

# Skaber konkurrenceudsættelse bedre og billigere service?



Tine Rostgaard  
Professor MSO, Aalborg Universitet

Danske Ældreråd  
Ældrepolitisk konference  
12 maj 2015 Hotel Nyborg Strand

# Baggrund

2012: 25% af de samlede serviceopgaver udbydes af stat og kommuner i Danmark

Den danske Produktivitetskommission: Mere udbud og bindende aftaler

Regeringen: Ingen grund til at være imod konkurrenceudsættelse, når det giver en bedre pris og kvalitet for borgerne (Finansminister Corydon, med henvisning til beslutningsforslag stillet af SF, Socialdemokraterne og Enhedslisten 25.februar 2011)

*"Det er et bidrag til en bedre offentlig sektor, hvis vi får mere kvalitet for pengene, når vi bruger private til velfærd"*, Corydon i Ritzau udtalelse

Men billigere og bedre ældrepleje gennem øget konkurrenceudsættelse?

Og kan vi lære af de andre skandinaviske lande?

## Hvad - Overblik

- Hvad er **trends i politikken** ift. konkurrenceudsættelse i ældreplejen i Danmark vs Sverige og Norge?
- **Hvor udbredt** er anvendelsen af private leverandører i ældreplejen?
- Hvilke **afledte konsekvenser** har konkurrenceudsættelse for kvalitet, medarbejderforhold og økonomi?

# Hvordan - Data, metode og begreber

Baseret på litteraturgennemgang af publiceret forskning, samt offentlige dokumenter, i Danmark, Norge og Sverige, fortrinsvis fra perioden 2000-2014

Systematiske studier, men også casestudier.

Konkurrenceudsættelse: udbud og/eller frit valg mellem privat og offentlig leverandør

Private leverandører kan i nogle tilfælde inkludere non-profit, frivillige organisationer

Notat findes på min forskerprofil på [www.aau.dk](http://www.aau.dk)

# Overordnede politik og policyinstrumenter

Nordisk model: tradition for offentlig levering af ydelser. New Public Management bølge (NPM) inspireret til valgfrihed og konkurrenceudsættelse

Sverige tidligst med konkurrenceudsættelse. I Norge afprøves det. Frit valg og udbud af drift i begge lande op til kommunen.

Danmark gået længst: kommunerne forpligtede til at sikre et frit valg af leverandør i hjemmeplejen.

Konkurrenceudsættelse i ældreplejen i Danmark:

2002: Frit valg af kommunale pleje- og ældreboliger mellem kommuner

2002-3: Frit valg af leverandør af hjemmehjælp

2002: Friplejeboliger

# Hjemmehjælp

**Sverige:** Ændringer i udbudsregler i 2009 skulle stimulere tilkomst af flere og mindre leverandører. Konkurrence udelukkende på **kvalitet**

## **Danmark:**

Ændringer i 2013 skal tilgodese mulighed for at konkurrenceudsættelse. Mulighed for at begrænse antal af private leverandører i kommunen. Formodes større konkurrence på **pris**

Kommunen kan fortsætte som leverandør uanset privates tilbud og kan gå sammen om udbud – **kommunemonopol?**

Antagelse om **færre og større private leverandører** vil dominere markedet (stordriftsfordele), og at de vil levere personlig pleje

Antagelse om **økonomisk effekt** allerede indregnet i Kommuneøkonomiaftalen i 2013

# Plejebolig

Ikke frit valg af leverandør, men mulighed for privat leverandør gennem Friplejebolig ordning og udbud af drift.

**Udbud af drift:** Fx Gribskov kommune udbudt samlet ældrepleje til et beløb af 250 mill. kr årligt.

**Friplejebolig:** Leverandør ansøger centralt om certificering og kvote og kan derefter frit etablere sig uanset den kommunale boligplanlægning. Ingen kommunal driftsoverenskomst. Ikke del af kommunal boligforsyning og leverandør har anvisningsret. Egne ventelister og kriterier. Frit valg for visiterede borgere.

Takster bestemmes centralt og serviceniveau bestemmes af leverandør. Kritik af kommunal overbetaling: KL vurderer 50.000 kr per beboer, 100 mill. kr årligt.

## Leverandørerne

Ca 400 for-profit private leverandører, heraf 20 med mere end 100 ansatte.

De største for-profit private virksomheder er svenske (Aleris og Attendo), og en enkelt dansk (Forenede Care). Non-profit privat leverandør OK-fonden

Kilde Quarts og co, 2014. Analyse af offentlig-privat samarbejde

17. NOV. 2014 KL. 07:22 | OPDATERET 17. NOV. 2014 KL. 07:50

### Privat velfærdskoncern betaler ikke skat i Danmark

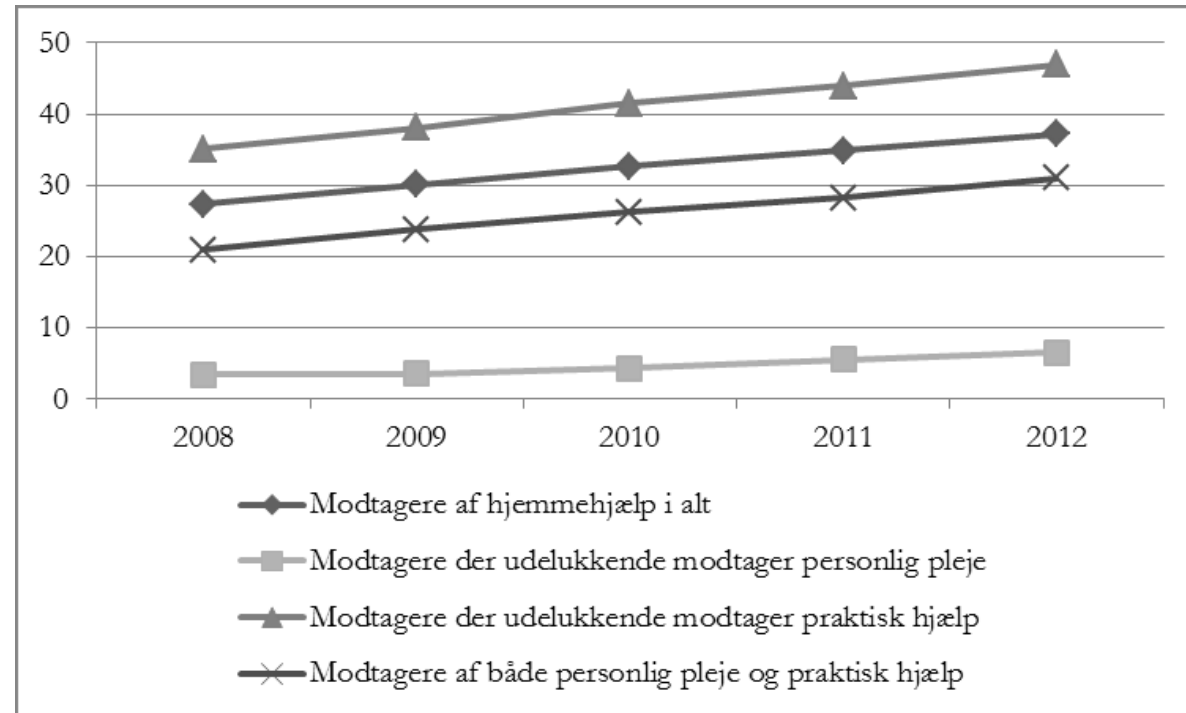
Den svenske velfærdsvirksomhed Attendo har aldrig betalt en krone i skat i Danmark. Det Kan DR Dokumentar afsløre.





# Brug af private leverandører i hjemmeplejen

37,2 procent af alle hjemmehjælpsmodtagere benytter i dag en privat leverandør, fortrinsvis brugere af praktisk hjælp og fortrinsvis i de større byområder. Stor spredning (ml. 6-100 % af brugere)



Af de samlede udgifter i 2013 stod kommunal hjemmepleje for 10,4 mia. kr. og privat hjemmepleje for 2 mia. kr.

# Brug af private leverandører i plejebolig

Mere vanskeligt at opgøre.

9 pct af kommuner med udbud, 4 pct. Forventer kommende udbud, 27 pct. Skal drøfte det. Hittid største udbud i Gribskov Kommune med 310 plejecenterboliger i udbud (Quarts og co, 2014. Analyse af offentlig-privat samarbejde

Friplejeboliger:

I 2011 var der 33 leverandører af friplejeboliger, heraf 13 frivillige organisationer. 647 pladser i 2013, svarende til 1 % af det samlede udbud af plejehjemspladser

Drift: Fx drev Aleris Omsorg i 2013 4 plejehjem/plejeboliger, og Attendo Care drev ét plejehjem/plejebolig.

Danske Diakonhjem drev 28 plejehjem, heraf fire som friplejebolig. Fonden Mariehjemmene drev 13 plejehjem, heraf ét som friplejebolig (kilde egne hjemmesider)

# Rød udliciteringsfest

Så meget udliciterer kommunerne

Kommune	2009	2012	Ændring i procentpoint	Borgmesterparti
Aalborg	18,8	25,6	6,8	S
Hillerød	22,4	28,2	5,8	S
Holstebro	24,4	30	5,6	S
Thisted	18,8	24,2	5,4	V
Gribskov	36,6	41,8	5,2	K
Faxe	19,0	24	5,0	S
Aarhus	20,5	25,4	4,9	S
Silkeborg	20,8	25,7	4,9	S
Syddjurs	21,9	26,6	4,7	SF
Halsnæs	23,5	27,9	4,4	S

Note: Graden af udlicitering er udtrykt gennem ”indikator for konkurrenceudsættelse”. Indikatoren måler summen af de faktisk konkurrenceudsatte udgifter i kommunerne som andel af summen af udgifter, som det er muligt at konkurrenceudsætte.

Kilde: Ugebrevet A4’s analyse af Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal.

# Blåt udliciteringstilbagetog

Så meget udliciterer kommunerne

Kommune	2009	2012	Ændring i procentpoint	Borgmesterparti
Jammerbugt	39,9	32,7	-7,2	V
Lolland	31,0	24,2	-6,8	S
Frederikshavn	24,5	18,2	-6,3	V
Ærø	21,5	18,0	-3,5	K
Skanderborg	22,1	19,0	-3,1	S
Esbjerg	26,1	23,3	-2,8	V
Læsø	41,0	38,3	-2,7	Lokalliste
Rebild	23,5	21,0	-2,5	V
Tårnby	20,9	18,5	-2,4	S
Fanø	35,2	33,4	-1,8	V

Note: Graden af udlicitering er udtrykt gennem "indikator for konkurrenceudsættelse". Indikatoren måler summen af de faktisk konkurrenceudsatte udgifter i kommunerne som andel af summen af udgifter, som det er muligt at konkurrenceudsætte.

Kilde: Ugebrevet A4's analyse af Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal.

[http://www.ugebreveta4.dk/roede-kommuner-oeger-udliciteringen\\_14017.aspx](http://www.ugebreveta4.dk/roede-kommuner-oeger-udliciteringen_14017.aspx)

# Konsekvenser

Kun få studier, der ser på konsekvenser af at konkurrenceudsætte ældreplejen (fx Petersen m.fl., 2011 og 2012; Socialstyrelsen, 2012; Borgen, 2013; Pedersen og Hjelmar, 2013).

Mangel på metodisk gode studier. Derfor sjældent generaliserbare resultater

# Konsekvenser for kvalitet

Kvalitet opgøres ofte ift struktur-, proces- og resultat (outcome) (Donabedian 1980).

Tanken er at strukturer påvirker processer, som igen påvirker outcome.

**Struktur** omhandler f.eks. rammer og ressourcer, og herunder personalenormeringer og –kompetencer, faciliteter, og tilgængelighed til teknologi og udstyr.

**Proces** omhandler konkrete aktiviteter, f.eks. procedurer som medicinhåndtering, forebyggelse, kommunikation.

**Outcome** omhandler f.eks. udbyttet for borgeren, som kan udtrykkes i f.eks. forekomst af tryksår, dødelighed, livskvalitet eller tilfredshed med ydelsen.

# Konsekvenser for kvalitet

## Ingen entydige konklusioner!

Svensk system for (selvrapporterede) kvalitetsindikatorer, Öppna jämförelser:

Private leverandører scorer højest på processuelle faktorer (plejebolig)– fx at involvere borgeren i udformningen af omsorgsplanen, eller gennemgå medicinplanen med borgen

Også ift outcome faktorer (plejebolig): bedre fx ift at undgå faldulykker, tryksår, og underernæring. Mere tilfredse borgere i surveys. Er især tilfredse ift. medbestemmelse, ensartethed i ydelserne og at det er den samme person, der hjælper.

Kommunale leverandører bedre på strukturelle faktorer (plejebolig og hjemmehjælp): fx højere personaletæthed, færre medarbejdere ansat på timebasis, og på plejeboligområdet har flere beboere eget værelse og adgang til køkkenfaciliteter

# Brugerundersøgelser

Benyttes som kvalitetsindikator i alle tre lande

Problematisk ift repræsentativitet (svage brugere, syns- og/eller hørebesvær, ). Udtryk for om behov dækkes?

Svenske Socialstyrelse: sammenligning af brugertilfredshedsundersøgelser fra 17 kommune. Ingen statistisk signifikante forskelle

Social- og Integrationsministeriets brugerundersøgelse 2013: signifikante forskelle i tilfredshed med praktisk hjælp til fordel for private (90%) end kommunale leverandører (83%). Ingen sign. forskel i personlig pleje

*Tabel 3. Brugertilfredshed, praktisk bistand, 2013, % af brugere der angiver at være tilfredse*

	Kommunal leverandør	Privat leverandør
<b>Antal medarbejdere</b>	63,7	84,1
<b>Ensartethed i omsorgen</b>	72,4	82,8
<b>Overholdelse af aftalte tidspunkter</b>	83,7	86,6

Kilde: Social- og Integrationsministeriet, 2013. Note: Brugere 65+ der angiver at være 'tilfredse' eller 'meget tilfredse'.



# Stabilitet og kontinuitet i serviceproduktionen

Stor fokus i Sverige på de private leverandørvirksomheder, der måtte indgive konkurserklæring (muligvis som konsekvens af konkurrence på prisen)

I Danmark mindre fokus, men:

25% af ældrechefer har oplevet misligholdelse af kontrakter (manglende dokumentation, at hjælpen ikke blev leveret i det omfang, der var aftalt, eller at firmaet gik konkurs)

63% oplevet at virksomheden opsagde kontrakten før tid, typisk af økonomiske årsager

(FOA rundspørge blandt 60 ældrechefer, 2014)

# Konsekvenser for medarbejderforhold

Utilstrækkelige data - ikke muligt at påvise systematiske forskelle i arbejdsforhold og arbejdsvilkår

Men indikationer af at virksomhedsoverdragelse har store konsekvenser for medarbejderne ift. stress og faldende motivation og arbejdsglæde

Og mindre personaleomsætning, og højere grad af fuldtidsansættelse og fastansættelse i den kommunale sektor

Dog flere sygedage blandt kommunalt ansatte

Større tilfredshed med mellemlider blandt privatansatte

## Konsekvenser for økonomien

Indikation af besparende effekt af at udbyde drift af plejeboliger

Mens frit valg i hjemmeplejen synes at øge de kommunale udgifter, især til administration og opfølgning. Fx anslåes i Kbh Kommuner at man årligt bruger 7.1 mill. kr på udarbejdelse af leverandørkrav, indgåelse og vedligeholdelse af kontrakter, informationsmateriale, vejledning til borgeren, indretning af IT-systemer etc.

Dog fremhæves ofte skærpet kvalitet- og ressourceudnyttelse blandt de kommunale leverandører som resultat af konkurrenceudsættelse

# Hvad siger Finansministeriets længe bebudede rapport?

Kommunerne forventer især **positive økonomiske effekter**, og i mindre grad ikke-økonomiske (især ift. læring). Ingen væsentlige barrierer ift leverandørmarked og lovgivning

Udbud fungerer som regel fint, **mere blandede erfaringer med frit valg** ift. effektivitet og kvalitet

**Bekymring for konkurser** blandt de private leverandører fortsat en central barriere for anvendelse af udbud. Men ubegrundet iflg rapporten: konkursrisikoen størst blandt mindre leverandører og med nye udbudsregler vil især større og mere konkurssikre virksomheder etablere sig

Quarts og Co, 2014 Analyse af offentlig og privat samarbejde

Kærkommen vandt udbud i København sammen med én anden privat leverandør i april 2014. Gik i betalingsstandsning marts 2015.

Leverede hjælp til i alt 4.000 ældre i Aalborg, Hjørring og København



### Kærkommen i betalingsstandsning

Afdelingerne i Aalborg, Hjørring og København lukker

[HTTP://WWW.MAGASINETPLEJE.DK/](http://www.magasinetpleje.dk/)

## Mere konkurrenceudsættelse?

Det svenske Konkurrenceverket konkluderede i en rapport i 2007 om fordele og ulemper ved konkurrenceudsættelse at der ikke kunne drages en entydige konklusion:

*“I sidste ende er det dermed politiske eller ideologiske, snarere end økonomiske overvejelser, som afgør dette”*

(Konkurrenceverket, 2007: 24, forfatterens oversættelse).

Nødvendigt med bedre evidensgrundlag og bedre indikatorer

# Frihed til at vælge – bedre kvalitet?

Brugerindflydelse via muligheden for **exit**?

- Manglende transparens og viden.
- Leverandørskift svært
- Lige for alle?

*"Der er en tendens til at dem der er dårligst og kan mindst selv, at de vælger hjemmeplejen. Mens det er de gode, selvhjulpne borgere, der primært vælger de private. Det er noget med: Jamen, så er jeg jo lidt inde i kommunens trygge hænder, hvis nu det skulle gå galt."*

(Josephine, visitator)

- Bruges valgmulighed strategisk?

*"Det er vist et ret stort selskab, men det var en ren tilfældighed, at vi fik fat i dem."*

(Michael, privat hjemmehjælpsmodtager)

Alternative muligheder for **voice**?

# Tak!