

NOTAT

27-11-2009
4/0403-0300-0005
/ASCH

BILAG 2a

Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne: Baggrund, konklusioner og Udbudsrådets anbefalinger

UDBUDSRÅDET
Sekretariatet

Rambøll Management har for Udbudsrådet gennemført en analyse af effekterne af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne.

Baggrunden for og tilgangen til analysen

Sociale opgaver, herunder pleje og omsorg, fylder over halvdelen af de kommunale budgetter.¹ Samtidig er det et område, hvor der kun i begrænset omfang er sket konkurrenceudsættelse. Der findes ingen tidligere undersøgelser, der viser, hvad effekterne af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver er i Danmark. Viden om effekterne, der kan anspore andre kommuner til at konkurrenceudsætte på området, har derfor været fraværende.

Rambøll Management har – for at dokumentere effekterne – udarbejdet en analyse baseret på otte cases inden for plejecentre og madservice i fem danske og to svenske kommuner.

Undersøgelsen viser, at det er vanskeligt at tilvejebringe optimal dokumentation for effekterne af konkurrenceudsættelsen af pleje- og omsorgsopgaver, da hverken kommuner eller private leverandører systematisk har evalueret effekten før og efter, at konkurrenceudsættelsen har fundet sted. På trods heraf når analysen frem til nogle markante resultater.

Analysens konklusioner

Analysen viser, at en meget beskeden del af pleje- og omsorgsopgaver er blevet konkurrenceudsat i Danmark. På landsplan er der således kun fire kommuner, der har konkurrenceudsat plejecentre. Ti kommuner har via udbud konkurrenceudsat praktisk bistand og pleje, men her er dog tale om indkøb og tøjvask og ikke egentlige plejeopgaver. Analysens hovedkonklusioner er opsummeret i boks 1 og præsenteret nedenfor.

¹ Sociale opgaver og beskæftigelse (hovedkonto 5) udgjorde i 2008 næsten 60 pct. af kommunernes samlede budgetter. Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede (funktion 5.32) udgjorde ca. 14 pct. af kommunernes samlede budgetter (2008-tal).

Boks 1: Analysens hovedkonklusioner

- Der er dokumenteret betydelige økonomiske gevinster ved at konkurrenceudsætte pleje- og omsorgsopgaver – op til ca. 20 pct.
- Brugertilfredsheden med privat drevne plejecentre har generelt været positiv.
- Medarbejdertilfredsheden hos de private leverandører har overvejende været positiv.
- De private leverandører har generelt leveret den aftalte kvalitet.
- Der er ikke oplevet mangel på private leverandører til at byde på de udbudte opgaver.
- I Sverige har konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver også medført økonomiske gevinster uden tab af bruger- og medarbejdertilfredshed.
- En svensk case beskriver, at selv i det tilfælde, hvor en privat leverandør går konkurs, kan kommunen uden nævneværdige omkostninger overtage personalet og videreføre plejecentret.
- I Sverige er der gode erfaringer med fleksible kontrakter, hvor fokus er på samarbejde mellem kommune og private leverandører.

Analysen dokumenterer *betydelige økonomiske gevinster* ved at konkurrenceudsætte pleje- og omsorgsopgaver. I de kommuner, hvor udbuddet var tilrettelagt så der kunne konkurreres på prisen, spænder de økonomiske gevinster ved et 1. generationsudbud fra 8 procent i Sverige til 18 procent i Solrød Kommune.

Resultatet af 2. generationsudbud af plejecentre er til gengæld ikke entydigt. To kommuner, Solrød og Gribskov, har gennemført 2. generationsudbud. I Solrød Kommune steg omkostningerne, hvilket kan være en konsekvens af ekstraordinært lave priser og en dertilhørende stor besparelse i 1. generationsudbuddet. En sammenligning med den kommunale plejeleverandør i Kolding og Gribskov Kommune viser en besparelse på henholdsvis 16 og 18 procent ved konkurrenceudsat drift af et plejecenter.

Analysen viser endvidere, at der for madservice ligeledes er opnået *økonomiske gevinster* ved at konkurrenceudsætte driften. I Solrød Kommune har man sparet 4 procent i 2. generationsudbuddet alene. I Ikast-Brande vandt kommunen selv udbuddet, da madservicen blev konkurrenceudsat. Her har kommunen sparet 32 procent. Denne gevinst skal dog delvist henføres til en reorganisering af kommunens køkkener, samt en flytning af serveringsopgaverne fra køkkenpersonalet til plejecentrene.

Analysen peger på, at de barrierer, som en stor del af kommunerne forventede at opleve ikke ser ud til at være til stede i de kommuner, der er analyseret.

Analysen dokumenterer, at den *aftalte kvalitet er blevet leveret*, og at der ikke kan påvises forskelle i *medarbejder- og brugertilfredsheden* mellem henholdsvis kommunale og konkurrenceudsatte plejecentre. I en enkelt case er medarbejdertilfredsheden ifølge en fagforening faldet, mens det ikke er tilfældet i de andre cases.

Analysen viser, at de fire danske kommuner, der har konkurrenceudsat plejecentre, *ikke har oplevet mangel på private leverandører* eller mangel på interesse fra de private leverandører.

Ifølge Rambøll Management har der *ikke været tilfælde af konkurser eller svigt* fra de private leverandører i de fire danske kommuner, hvor man har konkurrenceudsat plejecentre. I en case fra Sverige gik den private leverandør konkurs. Kommunen kunne dog uden væsentlige omkostninger overtage plejepersonalet og hjemtage opgaven.

I Sverige viser erfaringerne, at de svenske kommuner i begyndelsen var skeptiske over for de private leverandørers evne til at levere plejeydelser af samme kvalitet som kommunerne. Kontrakterne var meget detaljerede i deres kravspecifikation, og rammerne var stramme, idet kommunerne frygtede en kvalitetsforringelse. I dag er *kontrakterne typisk mere fleksible og fokuserede* på samarbejde mellem kommune og privat leverandør. Eksempelvis afregnes den private plejecenterleverandør med en døgnbetaling pr. belagt plads, hvorimod leverandører i Danmark modtager en betaling, der afhænger direkte af de leverede plejeydelser til den enkelte beboer. Denne overgang til et mere simpelt kontraktforhold letter administrationen, ligesom den gør det billigere at formulere og gennemføre et udbud for den enkelte kommune.

Udbudsrådets anbefaling

Udbudsrådet kan på baggrund af analysen konstatere, at der er klare indikationer på, at der er betydelige økonomiske gevinster ved at konkurrenceudsætte pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne. Udbudsrådet kan endvidere på baggrund af analysen konstatere, at de bekymringer, der var før konkurrenceudsættelsen om leveret kvalitet, medarbejdertilfredshed og forsyningssikkerhed, ikke er til stede ved løsningen af de undersøgte konkurrenceudsatte opgaver.

På baggrund af rapportens entydige konklusioner anbefaler Udbudsrådet derfor, at pleje- og omsorgsopgaver i langt højere grad end i dag konkurrenceudsættes. Det er ikke mindst vigtigt i lyset af, at pleje- og omsorgsområdet udgør så stor en del af de kommunale budgetter. Hvem, der i sidste ende udfører opgaven, er mindre afgørende. Det vigtige er, at der sker en konkurrenceudsættelse af opgaven, der kan afprøve, hvem der kan løse opgaven bedst til prisen. Boks 2 præsenterer Udbudsrådets anbefaling og initiativ som opfølgning på effektanalysen.

Boks 2: Udbudsrådets anbefaling og initiativ

- I lyset af rapportens entydige konklusioner anbefaler Udbudsrådet, at pleje- og omsorgsopgaver i langt højere grad end i dag konkurrenceudsættes for at sikre, at de kommunale driftsopgaver løses bedst til prisen.
- Udbudsrådet udsender analysen til kommunerne med opfordring til:
 - At kommunerne lader sig inspirere af de dokumenterede effekter til at øge konkurrenceudsættelsen af pleje- og omsorgsopgaver og dermed sikre en optimal opgavevaretagelse.
 - At kommunerne etablerer et overblik over deres omkostninger ved pleje- og omsorgsopgaver (base-line), således at effekterne af en eventuel konkurrenceudsættelse kan dokumenteres til gavn for andre kommuner, der overvejer at konkurrenceudsætte pleje og omsorgsopgaver.