



Socialstyrelsen

Specialiseringsniveauer

Den nationale
koordinationsstruktur

Januar 2021

Viden til gavn

Indhold

Indledning	2
Specialisering på social- og specialundervisningsområdet.....	2
Målgrupper med behov for højt specialiserede indsatser	2
Den højt specialiserede indsats	3
Forudsætninger for udvikling og opretholdelse af specialisering	4
Specialiseringsniveauer	5

Indledning

Socialstyrelsen skal gennem den nationale koordinationsstruktur følge udviklingen i målgrupper, tilbud og indsatser på det mest specialiserede social- og specialundervisningsområde. Styrelsen skal gradvist opbygge viden om målgrupperne, deres indsatsbehov og de tilbud, der findes til dem, med henblik på at sikre, at tilbudsstrukturen indeholder et fornødent udbud af højt specialiserede tilbud og indsatser.

Det mest specialiserede social- og specialundervisningsområde består af indsatser til målgrupper, der er meget små eller har så komplekse behov, at kommunerne hver for sig ikke har det fornødne underlag for at kunne udvikle og opretholde faglig specialviden. Der er behov for en særlig koordinering på tværs af kommuner og regioner med det formål at opnå den fornødne specialisering i tilbud og indsatser til målgrupperne.

I det følgende beskrives de overordnede og generiske kriterier, der ligger til grund for Socialstyrelsens arbejde med at identificere, beskrive og analysere de målgrupper, tilbud og indsatser, der er omfattet af den nationale koordinationsstruktur.

Specialisering på social- og specialundervisningsområdet

Begrebet "specialisering" er et omdrejningspunkt for den nationale koordinationsstruktur. Specialisering opstår, når en bestemt indsats eller funktion etableres med det formål at opfylde et særligt behov. Det betyder, at specialiseringen bliver til i samspillet mellem en målgruppes særlige behov, den specialiserede indsats, der kan imødekomme dette behov og de forudsætninger, der skal være til stede for, at specialiseringen og den dertil hørende ekspertise kan udvikles og opretholdes.

Specialisering på det specialiserede socialområde og på specialundervisningsområdet kan derfor afdækkes ved at stille følgende spørgsmål:

- Hvad er de særlige problemstillinger og behov hos målgruppen?
- Hvad karakteriserer den indsats, der kan imødekomme dette behov?
- Hvilke forudsætninger skal være til stede for, at de tilbud, der leverer indsatsen, kan udvikle og opretholde en høj specialisering og ekspertise?

Målgrupper med behov for højt specialiserede indsatser

Socialstyrelsen fastlægger løbende, hvilke konkrete målgrupper der er omfattet af den nationale koordinationsstruktur ud fra to kriterier, hvoraf mindst ét skal være opfyldt:

- målgrupper, der er meget små, og hvor der er meget begrænset underlag for at opbygge specialiseret viden

- målgrupper, hvor der er kompleksitet i målgruppernes problemstilling eller en flerhed af problemstillinger, som kræver faglig specialviden, herunder tværfaglig viden

Med udgangspunkt i den definition af begrebet "målgruppe", som findes i Socialstyrelsens begrebsbase, forstås en målgruppe i denne sammenhæng som en "gruppe, hvis medlemmer en indsats er rettet imod". I den nationale koordinationsstruktur defineres en målgruppe derfor som en gruppe af borgere, der er meget lille eller har meget komplekse problemstillinger, og som har et sammenligneligt behov for en højt specialiseret indsats. Et inklusionskriterium for en given målgruppe vil således være, at der er tale om en særlig funktion eller indsats, der er målrettet netop denne gruppes særlige problemstillinger og behov. Mens et eksklusionskriterium tilsvarende vil være, at de indsatser, der gives til målgruppen også er relevante for en bredere målgruppe eller målgrupper med lignende problemstillinger.

Vejledende for Socialstyrelsens vurdering af målgruppernes størrelse er, at der er under 1.000 borgere på landsplan. Det svarer til forståelsen af, hvornår et handicap i Danmark defineres som sjældent¹. Den enkelte kommune vil kun sjældent opleve at have borgere i målgruppen, og i nogle kommuner kan der gå flere år imellem.

Vejledende for Socialstyrelsens vurdering af kompleksitet er, at der enten er tale om en særlig sværhedsgrad af den enkelte problemstilling eller en særlig flerhed af problemstillinger, som skaber behov for en højt specialiseret indsats og ekspertise².

Fælles for målgrupperne er, at de har behov for en faglig specialviden eller en særlig indsats, der ikke kan opretholdes og udvikles i den enkelte kommune. Der er derfor typisk behov for et særligt samarbejde på tværs af kommuner eller regioner med henblik på at udvikle og opretholde den højt specialiserede indsats og ekspertise, som kan imødekomme målgruppens særlige behov.

Den højt specialiserede indsats

Den højt specialiserede indsats, som kan imødekomme målgruppernes særlige behov, er karakteriseret ved at kræve særlig viden og kompetencer, ligesom der kan være behov for en særlig koordinering af de forskellige elementer i indsatsen for at skabe sammenhæng i den enkelte borgers forløb.

Målgruppens ofte komplekse problemstillinger kan betyde, at den samlede indsats er både tværfaglig og tværsektoriel med henblik på at imødekomme den enkelte borgers samlede behov. Indsatsen kan bestå af en særlig sammensætning af ydelser i form af fx særlige metoder, teknologi og fysiske rammer, der er tilpasset den enkeltes behov.

Der kan desuden være behov for at koordinere på tværs af kommunegrænserne inden for de enkelte regioner, og der kan i nogle tilfælde være behov for tværregional og national koordinering.

Den højt specialiserede indsats kan leveres i form af fx døgnindsatser, dagindsatser, udgående indsatser, rådgivningsydelser, specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand m.v.

¹ <https://socialstyrelsen.dk/handicap/sjaeldne-handicap> og *National strategi for sjældne sygdomme - Statusevaluering og anbefalinger til den fremtidige indsats*. Sundhedsstyrelsen, 2018

² Jf. definitionen af "målgruppekompleksitet" på socialebegreber.dk

Den højt specialiserede indsats leveres ikke nødvendigvis samlet af ét tilbud, men kan leveres i et samarbejde mellem flere tilbud – enten matrikelløst eller matrikelfast. Matrikelfaste indsatsler bliver leveret på et fysisk tilbud med et højt specialiseret vidensmiljø, mens matrikelløse indsatsler bliver leveret i borgerens nærmiljø og indeholder minimum en eller flere borgerrettede delindsatsler, der udgår fra et højt specialiseret tilbud eller vidensmiljø. Det afgørende er, at den relevante faglige specialviden og de nødvendige kompetencer er til stede og indgår i den borgerrettede indsats. En højt specialiseret matrikelløs indsats vil således være kendetegnet ved, at en eller flere delindsatsler leveres af fagpersoner fra et højt specialiseret tilbud eller vidensmiljø.

Forudsætninger for udvikling og opretholdelse af specialisering

For at et tilbud kan udvikle og opretholde den fornødne specialisering og ekspertise i forhold til en given målgruppe, skal en række forudsætninger være opfyldt.

En grundlæggende præmis for udvikling af specialisering er, at tilbuddet leverer indsatsler til en afgrænset målgruppe med et sammenligneligt indsatsbehov. I den nationale koordinationsstruktur gælder det de målgrupper, der er identificeret på baggrund af ovennævnte kriterier om volumen og kompleksitet.

Udvikling af ekspertise sker i et samspil mellem uddannelse, erfaring og aktivitet. Medarbejderne i et tilbud skal have relevante uddannelsesmæssige kompetencer, erfaring i anvendelsen af dem samt mulighed for at udvikle og vedligeholde kompetencer og erfaring gennem en aktiv praksis. Eller sagt med andre ord tager udvikling af ekspertise på social- og specialundervisningsområdet afsæt i princippet om, at øvelse gør mester – i kombination med de rette uddannelsesmæssige kompetencer.

For at kunne udvikle og opretholde en høj specialisering og den dertil hørende ekspertise er det således afgørende, at følgende fire forudsætninger er opfyldt:

- **Borgerflow:** Tilbuddet skal på årsbasis yde indsatsler eller borgerrettede rådgivningsforløb til så mange borgere i en given afgrænset målgruppe, at fagpersoner i tilbuddet har mulighed for at udvikle og vedligeholde faglig specialviden og kompetencer på et højt specialiseret niveau.
- **Medarbejdervolumen:** Der skal indgå så mange fastansatte medarbejdere i den borgerrettede del af indsatsen, at de har mulighed for at udvikle et robust og bæredygtigt fagligt miljø omkring den højt specialiserede indsats eller ekspertise til målgruppen.
- **Praksiserfaring:** De fastansatte medarbejdere i tilbuddet bør samlet set have en omfattende og praksisbaseret erfaring med relevante sociale indsatsler, specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand mv. eller borgerrettede rådgivningsforløb til målgruppen.

- Kompetencer: Det er endvidere en forudsætning, at den faglige specialviden og de særlige kompetencer, der vurderes som afgørende i en højt specialiseret indsats til målgruppen er til stede i indsatsen.

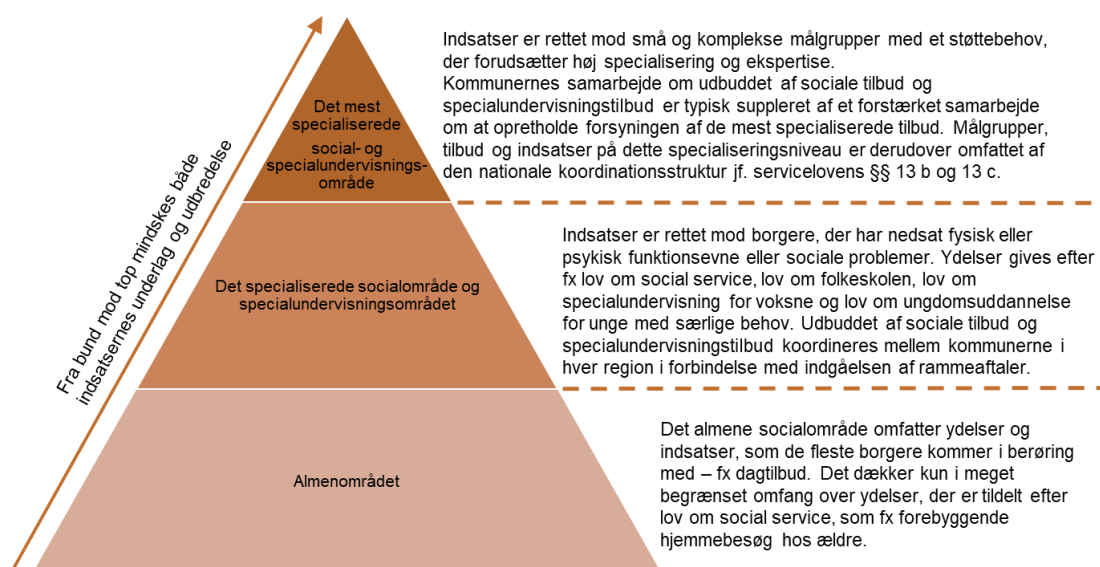
Specialiseringsniveauer

Specialisering i sociale indsatser og på specialundervisningsområdet kan gradueres i flere niveauer på baggrund af en samlet vurdering af målgruppens størrelse, kompleksiteten i målgruppens støttebehov og kravet til faglig ekspertise. Jo mere sjældent, jo mere komplekst og jo større krav til faglig specialviden – desto mere specialiseret er den indsats, der kan imødekomme behovet.

Antallet af niveauer i gradueringen er i udgangspunktet betinget af muligheden for at identificere faglige in- og eksklusionskriterier og tærskelværdier, som kan operationaliseres. I fastlæggelsen af specialiseringsniveauer bør der supplerende være opmærksomhed på eventuelle juridiske implikationer. Kriterier og antal af specialiseringsniveauer kan have betydning for hvordan målgrupper/tilbud indplaceres i specialiseringsniveauerne og i forlængelse heraf hvilken eventuel regulering og/eller støtte disse underlægges.

Med udgangspunkt i ovenstående faglige forståelse af specialisering har Socialstyrelsen udarbejdet en overordnet graduering i forskellige specialiseringsniveauer, som er illustreret i figur 1 og beskrevet nedenfor. Socialstyrelsen har i den aktuelle beskrivelse ikke adresseret eventuelle juridiske implikationer ud over, at det mest specialiserede social- og specialundervisningsområde er omfattet af den nationale koordinationsstruktur (jf. servicelovens §§ 13 b og 13 c).

Figur 1: Specialiseringsniveauer på det specialiserede socialområde og på specialundervisningsområdet



Almenområdet

Der eksisterer en relativt velbeskrevet skelnen mellem almenområdet på den ene side og det specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet på den anden. Hvor det almene område dækker over de generelle velfærdsydelser og indsatser, som de fleste mennesker kommer i berøring med i løbet af livet, dækker det specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet over de indsatser, der primært er rettet mod mennesker, der er socialt udsatte eller har fysiske og psykiske funktionsnedsættelser.

Det almene område omfatter almene serviceydelser som fx dagtilbud. Det dækker kun i meget begrænset omfang over ydelser, der er tildelt efter lov om social service, som fx forebyggende hjemmebesøg hos ældre.

Det almene undervisningsområde omfatter den almindelige undervisning i folkeskolen og frie grundskoler samt støtte til elever, der får støtte i almenundervisningen (både under og over 9 ugentlige timer).

Det specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet

Indsatserne på det specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet er rettet mod borgere, der har nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer. På dette specialiseringsniveau er der for socialområdets vedkommende tale om ydelser, der gives efter lov om social service, og om tilbud, der er omfattet af lov om socialtilsyn. På specialundervisningsområdet er der fx tale om ydelser, der gives efter lov om folkeskolen, lov om specialundervisning for voksne og lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov.

Borgernes støttebehov kan variere fra at være afgrænset og relativt enkelt til et støttebehov, som kan være mere kompleks at udrede og tilrettelægge den rette indsats i forhold til.

Målgrupper med behov for indsatser på dette niveau har en volumen og et støttebehov, hvor der i mange kommuner vil være et tilstrækkeligt underlag af borgere for at opbygge og vedligeholde den fornødne faglige viden. For enkelte målgrupper vil der være et behov for samarbejde på tværs af kommuner inden for en region for at opnå tilstrækkelig volumen i indsatserne.

Udbuddet af sociale tilbud og specialundervisningstilbud koordineres mellem kommunerne i hver region i forbindelse med indgåelsen af rammeaftaler.

Det specialiserede socialområde spænder over både tildelingen af et enkelt hjælpemiddel samt længerevarende ophold på botilbud for voksne eller døgninstitutioner for børn og unge.

Specialundervisningsområdet spænder over både undervisning i den almindelige klasse, hvor eleven får støtte i mindst 9 ugentlige timer samt undervisning i specialklasser og på specialskoler.

Det mest specialiserede social- og specialundervisningsområde

Indsatserne på det mest specialiserede socialområde og området for den mest specialiserede specialundervisning og specialpædagogisk bistand mv. er rettet mod målgrupper, der er meget små, eller som har så komplekse problemstillinger, at de enkelte kommuner vil have et meget begrænset underlag for at opbygge den nødvendige faglige specialviden.

Borgerne vil typisk have et støttebehov, som det kan være komplekst både at udrede og tilrettelægge den rette indsats i forhold til. Indsatserne består ofte af en kombination af flere specialiserede ydelser, hvor der forudsættes en høj grad af tværfaglig og tværsektoriel koordinering, en faglig specialviden og et indgående kendskab til og erfaring med den konkrete målgruppe. Der kan også være tale om et behov for ydelser med forskellige niveauer af specialisering fx i form af et mindre støttebehov i folkeskolen og et samtidigt behov for højt specialiserede sociale indsatser,

Den højt specialiserede indsats er ikke udbredt til mange lokale tilbud, men vil ofte kun være tilgængelig relativt få steder i landet. Det kan fx være via tilbud, der dækker en eller flere regioner, men også tilbud der har en landsdækkende funktion.

På dette specialiseringsniveau er kommunernes samarbejde om udbuddet af sociale tilbud og specialundervisningstilbud derfor typisk suppleret af et forstærket samarbejde om at opretholde forsyningen af de mest specialiserede tilbud. Rådgivning om særlige handicapområder koordineres af VISO under Koordinering af Specialrådgivning, og målgrupper, tilbud og indsatser på dette specialiseringsniveau er derudover omfattet af den nationale koordinationsstruktur jf. §§ 13 b og 13 c. Det nationale niveau har til formål at understøtte det allerede eksisterende samarbejde og sikre udbuddet af tilbud og indsatser til målgrupper, der er så små eller har så komplekse behov, at det selv på regionalt niveau kan være en udfordring at opretholde den fornødne specialisering.



Socialstyrelsen

Socialstyrelsen
Edisonsvej 1
5000 Odense C
Tlf.: 72 42 37 00

www.socialstyrelsen.dk

april 2021