



Bilag 2

9. januar 2007

Sagsnr.: 1101-265060

Dok.nr.: 2007-3798

Forslag til besvarelse til protokollat nr. 1/2006 om priskravene til hjemmeplejeydelser. Besvarelsen fremlægges på SOU møde den 18. januar 2007

Med udgangspunkt i revisionsprotokollat nr. 1/2006 om større undersøgelse til Sundheds- og Omsorgsudvalget og Socialudvalget vedrørende Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Socialforvaltningen vedrørende priskravene til hjemmeplejeydelser i fritvalgsordningen er formålet med dette notat at beskrive de tiltag, som Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har iværksat og fremadrettet vil iværksætte på baggrund af revisionens anbefalinger.

Revisionen fremhæver i protokollatet, at fastsættelsen af timepriser på hjemmeplejeområdet er kompliceret. Lovgivningen er ikke entydig og fortolkningen heraf er en stadig udfordring.

I beregningen af timepriser skal der foretages en opgørelse over omkostninger og en opgørelse over aktiviteter. For så vidt angår opgørelsen over omkostningerne, er revisionsdirektoratets overordnede indtryk, at forvaltningens opgørelse af de samlede omkostninger til praktisk og personlig hjælp er detaljerede og dokumenterede og umiddelbart indeholder alle væsentlige direkte og indirekte omkostninger.

For så vidt angår opgørelsen af aktiviteter finder revisionen det beklageligt, at lovgivningens krav om opgørelse af leverede timer ikke efterleves til fulde. Der er flere problemstillinger, som revisionen fremhæver, at der skal tages hånd om.

Til orientering kan oplyses, at der pågår et arbejde mellem Socialministeriet og Kommunernes Landsforening med henblik på at få udarbejdet en vejledning til timeprisberegningen – især hvad angår opgørelsen af leverede timer. Tidshorisonten for dette arbejde er ikke oplyst.

Herudover finder Revisionsdirektoratet det stærkt beklageligt, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen ikke siden implementeringen af frit valg i 2003 har foretaget en årlig genberegning af priskrav for madservice i kommunens hjemmepleje.

Baggrund

De seneste år har der såvel politisk som mediemæssigt været stor fokus på den kommunale hjemmepleje i København. Så tidligt som i 2002 blev der bevilget ekstra midler til hjemmeplejeområdet. Også på

Økonomistab

**Sjællandsgade 40
2200 København N**

**Telefon
35 30 35 30**

**Direkte telefon
35 30 3717**

daværende tidspunkt var det forudsat, at den tid som blev visiteret til den enkelte borger, også var den tid, som blev leveret. Dog med det forbehold, at der skulle fokuseres på tildeling og levering af ydelser i stedet for at lade sig minuttyranisere. Det skal understreges, at borgerne har et retskrav på ydelser og ikke på tid.

Med virkning fra den 1. januar 2003 vedtog Folketinget lovgivningen om frit valg i hjemmeplejen. Efter indførelsen af frit valg har der løbende været lovændringer om timepriserne skulle være inklusiv eller eksklusiv moms. Disse ændringer har været en yderligere udfordring ved beregning af priserne.

Problemstillinger i forbindelse med beregning af timepriser

Opgørelse af aktiviteter (timer)

På hjemmeplejeområdet er tildelingen af timer et af de arbejdsredskaber, som bruges i styringen og planlægningen af området. I den daglige planlægning bliver der taget udgangspunkt i de visiterede timer.

Det at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har valgt at benytte visiterede nettotimer som grundlag for prisberegningen, er begrundet i følgende forhold:

- Visiterede nettotimer var på beregningstidspunktet det mest valide datagrundlag
- Overgangen mellem aktivitetssystemet TOP til KOS har medført, at ændring af afregningsmodel ikke har været muligt under implementeringen af KOS
- KOS var først fuldt implementeret i alle bydele i foråret 2006
- Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har som det fremgår haft systemer til registrering af aktiviteter. Det er som følge heraf vurderet, at disse registreringer er mere retvisende end en tilfældig stikprøve
- Beregningen af priser på baggrund af regnskab 2004 var kun år 2 efter indførelsen af frit valg, hvorfor der endnu resterende uklarheder og fortolkninger vedrørende metode for opgørelse af leverede timer
- Såvel Socialministeriets som KL's indtil nu gældende vejledninger har været meget overordnede og har som følge heraf givet anledning til meget forskellige fortolkninger på tværs af kommuner
- Det har generelt for alle kommuner været vanskeligt og krævende at leve op til Socialministeriets stillede krav om aktivitetsregistreringer

I Jyllands-Posten den 22. december 2006 fremgår det af en artikel om 'Mere fart på privat hjemmehjælp', at der er store udsving

kommunerne imellem i prisen på en times hjemmehjælp. Af artiklen fremgår det endvidere, at Socialministeren sammen med KL vil forsøge at ensrette beregningerne. Artiklen kan tages som udtryk for, at der er store forskelle i de forudsætninger, som kommunerne lægger til grund for beregningerne.

Afregningsmodel for private og kommunale leverandører

Revisionen stiller spørgsmål ved, om den nuværende afregningsmodel sikrer lige vilkår for kommunale og private leverandører.

I afregningsøjemed er det en forudsætning, at de visiterede ydelser også bliver leveret. Den vedtagne afregningsmodel forudsætter, at der afregnes for visiterede timer korrigeret for ”varige” ændringer (afgang, tilgang, passive), samt en fast korrektion med udgangspunkt i erfaringstal vedrørende hhv. forgæves gang, aflysning fra borger, aflysning fra leverandør, manglende klientrealisering samt akutte besøg og ekstra besøg.

Sidstnævnte korrektion fastlægges ud fra en betragtning om at forgæves gang, aflysning fra borger, aflysning fra leverandør og manglende klientrealisering i tidsmæssigt omfang overstiger akutte besøg og ekstra besøg.

Som hovedregel er det alene kommunale leverandører, som er blevet korrigeret med en fast korrektionsfaktor, idet de kommunale leverandører ikke i fuldt omfang har kunnet leve op til at dokumentere den leverede tid. Det kan oplyses, at der ikke er indkommet klager fra private leverandører vedrørende afregningsmodellen. Endvidere er det ikke Sundheds- og Omsorgsforvaltningens vurdering, at der reelt har været tale om nogen forskelsbehandling i forhold til de private leverandører, men forvaltningen vil dog undersøge dette nærmere.

Det at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har valgt at benytte omtalte afregningsmodel, er begrundet i følgende forhold:

- De visiterede timer har datamæssigt været de mest valide data
- Styringsmæssigt har omdrejningspunktet været visiterede timer, hvorfor det også logisk er disse timer, der afregnes
- Administrativt og systemmæssigt har afregning efter visiterede nettotimer været den model, som i implementeringsfasen af KOS har været muligt.

Opgørelse af sygepleje

Ved indførelsen af frit valg arbejdede Sundheds- og Omsorgsforvaltningen ud fra den forudsætning, at alle ydelser leveret af hjemmeplejen skulle omfattes af frit valgs lovgivningen. Sundheds-

og Omsorgsforvaltningen var i tæt dialog med Socialministeriet, men som bekendt blev synspunkterne ikke efterkommet og resultatet blev at lov om hjemmesygepleje ikke skulle omfattes af frit valgs lovgivningen.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen fortolkede denne beslutning således, at det alene var lægehenviste sygeplejerskeydelser som skulle være omfattet af lov om hjemmesygepleje.

Det at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har fortolket lov om hjemmesygepleje til alene at omfatte lægehenviste sygeplejerskeydelser har betydet, at alle øvrige udgifter til hjemmesygepleje er indregnet i frit valgs prisberegningen.

Denne beslutning var begrundet i, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen arbejdede ud fra et helhedsplejekoncept og ikke skelnede mellem faggrupper.

Det kan oplyses, at det er vanskeligt at skelne om en ydelse skal leveres i henhold til lov om hjemmesygepleje (indtil 2006) eller lov om social service. Som følge heraf har det indtil nu afstedkommet, at den enkelte visitator selv har skullet afgøre efter hvilken lovgivning den visiterede ydelse skulle tildeles. Det har givet anledning til forskellig fortolkning lokalområderne imellem.

Ved indførelsen af kommunalreformen fra den 1. januar 2007 er det endeligt afgjort, at sygepleje skal høre under den nye Sundhedslov.

Opgørelse af madservice

Siden indførelsen af frit valg på madservice, har området været præget af store organisatoriske og fysiske omstruktureringer.

I april 2004 vedtog Sundheds- og Omsorgsudvalget en principbeslutning om at centralisere de daværende tre storkøkkeneres madproduktion til hjemmeboende borgere og i stedet etablere et stort fælles centralkøkken i Bystævneparken fra efteråret 2005. Årsagen til centraliseringen af madservice var begrundet i flere forhold, blandt andet en forventning om effektivisering af driften samt muligheden for gennem større gennemsigtighed i omkostningsstrukturen, herunder en mere præcis adskillelse af plejehjemsdrifts fra madservice.

Det at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen ikke har været i stand til at genberegne priserne, er begrundet i følgende forhold:

- Ombygningen som forventedes tilendebragt i efteråret 2005, blev forsinket et år, således at centralkøkkenet først kunne ibrugtages den 1. oktober 2006. På grund af ombygningen har

det været vanskeligt at fremfinde data. Ombygningen blev forsinket af flere grunde, hvor den væsentligste skyldtes, at første udbudsrunde blev aflyst, da der kun var én entreprenør, som bød på opgaven til en pris, som lå over de budgetterede omkostninger.

- I ombygningsperioden fra juni 2005 har produktionen fra Bystævneparken været udlagt til to andre storkøkkener. Det har yderligere kompliceret det i forvejen uklare datagrundlag for både økonomi og opgørelse af produktionen. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen skulle efter den oprindelige tidsplan have haft den nye køkkenstruktur klar til brug omkring september 2005.
- Såvel Socialministeriets som KL's indtil nu gældende vejledninger har været meget overordnede og har som følge heraf givet anledning til forskellige fortolkninger i diverse kommuner, hvilket også understøttes af en Rambøll-rapport af den 23. juni 2006 til Socialministeriet. I Rambøll-rapporten anføres, at der kommunerne imellem har været uensartede metoder til udregning af priserne.
- Området har ikke været fuldt organiseret i BUM model, hvorfor en udskillelse af økonomien også har været vanskelig.

Handleplan og tiltag foretaget på baggrund af revisionens undersøgelse af priskravene til hjemmeplejeydelser

Udskillelse af sygepleje fra frit valg

På baggrund af at sygepleje fra den 1. januar 2007 hører under sundhedsloven og revisionens bemærkninger til sygeplejeområdet, er Sundheds- og Omsorgsforvaltningen påbegyndt udskillelse af hele sygeplejeområdet fra frit valgs området. Det er en proces, som foregår i flere tempi. I budgettet for 2007 er sygepleje udskilt fra frit valg, således at der fremover er selvstændigt budget til frit valg og til sygepleje.

Budgetudskillelsen er foretaget på baggrund af registreringer foretaget i KOS og der forestår i løbet af januar måned 2007 et arbejde med at tilpasse ydelser i KOS til den aftalte kategori, således at det klart fremgår om en ydelse er i henhold til sundhedsloven.

Der gennemføres i løbet af foråret 2007 en revision af kvalitetsstandarderne med henblik på en grundlæggende ændring af konceptet. Herudover gennemføres en evaluering af visitationspraksis, hvori også indgår en analyse af sammenhængen mellem tildelt tid og leveringspraksis. Kvalitetsstandarderne vil blive tilpasset til de

pågældende lovgivninger, således at det klart fremgår efter hvilken lovgivning den enkelte ydelse gives.

Tilpasning af aktivitetssiden til leverede timer

KOS systemet er nu implementeret i alle lokalområder og der arbejdes systematisk på at forbedre datavaliditeten. Til orientering kan det oplyses, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i sammenligning med øvrige kommuner er meget langt i arbejdet med at kunne dokumentere aktiviteter.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har løbende haft kontakt med Socialministeriet med henblik på fortolkning af begrebet tid/ydelser. Socialministeriet finder at den måde, hvorpå der registreres tid i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, er hensigtsmæssig i praksis og i overensstemmelse med lovgrundlaget.

For at imødekomme revisionens kritik er der ved udmelding af timepriserne for 2007, foretaget en justering med henblik på at tilpasse aktiviteterne til leveret tid.

Afregningsmodel for private og kommunale leverandører

Revisionen stiller spørgsmål ved, om den nuværende afregningsmodel sikrer lige vilkår for kommunale og private leverandører. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen vil undersøge om de fra private leverandører modtagne fakturaer, stemmer overens med de visiterede timer. Et eventuelt tilbagebetalingskrav vil naturligvis blive honoreret.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen vil i løbet af 2007 undersøge, hvordan også private leverandører kan tilkøbes systemer som arbejder sammen med KOS. Dette for at sikre at private leverandører dokumentationsmæssigt sikres lige vilkår med kommunale leverandører og at afregningen bliver analog med de kommunale.

Opgørelse af samlede omkostninger

De af revisionen påpegede mindre fejl og mangler i opgørelsen af de samlede omkostninger, er så vidt muligt allerede indarbejdet i beregningen af timepriser på baggrund af regnskab 2005. Ved udarbejdelse af priser på baggrund af regnskab 2006 vil der også fremadrettet blive taget højde for revisionens anbefalinger.

Samarbejde med Socialforvaltningen

Revisionsdirektoratet finder, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Socialforvaltningen om forhold, som er fælles for de to forvaltninger bør opnå 'fælles fodslag'. Heri er Sundheds- og Omsorgsforvaltningen enig, og vil tage initiativ til at indgå i et samarbejde for at erfaringsudveksle på relevante forhold inden for hjemmeplejen.

Madservice

Revisionsdirektoratet anmoder Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om snarest at foretage en opgørelse af madserviceprisen på baggrund af regnskab 2005. På grund af uensartet datagrundlag og opgørelsesmetoder samt styringsmæssige vanskeligheder forbundet med ombygningsperioden finder Sundheds- og Omsorgsforvaltningen det uhensigtsmæssigt at genberegne en pris på disse vilkår.

I stedet anbefaler Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, at der på baggrund af regnskabet fra den 1. oktober 2006 til den 31. december 2006 bliver beregnet priser. Denne periode er valgt, fordi det svarer overens med den periode, som centralkøkkenet i Bystævneparken har været i drift.

Når regnskabsåret 2006 afsluttes, kan der foretages en samlet produktions- og økonomiopgørelse for det sidste kvartal. Denne opgørelse vil danne grundlag for en ny prisberegning. Udmeldingen af priser vil ske i løbet af foråret 2007 og et eventuelt tilbagebetalingskrav vil blive effektueret. Fremadrettet vil taksterne på madservice området blive genberegnet hvert år.

På madservice området er der i dag en BUM model for så vidt angår visitation fra bestiller til udfører. Dog er BUM modellen ikke fuldt implementeret på økonomisiden og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen vil i løbet af 2007 arbejde på, at der budgetmæssigt senest fra 2008 sker en adskillelse mellem bestiller og udfører.