

Potentialeafklaring for hjemmeplejen Fredericia Kommune

December 2013



Forord

Potentialeafklaringen er udarbejdet af Udbudsportalen i KL i regi af projektet ”Strategisk forankring af konkurrenceudsættelse”.

Projektet ”Strategisk forankring af konkurrenceudsættelse” er igangsat af KL, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i Erhvervs- og Vækstministeriet samt Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Formålet med projektet er, at bidrage til at sikre et politisk ejerskab og en strategisk forankring af konkurrenceudsættelse i kommunernes topledelse.

Som led i projektet tilbydes vederlagsfri assistance til et fremadrettet strategisk arbejde med konkurrenceudsættelse af kommunale serviceopgaver, herunder udarbejdelse af en potentialeafklaring.

Potentialeafklaringen er et oplæg til politisk drøftelse og en analyse af, om en konkret opgave i en kommune er udbudseget, og hvilket potentiale, der er. Gennem potentialeafklaring belyses det, hvordan der ved et udbud kan tages hånd om relevante problemstillinger ved en eventuel konkurrenceudsættelse.

**Udbudsportalen i KL,
december 2013**

Potentialeafklaringen kort

Baggrund og formål

Den 1. april 2013 trådte nye regler for udbud og frit valg i kraft. De nye regler giver 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.

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.

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.

Indholdsfortegnelse

1	Indledning.....	5
1.2	Nye regler for udbud og frit valg.....	5
1.3	Afgrænsning af potentialeafklaringen.....	6
2	Organisering af ældreområdet.....	8
2.2	Levering af hjemmepleje i Fredericia Kommune.....	8
2.2.1	Fredericia Kommunes Hjemmepleje.....	9
2.2.2	Serviceafdelingen.....	10
2.2.3	Madservice.....	11
2.3	Ældreområdet i øvrigt.....	11
2.3.1	Plejecentrene.....	11
2.3.2	Hannerup Pleje- og Rehabiliteringscenter (HPR).....	12
2.3.3	Aktivitetscenter.....	13
2.3.4	Genoptræning.....	13
3	Markedsanalyse.....	14
3.2	Hvorfor er de private leverandører billigere?.....	14
3.1	Det lokale leverandørmarked.....	15
3.2	Det regionale og nationale leverandørmarked.....	17
3.3	Et leverandørperspektiv.....	17
3.3.1	Resume af DP's rundspørge.....	18
3.4	Erfaringer med offentligt-privat samarbejde.....	19
3.4.1	Erfaringer med offentligt-privat samarbejde inden for hjemmepleje.....	20
3.4.2	Erfaringer med offentlig-privat samarbejde om drift af ældrecentre.....	21
3.4.3	Erfaringer med udbud af hjemmeplejen og et plejecenter.....	21
4	Virksomhedsoverdragelse.....	23
4.1	Virksomhedsoverdragelsesloven.....	23
4.2	3 forskellige situationer og virksomhedsoverdragelse.....	24
4.2.1	Kommunen fastholder sin leverandørrolle, når hjemmeplejen udbydes.....	24
4.2.2	Kommunen trækker sig som leverandør, når hjemmeplejen udbydes.....	25
4.2.3	Et plejecenter udbydes sammen med hjemmeplejen.....	25
4.3	Medarbejdertilfredshed ved udlicitering.....	25
4.4	Kontinuitet for medarbejderne.....	27
5	Økonomi – den indirekte vej.....	29
5.2	Kommunens nuværende timepriser.....	29
6	Konklusion og anbefaling.....	33
6.2	Kommunale idealtyper.....	33
6.3	Kategorisering af Fredericia Kommune.....	34
6.4	Udbud af hjemmeplejen i Fredericia Kommune.....	35
6.4.1	Bemærkninger.....	40
6.5	Anbefaling.....	40

1 Indledning

Denne potentialeafklaring er en del af Fredericia Kommunes grundlag for beslutningen om, hvorvidt og hvordan der skal ske et udbud af hjemmeplejen.

Potentialeafklaringen er udarbejdet af konsulenter fra Udbudsportalen i KL i samarbejde med afdelingen for Pleje og Sundhed i Fredericia Kommune. Desuden har der været bidrag fra KL's økonomiske sekretariat, KL's juridiske kontor, KL's kontor for Social og Sundhed samt Dansk Industri (DI).

1.2 Nye regler for udbud og frit valg

De nye regler for frit valg og udbud på ældreområdet trådte i kraft den 1. april 2013¹.

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 imidlertid kommunerne langt bedre mulighed for at benytte udbud som et redskab i organiseringen af en effektiv ældrepleje. Fremover kan kommunalbestyrelsen nemlig tilvejebringe det frie valg gennem udbud efter de almindeligt gældende udbudsregler (Udbudsdirektivet). De nuværende særregler på fritvalgsområdet ophører dermed.

Lovforslaget følger af Moderniseringsaftalen 2013, som indgår i Aftalen om kommunernes økonomi for 2013. Lovforslaget indgår i Finansloven for 2013. Potentialet i de nye regler er beregnet til 132 mio. kr.

Kommunen kan også med hjemmel i de nye regler fortsætte med godkendelsesmodellen, som den kendes i dag, eller tilvejebringe det frie valg ved udstedelse af fritvalgsbeviser til borgerne. Men hverken et fortsat brug af godkendelsesmodellen eller udstedelse af fritvalgsbeviser, som det eneste redskab i tilvejebringelsen af det frie valg, vil realisere det økonomiske potentiale, der forventes at være. Potentialet realiseres kun gennem udbud.

Udbudsportalen i KL driver frem til udgangen af 2013 et projekt, der har til formål at sikre en politisk forankring og et strategisk arbejde med konkurrenceudsættelse i kommunerne. Projektet er finansieret af globaliseringsmidler.

Inden for projektets rammer tilbyder Udbudsportalen i KL gratis assistance til en afklaring af, hvad de kommende regler for frit valg og udbud på ældreområdet har af potentiale.

¹ Lovændringerne som vedtaget kan findes her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145955>

Knap 40 kommuner har valgt at takke ja til den gratis assistance, herunder Fredericia Kommune. For så vidt angår Fredericia Kommune er det aftalt, at der udarbejdes en potentialeafklaring ultimo 2013.

1.3 Afgrænsning af potentialeafklaringen

Det er Udbudsportalen i KL's afsæt, at potentialeafklaringen:

- ✓ **Omhandler potentialet for kommunen i at tilvejebringe det frie valg gennem udbud, evt. suppleret med fritvalgsbeviser.**

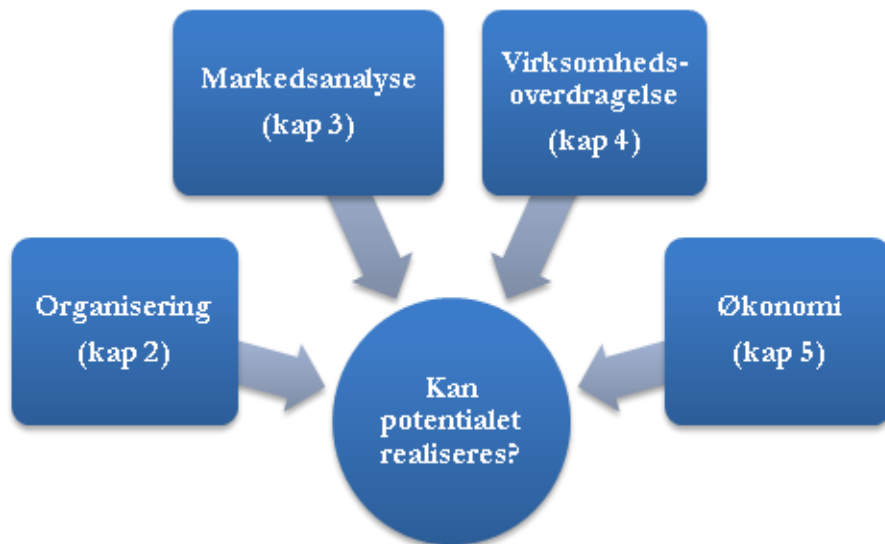
Potentialeafklaringen omhandler således ikke kommunens fortsatte brug af godkendelsesmodellen og heller ikke udstedelsen af fritvalgsbeviser, når de benyttes som det eneste redskab i tilvejebringelsen af det frie valg.

- ✓ **Indeholder anbefalinger i forhold til spørgsmålet, om kommunen forventes at kunne realisere det beregnede potentiale ved at udbyde hjemmeplejen, evt. kombineret med et udbud af andre dele af ældreområdet.**

Konkret vil potentialeafklaringen resultere i en række forskellige scenarier med forskellige potentialer.

Potentialeafklaringen vil være centreret omkring en beskrivelse af følgende 4 emner:

Figur 1: Potentialeafklaringens indhold



På baggrund af drøftelser i Socialudvalget i Fredericia Kommune er der endvidere sat følgende rammer for potentialeafklaringen:

Kommunens rolle som leverandør

Det er Fredericia Kommunes ønske, at bevare den kommunale udførerrolle. Årsagen til dette er et hensyn til forsyningssikkerheden 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.

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 udmærket 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 delegerede 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.

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.

2 Organisering af ældreområdet

Når det skal vurderes, hvorledes en konkurrenceudsættelse optimalt skrues sammen, er det væsentligt at have en god indsigt i opgaven og i snit- og samarbejdsflader til andre opgaver.

Nedenfor beskrives organiseringen af ældreområdet i Fredericia Kommune.

Hjemmeplejeområdet har potentialeafklaringens primære fokus. Tilstødende opgaver på ældreområdet beskrives kort med henblik på at belyse sammenhængen mellem disse og hjemmeplejeområdet.

I Fredericia Kommune hører Ældreområdet under Socialudvalget. Udvalget sekretariatsbetjenes blandt andet af staben for Pleje og Sundhed. Pleje og Sundhed hører sammen med Voksenservice og Arbejdsmarkedsafdelingen under direktøren for Pleje, Sundhed og Arbejdsmarked.

Pleje og Sundhed ledes administrativt af Pleje og Sundhedschefen. Udover stabsfunktionen udgøres Pleje og Sundhed af hhv. Plejen (plejecentre, sygepleje og udedistrikter), Sundhed (Genoptræningscenter, hjælpemiddelaafdeling mm.), Rehabiliteringsafdelingen og en Myndighedsafdeling

Den ene underafdeling – Visitationsafdelingen – varetager kommunens myndighedsfunktion på ældreområdet, herunder kvalitetssikring, tilsyn og visitation. Afdelingen består af medarbejdere, der er sammensat med henblik på både at garantere faglig viden, faglig udvikling og administrative kompetencer til bl.a. sagsbehandling.

Hjælpemiddelaafsnittet under Rehabiliteringsafdelingen har myndighedsfunktionen på hjælpemiddelområdet inkl. bevilling af støtte til biler.

De andre underafdelinger varetager samlet set kommunens udførerrolle på ældreområdet. Disse sektioner står således for kommunens leverance af personlig pleje og praktisk hjælp, hjemmesygepleje og træning i såvel borgerens eget hjem, på genoptræningscentret og på kommunens plejecentre.

Alle underafdelinger har en afdelingschef i spidsen.

Ved organiseringen af ældreområdet følger Fredericia Kommune den klassiske BUM-model, således at udførerdelen holdes adskilt fra myndighedsdelen.

2.2 Levering af hjemmepleje i Fredericia Kommune

Kommunerne har jf. Servicelovens § 83 pligt til at levere hjemmepleje til borgere i eget hjem.

Hjemmepleje udgøres af:

- 1) personlig hjælp og pleje [Personlig pleje]
- 2) hjælp og støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og [Praktisk hjælp]
- 3) madservice

De forskellige ydelser indenfor personlig pleje er blandt andet personlig hygiejne, hjælp til indtagelse af medicin, og hjælp til at indtage mad og drikke. Praktisk hjælp omfatter hjælp til indkøb, rengøring og tøjvask.

I Fredericia Kommune leveres den personlige pleje af den kommunale leverandør og 4 godkendte private leverandører. Den praktiske hjælp leveres af den kommunale leverandør og 13 godkendte private leverandører.

Hjemmeboende borgere i Fredericia Kommune modtager madservice fra kommunens eget produktionskøkken eller Det Danske Madhus.

2.2.1 Fredericia Kommunes Hjemmepleje

Fredericia Kommunes Hjemmepleje står for den kommunale leverance af personlig pleje. Endvidere er hjemmesygeplejen forankret i denne underafdeling.

Den integrerede ordning skal sikre et relevant samarbejde mellem de forskellige faggrupper. Der er i alt knyttet 317,5 medarbejdere til Hjemmeplejen, heraf 267 social- og sundhedsassistenter og – hjælpere samt 50,5 sygeplejersker.

Hjemmeplejen er geografisk opdelt i 4 distrikter²: Distrikt 1 - City, Distrikt 3 – Hyby, Distrikt 4 – Vest og Distrikt 6 – Erritsø-Taulov. Hvert distrikt har en række hjemmeplejeteams. Om aftenen og natten dækkes hele kommunen af et hjemmeplejeteam.

Ledelsesmæssigt er Hjemmeplejen organiseret med en leder af hvert distrikt. Distriktslederen har bl.a. økonomi- og personaleansvaret for distriktet.

I Fredericia Kommune udfører hjemmeplejen også sygeplejeopgaver, som er uddelegeret af sygeplejersker. I 2012 leverede hjemmeplejen 44.947 timer sygepleje, hvilket svarer 37,8 pct. af sygeplejeopgaverne.

Hjemmeplejedistrikternes geografiske placering er angivet i figuren nedenfor.

² Oprindeligt var der 6 distrikter, men nogle af distrikterne er lagt sammen, hvorfor der er spring i nummeringen

Figur 2: Fredericia Kommunes hjemmeplejedistrikter



Distrikterne i Fredericia Kommune varierer en del arealmæssigt. Distrikt 4 og 6 er de 2 største distrikter (distrikt 4 størst), mens distrikt 1 – City udgøres af et meget begrænset geografisk område, men distriktet består til gengæld udelukkende af by. Distrikt 3 – Hyby og distrikt 6 – Erritsø-Taulov dækker ligeledes over et byområde, men kun for ca. $\frac{1}{2}$ - $\frac{2}{3}$ af det geografiske areal.

Distrikterne arbejder sammen om bl.a. udveksling af personale ved ferie, sygdom mv. Men der findes intet formaliseret samarbejde distrikterne imellem. Aften og nat dækker alle distrikter.

2.2.2 Serviceafdelingen

Den kommunale praktiske hjælp leveres af Serviceafdelingen. Leveringen af de 2 ydelser – personlig pleje og praktisk hjælp – er således organisatorisk adskilt i Fredericia Kommune.

Det kommunale omsorgssystem KMDCare er omdrejningspunkt for samarbejde mellem Hjemmeplejen og medarbejderne i Serviceafdelingen. Herudover er der ikke noget formaliseret samarbejde mellem enhederne.

2.2.3 Madservice

I Fredericia Kommune er der ét produktionskøkken (Fælleskøkkenet Elbo), der producerer mad til hjemmeboende pensionister og borgere. Fælleskøkkenet Elbo producerer også mad til plejecentrenes modtagerkøkkener.

Fælleskøkkenet Elbo producerer desuden til Kolding Kommune, Haderslev Kommune og Middelfart Kommune. Herudover er det private firma Det Danske Madhus godkendt til at levere madservice til hjemmeboende visiterede borgere i Fredericia Kommune

2.3 Ældreområdet i øvrigt

2.3.1 Plejecentrene

Fredericia Kommune har 7 plejecentre, hvoraf der findes demenspladser på 5 af dem.

Tabellen nedenfor angiver, hvor mange pladser det enkelte plejecenter har, herunder pladser til demensramte samt antal ansatte på plejecentrene.

Table 1: Størrelse på Fredericia Kommunes plejecentre

Plejecenter	Antal boliger	Demenspladser	Antal ansatte ³	Beliggenhed
Stævnhøj	30	20	34	Distrikt 6: Erritsø-Taulov
Øster Elkjær	43	27	41	Distrikt 6: Erritsø-Taulov
Hybyhus	84	43	86	Distrikt 3: Hyby
Ulleruphus	45		41,5	Distrikt 4: Vest
Othello	119		97	Distrikt 1: City
Rosenlunden	23	23	26	Distrikt 1: City
Madsbyhus	14	14	14	Distrikt 4: Vest
I alt	358	127	339,5	

Kilde: Fredericia Kommune

Note: antal boliger på Hybyhus er inkl. testpladser. Demenspladser på Hybyhus er inkl. gerontopsykiske pladser

Plejecentrene varierer meget i størrelse. Plejecentret Othello er med sine 108 pladser kommunens største, hvorimod kommunens mindste er Plejecentret Madsbyhus med kun 14 pladser – de 14 pladser, er udelukkende demensboliger.

Den geografiske placering af plejecentrene fremgår af figur 3.

³ Antal ansatte i alt for både demensafsnit samt somatisk afdeling og dækker over både SOSU-personale og sygeplejersker.

Figur 3: Den geografiske placering af Fredericia Kommunes plejecentre



De fleste af Fredericia Kommunes plejecentre ligger i den østlige ende af kommunen. Et enkelt plejecenter er placeret udenfor Fredericia by, nemlig i byen Taulov.

Der findes intet formaliseret samarbejde mellem hjemmeplejen og plejecentrene forstået således, at de fx ikke udlåner personale til hinanden ved sygdom, ferie mv. Dog kan plejecentrene i aften og nattevagterne rekvirere sygeplejersker fra det udekørende team.

2.3.2 Hannerup Pleje- og Rehabiliteringscenter (HPR)

Fredericia Kommune har et afsnit med 8 pladser til døgnrehabilitering og 14 aflastningspladser fordelt på 8 stuer. Døgnrehabiliteringspladserne er for borgere over 18 år, hvis funktionsevne er nedsat og som har potentiale til at blive genoptrænet, samt borgere der er færdigbehandlet på sygehuset, men endnu ikke har genvundet deres optimale funktionsniveau.

2.3.3 **Aktivitetscenter**

Fredericia Kommune har 3 aktivitetscentre; I.P. Schmidts Gård, Tavlhøjcentret og Øster Elkjær.

Der er fastansat en aktivitetsleder samt 2 aktivitetsmedarbejdere til de 3 centre.. De fastansatte dækker først og fremmest behovet for koordinering, regnskab og administration, rengøring og funktioner i caféen. Arbejdet udføres i samarbejde med frivillige.

2.3.4 **Genoptræning**

GenoptræningsCentret er en del af Fredericia Kommunes Rehabiliteringsafdeling sammen med Hjælpemiddelfsnittet og den forebyggende afdeling. For borgere i Fredericia Kommune er GenoptræningsCentret den samlede indgang til genoptræning, vedligeholdende træning og patientrettet forebyggelse. GenoptræningsCentret bidrager til tværgående rehabiliterende indsatser.

3 Markedsanalyse

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

Nedenfor belyses dels, hvilke private leverandører Fredericia Kommune i dag samarbejder med, og hvorvidt disse ville være potentielle leverandører efter et udbud, dels hvorledes leverandørsituationen ser ud på regionalt og nationalt plan.

Det private marked inden for praktisk hjælp og personlig pleje udvikler sig hastigt i disse år. Der findes i dag mange lokale virksomheder på fritvalgsområdet, men flere og flere større danske og udenlandske virksomheder, der kan favne både personlige pleje, praktisk hjælp og madservice, viser samtidig interesse for at komme ind på markedet.

I de skandinaviske lande findes store virksomheder som Attendo, Aleris, Carema, Forenede Care og Norlandia, hvoraf flere allerede er trådt ind på det danske marked. Fx driver Forenede Care et plejecenter i Syddjurs Kommune og fra maj 2013 også et i Holbæk Kommune.

3.1 Hvorfor er de private leverandører billigere?

Det umiddelbare svar på ovenstående spørgsmål er, at det heller ikke altid er tilfældet. Altså: de private leverandører kan ikke nødvendigvis løse hjemmeplejeopgaven billigere end kommunen! Men en række faktorer giver formentligt det private leverandørmarked bedre forudsætninger for at løse opgaven til en mere konkurrencedygtig pris end kommunen.

Af disse faktorer skal nævnes:

- 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.

I forlængelse af ovenstående skal det nævnes, at nylige sager på rengøringsområdet har skabt et fokus på og en uro for social dumping⁴.

Social dumping kan forebygges ved at regulere rammerne for løn, arbejdsvilkår mv. via kontrakten mellem kommunen og den private leverandør.

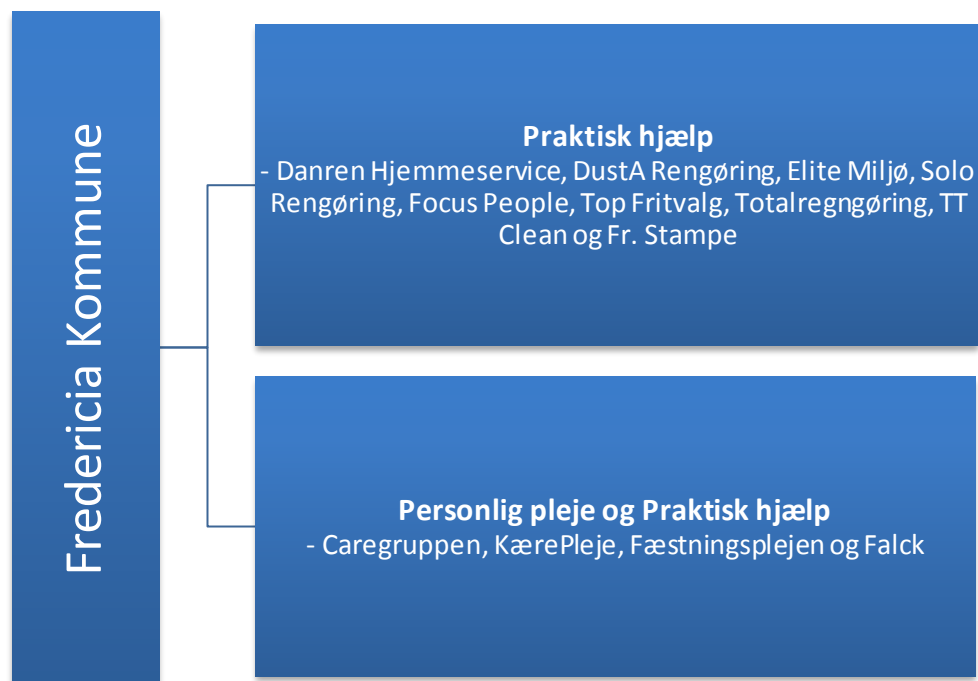
⁴ Betegnelsen social dumping bruges til at beskrive de forhold på arbejdsmarkedet, hvor udenlandske virksomheder opererer i Danmark uden at iagttage danske love og regler eller hvor udenlandske medarbejdere beskæftiges i Danmark uden de fornødne tilladelser eller under vilkår, der er lovstridige for danske medarbejdere.

<http://arbejdstilsynet.dk/da/arbejds miljoemner/andre-emner/social-dumping.aspx> d. 12.03.2013

3.2 Det lokale leverandørmarked

Fredericia Kommune har 13 godkendte private leverandører til personlig pleje og/eller praktisk hjælp, jf. figuren nedenfor.

Figur 4: Private leverandører på det lokale marked⁵



Kilde: Fredericia Kommune

Borgerne har valgt at få leveret personlig pleje og praktisk hjælp af 13 af de godkendte leverandører, jf. nedenstående tabel, der også viser, hvor mange visiterede timer de enkelte leverandører leverer.

4 af leverandørerne leverer både personlig pleje og praktisk hjælp, mens 9 af leverandørerne udelukkende leverer praktisk hjælp.

⁵ Falck ophørte ca. 1. juli 2012 og der foregik en virksomhedsoverdragelse af medarbejdere til Caregruppen. Focus People ophører pr. januar 2014.

Tabel 2: De godkendte leverandørers leverede timer i 2012

Leverandør	Personlig pleje – antal leverede timer	Praktisk hjælp – antal leverede timer
Danren Hjemmeservice	-	559
DustA Rengøring	-	955
Elite Miljø	-	2.852
Solo Rengøring	-	117
Focus People	-	7
Top Fritvalg	-	113
Totalrengøring	-	146
TT Clean	-	3.469
Fr. Stampe	-	76
Caregruppen	5736	4.057
KærePleje	18.810	4.648
Fæstningsplejen	1.712	245
Falck	7.708	1.475
I alt	33.965	18.720

Kilde: Fredericia Kommune

Samlet set leverer de private leverandører praktisk hjælp og personlig pleje til knap 1.200 borgere, jfr. nedenstående tabel, der samtidig viser, hvorledes borgerne fordeler sig på leverandørerne.

Tabel 3: Antal borgere (gns. pr. måned) de private leverandører har leveret til i 2012

Leverandør	Personlig pleje – antal borgere	Praktisk hjælp – antal borgere
Danren Hjemmeservice		22
DustA Rengøring		40
Elite Miljø		99
Solo Rengøring		6
Focus People		1
Top Fritvalg		6
Totalrengøring		5
TT Clean		114
Fr. Stampe		4
Caregruppen	29	144
KærePleje	67	170
Fæstningsplejen	5	9
Falck	24	53
I alt	125	673

Kilde: Fredericia Kommune

Der er stor forskel på, hvor mange borgere de forskellige leverandører har i gns. pr. måned, og dermed hvor mange timer leverandørerne leverede i alt i 2012. KærePleje er den private leverandør med den største markedsandel blandt leverandørerne med knap 240 borgere og 23.500 leverede timer, hvorimod Focus People kun har 2 borgere og alene leverede 7 timer i 2012.

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.

3.3 Det regionale og nationale leverandørmarked

Nedenfor er det illustreret, hvor mange leverandører, der opererer nationalt og regionalt (i minimum 3 kommuner i regionen) ud fra Fredericia Kommunes perspektiv.

Figur 5: Private leverandører på det nationale, regionale og lokale marked



Kilde: Fritvalgsdatabasen, november 2013

Oversigten viser, at der er et velfungerende regionalt marked i forhold til både den personlige pleje og praktiske hjælp. Flere af leverandørerne, der leverer til Fredericia Kommune, leverer også ydelser i nabokommunerne.

3.4 Et leverandørperspektiv

DI Service har i september 2012 formuleret nogle konkrete politiske anbefalinger i relation til udbud af hjemmeplejen.

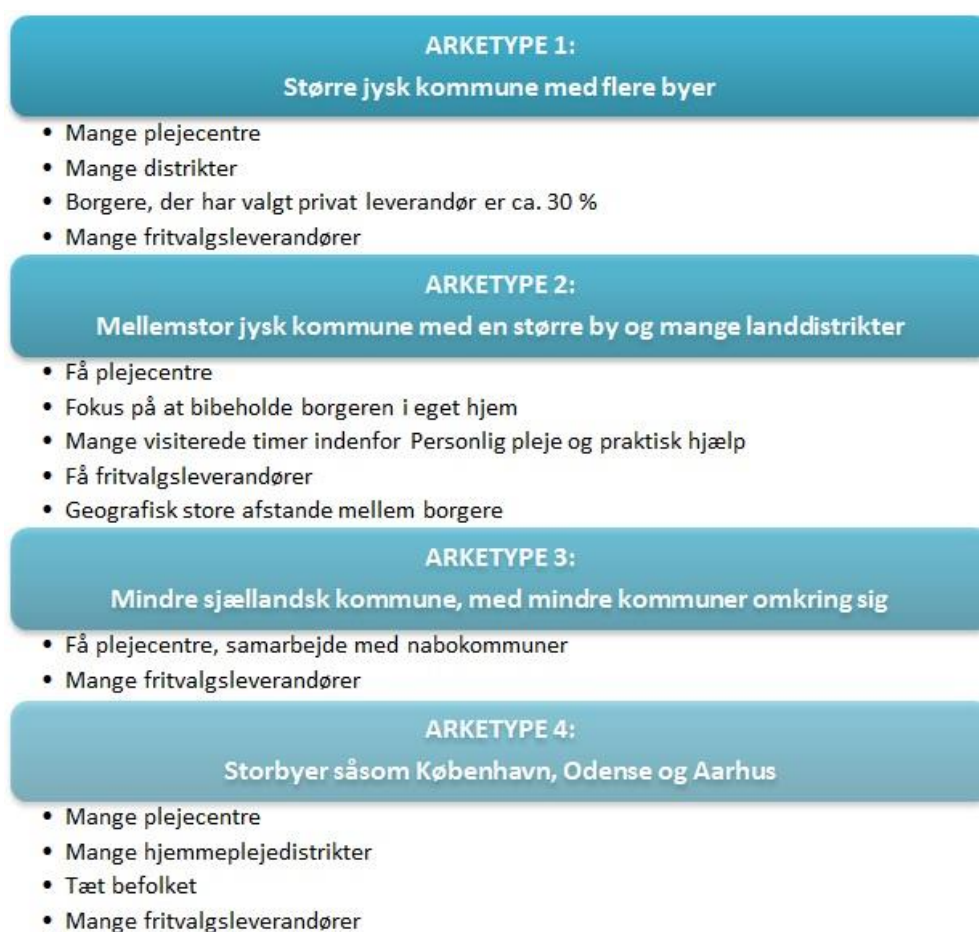
Den primære anbefaling til kommunerne er, at de udbyder hovedleverandørrollen for henholdsvis praktisk hjælp og personlig pleje i hvert distrikt. Dette vil give de private og selvejende leverandører

mulighed for at opnå en større markedsandel. Udbud efter en sådan model vil, ifølge DI, gøre det attraktivt for virksomhederne at investere i udviklingen af løsninger⁶.

DI har i øvrigt primo 2013 forhørt deres medlemmer via en elektronisk rundspørge, hvad der skal til for at gøre et udbud af hjemmeplejen attraktivt at byde på⁷. I rundspørgen tages der udgangspunkt i 4 kommunale arketyper, som forsøger at skildre variationen i kommunernes forudsætninger.

Arketyperne er defineret af Udbudsportalen i KL og kan beskrives som følger:

Figur 6: Kommunale arketyper



Nedenfor gives et resume af rundspørgen.

3.4.1 Resume af DI's rundspørge

Som udgangspunkt mener leverandørerne at alle udbud er interessante, hvis der er muligheder for de private leverandører. I sidste ende er det udbudsmaterialet, der er afgørende for, om udbuddet er interessant for leverandøren.

⁶ <http://di.dk/Shop/Publikationer/Produktside/Pages/Produktside.aspx?productId=9497> d. 28.01.2013

⁷ 11 virksomhedsrepræsentanter har deltaget i rundspørgen.

Af generelle betragtninger fra leverandørerne kan nævnes, at enkelte af dem vil være interesseret i udbud, der udelukkende omfatter praktisk hjælp – uanset kommunetype. De resterende finder udbud, der samler praktisk hjælp og personlig pleje, mest attraktive.

I øvrigt fremhæver virksomhederne nogle forhold, der gør sig gældende i større eller mindre grad inden for den enkelte arketype af kommune.

Her gengives alene de forhold, som leverandørerne har nævnt gør sig gældende for arketype 2, idet det er denne arketype Fredericia Kommune vil blive kategoriseret under.

Ad arketype 2

- 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 distriktsvist. Leverandørerne tenderer til at være uenige i, at udbuddet er interessant, hvis kommunen forsætter som hovedleverandør og med udgangspunkt i sin nuværende markedsandel

3.5 Erfaringer med offentligt-privat samarbejde

Reglerne om frit leverandørvalg betyder, at samtlige kommuner skal have et samarbejde med en eller flere private virksomheder om levering af personlig pleje, praktisk hjælp og madservice.

Greve Kommune har gennemført et udbud på fritvalgsområdet, mens de resterende 97 kommuner tilvejebringer det frie valg i hjemmeplejen ved brug af godkendelsesmodellen. Ved brug af godkendelsesmodellen kan borgeren, efter at være blevet visiteret til hjælp, vælge mellem de leverandører, som er godkendt til at udføre opgaven i kommunen.

Kommunen er til gengæld frit stillet med hensyn til at vælge, om kommunen selv vil stå for personlig pleje og praktisk hjælp, sygepleje mv. i kommunens plejecentre, eller om kommunen vil samarbejde om opgaverne med en privat leverandør.

3.5.1 Erfaringer med offentligt-privat samarbejde inden for hjemmepleje

Brugen af godkendelsesmodellen har nogle udfordringer. Først og fremmest ligger det i godkendelsesmodellen, at priserne afregnes på baggrund af den kommunale timepris. Der har således ikke været en afprøvning af markedet med en priskonkurrence til følge.

For en række kommuner er det desuden en udfordring at få private leverandører til at lade sig godkende, fordi leverandørerne – især i de tyndtbefolkede områder – ikke kan opstille en holdbar business case på grund af det usikre kundegrundlag. Det gælder specielt i forhold til den personlige pleje, der er mere kompleks og stiller flere krav til medarbejdernes kompetencer end den praktiske hjælp.

På landsplan leverede de private leverandører i forlængelse heraf kun 5 pct. af timerne inden for personlig pleje i 2011, mens det tilsvarende tal var 45 pct. inden for praktisk hjælp.

Andre kommuner oplever omvendt overvældende interesse for opgaven hos de private leverandører, hvilket er en administrativ og tilsynsmæssig stor opgave, ligesom det kan være en udfordring i forhold til det faglige samarbejde om borgerne.

Et udbud af hjemmeplejen kan tage hånd om udfordringerne. Jf. nedenstående punkter udsættes opgaven for priskonkurrence, det er muligt at begrænse antallet af leverandører, og gennem sammensætningen af udbuddet kan det gøres attraktivt for leverandørerne at byde på opgaven:

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.

Som konkrete eksempler kan flere kommuner nævnes:

Det seneste eksempel er fra Kolding Kommune, som i år udbød praktisk hjælp og personlig pleje. Kommunens ønske var, at gå fra at have 14⁸ godkendte leverandører til kun at have 4 leverandører ud over kommunen selv. Kolding Kommune opnåede ved udbuddet en markant lavere timepris.

⁸ Kilde: Fritvalgsdatabasen

Seniordirektør i Kolding Kommune, Lone Vesterman Rasmussen har forsigtigt skønnet at kommunen med de billigere leverancer kan opnå en årlig besparelse på 5-6 millioner kroner⁹

Et andet nyligt eksempel er Greve Kommune

Byrådet i Greve Kommune valgte på årets sidste møde i 2012 at sende hjemmeplejen i den nordlige del af kommunen i udbud i 2013. Baggrunden er en forventning om, at et udbud kan give grundlag for yderligere kvalitetsudvikling af hjemmeplejen og en årlig besparelse på 1 mio. kr.

Udbuddet vil blive gennemført sådan, at visiterede borgere i det nordlige område af kommunen fremover kan vælge mellem 2 leverandører af hjemmepleje. De 2 leverandører vil enten være den kommunale leverandør og en privat leverandør eller 2 private leverandører.

Efter udbuddet vil der være færre leverandører at vælge imellem i den nordlige del af kommunen end der er i dag. Til gengæld vil der hos den enkelte leverandør være mere at vælge imellem. Det skyldes, at kommunen har valgt, at de private, udover praktisk hjælp og personlig pleje, også skal løse nogle typer af sygepleje- og rehabiliteringsopgaver. Derudover skal de tilbyde forskellige muligheder for tilkøb af ydelser.¹⁰

3.5.2 Erfaringer med offentlig-privat samarbejde om drift af ældrecentre

Som det fremgår af kapitel 5 (om økonomi), er det for usikkert entydigt at fastslå, at det er billigere at lade private drive plejecentre, selvom en række erfaringer peger i den retning.

Kommunernes hidtidige inddragelse af private leverandører i driften af plejecentre har dog heller ikke kun været økonomisk motiveret. Kommunerne er også motiveret af, at de private ”plejeøjne” kan bidrage til kvalitetsudvikling og videndeling, skabe synergieffekter og øge fleksibiliteten og variationen i kommunens tilbud.¹¹

Syddjurs Kommune er en af de kommuner, der har de nyeste erfaringer, efter at kommunen i 2011 udbød plejecentret Søhusparken. Formålet med udbuddet var at få en privat samarbejdspartner ind, der kunne være med til at sikre den gode service og til en god pris. Opgaven blev udbudt som et servicepartnerskab, der indebærer en samarbejdsform, hvor den kommunale institution og den valgte partner samarbejder og udnytter hinandens viden til beboernes bedste.

Det blev Forenede Care, der vandt opgaven, og virksomheden har drevet plejecentret siden 1. februar 2012.

3.5.3 Erfaringer med udbud af hjemmeplejen og et plejecenter

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

⁹ Kilde: <http://dknyt.dk/sider/artikel.php?id=68433> d. 04.10.13

¹⁰

<http://www.greve.dk/Om%20kommunen/Nyheder/2012/12/Hjemmepleje%20i%20nord%20i%20udbud.aspx?q=udbud>

¹¹ ”Kommunale erfaringer med private leverandører i ældreplejen”, KL, 2013 –

http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_59249/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

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.

Som et konkret eksempel fra nyere tid kan Holbæk Kommune nævnes.

Holbæk Kommune valgte som tidligere nævnt at sende et plejecenter samt et hjemmeplejedistrikt i udbud i 2012. Holbæk Kommune har indgået en kontrakt med Forenede Care som pr. 1. maj 2013 skal stå for Plejecentret Kastanjely i Svinninge og Hjemmeplejen Øst. Sammenlagt forventer Holbæk Kommune en økonomisk gevinst på op mod 5 mio. kr. årligt.¹²

Baggrunden for udbuddet var at få flere forskellige modeller i spil for at udvikle den kommunale service. Leverandøren skal leve op til de politisk vedtagne kvalitetsstandarder, men har ellers fået relativt frie hænder til at finde nye måder at levere servicen på.¹³

Gribskov Kommune er lige nu i gang med det største kommunale udbud på velfærdsområdet, der er set i Danmark. Baggrunden for udbuddet er, at kommunen på linje med næsten alle andre kommuner står over for en markant demografisk udfordring og samtidig er underlagt begrænsede økonomiske rammevilkår.

Formålet med udbuddet er at få inddraget den private sektor i nytænkningen og innovationen på området med henblik på fx færre indlæggelser blandt ældre borgere, øget hjælp til selvhjælp gennem den rette indsats og højere værdighed og livskvalitet for borgere med fysisk handicap ved anvendelse af fx velfærdsteknologiske løsninger i botilbud.

Udbuddet forventes at indeholde følgende portefølje:¹⁴

- Hjemmepleje, hjemmesygepleje, træning og relaterede ydelser for borgere i eget hjem
- Genoptræning efter sundhedsloven
- Socialpædagogisk støtte til borgere med handicap og stærkt nedsat funktionsniveau i eget hjem
- Deltagelse i et udviklingspartnerskab med Gribskov Kommune og andre samarbejdspartnere

¹²<http://www.holbaek.dk/Service/Nyheder/2013/Kommunikationssekretariatet/HolbaekFaarNyLeverandoerPaaAldreomraadet.aspx> d. 06.02.2013

¹³ <http://dknyt.dk/sider/i-artikel.php?id=65325> d. 10.02.2013

¹⁴ [http://www.gribskov.dk/gribskov/Serviceydelser.nsf/0/58639a86ce682309c1257b0b0037581b/\\$FILE/Visioner%20og%20forventede%20omfang%20v.%20Mette%20Bierbaum%20\(Centerchef\).pdf](http://www.gribskov.dk/gribskov/Serviceydelser.nsf/0/58639a86ce682309c1257b0b0037581b/$FILE/Visioner%20og%20forventede%20omfang%20v.%20Mette%20Bierbaum%20(Centerchef).pdf) d. 10.02.13

4 Virksomhedsoverdragelse

Der gælder en række regler for information og inddragelse af medarbejdere i forbindelse med gennemførelse af et udbud og en efterfølgende udlicitering. Nedenfor skitseres, hvilke regler der gælder ved en konkurrenceudsættelse for så vidt angår medarbejderne, i hvilke situationer der vil være tale om virksomhedsoverdragelse af medarbejdere, og hvad effekten af en overdragelse kan være i forhold til medarbejdertilfredshed.

I tilfælde, hvor medarbejdere påvirkes af en udlicitering eller skal overdrages til en ny leverandør, skal kommunen sikre information af ledelse og berørte medarbejdere samt inddrage samarbejdsudvalgene efter gældende regler og retningslinjer. Kommunen skal bl.a. være opmærksom på, at SU/MED skal inddrages, inden der træffes endelig beslutning om udbud af opgaven, og at de i øvrigt skal inddrages løbende i processen.

Generelt er det en god idé, at kommunen informerer både medarbejdere, der er direkte og indirekte berørte af udbuddet. Det anbefales derfor, at kommunen tidligt i processen fastlægger en informationsstrategi, der sikrer, at medarbejderne løbende bliver informeret om udbudsprocessen og eventuelle følger heraf.

4.1 Virksomhedsoverdragelsesloven

Forud for et udbud skal kommunen vurdere, om medarbejderne er omfattet af Lov om virksomhedsoverdragelse (VOL). Hvis loven finder anvendelse, har medarbejderne ret og pligt til at følge med opgaven og overgå til ansættelse hos den/de eksterne leverandør/leverandører.

Kort fortalt er der tre betingelser for, at loven finder anvendelse:

- overførslen skal indebære et arbejdsgiverskifte,
- overførslen skal ske ved aftale, og
- overførslen skal vedrøre en virksomhed eller en del heraf, dvs. der skal ske overførsel af en økonomisk enhed, der har bevaret sin identitet

VOL regulerer vilkårene for medarbejdernes overgang til en ny leverandør og kommunens informationspligt over for de berørte medarbejdere. Loven beskytter bl.a. medarbejderne mod afskedigelse med begrundelse umiddelbart i udliciteringen og sikrer, at den enkelte medarbejder tager sine individuelle løn- og ansættelsesvilkår med sig over til den nye leverandør.

Medarbejderen bevarer som udgangspunkt disse rettigheder i den periode, der resterer i den kommunale kollektive overenskomst. Den eksterne leverandør vil kunne ændre i vilkårene i samme omfang, som kommunen kunne have gjort. For leverandøren gælder det her, at denne skal respektere de varsler, der gælder ved gennemførelse af ændringer i løn- og arbejdsvilkårene. Når overenskomstperioden er udløbet, er det udgangspunktet, at medarbejderen overgår til leverandørens kollektive overenskomst.

Loven pålægger kommunen en pligt til at indlede forhandlinger med lønmodtagerrepræsentanten, hvis der i forbindelse med overdragelsen sker væsentlige vilkårsændringer for medarbejderne. Det kan fx være en væsentlig ændring i arbejdsopgaverne eller arbejdstid, eller væsentlig ændring i løn- og

ansættelsesforhold i øvrigt. Medarbejderen er ikke forpligtet til uden varsel at tåle sådanne vilkårsændringer, og kan efter omstændighederne afslå at blive overdraget til den eksterne leverandør og fratræde med det individuelle opsigelsesvarsel.

Kommunen har desuden en informationspligt over for medarbejderne. Det betyder, at kommunen i rimelig tid inden overdragelsen skal informere repræsentanter for medarbejderne om:

- dato for overdragelsen,
- årsagen til overdragelsen,
- overdragelsens juridiske, økonomiske og sociale følger og
- eventuelle foranstaltninger for medarbejderne, fx omlæggelse af arbejdstid

De nærmere krav til leverandørerne med hensyn til overtagelse af medarbejdere fastlægges som led i udarbejdelse af udbudsmaterialet.

Kommunen skal være opmærksom på, at tjenestemænd ikke er omfattet af VOL, og ikke har pligt til at følge med over til en privat leverandør. Kommunen vil derfor skulle finde en ordning for eventuelle tjenestemænd, fx i form af en udlånsaftale.

I øvrigt skal det bemærkes, at medarbejdernes løn- og ansættelsesvilkår ikke er et konkurrenceparameter, som leverandørerne kan konkurrere på i forbindelse med en udlicitering. Løn- og ansættelsesvilkår fastlægges nemlig i kontrakten. Kommunen kan derimod godt lade forhold som samarbejde og processen for overdragelse af medarbejdere indgå i tilbudsvurderingen.

4.2 3 forskellige situationer og virksomhedsoverdragelse

Hvorvidt der skal ske virksomhedsoverdragelse af de kommunale medarbejdere i forbindelse med udliciteringen afhænger af, hvilke opgaver der udliciteres, og hvad kommunens rolle fremadrettet vil være.

Generelt kan man tale om 3 forskellige situationer:

- Kommunen fastholder sin leverandørrolle, når hjemmeplejen udbydes
- Kommunen trækker sig som leverandør, når hjemmeplejen udbydes
- Et plejecenter udbydes sammen med hjemmeplejen

Nedenfor skitseres kort de forpligtelser, kommunen har over for de berørte medarbejdere/medarbejderrepræsentanter i de forskellige situationer

4.2.1 Kommunen fastholder sin leverandørrolle, når hjemmeplejen udbydes

Fortsætter kommunen som leverandør, vil de kommunale medarbejdere som udgangspunkt ikke skulle overdrages til nye leverandører i forbindelse med udliciteringen. Det må nemlig forventes, at de borgere, der allerede har valgt den kommunale leverandør, ikke vælger en ny ekstern leverandør, og at den kommunale opgaveløsning og volumen derfor er uændret.

Opstår der en situation, hvor en række borgere efter endt udbud vælger at overgå fra kommunen til en privat leverandør, således at kommunen evt. må reducere i antallet af medarbejdere, opstår spørgsmålet om, hvorvidt medarbejderne har krav på at blive overdraget til den private leverandør efter reglerne i VOL.

Svaret afhænger af de faktiske forhold. Dog vil det kræve, at størstedelen af de borgere, som en medarbejder er tilknyttet, skal vælge en ny leverandør. Hvis der alene er en mindre procentdel af borgere, der skifter til en ekstern leverandør, vil medarbejderen ikke være omfattet af VOL.

Ovenstående gælder også, hvis en gruppe af borgere skifter fra en privat leverandør til kommunen. Dvs. at kommunen kan blive forpligtet til at overtage en medarbejder fra en privat virksomhed, hvis opgavevolumen skifter som følge af det frie leverandørvalg. Dette kan være tilfældet, hvis en leverandør opsiger kontrakten (hvis kontrakten giver mulighed for det), eller hvor leverandøren misligholder kontrakten, så kommunen kan opsige samarbejdet og borgerne skal vælge ny leverandør. Situationen kan i øvrigt også opstå med den nuværende organisering, hvis der er private godkendte leverandører.

4.2.2 Kommunen trækker sig som leverandør, når hjemmeplejen udbydes

Ønsker kommunen ikke fremadrettet at være leverandør, vil de kommunalt ansatte medarbejdere være omfattet af VOL's bestemmelser, hvis de er fuldt eller væsentligst beskæftiget med den udbudte opgave. Hvis udbuddet alene omfatter et distrikt, vil vurderingen bygge på, hvorvidt der er medarbejdere, der primært er tilknyttet borgere i det udbudte distrikt.

Hvis der er tale om virksomhedsoverdragelse efter VOL, vil medarbejderne efter endt udbud skulle fordeles til de private leverandører. Fordelingen kan imidlertid først ske, når borgerne har valgt leverandør, og der er klarhed om, hvordan opgaven fordeles mellem leverandørerne. Udbudsprocessen kan imidlertid tilrettelægges, så medarbejderne ved kontraktstart har vished for, hvem der bliver deres nye arbejdsgiver.

4.2.3 Et plejecenter udbydes sammen med hjemmeplejen

Hvis et plejecenter udbydes sammen med hjemmeplejen, vil medarbejderne på plejecentret være omfattet af VOL, hvis de er fuldt eller væsentligst beskæftiget med det arbejde, der skal overdrages til den private leverandør. Dette vil typisk være tilfældet for de fleste medarbejdere på et plejecenter. Undtagelsen kan fx være ledere eller grupper af medarbejdere (fx sygeplejersker), der er tilknyttet andre plejecentre end det udbudte.

I forhold til de kommunale medarbejdere i hjemmeplejen, vil håndteringen af medarbejderne afhænge af, hvorvidt kommunen fortsætter som leverandør eller ej.

4.3 Medarbejdertilfredshed ved udlicitering

Set i et medarbejderperspektiv kan en udlicitering føre til usikkerhed om fremtiden, og rejse en række spørgsmål om bl.a. løn- og ansættelsesforhold, jobsikkerhed samt trivsel og arbejdsmiljø. Selvom medarbejdere ofte er berørte ved udliciteringer af serviceopgaver, er der relativt få analyser af

konsekvenserne for medarbejderne. Dette gælder navnlig på ældreområdet, hvor erfaringerne med udlicitering er begrænsede.

Gribskov Kommune hører til en af de få kommuner, der har erfaringer med at udlicitere ældreplejen (plejecentre). På 2 plejecentre i kommunen er der gennemført et studie af medarbejderforholdene. Studiet sammenholder medarbejderforholdene før 1999 og efter udliciteringen i 2011. Resultaterne viser bl.a., at medarbejdernes løn ikke er blevet forringet som følge af udliciteringen, men at lønnen i langt højere grad end tidligere bygger på et lavere fast timetal kombineret med merarbejde. Der er sket en forskydning fra 37-timers fuldtidsansættelser til deltidsansættelser, primært i form af 28-timers deltidsansættelse. Deltidsansættelsen kan for mange kombineres med mulighed for merarbejde. De mere negative følger af udliciteringen er et stigende arbejdspress som følge af større plejetyngde og stigende krav til medarbejdernes fleksibilitet. Herudover har overgangen fra den offentlige FOA/KL-overenskomst til den private FOA/DI-SBA-overenskomst ført til en forringelse af medarbejdernes arbejdsforhold i forhold til barsel, ferie og barns sygdom.¹⁵

Da studiet fra Gribskov alene omhandler 2 plejecentre, kan det være vanskeligt at sige, hvorvidt det vil være generelt gældende. På andre serviceområder er der lavet studier, der omfatter flere kommuner og medarbejdere, jf. nedenfor.

I 2012 undersøgte Udbudsrådet medarbejderforhold i forbindelse med udlicitering af rengøringsopgaver.¹⁶ 9 cases/kommuner indgik i undersøgelsen. Undersøgelsen viser, at medarbejdertilfredsheden efter en udlicitering generelt er steget i 2 cases, faldet i 4 cases og uændret i 2 cases. I 1 case var det ikke muligt at måle medarbejdertilfredsheden. Medarbejderne har oplevet såvel forbedringer som forringelser som følge af udliciteringen.

Af forbedringer nævner medarbejderne bl.a.:

- Højere uddannelses- og kompetenceniveau som følge af uddannelse og kompetenceudvikling
- Nye muligheder, fx nye arbejdsopgaver eller forfremmelser
- Tættere kontakt til nærmeste leder

Af forringelser nævner medarbejderne bl.a.:

- Højere arbejdstakt, dvs. at medarbejderne skal arbejde hurtigere
- Ændrede arbejdstider, fx fra dagstimer til morgen- eller eftermiddagstimer
- Forringede løn-, pensions- og barselsvilkår

De ændrede lønvilkår skyldes bl.a., at medarbejderne er gået fra fast løn til timeløn. På rengøringsområdet har dette bl.a. betydning for rengøringspersonale på skoler, der i skolernes sommerferie ikke har arbejdstimer og derfor må søge offentlig forsørgelse. Samme sæsonudsving vil

¹⁵ KORA: Fra fuldtid til deltid – medarbejderkonsekvenser ved udlicitering, OPP-nyt 2. halvår 2012.

http://kora.dk/media/140726/opp-nyt_2012_2_final.pdf

¹⁶ Udbudsrådet: Effekterne af konkurrencen om kommunal rengøring, 2012.

ikke opleves på ældreområdet, hvor behovet for arbejdskraft må anses som mere eller mindre konstant over året.

Undersøgelsen viser også, at medarbejderne i udgangssituationen ikke er positivt indstillede over for ufrivilligt at skulle skifte arbejdsgiver. Utilfredsheden skyldes bl.a. en usikkerhed om og mangel på information om ændringerne, udsigten til nye arbejdsforhold og en ny arbejdsgiver, samt følelsen af at blive omgået i en beslutningsproces.

På længere sigt viser 4 ud af 5 målte cases derimod, at medarbejderne opnår samme eller højere niveau af tilfredshed med jobbet. Tilfredsheden skyldes bl.a. mere varierede arbejdsopgaver og mulighed for flere timer og højere timeløn, bedre styring af opgaverne, og tættere kontakt til nærmeste leder, jf. også ovenstående.

En undersøgelse¹⁷ foretaget af det daværende Udliciteringsråd i 2006 viser samme tendens som Udbudsrådets undersøgelse. Udliciteringsrådets undersøgelse tager udgangspunkt i 5 brancher; bustransport, catering, ældrepleje, rengøring og vaskerier, og er en måling på, hvordan en udlicitering påvirker medarbejdernes tilfredshed med deres arbejdsituation, trivsel, arbejdsmiljø og personaleforhold, såsom løn- og ansættelsesforhold¹⁸.

Undersøgelsen viser, at medarbejderne i udgangspunktet er negative over for at skulle overgå til en ny leverandør, og helst vil undgå det. Denne undersøgelse viser imidlertid også, at den gruppe af medarbejdere, som stadig er ansat hos de private arbejdsgivere, de overgik til, i det store og hele er lige så tilfredse med deres nuværende job og ansættelsesforhold som med deres tidligere ansættelse. Medarbejdernes tilfredshed må betegnes som høj, idet 74 procent svarer, at de er meget tilfredse eller tilfredse med deres arbejde alt i alt.

4.4 Kontinuitet for medarbejderne

Medarbejderne kan desuden opleve en usikkerhed i forhold til det faktum, at de kan risikere at skulle overgå til en ny arbejdsgiver, når kontrakten udløber og skal genudbydes. For at sikre stabilitet og kontinuitet i ansættelsesforholdet kan kommunen overveje en kontraktlængde af en vis varighed, fx 3-6 år. Hensynet til borgerne kan også tale for et relativt langt kontraktforhold, selvom borgerne formentlig ikke vil opleve samme ændringer som medarbejderne, da det personale de møder, som udgangspunkt vil være det samme. Leverandørerne vil typisk også være interesserede i så lang en kontraktperiode som muligt for at sikre deres indtægtgrundlag og komme godt i gang med opgaven.

På den anden siden kan kommunen have et ønske om, at "se leverandøren an" og ikke være bundet i en lang årrække, såfremt samarbejdet ikke kører optimalt. De modsatte hensyn i forhold til et langvarigt, stabilt samarbejde og muligheden for at ændre eller komme ud af kontrakten, kan bl.a.

¹⁷ Udliciteringsrådet: Undersøgelse af medarbejdertilfredshed ved udlicitering, 2006.

¹⁸ Undersøgelsen blev foretaget for Udliciteringsrådet, HTS-A Arbejdsgiver- og Erhvervsorganisationen, 3F, HK/Privat, RBF, Sanitørerne under DFF-S, Branchearbejdsmiljørådet for transport og engros samt Branchearbejdsmiljørådet for service og tjenesteydelser.

håndteres ved, at en del af kontraktperioden gøres til en option på forlængelse, som kommunen først undervejs i kontraktperioden skal beslutte, om den vil benytte.

Kommunen skal dog være opmærksom på, at meget lange kontrakter kan være i strid med hensynet til åbningen af konkurrence, der ligger til grund for udbudsreglerne. Desuden begrænser en lang kontrakt kommunens mulighed for at teste markedet i forhold til pris, kvalitet, velfærdsteknologi mv.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fastsat en tommelfingerregel om, at kontrakter ikke bør løbe i mere end 3-5 år af hensyn til konkurrencen på det pågældende område. Længere kontrakter er dog set på de blødere områder og kan accepteres ud fra særlige forhold ved den konkrete opgave. Holbæk Kommunes udbud af et hjemmeplejedistrikt samt et plejecenter i 2012 er med en kontraktlængde på 6 år samt option på op til 2 års forlængelse, som kommune har mulighed for at vælge til.

5 Økonomi – den indirekte vej

I et økonomisk perspektiv er et udbud en succes, hvis udbuddet fører til, at en opgave løses på en mere effektiv måde. Det vil sige, at opgaven løses på det samme kvalitetsniveau med lavere omkostninger (til forskel fra en besparelse, hvor der sker en serviceforringelse for at nedbringe omkostningerne).

Økonomiske nøgletal og kommunens timepriser på hjemmehjælpsområdet kan bidrage til at tegne billedet af, hvilken form for udbud, der må formodes at rumme det største økonomiske potentiale.

I 2012 fik Socialudvalget i Fredericia Kommune bevilget et årligt budget på knap 878 mio. kr. Ældreområdet står for ca. 392 mio. kr. og udgør dermed næsten halvdelen af det bevilgede budget.

Samlet set blev der leveret ca. 238.000 hjemmeplejetimer i 2012.

5.2 Kommunens nuværende timepriser

Nedenfor er Fredericia Kommunes timepriser sammenlignet med timepriserne på landsplan og i forskellige grupper af kommuner. Timepriserne angives inklusiv moms.

Det er dog væsentligt at være opmærksom på, at der knytter sig en række forbehold, når man sammenligner de kommunale timepriser. Eksempelvis kan det variere, hvad en leveret time indeholder.

Tabel 7: Fredericia Kommunes timepriser sammenlignet med timepriserne på landsplan.

Kategori	Pris pr. time i Fredericia Kommune	Fredericia Kommunes placering på landsplan i forhold til den billigste kommune	Kommune med billigste pris pr. time	Kommune med dyreste pris pr. time
Praktisk hjælp	408,75	42	Dragør: 311,25	Samsø: 576,00
Personlig pleje, hverdagstimer	518,75	85	Dragør: 316,25	Solrød: 610,00
Personlig pleje, øvrig tider	622,50	60	Dragør: 402,50	Kalundborg: 815,00

Kilde: Fritvalgsdatabasen, oktober 2013

Note: timepriserne er inklusiv moms

Sammenligningen af Fredericia Kommunes timepriser med de øvrige timepriser i landet viser, at kommunen med hensyn til praktisk hjælp befinder sig i den billigste halvdel af kommunerne, om end i den dårlige ende. Kommunen ligger således nummer 42 på landsplan i forhold til den billigste kommune. For så vidt angår personlig pleje på både hverdagstimer og øvrig tid, ligger Fredericia Kommune i den dyreste halvdel af kommunerne med en placering om henholdsvis nummer. 85 og nummer 60 i forhold til den kommune med den laveste timepris.

Tabel 8-11: Fredericia Kommunes timepris på **praktisk hjælp** sammenlignet med andre kommuner

Nabokommuner	
Kommune	Timepris i kr.
Fredericia	408,75
Kolding	441,25
Vejle	452,50
Middelfart	477,50
Hedensted	525,28

Kommuner med lignende indbyggertal		
Kommune	Indbyggertal	Timepris i kr.
Skive	48.344	410,00
Lolland	48.634	398,00
Fredericia	49.260	408,75
Kalundborg	49.377	372,00
Hvidovre	49.422	400,00

Kommuner med lignende areal		
Kommune	Areal i km ²	Timepris i kr.
Helsingør	121	425,00
Egedal	125	338,75
Fredericia	133	408,75
Hillerød	202	350,00
Kerteminde	206	433,75

Kommuner med lignende andel +65-årige		
Kommune	Andel i pct.	Timepris i kr.
Vejen	18,73	342,50
Næstved	18,79	391,11
Fredericia	18,80	408,75
Fredensborg	19,03	422,50
Greve	19,19	403,75

Kilde: Fritvalgsdatabasen og Danmarks Statistik, oktober 2013

Note: timepriserne er inklusiv moms

Når Fredericia Kommunes timepris på praktisk hjælp sammenlignes med timeprisen i kommuner, der har en tilsvarende andel af +65årige, et tilsvarende areal og lignende indbyggertal placerer kommunen sig i den halvdel, der har de højeste priser. Kommunens timepris ligger over gennemsnitstimeprisen. Når der sammenlignes med nabokommuner, ligger kommunens timepris dog markant under gennemsnittet for gruppen på 461 kr..

Gennemsnittet for samtlige 16 kommuner (dvs. ekskl. Fredericia), der er nævnt i tabellerne, er knap 412 kr. Fredericia kommune har altså en timepris, der ligger knap 3 kr. under gennemsnittet af de sammenlignelige kommuners priser på praktisk hjælp.

Tabel 12-15: Fredericia Kommunes timepris på personlig pleje i hverdagstimerne sammenlignet med andre kommuner

Nabokommuner	
Kommune	Timepris i kr.
Kolding	497,50
Middelfart	502,50
Fredericia	518,75
Hedensted	553,58
Vejle	556,25

Kommuner med lignende indbyggertal		
Kommune	Indbyggertal	Timepris i kr.
Skive	48.344	446,25
Lolland	48.634	477,50
Fredericia	49.260	518,75
Kalundborg	49.377	488,00
Hvidovre	49.422	400,00

Kommuner med lignende areal		
Kommune	Areal i km ²	Timepris i kr.
Helsingør	121	477,50
Egedal	125	498,75
Fredericia	133	518,75
Hillerød	202	508,75
Kerteminde	206	433,75

Kommuner med lignende andel +65 årige		
Kommune	Andel i pct.	Timepris i kr.
Vejen	18,73	408,75
Næstved	18,79	437,50
Fredericia	18,80	518,75
Fredensborg	19,03	460,00
Greve	19,19	457,50

Kilde: Fritvalgsdatabasen og Danmarks Statistik, oktober 2013

Note: timepriserne er inklusiv moms

Det samme billede gør sig gældende, når Fredericia Kommunes timepriser på personlig pleje i hverdagstimerne sammenlignes med andre grupper af kommuner. For så vidt angår nabokommunerne, ligger Fredericia Kommunes timepris under gennemsnittet på knap 526 kr., hvorimod den ligger over gennemsnitstimeprisen for kommuner, der har henholdsvis et lignende areal, et lignende indbyggertal eller en lignende andel af +65årige.

Gennemsnitsprisen for samtlige af de 16 kommuner (dvs. ekskl. Fredericia), der er nævnt i tabellerne, er ca. 475 kr. for personlig pleje i hverdagstimerne. Fredericia kommunes timepris ligger altså knapt 44 kr. over gennemsnittet af de sammenlignelige kommuners priser.

Tabel 16-19: Fredericia Kommunes timepris på **personlig pleje på øvrige tider** sammenlignet med andre kommuner

Nabokommuner	
Kommune	Timepris i kr.
Middelfart	567,50
Fredericia	622,50
Kolding	636,25
Hedensted	643,09
Vejle	663,75

Kommuner med lignende indbyggertal		
Kommune	Indbyggertal	Timepris i kr.
Skive	48.344	572,25
Lolland	48.634	570,00
Fredericia	49.260	622,50
Kalundborg	49.377	815,00
Hvidovre	49.422	556,25

Kommuner med lignende areal		
Kommune	Areal i km ²	Timepris i kr.
Helsingør	121	561,25
Egedal	125	627,50
Fredericia	133	622,50
Hillerød	202	643,12
Kerteminde	206	507,50

Kommuner med lignende andel +65 årige		
Kommune	Andel i pct.	Timepris i kr.
Vejen	18,73	555,00
Næstved	18,79	638,00
Fredericia	18,80	622,50
Fredensborg	19,03	548,75
Greve	19,19	513,75

Kilde: Fritvalgsdatabasen og Danmarks Statistik, oktober 2013

Ved personlig pleje i øvrig tid ligger Fredericia Kommune tæt på gennemsnitstimeprisen blandt nabokommunerne. Fredericia Kommuner placerer sig dog i den dyreste halvdel, når der sammenlignes med kommuner der har henholdsvis et lignende indbyggertal, et lignende areal samt en lignende andel af 65+årige.

Gennemsnitsprisen for samtlige af de 16 kommuner (dvs. ekskl. Fredericia), der er nævnt i tabellerne, er 601 kr. Fredericia Kommune har altså en timepris, der ligger knapt 22 kr. over gennemsnittet af de andre sammenlignelige kommuners priser.

6 Konklusion og anbefaling

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.

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.¹⁹ i gennemsnit som følge af priskonkurrence.²⁰

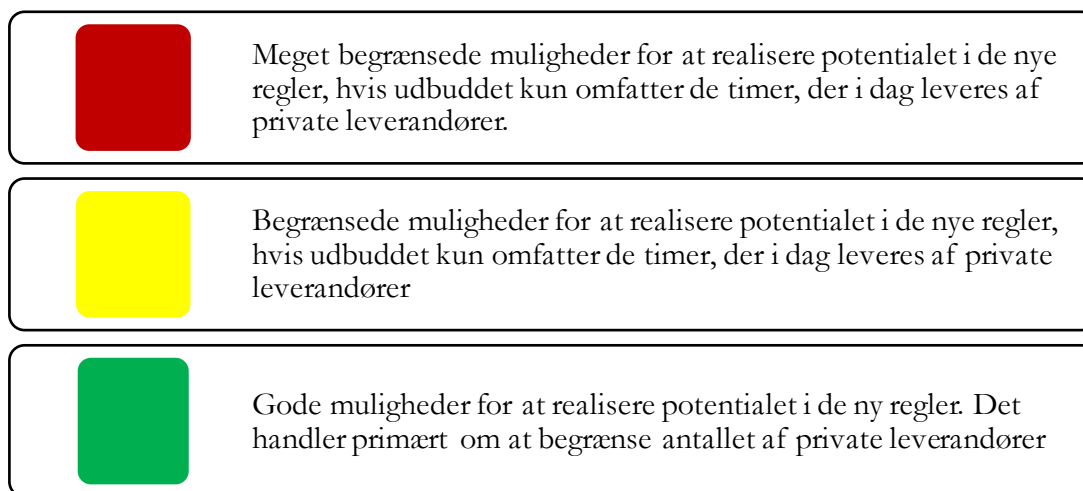
Formuleret anderledes svarer de 132 mio. kr. til at alle privat leverede hjemmeplejetimer blev sænket med 20 kr.

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.

6.2 Kommunale idealtyper

På idealtipeplan kan man tale om 3 forskellige kommuner i relation til muligheden for at indhente potentialet:

Figur 7: Idealtyper



Idealtypet betragtningen tager udgangspunkt i en vurdering af flere forhold:

Hvordan ser befolkningstæthed/geografien ud?

Store landområder med spredte småbyer og en hovedby => rød

¹⁹ De 20 kr. er inkl. moms, svarende til 16 kr. ekskl. moms.

²⁰ Da reglerne om frit valg blev indført i 2003, skønnes det, at prisen pr. hjemmehjælpstime steg med 20 kr. i de kommuner, der havde udbudt opgaven, men som konsekvens af de nye regler valgte at overgå til godkendelsesmodellen og dermed afregne de private leverandører efter den kommunale timepris.

Landkommune med spredte småbyer og en større hovedby => gul

Bykommune med få eller ingen landområder / Storbykommune med landområder => grøn

Hvor mange private leverandører er der?

Der er så få private leverandører, at det ikke er muligt at tilvejebringe borgerne et frit valg inden for alle ydelser => rød

Borgerne har i dag et frit valg inden for alle ydelser, men antallet af private leverandører er begrænset, og det er svært at tiltrække nye leverandører => gul

Der er et velfungerende marked med flere godkendte leverandører inden for alle ydelser => grøn

Hvor stor markedsandel har de private leverandører?

De private leverandører har en markedsandel, der samlet set ligger markant under landsgennemsnittet på fem pct. på personlig pleje og 45 pct. på praktisk hjælp => rød

De private leverandører har en markedsandel, der samlet set ligger omkring landsgennemsnittet på fem pct. på personlig pleje og 45 pct. på praktisk hjælp => gul

De private leverandører har en markedsandel, der samlet set ligger markant over landsgennemsnittet på fem pct. på personlig pleje og 45 pct. på praktisk hjælp => grøn

Hvordan ser timepriserne ud?

Kommunen har timepriser, der ligger blandt den laveste tredjedel af timepriserne på landsplan inden for personlig og/eller praktisk hjælp => rød

Kommunen placerer sig i den tredjedel af kommunerne med de laveste timepriser inden for personlig og/eller praktisk hjælp => gul

Kommunen har timepriser, der ligger blandt den øverste tredjedel af timepriserne på landsplan inden for personlig og/eller praktisk hjælp => grøn

Der vil formentlig ikke være mange af Danmarks kommuner, der kan beskrives som en af idealtyperne, jf. ovenstående. Altså nogle kommuner, som over hele linjen kan kategoriseres som rød, gul, eller grøn.

Fredericia Kommune kategoriseres nedenfor.

6.3 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 idealtype er det på baggrund af potentialeafklaringen Udbudsportalen i KL's vurdering, at Fredericia Kommune har følgende farvekoder:

Figur 8: Fredericia Kommunes farvekoder

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

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 ny regler.

Det er Udbudsportalen i KL's vurdering, at Fredericia Kommune vil kunne indhente en effektiviseringsgevinst ved at udbyde hjemmeplejen, der mindst svarer til kommunens andel af det beregnede potentiale.

Nedenfor konkretiseres argumenterne for denne vurdering.

6.4 Udbud af hjemmeplejen i Fredericia Kommune

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. Forklaringen hænger både sammen med niveauet for timepriserne og fordelingen af de privatleverede hjemmeplejetimer på praktisk hjælp og personlig pleje.

Timepriserne i Fredericia Kommune ligger for så vidt angår praktisk hjælp 3 kr. lavere end den gennemsnitlige timepris for de sammenlignelige kommuner. For personlig pleje, hverdag, er timeprisen i Fredericia Kommune 44 kr. højere end gennemsnitstimeprisen for sammenligningskommunerne. For personlig pleje, øvrig tid, er skellet mindre, da kommunens timepris ligger 22 kr. højere end gennemsnitstimeprisen.

”Worst-case” for Fredericia Kommune vurderes at være den situation, hvor timeprisen for praktisk hjælp stiger til gennemsnitstimeprisen for de sammenlignelige kommuner og timeprisen for personlig pleje er den samme efter endt udbud. ”Worst-case” resulterer naturligt i et merforbrug. Imidlertid vil et udbud altid kunne annulleres med en saglig begrundelse, som fx at udgiften overstiger hjemmeplejens budget. Såfremt Fredericia Kommune udsættes for ”worst-case” vil kommunens udgift til hjemmepleje således være status quo, dog vil kommunen have haft transaktionsomkostninger i forbindelse med afholdelse af udbudsforretningen.

Et ”Worst-case, som beskrevet ovenfor, opfattes i øvrigt heller ikke som meget sandsynlig. Personlig pleje-timerne skal alene falde med 33 kr. i timen i gennemsnit for både at opveje merudgiften på praktisk hjælp og indhente kommunens andel af det beregnede potentiale. Og i lyset af at timeprisen på personlig pleje i dag ligger 44 kr. højere end gennemsnitstimeprisen for sammenlignelige kommuner med hensyn til hverdagstimer og 22 kr. højere end gennemsnitstimeprisen for sammenlignelige kommuner i forhold til øvrig tid og der leveres nogenlunde det samme antal timer i hverdag og øvrig tid²¹, vurderes en mere realistisk ”worst-case” at være netop den situation, hvor kommunens andel af det beregnede potentiale – dvs. ca. 1 mio. kr. – realiseres som effektiviseringsgevinst.

Vurderes situationen fra en mere optimistisk vinkel – ”best-case” – kan man argumentere for at Fredericia Kommune kan opnå samme timepris, som den kommune, der har den laveste timepris, af de sammenlignelige kommuner – for hver ydelse.

For så vidt angår praktisk hjælp er det Egedal Kommune med en timepris på 338,75 kr., der ligger i bunden timeprismæssigt. Såfremt Fredericia Kommunes timepris på praktisk hjælp blev reduceret med 70 kr. til 338,75 kr. ville det betyde en effektiviseringsgevinst på ca. 1,3 mio. kr.²²

Med hensyn til personlig pleje i hverdagstimer er det Hvidovre Kommune, der ligger lavest med 400 kr. i timen²³. Hvis Fredericia Kommunes timepris på personlig pleje hverdag blev reduceret med 118,75 kr. til 400 kr. ville det betyde en effektiviseringsgevinst på ca. 2 mio. kr.²⁴

²¹ Det er oplyst af Fredericia Kommune at 50,3 pct. af timerne leveres på hverdage og 49,7 pct. af timerne leveres på øvrige tider

²² Svarende til 70 kr. ganget med 18.720 timer

Kerteminde Kommune ligger med en timepris på 507,50 kr. lavest af de sammenlignelige kommuner med hensyn til personlig pleje i øvrig tid. Såfremt Fredericia Kommunes timepris på personlig pleje øvrig tid blev reduceret med 115 kr. til 507,50 kr. ville det betyde en effektiviseringsgevinst på knap 2 mio. kr.²⁵

Samlet set ville ”best-case” således generere en effektiviseringsgevinst på knap 5,3 mio. kr.

Eftersom Fredericia Kommunes timepris på personlig pleje ikke ligger i den billigste ende, vurderes det ikke helt usandsynligt at den kan sænkes yderligere, som fx ”best-case” forskriver. Flere af de sammenlignelige kommuner har lavere timepris end Fredericia Kommune. Og tillægges nabokommuner særlig vægt ligger timeprisen i både Kolding og Middelfart Kommuner under Fredericia Kommunes timepris for personlig pleje hverdag. Middelfart Kommunes timepris ligger tillige under Fredericia Kommunes for personlig pleje i øvrig tid.

Imidlertid betinger en reduktion i prisen, som ”best-case” forskriver, formentlig en optimal konkurrencesituation – hvilket igen betinger at leverandøren har udsigt til både et kundegrundlag af en vis volumen og et kunde-/indtjeningsgrundlag, der er sikkert.

I det omhandlende udbud garanteres den private leverandør principielt ingen af delene. I sig selv har udbuddet godt nok en volumen der formentlig er tilstrækkelig til at opnå en form for stordrift, men den enkelte leverandør vil alene have udsigt til halvdelen eller en tredjedel af denne volumen, givet at der skal vælges 2-3 leverandører.

”Best-case” vurderes således at være behæftet med stor usikkerhed og forventes ikke at være meget realistisk.

Samlet set er det Udbudsportalen i KL’s vurdering, at der kan indhentes en effektiviseringsgevinst i intervallet 1 – 5,3 mio. kr., hvor intervallet afgrænses nedadtil af ”worst-case” og opadtil af ”best-case”.²⁶

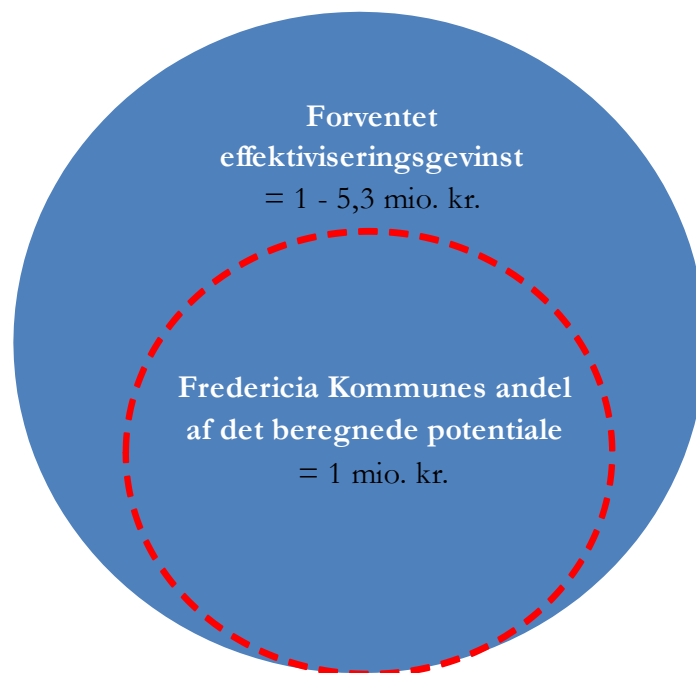
I figuren nedenfor er Fredericia Kommunes forventede effektiviseringsgevinst symboliseret ved den blå cirkel, mens den røde stiplede linje angiver kommunens andel af det beregnede potentiale.

²⁴ Svarende til 118,75 kr. ganget med 16.983 timer, som er halvdelen af de leverede personlig pleje-timer

²⁵ Svarende til 115 kr. ganget med 16.983 timer, som er halvdelen af de leverede personlig pleje-timer.

²⁶ Eksklusiv moms er effektiviseringsgevinsten i intervallet 0,8-4,2 mio. kr.

Figur 9: Illustration af forventet effektiviseringsgevinst inclusive moms.



I forlængelse af ovenstående skal det dog bemærkes, at det ikke er forventningen at Fredericia Kommune vil mangle interesserede tilbudsgivere, såfremt kommunen fastholder at der skal være flere end 1 privat leverandør på opgaven. I dag deles opgaven af mere end 2-3 leverandører. De leverandører, der fortsætter i kommunen efter et udbud (om nogen), vil da forventeligt opnå en lidt større markedsandel end den de har i dag. Det er således også muligt, at der kan realiseres en effektiviseringsgevinst ved at involvere mere end 1 privat leverandør. Et udbud, der omfatter 2-3 private leverandører forventes bare ikke at medføre en effektiviseringsgevinst, der nærmer sig "best-case", idet det tilnærmelsesvis karakteriserer situationen i dag i kommune, hvor der er 4 godkendte leverandører, som både leverer personlig pleje og praktisk hjælp.

I øvrigt skal det bemærkes, at udbud, der involverer mere end 1 privat leverandør, kan skrues sammen på 2 måder:

- 1) Kommunen kan kåre vinderen af udbuddet og efterfølgende vælge/godkende én (eller flere) leverandør på samme vilkår som vinderen
- 2) Kommunen kan vælge leverandørerne samtidigt

Model 1 indebærer, at den pris, udbudsprocessen resulterer i, bliver afregningsprisen for det antal leverandører, der efterfølgende godkendes. I model 2 vil der være en afregningspris for hver af leverandørerne, baseret på den pågældende leverandørs pristilbud. Leverandøren, der bliver nummer 2 i konkurrencen, vil som udgangspunkt have budt ind med en pris, der er højere end nummer 1.

Hvilken model, der skaber den bedste priskonkurrence, afhænger af antallet af leverandører der vælges, og hvordan udbudsprocessen skrues sammen.

I model 1 vil leverandørerne formentlig byde ind med en skarp pris, hvis de får en slags forrang overfor borgerne, og har en "fredningsperiode" i udsigt inden, at en eller flere leverandører godkendes/vælges. Modellen stiller imidlertid krav til udbudsstrukturen. Konkret skal der på forhånd tages stilling til, hvordan kommunen efterfølgende vil udvælge de øvrige leverandører udover vinderen. Modellen giver formentlig kun mening i praksis ved brug af tildelingskriteriet "laveste pris", idet det ellers vil være udfordrende at godkende de efterfølgende leverandører. Endelig vil en "fredningsperiode" af leverandøren være u hensigtsmæssig i forhold til såvel borgere som medarbejdere..

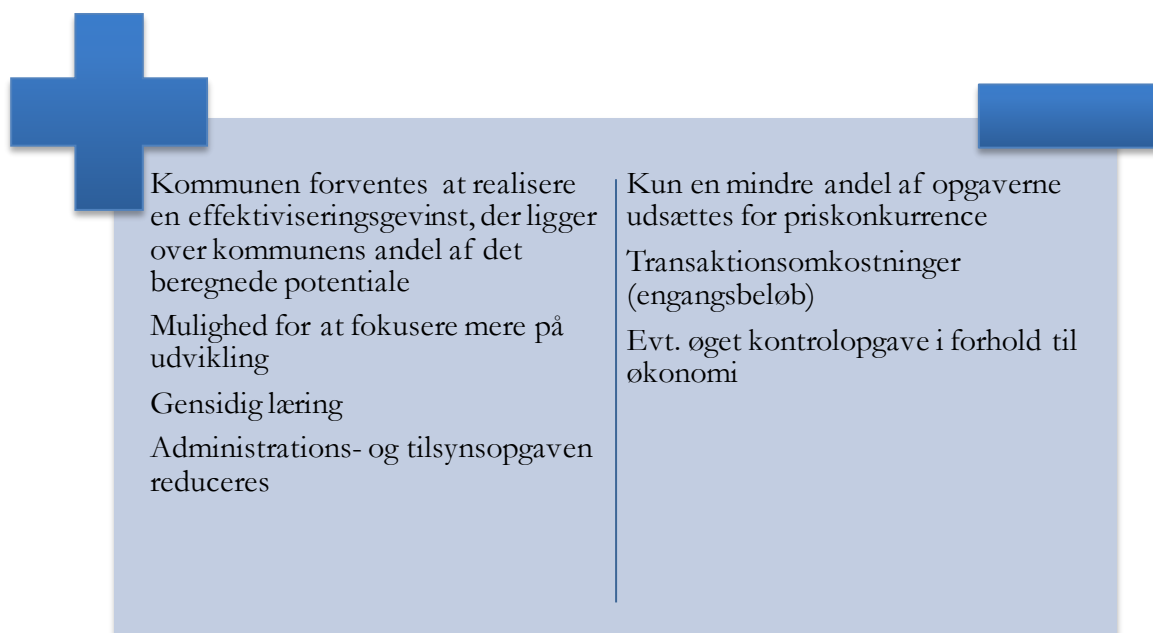
Ved model 2 vælges alle leverandørerne samtidig. Hvor skarp en konkurrence, der bliver om opgaven, afhænger derfor bl.a. af antallet af leverandører, kommuner vil indgå kontrakt med. Hvis leverandørerne skal kæmpe om fx 2 pladser, vil det alt andet lige kunne give en mere intens konkurrence, end hvis de blot skal sikre, at de er blandt de fx 5 bedste.

Af andre potentialer end økonomiske ved udbuddet, særskilt ved at reducere antallet af leverandører er muligheden for at sætte et større fokus på udvikling og gensidig læring. Færre leverandører med hver især en større andel af markedet – afhængig af hvor mange borgere der vælger dem, eller hvor mange borgere de har i forvejen - betyder forventeligt, at leverandørerne er indstillet på et udviklings samarbejde med kommunen. Dette navnlig, hvis leverandørerne kan se frem til en relativ lang kontraktperiode. Man kan således benytte udbudsprocessen til at signalere, at et udviklingsfokus er vigtigt for kommunen og samtidig forpligte de private leverandører på at levere nogle timer på et formaliseret samarbejde.

Afslutningsvist skal det nævnes at en reduktion i antallet af private leverandører også forventes at nedbringe udgifter og ressourceforbrug til administrations- og tilsyn. Dette mindreforbrug er ikke medregnet i potentialet. Omvendt er transaktionsomkostninger ved afholdelse af udbudsforretningen heller ikke medregnet.

Fordele og udfordringer ved scenariet kan opsummeres som følger:

Figur 10: Fordele og udfordringer



6.4.1 Bemærkninger

Med henblik på at øge den andel af markedet der konkurrenceudsættes, kan det overvejes i forbindelse med udbuddet at bede borgerne på ny om at vælge leverandør. Således er det principielt muligt for de private leverandører at sætte sig på en større andel af markedet end den, der i dag ligger hos de private.

Erfaringer viser dog, at de fleste borgere vil forblive hos den kommunale leverandør. I øvrigt vil det betyde, at borgeren bliver ”forstyrret”.

Det kan naturligvis også overvejes at inddrage andre dele af ældreområdet i udbuddet, fx et plejecenter eller de kommunalt leverede hjemmeplejetimer. Med sidstnævnte forstås at kommunen trækker sig som leverandør af hjemmepleje (men evt. byder ind via et kontrolbud).

6.5 Anbefaling

I relation til en vurdering af, hvorvidt og hvorledes Fredericia Kommune kan realisere en effektiviseringsgevinst på ca. 1 mio. kr., svarende til kommunes andel af det beregnede potentiale i Moderniseringsaftalen anbefaler Udbudsportalen i KL:

- **at Fredericia Kommune udbyder hjemmeplejeydelserne.**