

Med et BUM
Konference om Strukturreformen og Kommunikationscentrene



BUM – kræver meget - Tilvænnning eller forgiftning?



Kjeld Møller Pedersen
Syddansk Universitet
kmp@sam.sdu.dk

**Rapporten er en (delvis) evaluering af
intentionerne bag Struktur-reformen**

Ønskerne i Struktur-reformen

Institutions-og driftsniveauet:

- Klarere adskillelse mellem bestiller og udfører, herunder adskillelse af den visiterende og udførende funktion og anvendelse af udbud
- Mere fokus på kapacitetsstyring
- Større vægt på økonomiske incitament (takststyring fulgt op af øget dispositionsfrihed for institutionerne)
- Større vægt på kontraktuelle relationer mellem forvaltning og institutioner
- Tydeligere specifikation af opgavernes indhold, kvalitet, omfang og omkostninger, herunder mål og resultatstyring
- Større fokus på kvalitetsmåling og opfølgning
- Resultatafhængig lønpolitik

OG faglig bæredygtighed & kritisk masse

Og to ledervurderinger – efter knap 2 år

*"Overgangen til **ren takstfinansiering** koster de tre kommunikationscentre omkring hovedstaden så store tab, at de må skære stillinger væk. Centret i Søborg har netop fyret ni medarbejdere. En dødsspiral er sat i gang, frygter forstanderen."*
(www.specialpædagogik.dk, 21. november 2008)

*"Det har også indflydelse, at vi ikke længere selv har **kompetencen til at visitere borgere til kompenserende specialundervisning**. Den ligger nu hos kommunerne. Derfor kan vi ikke længere bede en bruger komme til opfølgning et halvt år senere, så vi kan se, om alt kører, som det skal, for eksempel med et høreapparat", siger Agnete Selvejer, der er gået fra 84 til 70 medarbejdere."*
(www.specialpædagogik.dk, 21. november 2008)

Hvorfor i det hele taget BUM-tænkningen?

1. Utvivlsomt i sin grundform (ubevidst?) præget af økonomernes efterspørger-side ('bestilleren') og udbudssiden ('udførereren')
 - Quasi-marked
2. Underforstået: institutionsdriften ville blive bedre end i den integrerede model
3. Kan man uden habilitetsproblemer og varetagelse af egen-interesse varetage både bestiller-og udføreropgaven?
 - Hvor er den kritiske 'spørgen-ind'?
 - Varetager den fagprofessionelle alene brugernes interesser?
 - Hvor er incitamenterne til bedre kapacitetsudnyttelse?
4. En grundlæggende informations-asymmetri:
 - Den fagprofessionelle har større faglig viden end alle andre (principal-agent-model-tænkningen)

Den skarpe adskillelse af bestiller og udfører i den rene model:

1. **bestillerens opgave er**
 - at udforme detaljerede planer for, hvad der skal udføres,
 - at sørge for at budgettet overholdes,
 - at måle om udførelsen lever op til de på forhånd fastsatte kvalitetskrav
2. **Udførerens opgave er**
 - At have driftsopgaven
 - At sikre at opgaverne udføres
 - At sikre faglig udvikling

Angivelige fordele

1. Adskillelsen af bestiller og udfører betyder, at den, der skal udføre opgaven, ikke selv kan bestemme, hvor mange ressourcer, der skal bruges.

- undgår problemer i den offentlige serviceproduktion, hvor den enkelte medarbejder eksempelvis bruger mere tid end nødvendigt på at udføre en opgave.

2. BUM-modellen bidrager til at sikre den enkelte borgers retssikkerhed

- sker ved at skabe en mere ensartet service, så borgere med de samme behov er garanteret den samme behandling.

3. Modellen kan også bidrage til at forbedre kvaliteten af offentlig service gennem øget professionalisering

- både bestiller- og udfører-funktionen specialiseres.

KLs BUM-notat, 2006

Bestiller



Kontrakt og økonomimodel

- abonnement
- ydelsesbetaling
- blandingsmodel

Udfører

Grundlæggende ...

1. Hvad er en hensigtsmæssig økonomimodel?
 2. Der giver plads til den fagprofessionelle vurdering
 - Men styret professionel autonomi
 - Evidens-baseret indsats
 3. Sikrer kvalitet og faglig udvikling
 4. Sikrer hensynet til 'god' driftsøkonomi
- I en situation hvor ydelser 'sælges' til flere parter

To (tre) paralleller

1. (dele) af undervisningsområdet: taxameter
2. Sygehuse: DRG-systemet (DRG=diagnose-relaterede-grupper)
3. Almen praksis: ydelsesbetaling og per capita-beløb

Ser bort fra BUM-model på hjemmehjælps/hjemmesygeplejeområdet

Til praktiserende læger på Østerbro. (i 2002)

Som en konsekvens af vedtagne organisering af kommunens ældrekontorer, hjemmeplejeenheder m.m. i BUM (**B**estiller- **U**dfører og **M**odtager model), skal alle ydelser til ældre visiteres af Pensions – og Omsorgskontorets visitationsafdeling.

Således også hjemmesygeplejeydelser.

I praksis betyder dette, at lægen skal kontakte visitationsafdelingen dersom patientens behandling, observation m.v. skal foregå i hjemmet.

Visitator modtager ordinationen og videreformidler opgaven til pågældende hjemmeplejeenhed.

Dersom behandlingen skal ændres – øges eller nedsættes i frekvens - skal visitationen ligeledes involveres.

Derimod skal hjemmesygeplejerskens og lægens indbyrdes kommunikation om den enkelte patient ikke formidles gennem visitationsafdelingen.

Visitationsafdelingen kontaktes på 3317 4756 i nedenstående tidsrum:

Mandag - torsdag kl. 8.15 – 9.30 og kl. 13.00 – 15.30

Fredag kl. 8.15 – 9.30 og kl. 13.00 – 14.00

Målgruppe: Komplex sygepleje

Enkelte kommuner har erfaring med at indføre en BUM-model vedr. hjemmesygepleje. Indenfor en afgrænset del af det, man traditionelt anser som sygeplejeydelser, er der tale om kompleks sygepleje.

Kompleks sygepleje kan defineres som ydelser, der er uforudsigelige og/eller hurtigudviklende, og hvor der er behov for en specifik indsats af en sygeplejerske. Netop det uforudsigelige og hurtigudviklende element, fx i forhold til døende, kræver, at BUM-modellen vægter fleksibilitet i levering af ydelserne.

KLs BUM-notat, 2006

2.1.1 En vifte af organisationsmodeller

Organisering efter BUM-modellen med opdeling af kommunens hjemmepleje i en bestiller- og en udførerdel var blevet gennemført på forskellig vis i de 11 panelkommuner forud for loven.

Kun i enkelte kommuner var opdelingen i en bestiller- og udførerdel blevet gennemført med 'vandtætte skotter'. Det vil sige med en fuldstændig opsplnitning – organisatorisk som fysisk – mellem bestiller- og udførerfunktionen.

I *Greve Kommune* blev bestiller og udførerfunktionen i 1998 adskilt med hver sin leder for at sikre, at visitationen blev foretaget uafhængig af borgernes leverandørvalg. Kommunen gennemførte et år senere en organisationsændring, således at bestiller- og udførerfunktionen igen fik fælles ledelse (leder af hjemmeplejen).

Socialministeriet, Frit valg i ældreplejen 2003

Fællestræk for de tre eksempler

1. Alle er 100% offentlig finansieret
2. Stærk professionstænkning: 'metode-frihed' (klinisk/pædagogisk).
 - Med budgetramme for undervisning og sygehus
2. Ens takster for alle
 - Mange på sygehusområdet (> 700, stationære/ambulante)
 - Få på undervisningsområdet
3. Beregnet som gennemsnit på omkostningsdata fra institutionerne
4. "ydelserne" er snarere 'pakker' end enkeltydelser (bortset fra almen praksis)

Institutionstyper

1. Sygehuse: offentligt ejede og drevne
2. (berørte) undervisningsinstitutioner: selvejende
3. Liberalt erhverv

Visitations-former

1. Sygehusene: professionel visitation
(fra alm. læge/selv-visitiation ved visse akut-former)
2. Uddannelse: stort set selvvisitation/arbejdsgiver
3. Alm. praksis: selv-visitiation

Er det BUM-modeller?

1. Bestiller-siden er sjældent som i den kommunale BUM-model
2. Stileret 'bestilling' – ofte i forbindelse med takstfastsættelse ('nye/udfasede' ydelser)
3. Sjældent/aldrig omgørelse af beslutning fra bestilleren – endsige 'godkendelse'
4. Kvalitets-og produktivitetskrav

Beslutning om karakter/omfang af ydelse/tilbud

1. Sygehus: lægefaglig
2. Undervisning: læseplaner og regler sætter rammerne
– præcise indhold er undervisernes – incl. tid på enkel-elev
3. Alm. Praksis: den praktiserende læge, incl. 'genbesøg'

Transaktionsomkostninger

1. Relativt beskedne

- Selv i almen praksis med 'regning' for hver konsultation
 - IT-undersøttet

2. Skyldes mere eller mindre

- Central fastsættelse af 'ydelseskatalog'
- Centrale omkostningsberegninger bag taksterne

Lovgrundlag – kultur

1. Sygehus og alm. praksis: sundhedsloven

2. Uddannelsesområdet: diverse 'sær-love'

MEN ikke Service-lov(stenkning)

Taxameterstyrede områder

Åben Uddannelse, 1990 Frie kostskoler, 1994
Erhvervsskoler, 1991 AMU, 1995
Frie grundskoler, 1992 Daghøjskoler, 1996
Videregående
uddannelser, 1994 Produktionsskoler, 1996
2007: gymnasier

Taxameter på undervisningsområdet

Hovedprincip ved oprindelig fastsættelse af undervisningstakster

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{Undervis-} \\ \text{nings-} \\ \text{takst} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{Lærerårsvæk} \\ \text{pr. årselev} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{Gennemsnitsløn} \\ \text{pr. lærerårsvæk} \\ \hline \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{TAP-} \\ \text{årsvæk} \\ \text{pr. årselev} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{Gennemsnitsløn} \\ \text{pr. TAP-årsvæk} \\ \hline \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{Udgifter til} \\ \text{materialer og} \\ \text{udstyr mv.} \\ \text{pr. årselev} \\ \hline \end{array}$$

Takstreguleringen

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{P/L-} \\ \text{regulering} \\ \hline \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{Særlige tekniske} \\ \text{reguleringer} \\ \hline \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{Politisk besluttede} \\ \text{reale takstændringer} \\ \hline \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{Afrunding af} \\ \text{takstbeløb} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{Endelige} \\ \text{takstreguleringer} \\ \hline \end{array}$$

Eksempler på forudsætninger for takstfastsættelsen

Lærerårsværk pr. årselev/

- studerende undervisningsformer
- forhold mellem forelæsninger og småholdsundervisning
- forudsætninger vedr. lærernes arbejdstidsanvendelse,
- arbejdstidsaftaler og forberedelsesnormer
- holdstørrelser
- eksamener
- beståelsesprocenter

Gennemsnitsløn pr. lærerårsværk

- lærernes faglige baggrunde
- lærernes aldersprofiler
- brug af deltidsansatte undervisere
- overenskomstaftaler og arbejdstidsaftaler
- udnyttelse af fleksibilitetsmuligheder i kollektive aftaler
- brug af overtidsbetaling
- eksamensregler/ honorering vedr. eksamen

TAP-årsværk pr. årselev/

- studerende arbejdsfordeling mellem lærer og TAP
- teknologiske forudsætninger
- Gennemsnitsløn pr. TAP-årsværk
- overenskomstaftaler og arbejdstidsaftaler
- udnyttelse af fleksibilitetsmuligheder i kollektive aftaler
- personalets uddannelsesmæssige baggrund

Udgifter til materialer og udstyr m.v. pr årselev/

- studerende krav til materialer og udstyr i undervisningen
- brug af IT i undervisningen
- miljøkrav
- indtægter fra salg af elevprodukter

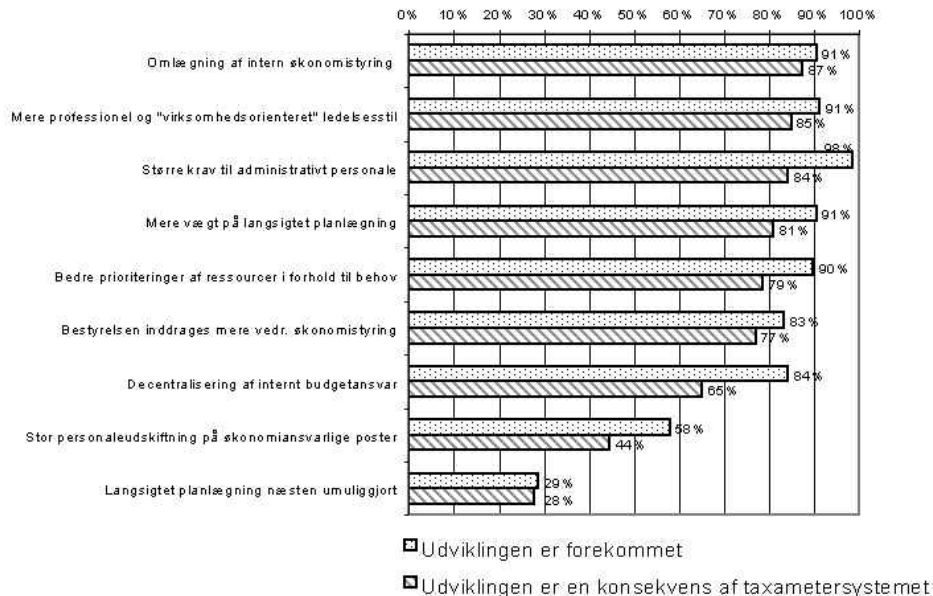
Bevillingens sammensætning på erhvervsskoleområdet



- Grundtilskud
- Undervisningstaxameter
- ▨ Fællesudgiftstaxameter
- Bygningstaxameter
- ▤ Diverse tilskud til forsøg, udvikling mv.

Kilde: Undervisningsministeriet, Rapport om taxametertilskud, 1998

Andel af erhvervsskolelederne, der mener, følgende vedr. økonomistyringen på deres skole er konsekvens af taxametersystemet



Fra rapporten – side 45

- Afasi og dysartri - afdækning og rådgivning Institution A 3 timer 6607; Institution B 5772
- Dysartri holdundervisning Parkinson: Institution A intro 20 timer 5506 (275/t), videre 18 timer 4955; Institution C 60 timer 22679 (378/t)
- Døvlindblevne udredning: Institution A 10 timer 13057; Institution C ingen timer 5432
- Hørenedsatte erhvervsaktive hold: Institution A 14 timer 2954; Institution C 15 timer 2627
- Tegnstøttet kommunikation (TSK): Institution A 20 timer hold 5065; Institution C 26028 ("flere år")

Fra rapporten

- et egentligt betalingsbogholderi, fuldstændig som et privat firma, med debitor kontrol (i hvert fald en institution har hjemtaget det fra regionen)
- Et total-registreringssystem for ydelser, knyttet til den enkelte lærer eller konsulent, til klienten og til betalingskommunen

En række af institutionerne har oplevet en stærk forøgelse af aktiviteterne i tilknytning hertil. Hver enkelt ydelse eller pakke skal godkendes af kommunerne, og mange kommuner har spørgsmål til specielt de lidt større pakker, hvilket jo forøger transaktionsomkostningerne. Det forøger desuden den tid, det tager at få ekspederet visitationerne. Man oplever betydeligt lange svartider fra en række kommuner.

Det er vanskeligt at opgøre de forøgede transaktionsomkostninger for institutionerne, men interviews tyder på, at der er tale om administrative omkostninger alene hos konsulenterne på 1 time pr sag. Sat i forhold til institutionens budget drejer det sig om ca 10%, hvortil så kommer de rene administrative omkostninger. En anden opgørelse siger, at en faktura koster 300 kr. – ved 5.000 fakturaer er det en samlet pris på 1,5 mio. på institutionen. Hertil kommer så udgifterne i kommunen. Det er dyrt i forhold til de små ydelser, som udgør en relativt høj andel af mange institutioners aktiviteter.

Fastlæggelse af taksterne har voldt en række vanskeligheder. Der var ikke noget

Kommentarer til de fem modeller