

Potentialeafklaring for hjemmeplejen i Fredericia Kommune – en pixie-udgave.

(Pixie-udgaven er lavet på baggrund af rapport udarbejdet af Udbudsportalen i KL december 2013)

Indledning:

Den 1. april 2013 trådte nye regler for udbud og frit valg i kraft. I forhold til det frie valg er der ingen ændringer. Kommunen vil stadig være forpligtet til at tilvejebringe et frit valg af leverandører for de borgere, der er visiteret til hjemmepleje, jf. § 83 i Serviceloven. Det frie valg betyder, at borgerne skal kunne vælge mellem minimum 2 leverandører, hvoraf den kommunale leverandør kan være den ene.

De nye regler giver dog i langt højere grad end tidligere kommunerne mulighed for at bruge udbud som redskab i effektiviseringen af hjemmeplejen.

Potentialet i de nye regler er beregnet til 132 mio. kr. for kommunerne under et. Potentialet vil variere for den enkelte kommune. For Fredericia Kommune er der vurderet et relativt potentiale på ca. 1,3 mio. kr.

Formålet med denne potentialeafklaring er at afdække, om det er muligt for Fredericia Kommune at realisere kommunens relative andel af det beregnede potentiale ved at gennemføre et udbud af hjemmeplejen.

I forlængelse af ovenstående er det hensigten, at potentialeafklaringen danner grundlag for en politisk beslutning om, hvordan de nye regler skal anvendes i Fredericia Kommune.

De politisk vedtagne rammer for Potentiale vurderingen i Fredericia kommune.

De politisk vedtagne rammer for potentiale vurderingen blev drøftet på et udvalgsmøde d. 27. august 2013 og danner grundlag for vurderingen på følgende måde:

Kommunens rolle som leverandør

Det er Fredericia Kommunes ønske, at bevare den kommunale udførerrolle. Årsagen til dette er et hensyn til forsyningsikkerheden og fastholdelsen af viden.

Antallet af private leverandører

Det er Fredericia Kommunes ønske, at antallet af leverandører i hjemmeplejen efter et eventuelt udbud minimeres til 3-4, hvoraf kommunen er den ene. Årsagen hertil er, at give de private leverandører optimale forudsætninger for at kunne byde ind med skarpe priser. En vigtig sideeffekt heraf er at det administrative arbejde med servicering af og tilsyn med leverandører nedbringes.

Indeholdt i udbuddet - hjemmeplejen

Det er Fredericia Kommunes ønske, at et eventuelt udbud af fritvalgsområdet (Servicelovens § 83) alene omfatter praktisk hjælp og personlig pleje. Årsagen til dette er, at der ikke umiddelbart vurderes at være nogle synergieffekter ved at udbyde madservice sammen med resten af hjemmeplejen.

Det skal i øvrigt bemærkes at praktisk hjælp her alene dækker over rengøring og tøjvask. Der er allerede via udbud etableret en ordning for så vidt angår indkøb.

Indeholdt i udbuddet – ældreområdet i øvrigt

Det er Fredericia Kommunes ønske, at det eventuelle udbud af hjemmeplejens ydelser medtager de til hjemmeplejepersonalet uddelegerede sygeplejeydelser.

Sygeplejeydelser hører under sundhedsloven LBK nr. 913 af 13/07/2010. En sygeplejeydelse, der er videredelegeret via rammedelegation, hører stadig under sundhedsloven. Delegerede sygeplejeydelser drejer sig om mindre komplekse sygeplejeydelser, fx hjælp til doseret medicin, hjælp til kropsbårne hjælpemidler mv. Det er ikke Fredericia Kommunes ønske at medtage andre dele af ældreområdet (Plejecentre og træningsområdet)

Fritvalgsbeviser udstedes ikke

Det er ikke Fredericia Kommunes ønske, at anvende fritvalgsbeviser. Årsagen hertil er, at brugen af fritvalgsbeviser kan være forbundet med nogle udfordringer af økonomisk og styringsmæssig karakter. Det skal i øvrigt bemærkes, at borgerene i Fredericia Kommune ved de tidligere regler havde mulighed for at vælge servicebeviser. Dette var imidlertid ikke efterspurgt.

Madservice er ikke omfattet

Hjemmeboende borgere i Fredericia kommune modtager madservice fra kommunens eget produktionskøkken eller det danske madhus. Madservice er således heller ikke omfattet af udbuddet

Markedsanalyse – generelle betragtninger

En væsentlig forudsætning for at en konkurrenceudsættelse bliver en succes er, at der er eller kan skabes en god konkurrencesituation.

I KL's rapport fremhæves det, at der ikke nødvendigvis altid er tilfældet, at de private leverandører kan løse hjemmeplejeopgaven billigere end kommunen, men at en række faktorer formentligt giver det private leverandørmarked bedre forudsætninger for at løse opgaven til en mere konkurrencedygtig pris end kommunen.

Af disse faktorer er nævnt:

- Stordriftsfordele
de private leverandører har muligheden for at levere ydelser i flere kommuner og at løse opgaver for private
- Mersalg
de private leverandører kan sælge tillægsydelser til de visiterede borgere

Både stordriften og mersalget giver muligheden for optimal udnyttelse af arbejdskraften/ressourcerne.

Erfaringer med offentligt-privat samarbejde

Erfaringer med offentligt-privat samarbejde er beskrevet i rapportens kap 3.4. (s. 19-22) hvor mange konkrete eksempler er beskrevet.

Her kan særligt fremhæves at gennemførelse af et udbud kan betyde at:

1. Kommunen får testet priserne på kommunens opgaveløsning i konkurrence med private leverandører. På den måde kan kommunen sikre, at kommunen får ydelserne leveret bedst og billigst.
2. Hvis antallet af leverandører begrænses til 1 (eller 2), vil den leverandør, som vinder udbuddet, få mulighed for at opnå forretningsmæssige fordele og kan dermed give kommunen en bedre pris.
3. Ydelserne bliver grundigt beskrevet og alle relevante krav bliver fastlagt i kontrakten. Kommunen tager aktivt stilling til de ydelser, som leverandøren skal levere. Eventuelle overflødige delopgaver og uhensigtsmæssigheder kan skæres bort.
4. Udbud af kontrakten skaber tydelighed og gennemsigtighed omkring ydelser, kvalitet og service.
5. Der kan arbejdes med at skabe større fokus på effekt gennem kommunens kvalitetskrav, opfølgning og kontraktstyring.

Medtagelse af Plejecentre eller ikke:

Plejecentre er ikke omfattet af reglerne om frit valg og skal derfor ikke nødvendigvis medtages i et udbud. Når det kan give god mening at udbyde et eller flere plejecentre sammen med hjemmeplejen, skyldes det, at leverandøren på den måde kan opnå en base i form af et plejecenter og dermed et fast kunde- og indtjeningsgrundlag, som kan gøre det rentabelt at have et usikkert antal borgere at levere hjemmepleje til. Det må alt andet lige forventes at føre til, at leverandøren kan skærpe prisen på hjemmeplejeydelserne. Derved kan det at pulje et plejecenter og ydelserne i hjemmeplejen i ét samlet udbud både føre til lavere priser og gøre det attraktivt for private leverandører at byde ind i kommuner, der med de hidtidige regler har haft svært ved at tiltrække private leverandører og dermed tilvejebringe borgerne et frit valg.

Hvor lang skal kontraktperioden være?

For at sikre kontinuitet både i forhold til borgerne og medarbejderne men også af hensynet til den private leverandør anbefaler KL at der aftales en kontraktperiode på 3-5 år.

Særligt vedr. Fredericia kommune.

I Fredericia Kommune har de private leverandører en markedsandel på 17,6 pct. af den personlige pleje og 42,3 pct. af den praktiske hjælp målt på antal leverede timer i 2012.

Til sammenligning har de private leverandører en markedsandel på 5 pct. af den personlige pleje og 45 pct. af den praktiske hjælp på landsplan.

I Fredericia Kommune har de private leverandører altså en markant højere markedsandel på personlig pleje sammenlignet med gennemsnittet på landsplan. Hvorimod markedsandelen for praktisk hjælp er på ca. samme niveau som landsgennemsnittet.

I Fredericia Kommune udfører hjemmeplejen også sygeplejeopgaver, som er uddelegeret af sygeplejersker. I 2012 leverede hjemmeplejen 44.947 timer indenfor sygeplejeopgaver, der svarer til 37,8 % af sygeplejeopgaverne. I Fredericia Kommune udfører de private leverandører ikke delegerede sygeplejeopgaver.

Arketyper – og betydningens for indfrielse af det relative potentiale.

På Udbudsportalen i KL og i rapporten s. 18-19 kan man se en beskrivelse af 4 kommunale arketyper, baseret på variationen i kommunernes forudsætninger. I Rapporten har KL defineret Fredericia kommune som Arketype 2.

Kendetegnende for Arketype 2 og Fredericia kommune er følgende:

- Udbuddet af hjemmeplejen kan med fordel suppleres med rehabiliterings- og hjemmesygeplejeydelser. I øvrigt bør der ikke undtages for mange hjemmeplejeydelser, når hjemmeplejen udbydes. 75 pct. af leverandørerne mener, at tøjvask og indkøb skal være en del af udbuddet.
- Udbud, der vedrører omkring 200 borgere, vil som udgangspunkt være interessant for leverandørerne.
- Kommunen bør ikke opdeles i distrikter. Men ved distriktsopdeling bør der være fokus på antallet af borgere og afstanden mellem dem. Rene landdistrikter opfattes af leverandørerne som urentable, hvis oplandet er for stort og langt væk fra en by, hvilket vil afspejle sig i prisen. Udbydes hjemmeplejen sammen med et plejecenter bliver landdistrikter også rentable.
- Omkring 50 pct. mener, at et plejecenter (20-50 pladser) bør være omfattet af udbuddet.
- Størstedelen af leverandører mener, at hovedleverandørrollen bør være omfattet af udbuddet, altså at kommunen skal trække sig som leverandør. Samtlige leverandører mener dog at hele eller dele af kommunens nuværende markedsandel bør være omfattet. Hovedleverandørrollen kan evt. opdeles distriktvist. Leverandørerne tenderer til at være uenige i, at udbuddet er interessant, hvis kommunen forsætter som hovedleverandør og med udgangspunkt i sin nuværende markedsandel

KL's konklusion og anbefalinger –rapportens kap. 6 (s 33-40). Kort opsummering.

De ændrede regler for frit valg og udbud indgår i Moderniseringsaftalen 2013, der er en del af aftalen om kommunernes økonomi for 2013. Potentialet i de nye regler er beregnet til 132 mio. kr. samlet set for alle kommunerne.

I beregningen af potentialet indgår bl.a., at det for alle landets kommuner under et vil være muligt at sænke timeprisen pr. hjemmeplejetime med 20 kr. i gennemsnit som følge af priskonkurrence. Formuleret anderledes svarer de 132 mio. kr. til at alle privat leverede hjemmeplejetimer blev sænket med 20 kr.

Hvorvidt det er muligt at realisere et fald i timeprisen på 20 kr. vil variere fra kommune til kommune. Det vil bl.a. afhænge af kommunens nuværende timepriser, markedssituationen og tilrettelæggelsen af udbuddet.

Med henblik på at prøve at forudsige noget om de enkelte kommuners muligheder for at indhente potentialet/besparelsen er der beskrevet tre forskellige idealtyper

Idealtypetragtningen tager udgangspunkt i en vurdering af flere forhold:

- Hvordan ser befolkningstætheden/geografien ud?
- Hvor mange private leverandører er der?

- Hvor stor markedsandel har de private leverandører?
- Hvordan ser timepriserne ud?

Potentialet er vurderet ved hjælp af farvekoder. Farvekoderne er indgående beskrevet på rapportens side 33 og 34 men overordnet set betyder den røde farve ”dårligt udgangspunkt”, gul betyder ”rimeligt udgangspunkt” og grøn et ”godt udgangspunkt” for at indfri det forventede potentiale.

KL har i rapporten foretaget følgende kategorisering af Fredericia Kommune:

- I Fredericia Kommune leverede de private leverandører af personlig pleje og praktisk hjælp 52.685 timer i 2012.
- Hvis disse timer blev leveret efter et udbud og dermed priskonkurrence, og ikke efter en godkendelsesmodel med en kommunalt fastsat timepris, ville det give Fredericia Kommune en årlig effektiviseringsgevinst på 1.053.700 kr., hvis det antages, at timeprisen derved ville være 20 kr. lavere.
- Spørgsmålet er så, om det forventes at være muligt for Fredericia Kommune at sænke timeprisen med 20 kr. (gns.) ved at skabe priskonkurrence om de privat leverede timer.

Som idealtipe er det på baggrund af potentialeafklaringen Udbudsportalen i KL’s vurdering, at Fredericia Kommune har følgende farvekoder:

Befolkningstæthed/geografi	
Antal private leverandører (praktisk hjælp)	
Antal private leverandører (personlig pleje)	
Privat leverandørandel (praktisk hjælp)	
Privat leverandørandel (personlig pleje)	
Timepriser (praktisk hjælp)	
Timepriser (personlig pleje)	

Dette betyder, at Fredericia Kommune ligger tættest på den grønne idealtipe (ud fra en form for gennemsnitlig betragtning), dvs. den idealtipe, der har gode muligheder for at realisere potentialet i de nye regler

Om udbud af hjemmeplejen i Fredericia kommune konkluderer og anbefaler KL’s rapport følgende:

Når Fredericia Kommune vælger at fortsætte som leverandør, må det forventes, at det kun vil være den del af timerne, der i dag leveres af private leverandører, der vil blive udsat for priskonkurrence. Det forventes ikke, at de borgere, der i dag har valgt en kommunal leverandør, vil vælge om, blot fordi kommunen gennemfører et udbud.

Udbuddet vil således omhandle 52.685 timer. Af de 52.685 timer vedrører 33.965 personlig pleje, mens de resterende timer – 18.720 – vedrører praktisk hjælp.

Udbuddet forventes at have interesse for det private marked, herunder for de lokale leverandører, eller de leverandører, som i dag er godkendt i kommunen, idet disse vil få øget deres markedsandel betydeligt, såfremt de vinder opgaven. Det er også forventningen at de potentielle leverandører kan løfte opgaven. Som nævnt ovenfor er det forventningen at Fredericia Kommune kan realisere en effektiviseringsgevinst, som mindst svarer til kommunens andel af det beregnede potentiale, altså ca. 1 mio. kr., ved et sådan udbud.

Potentialeafklaringens konklusioner og anbefaling

Potentialeafklaringen indeholder konkret en drøftelse af fordele og udfordringer ved at udbyde hjemmeplejen i Fredericia Kommune. Det er vurderingen, at udbuddet vil realisere en effektiviseringsgevinst, der mindst svarer til kommunens andel af det beregnede potentiale.

På baggrund af potentialeafklaringen er det Udbudsportalen i KL's anbefaling, at Fredericia Kommune udbyder hjemmeplejeydelserne.