

Godkendt i Velfærdsudvalget den 5. oktober
Handleplan

Effektiv styring i Døgnplejen 2021-22

1. Blank side/kolofon

Indhold

Effektiv styring i Døgnplejen 2021-22	1
1. Blank side/kolofon	2
1. Formål og baggrund	4
2. Syv temaer for bedre styring	5
2.1 Bedre visitering af sygeplejeydelser	6
2.2 Øget produktivitet og effektivitet	7
2.3 Bedre planlægning	8
2.4 Kendte og anvendte kvalitetsstandarder	9
2.5 Tilgængelig ledelsesinformation	10
2.6 Gennemsigtig budgetmodel	11
2.7 Skarpt ledelsesmæssigt fokus	12

1. Formål og baggrund

Døgnsplejen havde i 2020 et merforbrug på 3,3 mio. kr. og der forventes aktuelt et merforbrug på 8,1 mio. kr. i 2021, hvoraf den største andel er relateret til udviklingen i delegerede sygeplejeydelser. Det økonomiske pres på ældreområdet forventes at vokse yderligere i de kommende år i takt med, at antallet af ældre borgere stiger og der bliver flere og mere komplekse borgere.

Derfor bad administrationen foråret 2021 konsulentfirmaet Connector om at gennemføre en foranalyse med fokus på centrale styringsudfordringer og potentialer for bedre styring i Døgnsplejen. Formålet med var at understøtte og forankre en professionel styringspraksis og bæredygtig organisering samt rettidigt at identificere de "løftestænger", som kan sikre balance i Døgnsplejens økonomi i de kommende år.

Med afsæt i denne foranalyse bad Velfærdsudvalget i august 2021 administrationen om at udarbejde en konkret *Handleplan for bedre styring i Døgnsplejen*.

Nærværende handleplan har til formål at sikre en bedre styring af Døgnsplejen i de kommende år og skabe en større gennemsigtighed i Døgnsplejens ressourceforbrug i de kommende år.

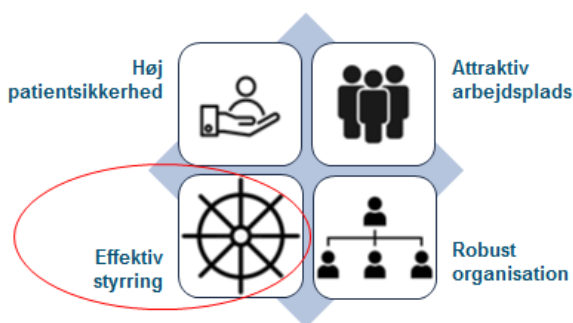
En del af et samlet udviklingsprojekt i Døgnsplejen

Handleplan for bedre styring i Døgnsplejen er en del af den samlede udviklingsplan, som Center for Sundhed og Forebyggelse har igangsat for at sikre et solidt fundament for Døgnsplejens drift og udvikling i relation til det nære sundhedsvæsen i de kommende år.

Formålet er at igangsætte en proces, der i de kommende år skal sikre Døgnsplejen et stabilt og driftssikkert organisatorisk, ledelses- og styringsmæssigt fundament. Det sker for på sigt, at skabe forudsætningerne for, at Døgnsplejen dels er en attraktiv arbejdsplads, der kan rekruttere, fastholde og udvikle gode medarbejdere, dels sikre borgerne det rette tilbud, herunder bl.a. udvikling af opgaver i relation til det nære sundhedsvæsen.

Udviklingsplanen består af fire udviklingsspor i de kommende par år. Handleplanen for bedre styring af Døgnsplejen er en del af sporet vedrørende Effektiv styring, jf. modellen nedenfor.

Døgnsplejens udviklingsplan 2021 - 2022



2. Syv temaer for bedre styring

Handleplanen for bedre styring tager udgangspunkt i konsulentfirmaet Connectors foranalyse af Døgnplejens Styringspraksis, herunder forslag til temaer og anbefalinger. Handleplanen gennemføres i 2021-2022.

Foranalysen har bidraget med viden og indsigt om Døgnplejens styringsudfordringer, og samtidig tydeliggjort, hvor der er behov for nærmere undersøgelse af udfordringer og -årsager for at finde de rigtige løsninger. Med afsæt heri anbefaler Connector en række indsatser relateret til dels processer og aktiviteter, dels ressourcer og kompetencer

Modellen nedenfor sammenfatter strategien for udvikling af god styringspraksis i Døgnplejen, herunder planens syv temaer. Under de enkelte temaer peger en administrativ styregruppe med deltagelse af ledere og medarbejdere i Døgnplejen, samt fællestillidsrepræsentanterne, på en række konkrete initiativer under de enkelte temaer, se også modellen nedenfor.

Strategi for udvikling af god styringspraksis



Med afsæt i de syv temaer præsenteres på den kommende sider en række konkrete indsatser for at sikre en bedre styring af Døgnplejen i de kommende to år.

2.1 Bedre visitering af sygeplejeydelser

Hovedparten af Døgnglejens merforbrug i de senere år skyldes et merforbrug på de delegerede sygeplejeydelser, dvs. ydelser efter Sundhedsloven, der visiteres af Døgnglejens ca. 50 sygeplejersker. Delegerede sygeplejeydelser varetages af social- og sundhedsassistenter.

Sygeplejerskerne i Døgnglejen er således selvvisiterende. Dét sikrer en tæt kobling mellem visitation af sundhedslovsydelser og den udførende sygeplejerske med indsigt i praksis, opgaver og borgerne, når vurderingen sker direkte hos den udførende sygeplejerske. Ulempen kan være, at der kan opstå mange individuelle faglige linjer med risiko for en uensartet behandling af borgerne og et højere ydelsesniveau end nødvendigt.

Konsulentfirmaet Connector vurderer i foranalysen bl.a., at

- Sygeplejerskernes selvvisitation medfører et højere ydelsesniveau end nødvendigt, især fordi medarbejderne ikke har klare mål for og følger op på de delegerede ydelser. Når visitationsopgaver varetages af mange, opnår den enkelte medarbejder kun begrænset erfaring med visitation.
- Den sygeplejefaglig udredning gennemføres ikke systematisk, herunder bl.a. manglende opdatering af helbredstilstande og opfølgning og afslutning af ydelser.
- Sygeplejerskernes kendskab til den samlede "tilbudsvifte" er utilstrækkelig til at sikre overblik og sammenhæng mellem forskellige indsatser omkring borgeren. Dette forstærkes af, at det tværgående samarbejde med visitatorerne er ændret under Covid-19, bl.a. pga., at visitatorerne har haft færre visitationsbesøg.
- Sygeplejerskernes kendskab til rammer og procedurer for overdragelse af sundhedslovsopgaver til private leverandører kan med fordel udvikles.

Der igangsættes en række initiativer, der har til formål at sikre målrettede indsatser og en rettidig opfølgning på og afslutning af indsatser, samt skabe en mere sammenhængende og helhedsorienteret indsats omkring borgeren.

Handleplanens initiativ	Tidsplan	Ansvar
a. Udpegning af visiterende sygeplejersker i Døgnglejen (visitation, delegering, opfølgning og dokumentation), så visitationen samles på færre hænder. Der udarbejdes profilerer for de visiterende sygeplejersker, samt et fælles kompetenceudviklingsprogram	Del af ny organisation, som fastlægges i efteråret 2021 Implementeres fra 1. januar 2022.	Døgnglejen
b. Systematisk og formaliseret samarbejde mellem visitationen i Døgnglejen og Visitation og Hjælpemidler. Fast mødestruktur med fast dagsorden (udvikling af de nuværende ULS-møder), samt evt. fremskudt visitation.	Implementeres 1. januar 2022.	Døgnglejen i samarbejde med Visitation & Hjælpemidler
c. Faglige retningslinjer for overdragelse af sygeplejeydelser, herunder til private leverandører.	Implementeres 1. januar 2022	Døgnglejen



2.2 Øget produktivitet og effektivitet

Det er fem år siden, der blev gennemført en brugertidsanalyse (BTP-analyse) i Døgncplejen. For at få et indblik i Døgncplejens timeforbrug og anvendelse af ressourcer på tværs af dels servicelovsydelser, dels delegerede og ikke-delegerede sundhedslovsydelser igangsættes en BTP-analyse i efteråret 2021.

En BTP på tværs af de forskellige ydelsestyper vil give en større forståelse for, hvad der ligger i de forskellige ydelsestyper og dermed bidrage til at vurdere, om de nuværende budgetforudsætninger hænger sammen, jf. afsnit 2.6 vedrørende En gennemsigtig budgetmodel. Det overvejes at supplere måling af BTP (produktivitet) med en mindre analyse af effektivitet, fx ved at se på en indsats fra start til slut og på antallet af besøg og gennemsnitstid.

FOA Frederikssund har i foråret 2021 udarbejdet en analyse af køretiden i Døgncplejen. Resultater og konklusioner fra den analyse indgår i arbejdet med tidsforbruget i Døgncplejen.

Connector vurderer i foranalysen bl.a., at

- Der er behov for at vide mere om, hvordan medarbejdere i Døgncplejen bruger deres tid. Den fælles opfattelse på området er, at flere ydelser end i dag med fordel kan leveres i sygeplejeklinik eller (delvist) via skærmbesøg.
- En BTP-analyse alene gør det ikke muligt at sammenligne, hvor mange – i særdeleshed sygeplejefaglige – opgaver der kan nås, når der er tale om forskelligartede og komplekse opgaver. Derfor er der også behov for at se på effektivitet for at understøtte styring af sygepleje.

Der igangsættes analyser for at give en større forståelse for, hvad der ligger i de forskellige ydelsestyper og dermed identificere eventuelle effektiviseringsforslag og vurdere de nuværende forudsætninger i budgetmodellen.

Finansiering af brugertidsanalysen sker inden for rammen.

Handleplanens initiativ	Tidsplan	Ansvar
a. Forbedringspotentiale af BTP på tværs af Døgncplejen Gennemførelse af brugertidsprocent-analyse i Døgncplejen	Efterår 2021	Konsulentfirma/ Center for Sundhed og forebyggelse
b. Afsøge supplerende/andre muligheder end BTP som styringsredskab Supplerende analyse for at få et fyldestgørende billede af tidsanvendelsen	Efterår 2021	Konsulentfirma/ Center for Sundhed og forebyggelse



2.3 Bedre planlægning

Hver dag planlægges køreruter for ca. 350 medarbejdere for at sikre at alle borgere får leveret deres ydelse, herunder alternativ vagtdækning i forbindelse med fravær og at der er tilstrækkelig med tid til at nå ud til alle borgere. Det er en daglig stor planlægningsopgave, som varetages af planlæggere.

Døgnplejen skal derfor hen over de kommende år "professionalisere" planlægningsopgaven, fx med en vagtplanlæggerfunktion på hver matrikel, som laver alle grundplaner for medarbejdere der varetager service- og sundhedslovsydelser, og som er klædt på med viden om vagt- og løntillæg, overenskomst mv.

I forbindelse med arbejdet med bedre planlægning, inddrages medarbejdere og ledere, samt andre kommuners erfaringer hermed. Initiativerne nedenfor forventes derfor udviklet og udfoldet hen over 2022.

Connector vurderer i foranalysen bl.a., at:

- Arbejdet med vagtplanlægning er centralt for at optimere, at ressourcerne udnyttes bedst muligt, både i det enkelte distrikt og på tværs. Optimering af vagtplanlægning kan bidrage til højere effektivitet i planlægningsopgaven, mere kontinuitet for borgere og medarbejdere og mindre brug af vikarer.
- Der er potentiale for ensretning af procedurer og retningslinjer ved anvendelse af vagt- og løntillæg
- Vagtplanlægning og ressourcestyling er en kompleks opgave, som kræver ledelsesmæssigt fokus, tydelige prioriteringer og gode arbejdsgange.

Formålet er at igangsætte en række initiativer der sikrer, at Døgnplejens planlægning i fremtiden effektiviseres, ensrettes og professionaliseres.

Handleplanens initiativ	Tidsplan	Ansvar
a. Professionalisering af planlægningsopgaven fx en samlet vagtplanlægger funktion på hver matrikel	Implementeres fra marts 2022	Døgnplejen
b. Etablering af mere ensartet praksis og klare retningslinjer	Forår 2022	Døgnplejen
c. Undersøgelse af flere veje til at forbedre planlægning og opfølgning i Døgnplejen	Hen over 2022	Døgnplejen



2.4 Kendte og anvendte kvalitetsstandarder

Forudsætningen for et ensartet serviceniveau for borgerne er, at de politisk fastsætte kvalitetsstandarder og indholdet af både servicelovsydelser og Sundhedslovsydelser er kendte og anvendte af alle visiterende medarbejdere.

Kvalitetsstandarderne udvikles i disse år i retning af at være mere fleksible og helhedsorienterede. Med afsæt i kvalitetsstandarden har Døgncplejen udarbejdet et "ydelseskatalog". Det vurderes, at der er potentiale for at udvikle og implementere kvalitetsstandard og ydelseskatalog som et redskab i visitation og styring af indsatser efter Sundhedsloven. Hverken kvalitetsstandard eller ydelseskatalog opleves i dag som en hjælp i forhold til at rammesætte opgaven for sygeplejersker i Døgncplejen. Samtidig er der en tendens til at ydelseskataloget understøtter et ydelsesfokus frem for et mere helhedsorienteret borgerfokus.

Døgncplejens ydelser består dels af servicelovsydelser, dels af sundhedslovsydelser, det er derfor nødvendigt at døgncplejen kender den samlede "tilbudsvifte" omkring borgeren. Det er en fordel for styring på området, at kvalitetsstandarder og ydelseskatalog er kendte og anvendte i det daglige arbejde, både blandt dem der visiterer og dem, der udfører.

Konsulentfirmaet Connector vurderer i foranalysen bl.a., at

- Der er potentiale for at øge detaljeringsniveauet i ydelseskataloget for dermed at øge gennemsigtighed i, hvad der er indeholdt i den visiterende sundhedslovsydelse
- Der er behov for at arbejde med at øge kendskab til og brug af kvalitetsstandarder for både ydelser efter Sundhedsloven og andre ydelser i den samlede "tilbudsvifte" omkring borgeren. Sygeplejerskernes kendskab til kvalitetsstandarder for sygepleje er begrænset. Deres kendskab til kvalitetsstandarder for ydelser efter Serviceloven er sporadisk

Der igangsættes en række initiativer, der har til formål at sikre sammenhæng mellem det politisk fastsatte serviceniveau og de visiterede og leverede ydelser.

Handleplanens initiativ	Tidsplan	Ansvar
a. Større sammenhæng mellem det politisk fastsatte serviceniveau og de visiterede og leverede ydelser	Forår 2022	Sundhed og uddannelse & Døgncplejen
b. Øge kendskab og brug af kvalitetsstandarder	Forår 2022	Døgncplejen
c. Øget kendskab til kommunens samlede tilbudsvifte til borgere	Forår 2022	Døgncplejen



2.5 Tilgængelig ledelsesinformation

Der tilvejebringes i dag ikke systematisk ledelsesinformation vedr. centrale nøgletal vedr. ydelsesforbrug eller anden aktivitet. Det er en forudsætning for styring, at der udvikles og implementeres en samlet model for ledelse- og styringsinformation, hvor der fokuseres på de mest centrale målepunkter for en tydelig og effektiv styring af Døgnglejen. Der bør i en model for ledelses- og styringsinformation i Døgnglejen ses på tværs af data om personale, økonomi, aktiviteter (visiterede timer), resultater og effekt samt brugertilfredshed for at kunne følge eventuelle indbyrdes sammenhæng.

Hvis ledere og visitatorer skal kunne styre, skal de have mulighed for at opdage og agere på afvigelser fra det forventede. Der skal derfor i fremtiden både genereres data og sættes fokus på at lederne og visitatorer efterfølgende skal klædes på til at kunne se på disse data.

Connector vurderer i foranalysen bl.a., at

- Det er uigennemsigtigt, hvad der ligger i de sundhedslovsydelser, som sygeplejersker varetager. En forudsætning for at kunne styre er, at man ser udviklingen, hvilket kræver adgang til og anvendelse af relevant ledelses- og styringsinformation.
- Det er som følge af mangel på ledelsesinformation og styringsdata på alle niveauer i organisationen meget vanskeligt at lede styringsopgaven i Døgnglejen.
- Det er vigtigt at udvikle og støtte lederne i deres rolle som budgetansvarlige, herunder sikre processer for budget- og økonomiopfølgning, der understøtter de budgetansvarlige ledeseres mulighed for at opdage og reagere på et eventuelt forventet merforbrug i driften.

Der igangsættes en række initiativer, der har til formål at sikre at ledelse og medarbejdere har den nødvendige viden om udviklingen i organisationen, så de bedre kan handle ud fra et oplyst grundlag

Handleplanens initiativ	Tidsplan	Ansvar
a. Konsulentfunktion der kan støtte op om ledelsesinformation, og udvikling til leders rolle som budgetansvarlige (prioriteres indenfor Døgnglejens ramme)	Efterår 2021	Sundhed og uddannelse
b. Udvikling og implementering af model for ledelses- og styringsinformation	Efterår 2021	Sundhed og uddannelse
c. Processer der understøtter mulighed for at opdatere og agere på afvigelser	Forår 2022	Sundhed og uddannelse



2.6 Gennemsigtig budgetmodel

Som det fremgår af indledningen består Døgnplejens budgetter dels af rammebudgetter, dels af BUM-afregning. Budgetmodellen er designet til at skabe en større gennemsigtighed i budgetterne, men er ikke tilpasset de nye ydelser og opgaver, Døgnplejen overtager i disse år. Budget- og afregningsmodellen i Frederikssund Kommune har endvidere i mange år ikke været ændret grundlæggende, men er over årene tilpasset, justeret og knopskudt. Mange kommuner omlægger som følge heraf i disse år budgetmodellen på ældreområdet.

Det anbefales følgelig at genbesøge budgetlægningsmodellen med henblik på at undersøge, hvilken betydning differentiering af ydelser inden for henholdsvis serviceloven og sundhedsloven har for udgiftsudviklingen. Det bør her undersøges, om der med fordel kan arbejdes med en samlet ressourcefordelingsmodel, der ud over demografi også tager hensyn til udviklingen i kompleksitet i opgaverne. I dette arbejde hentes erfaringer fra andre kommuner, der arbejder med forskellige styringsmodeller, fx ressourcefordelingsmodeller i forhold til rammebudget vs. BUM-budget, afregning af delegerede sundhedslovsydelser mv.

Velfærdsudvalget forelægges et særskilt kommissorium for dette arbejde i foråret 2022.

Konsulentfirmaet Connector vurderer i foranalysen bl.a., at

- udviklingen i kompleksiteten i særligt de sygeplejefaglige opgaver i Døgnplejen, kan have en betydning for vægtning af udgiftstrykket mellem servicelovsydelser og sundhedslovsydelser.
- Det er relevant at se nærmere på, hvorfor der er et mindreforbrug i visiterede serviceydelser (inden demografireguleringen), når der på samme tid er et merforbrug for så vidt angår sygepleje.

Formålet er at igangsætte initiativer, der skaber gennemsigtighed i Døgnplejens ressourcefordeling og fremmer en helhedsorienteret tilgang til Døgnplejens ressourceanvendelse.

Handleplanens initiativ	Tidsplan	Ansvar
Undersøgelse af ressourcefordelingsmodeller med erfaringer fra andre kommuner	Forår 2022	Sundhed og uddannelse
Revision af budgetmodel (Kommissorium for dette arbejde forelægges Velfærdsudvalget forud for igangsættelse af arbejdet)	Forår 2022	Center for Sundhed og Forebyggelse, økonomi og Center for Voksenstøtte og Ældre



2.7 Skarpt ledelsesmæssigt fokus

Udvikling af en bedre styringspraksis forudsætter et styrket fokus på ledelse af styringsopgaven. I dag svækkes dette ledelsesfokus både af den organisatoriske forankring af styringsopgaven og af ledelsesopgavens tyngde og kompleksitet.

I dag er en stor del af styringsopgave og -ansvar centraliseret på lederen af Døgnplejen, og distriktslederne har ikke ansvar eller overblik over egne budgetter. Der er derfor behov for at arbejde med styringspraksis endnu tættere på ledelse af den daglige drift for at understøtte sammenhængen mellem styring og ledelse af den faglige opgave. Udvikling af en bedre styringspraksis forudsætter således et styrket fokus på ledelse af styringsopgaven.

Ledelsesopgaven i Døgnplejen er i de senere år vokset mærkbart. Dels er opgavernes kompleksitet vokset som følge af udviklingen i det nære sundhedsvæsen. Dels har Døgnplejen inden for de senere år ansat godt 150 yderligere medarbejdere, mens ledelsesstrukturen er stort set uforandret. Det betyder, at distriktslederne har personaleledelse af mellem 44 og 56 medarbejdere hver, mens der er 92 medarbejdere i aftenområdet. Det er store ledelsesspænd, også sammenlignet med hjemme- og sygeplejeområder i andre kommuner.

Der arbejdes med organisering af ledelsesopgaven i organisationssporet Robust organisation i Døgnplejens udviklingsprojekt.

Konsulentfirmaet Connector vurderer i foranalysen bl.a., at:

- Styring bør ledes hele vejen igennem styringskæden. Derfor bør distriktslederne involveres i styringsopgaven i langt højere grad end de er i dag.
- Set i lyset af udviklingen i Døgnplejens opgaveportefølje, antal medarbejdere og nuværende ledelsesspænd er behov for at tilpasse organisationen, så man også fremover kan løse opgaver, herunder ledelse af styringsopgaven, og samtidig fastholde Døgnplejen som en attraktiv arbejdsplads.

Der igangsættes en række initiativer, der har til formål at sikre et skarpt, velkvalificeret og stabilt ledelsesfokus på hele styringsopgaven.

Handleplanens initiativ	Tidsplan	Ansvar
Mindre ledelsesspænd Ny organisation og ansættelse af nye ledere med større budgetansvar/-indsigt	Efterår 2021	Centerchefen for Sundhed og Forebyggelse
Klare ledelsesprofiler Formulering af ledelsesprofiler i Døgnplejen	Efterår 2021	Døgnplejen med inddragelse af HR
Dataunderstøttet ledelse Kompetenceudvikling af ledere	Forår 2022	Døgnplejen

