



Bilag 2 - Redegørelse om status på ”Balance i Hjemmeplejen”

Hjemmeplejen i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har igennem en længere periode været præget af en række ubalancer, som har resulteret i merforbrug. I 2005 og 2006 var merforbruget hhv. ca. 36 mio. kr. og ca. 41 mio. kr. Det forventede merforbrug i hjemmeplejen i 2007 er ca. 38,7 mio. kr.

Baggrunden for ubalancen i hjemmeplejen er en række strukturelle udfordringer, som vanskeliggør styringen på området. Nogle af de væsentligste udfordringer er:

- *Forudsætninger for styringsmodellen:* Der er ikke tvivl om, at hjemmeplejen udgør et af de mest styringskomplekse områder under Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Det skyldes blandt andet, at hjemmeplejen er kendetegnet ved en høj grad af detailstyring som følge af lovgivningen vedr. frit valg, adskillelse af myndighed og leverandør, hensynet til borgernes retssikkerhed mv. I praksis har kommunens kvalitetsstandarder i kombination med bl.a. timepriser stor betydning for styringen på området. I relation hertil er også dokumentation af tildelte og leverede ydelser af stor betydning for styringen.

Som følge af styringskompleksiteten er det vigtigt, at bl.a. kvalitetsstandarderne, den styringsrelaterede it-understøttelse samt øvrige styringsredskaber understøtter den løbende styring bedst muligt.

- *Fluktuationer i efterspørgslen:* Lovgivningen samt tidligere trufne styringsinitiativer medfører, at hjemmeplejen primært styres på basis af de løbende aktivitetsforudsætninger. Ændringer i aktiviteten slår således direkte igennem i styringen, idet aktivitetsændringer i princippet skal medføre øjeblikkelige tilpasninger af ressourceplanlægning og –anvendelse. Dette styringsvilkår har i praksis stor betydning, da hjemmeplejen er karakteriseret ved væsentlige fluktuationer i efterspørgslen. Det skyldes fx løbende (daglige) ændringer i leveringen, når borgere indlægges, aflyser, holder ferie eller får behov for akutte besøg af forskellige årsager. Herudover følger markante aktivitetsomlægninger i hjemmeplejen som følge af en udskiftning/rotation af borgere svarende til ca. 5-6.000 borgere om året.

Det er en væsentlig styringsmæssig udfordring, at disse ændringer er vanskelige at forudsige og dermed at planlægge efter. Samtidig er det en forudsætning for den økonomiske balance i hjemmeplejen, at ressourceanvendelsen hele tiden er tilpasset aktivitetsniveauet.

Økonomistaben

Sjællandsgade 40, -G110
2200 København N

Telefon
3530 3763

E-mail
SH16@suf.kk.dk

EAN nummer
5798009290601

www.kk.dk

- *Fravær og rekruttering:* Fravær og rekrutteringsudfordringer er med til at vanskeliggøre styringen i hjemmeplejen, da disse udfordringer medfører uforudsigelighed i ressource- og vagtplanlægningen. Samtidig medfører fravær og rekrutteringsvanskeligheder, at hjemmeplejen bliver mere afhængig af dyrere ekstern arbejdskraft fra vikarbureauerne, hvilket medfører en mærkbar belastning af hjemmeplejens økonomi.

Med henblik på at genoprette balancen og nedbringe merforbruget har Sundheds- og Omsorgsforvaltningen igangsat en større indsats, kaldet 'Balance i hjemmeplejen', med henblik på at adressere de forskellige strukturelle udfordringer i hjemmeplejen. Det vil kræve et langt sejt træk, hvor forskellige initiativer igangsættes i flere tempi. Ligeledes må konkrete effekter af initiativerne forventes at blive realiseret over en længere periode.

I relation hertil har forvaltningen allerede igangsat en række initiativer med henblik på at styrke den grundlæggende styringsstruktur i forhold til hjemmeplejen. Initiativerne falder inden for følgende delvist overlappende kategorier:

- Styrkelse af samarbejdsrelationer med fokus på dialog, sparring og opfølgning
- Styrkelse af centrale styringsværktøjer
- Styrkelse af videngrundlaget gennem en række dybdegående analyser

Der er tale om initiativer, som ikke kan forventes at have en direkte målbar effekt på den økonomiske balance i hjemmeplejen. Derimod forventes initiativerne at have en række indirekte effekter. Endvidere er de med til at skabe de nødvendige forudsætninger for, at forvaltningen kan arbejde videre med en række projekter målrettet helt specifikke udfordringer i driften.

Initiativerne er følgende:

- Intensiveret opfølgning
- Øget anvendelse af ledelsesinformation
- Udarbejdelse af strategi for ledelsesinformation
- Ny styringsmodel for sygeplejen
- Ny controllingsmodel for forvaltningen
- Udvikling af nyt koncept for kvalitetsstandarder
- Timeprisanalyse af hjemmeplejen og
- Analyse af lønpolitik.

Nedenfor følger en gennemgang af de indsatser, der skal forbedre balancen i hjemmeplejen

Intensiveret opfølgning

Økonomistaben har intensiveret de løbende økonomistatusmøder med Pensions- og Omsorgskontorerne og Ældrekontorerne for at være i et tæt samspil med lokalområderne om de økonomiske udfordringer og for at øge fokus på behovet for at styrke sammenhængen og koordineringen mellem henholdsvis bestiller- og udførerfunktion.

Formålet med statusmøderne er primært at afdække lokale udfordringer i de respektive lokalområder samt drøfte de initiativer, der er igangsat eller skal igangsættes med henblik på at komme i budgetmæssig balance. På møderne er det også blevet drøftet, hvordan styringsredskaber og nøgletal kan forbedres.

Øget anvendelse af ledelsesinformation

For at styrke styringsgrundlaget på ældre- og P/O-kontorer har Dokumentationsstaben udviklet et standardiseret datasæt, som udarbejdes med faste intervaller. Datasættet indeholder relevante nøgletal om udviklingen i borgerprofiler, ydelser og timer og kan dermed bruges som et fælles styringsredskab for ældre- og P/O-kontorer. Redskabet er centralt i forhold til at forstå indtægtsgrundlaget i hjemmeplejen og dermed en del af baggrunden for de økonomiske ubalancer i hjemmeplejen. Næste skridt er at få indarbejdet relevante økonomiske nøgletal i datasættet.

For at skabe erfaringer med at bruge datasættet nedsatte Dokumentationsstaben en arbejdsgruppe på tværs af P/O- og ældrekontorer. Gruppens opgave var for det første at udrydde fejlvisitationer, som blev identificeret via udtræk i KOS. Dernæst arbejdede gruppen med at forbedre overensstemmelsen mellem leverede og visiterede timer. Denne opgave involverede også analyse af de tilknyttede borgerprofiler.

Udarbejdelse af strategi for ledelsesinformation

I 2006 igangsatte Sundheds- og Omsorgsforvaltningen et arbejde omkring hvert kvartal at samle såvel økonomi- som aktivitetstal vedrørende blandt andet hjemmeplejeområdet i den såkaldte kvartalsrapport. Arbejdet omkring kvartalsrapporterne er fortsat genstand for udvikling og forbedringer og forvaltningen er i den forbindelse ved at udarbejde en strategi for ledelsesinformation.

Strategien er baseret på en kortlægning af informationsbehovet hos forvaltningens mange forskellige styringsagenter samt en kortlægning af forvaltningens ledelsesinformationssystemer. Strategien omfatter bl.a. oplæg til forvaltningens væsentligste styringsparametre samt anbefalinger om implementeringskaldence. Strategien forventes færdig i oktober.

Standardiseret opfølgingsredskab på tværs af lokalområderne

Ældrekontorerne er i gang med at udvikle et fælles detailstyringskoncept, som skal anvendes i økonomistyringen vedr. driften i hjemmeplejen af hhv. ældrekontorer og de decentrale enheder. Styringsredskabet bliver opbygget af omkring 4 basismoduler, der bruges til kapacitetsstyring, resultatopgørelse, produktivitetsopgørelse og aktivitetsstyring. Herudover udvikles to moduler, der vedrører datadisciplin og nøgletal, som kan anvendes til benchmark på tværs af lokalområderne. Dermed vil redskabet også kunne understøtte en mere systematisk videndeling.

Udviklingen af styringsværktøjet er baseret på en tilbunds gående kortlægning af de nuværende økonomistyringsprocesser i lokalområderne. Prototypen på styringsredskabet skal præsenteres for ældrecheferne primo november 2007 og for hjemmeplejelederne ultimo november 2007. Selve implementeringen af redskabet vil foregå primo 2008. Da der pt. er stor variation i økonomistyringen i lokalområderne implementeres styringsredskabet trinvist efterhånden, som hjemmeplejeledere mv. opnår de fornødne kompetencer.

Ny styringsmodel for sygeplejen

Center for Faglig Udvikling og Økonomistaben har sammen igangsat udviklingen af en ny styringsmodel for sygeplejen. Det overordnede formål med styringsmodellen er at understøtte såvel faglig som økonomisk bæredygtighed i relation til sygeplejen.

Modellen skal således konstrueres, så den på den ene side giver sygeplejerskerne mulighed for at arbejde fleksibelt og situationsorienteret og på den anden side skaber klare incitament til effektiv arbejdstilrettelæggelse og samlet budgetoverholdelse i de enkelte sygeplejeeenheder.

En af de vigtigste opgaver i forbindelse hermed er at skabe sammenhæng mellem kvalitetsstandarder og ydelsesbeskrivelser for sygeplejen og den underliggende økonomi. En anden vigtig opgave er at sikre afklaring vedr. en række strukturelle faktorer, som kan indvirke på styringsmulighederne vedr. sygepleje. Det drejer sig bl.a. om udviklingen i sundhed, som indebærer flere borgere med kroniske lidelser samt udviklingen i hospitalsforløb med fortsat faldende liggetid på hospitalerne.

Som udgangspunkt forventes kortlægningen af styringsrelevante temaer vedr. sygeplejen at løbe frem til primo 2008. Selve udviklingen af modellen vil ske i løbet af 2008, således at det nye styringskoncept forventes endeligt klar til fuld implementering i forbindelse med budget 2009.

I forbindelse med at hjemmesygeplejen blev udskilt fra frit valgområdet, er det blevet muligt at identificere nogle strukturelle ubalancer. En indikation herpå fås ved sammenligning med udgifterne til hjemmesygepleje for de øvrige 6-byer, jf. nedenstående tabel:

Nettodriftsudgifter til hjemmesygepleje – budget 2007

Kr. pr. 65+ årige	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	København
Hjemmesygepleje	4.807	2.379	3.268	-	3.381	2.433

Denne sammenligning tyder således på, at serviceniveauet og dermed budgettet vedr. hjemmesygepleje er fastsat for lavt. Det lave udgiftsniveau skal endvidere ses i sammenhæng med, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningens afdækning af sundhedsprofiler i foråret 2007 viser, at ældre københavnere er karakteriseret ved mere sygdom end ældre i resten af landet. Sundhedsudgifterne til indlæggelser og ambulans behandler er således 28 pct. højere i København end for landet som helhed.

En dårligere sundhedsprofil vil alt andet lige medføre en større efterspørgsel efter sygepleje. Dette er dermed endnu en indikation på, at det grundlæggende budget til sygepleje muligvis bør revideres.

Ny controllingmodel for forvaltningen

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er ved at opstarte en udviklingsproces med henblik på en gennemgribende styrkelse af forvaltningens økonomiske såvel som fagligt orienterede controlling. Denne proces skal tillige ses i lyset af arbejdet med strategier om Ledelsesinformation. Hensigten med konceptet er at skabe et bedre styringsgrundlag i form af bedre ledelsesinformation og bedre styringsredskaber. Målet er at opnå en bedre sammenhæng mellem den daglige drift og forvaltningens overordnede mål, som er formuleret i mission, vision og diverse politikker.

Der lægges op til en trinvis udviklingsproces, hvor der først fokuseres på at styrke den operationelle controlling, herunder budgetopfølgning, opfølgning på overholdelse af lovgivning ol. Endvidere skal der skabes større overblik over sammenhængene mellem aktivitetsniveau og økonomi.

Næste skridt er at gøre forvaltningens konsulentfunktioner mere proaktive, således at de i højere grad end i dag er med til at drive udviklingen af driftsorganisationen og i den forbindelse bidrager til at vende ubalancer, inden der opstår større problemer. Denne fase handler i høj grad om at udvikle rolle- og ansvarsfordelingen på tværs af forvaltningen med henblik på at udnytte de synergier, der opstår, når de forskellige niveauer i forvaltningen understøtter hinanden på optimal vis.

Sidste trin er implementering af egentlig strategisk controlling, som i højere grad kan understøtte den strategiske udvikling af forvaltningen.

Dvs. at den ledelsesinformation, som er resultatet af controllingen (fx effektmålinger) systematisk skal indgå direkte i strategiudviklingen, herunder i justeringer af eksisterende strategier.

I forbindelse med udviklingen af controllingen er det væsentligt, at der skabes ejerskab på tværs af forvaltningen. Derfor opstartes processen med en præsentation af konceptet for lederkredsen samt de medarbejdere, der involveres direkte i arbejdet. Ligeledes vil det efterfølgende kortlægnings- og udviklingsarbejde også være kendetegnet ved at være en fælles indsats på tværs af forvaltningen.

Sideløbende med den gennemgribende videreudvikling af controllingen gennemføres en række mindre procesforbedringer af den nuværende controlling. Der er tale om initiativer, som kræver en relativt begrænset indsats, og som forventes hurtigt at føre til forbedringer i økonomistyringen. Det drejer sig bl.a. om øget standardisering af de metoder, der anvendes i forbindelse med udarbejdelse af prognoserne. Ligeledes omfatter det implementering af en proces vedr. afstemning af budgetgrundlaget i lokalområderne allerede i starten af året. Hensigten hermed er at forbedre grundlaget for den løbende økonomistyring hen over året.

Udvikling af nyt koncept for kvalitetsstandarder

Parallelt med 'Balance i hjemmeplejen' udvikler Dokumentationsstaben i 2007 et nyt koncept for kvalitetsstandarder. Formålet er både at gøre standarderne mere brugervenlige for borgerne og for medarbejderne. Endvidere vil konceptet forbedre kvalitetsstandardernes anvendelighed i forhold til deres funktion i den overordnede styring mellem serviceniveau og økonomi.

Herunder udarbejdes der pakkemoduler for personlig pleje og praktisk hjælp, som skal sikre en mere ensartet og smidig tildeling af hjælp og større fleksibilitet i udførelsen. Pakkemodulerne afprøves i første halvdel af 2008 i ét hjemmeplejedistrikt. Med implementeringen af en ny version af KOS forventes det nye koncept at kunne udrulles bredt primo 2009.

Timeprisanalyse af hjemmeplejen

Medio 2007 er der udarbejdet en initial benchmarkanalyse af timepriserne i hjemmeplejen med fokus på at identificere de elementer af driften, hvor der kan forventes besparelser gennem effektivisering. Analysen var baseret på et spinkelt datagrundlag med væsentlige usikkerheder og kan derfor primært anvendes som en første indikator i forhold til effektiviseringsmuligheder samt gevinsten forbundet hermed.

Analyse af lønpolitik

I løbet af vinteren 2007/08 gennemføres en analyse af lønpolitikken i de decentrale enheder. Analysen skal skabe klarhed over den faktiske situation, herunder variationer i nuværende praksis mellem de enkelte enheder samt komme med fremadrettede forslag. Væsentligt for de fremadrettede forslag er, at de skal understøtte en ensartet lønpolitik på tværs af forvaltningen samt sikre optimering af anvendelsen af lønincitamenter inden for de budgetmæssige rammer.

Afrunding

I takt med at ovennævnte initiativer er gennemført og/eller indarbejdet som en del af styringspraksis, vil der sideløbende blive arbejdet med konkrete problematikker i forhold til detailstyringen i hjemmeplejen.

I relation hertil kan det være relevant at gribe fat i nogle af de konklusioner, som er kommet ud af timeprisanalysen, men konklusioner på andre analyser eller initiativer kan være tilsvarende relevante. Ved udvælgelsen af konkrete fokusområder er det væsentligt, at der foretages en vurdering af, hvor stor en risiko pågældende område udgør i forhold til balancen i hjemmeplejen.

Nedenstående figur illustrerer en række af de overordnede områder, der påvirker udgiftsniveauet, og som derfor kan være relevante indsatsområder.



Forvaltningen vil fremadrettet arbejde mere fokuseret med afdækning af risikoområder i forhold til detailstyringen af hjemmeplejeområdet.

Som det fremgår af ovenstående initiativer arbejder Sundheds- og Omsorgsforvaltningen målrettet hen imod budgetoverholdelse fra 2009. Det er dog meget usikkert, om det er muligt at komme i mål hvad angår hjemmesygeplejeområdet, blandt andet som følge af de strukturelle udfordringer og hele problematikken omkring det budgetmæssigt meget lave serviceniveau.