udvikling. På baggrund af årsrapporterne skal kommunerne for hvert af de højt specialiserede tilbud indmelde myndigheds ønsker til eventuelle ændringer og faglig udvikling. Årsrapporterne og de kommunale indmeldinger behandles herefter i DAS.

Det er desuden aftalt, at der for hvert tilbud kan sammensættes et fagligt dialogforum – et såkaldt "aftagerpanel" – med henblik på faglig drøftelse af ønskerne til det enkelte tilbuds udvikling. Det faglige dialogforum sammensættes med repræsentation af driftsherrer samt et udvalg af fagpersoner fra myndighedssiden, der har kendskab til tilbuddets målgruppe.

Muligheden for at nedsætte et fagligt dialogforum for det enkelte tilbud har hidtil kun været anvendt i begrænset omfang, men der har i starten af 2015 konkret været nedsat en faglig gruppe, der har haft til opgave at drøfte og beskrive de højt specialiserede ydelser på Hjerneskadecenter Nordjylland/Taleinstituttet. Erfaringerne fra dette arbejde har været så gode, at modellen med at nedsætte faglige aftagerpaneler for de enkelte tilbud fremover forventes at blive benyttet mere fast til at sikre en løbende og tæt dialog mellem driftsherren og myndighed om en fortsat udvikling af fleksible højt specialiserede indsatser, der kan tilpasses individuelt, så de giver mest mulig mening i forhold til den enkelte borgers levede liv.

Udover den tilbudsspecifikke dialog med de højt specialiserede tilbud til voksne med erhvervet hjerneskade, har der de seneste år været iværksat en række mere brede initiativer med henblik på at sikre det brede perspektiv på hjerneskadeområdet, og koordineringen på tværs af områderne: social, sundhed, beskæftigelse og specialundervisning. I den forbindelse er der udarbejdet en sygdomsspecifik sundhedsaftale under Sundhedsaftalen i Region Nordjylland. Der arbejdes videre i næste generation af sundhedsaftaler med en tidlig struktureret dialog omkring udskrivelser. Derudover har kommunerne samarbejdet om kompetenceudvikling i Det Nordjyske Uddannelsesprogram, og der findes endvidere et netværk for hjerneskadekoordinatører i Nordjylland.