

## Bemærkninger til notat fra Udbudsportalen om potentialeafklaring

### Indledning

Den 1. april 2013 trådte nye regler for udbud og frit valg af hjemmepleje i kraft. Hensigten med de nye regler er, at kommunerne i langt højere grad end tidligere får mulighed for at bruge udbud som et redskab i effektiviseringen af hjemmeplejen. Varde Kommune har fået foretaget en vurdering af potentialet i dette. Analysen peger på, at der er et ganske stort potentiale. Der kan dog rejses en række spørgsmål ved den gennemførte analyse. En konkret erfaring fra en anden kommune tyder dog på, at der for Varde Kommune er et økonomisk potentiale i at udbyde hjemmeplejen.

### Om potentialeafklaringen

Udbudsportalen i KL har tilbudt kommunerne at få gennemført en afdækning af potentialet ved at gøre brug af de nye regler for udbud. Varde Kommune har fået foretaget en sådan potentialeafklaring.

I beregningen af besparelspotentialet ved den nye lovgivning vurderes det, at prisen kommunerne betaler for at få leveret én times hjemmehjælp kan sænkes med 20 kr. i gennemsnit som følge af priskonkurrence. Muligheden for at sænke timeprisen vil dog variere fra kommune til kommune. Tallet stammer fra et skøn i 2003, da reglerne om frit valg blev indført. Nogle kommuner havde før loven om brugernes frie valg af hjemmehjælp udliciteret hjemmeplejen – helt eller delvist. Erfaringerne fra dengang var, at den private hjemmehjælp blev indført, kostede 20 kr. mindre pr. time. En besparelse på 20 kr. pr. time vil indebære en reduktion med 401.000 kr. i Varde Kommune (side 37).

I potentialeafklaringen anføres det, at Varde Kommune vil kunne sænke timeprisen med 11 kr. for praktisk hjælp (side 29), med 68 kr. for personlig pleje i dagtimer på hverdage (side 30) og pr. time, og med 22 kr. for personlig pleje på øvrige tider (side 31). Årsagen til dette er, at Varde Kommunes timepriser ligger over gennemsnittet for sammenlignelige kommuner. I rapporten (side 37) fører dette til følgende konklusion:

”Såfremt Varde Kommune bare får prisen på begge ydelser ned på gennemsnitsniveauet for de sammenlignelige kommuner genererer det en effektiviseringsgevinst på 793.042 kr.”

Videre argumenteres der for, at hvis Varde Kommune kan opnå samme pris som de billigste kommuner, så vil man kunne opnå en gevinst på 2,2 mio. kr. (side 38).

Der argumenteres videre for, at der vil kunne opnås en tilsvarende besparelse ved udbud af plejecentre og ved udbud af sygeplejen. Ved et samlet udbud af hjemmeplejen og sygeplejen vil der således kunne opnås en gevinst på ca. 8,9 mio. kr. (side 42). Ved udbud af et gennemsnitligt plejecenter, svarende til 35 pladser, kan der opnås en besparelse på op imod 3,4 mio. kr. Dog medgiver man, at vurderingen fra Udbudsrådet (note 3) er, at den forholdsmæssige besparelse ved udbud af plejehjem vil være lidt mindre end i hjemmeplejen (side 40). Alt i alt er der således et kolossalt stort økonomisk potentiale for Varde Kommune ved at gennemføre udbudsforretninger på ældre- og sundhedsområdet.

### Forbehold overfor potentialeafklaringen

Man kan stille en række spørgsmål ved rapportens konklusioner og argumentation. I det følgende nævnes nogle af disse.

### A. Markedsforholdene

En forudsætning, for at der kan opnås besparelser ved udlicitering, er, at der er et marked for levering af ældrepleje. Et marked forudsætter, at der er kunder og at der er leverandører (købere og sælgere). Kunderne er der: Der er mange modtagere af ældrepleje. Men det er uvist, hvor mange leverandører der vil være i lokalområdet. Rapporten indeholder en figur over leverandører på det regionale marked (side 16). Det kan oplyses, at ingen af de otte firmaer, der er nævnt i figuren, i dag leverer hjemmehjælp i Varde Kommune, og at kun én af dem leverer i Esbjerg Kommune. Det må derfor vurderes, at det er uvist, hvorvidt der kan skabes en stærk konkurrence på det lokale marked for levering af hjemmehjælp.

### B. Timepriser I

Af tabel 4 (side 28) fremgår det, at Billund Kommune er den billigste i landet for så vidt angår *personlig pleje* med en timepris på 347 kr. både for timer leveret på hverdage og på øvrige tidspunkter. I Varde Kommune er prisen hhv. 507 kr. (hverdage) og 578 kr. (øvrige tider).

Imidlertid er Billund Kommunes priser ikke sammenlignelige med Varde Kommunes. Af to grunde: I Billunds priser er der ikke indregnet moms (note 1), og timeprisen er et gennemsnit for både hjælp, der leveres til borgere i eget hjem og hjælp leveret til beboere i plejecentre. Da det er billigere at levere hjælp i plejecentre på grund af, at der ikke bruges tid til transport mellem besøgene hos modtagerne af hjælp og fordi der ikke er omkostninger ved transport bliver timeprisen kunstig lav med den beregningsmetode, Billund Kommune anvender.

### C. Timepriser II

Tabel 13 (side 31) viser en oversigt over timepriser på *personlig pleje på øvrige tidspunkter* i Varde og en række andre kommuner. Hvis Billund Kommune holdes udenfor beregningen (jf. ovenstående) er Varde Kommunes pris 40 kr. dyrere sammenlignet med nabokommuner 40 kr. pr. time – ikke 69 kr., som det fremgår af tabellen.

Herning Kommune optræder som ”ikke oplyst”. Det skyldes givetvis, at Herning Kommune deler øvrige tider op i flere kategorier end andre kommuner (note 2). Der er tale om timepriser, som vil placere Herning Kommune, som den dyreste. Om Varde Kommune vil være dyrere end gennemsnittet for nabokommunerne, hvis Herning Kommune indgår i beregningen, er tvivlsomt.

### D. Plejecentre

Varde Kommunes plejecentre er forholdsvis billige pr. plads. Rapportens argumentation om, at der kan besparelse ved at udlicitere plejecentre, som svarer til besparelsen ved at udlicitere hjemmeplejen, synes derfor tvivlsom.

Endvidere er det svært at se logikken i at bruge samme beregningsforudsætninger for udbud af hjemmeplejen og et eller flere af plejecentrene, da tildelingen af midler til henholdsvis hjemmeplejen og plejecentrene er opbygget på to vidt forskellige måder, og der ikke er sammenhæng mellem de to tildelingsberegninger.

Hertil kommer, at da beregningsforudsætningerne må anses for ikke at være korrekte for hjemmeplejen (jf. A og B ovenfor), så vil beregningsforudsætningen for plejecentrene heller ikke være korrekt.

Konklusionen er, at beregningsforudsætningerne fra oplægget fra Udbudsportalen kan ikke anvendes til at afklare, om der vil være økonomiske gevinster ved et udbud af et eller flere plejecentre.

### E. Sygeplejen

I rapporten antages det – uden argumentation, at der kan opnås samme besparelse ved at udlicitere sygeplejen som ved at udlicitere hjemmeplejen (side 42). Det må vurderes, at der ikke er belæg for at trække paralleller mellem hjemmeplejen og sygeplejen, da de to indsatser er organiseret uafhængigt af hinanden i Varde Kommune.

## F. Øvrige forhold

Rapporten tager ikke højde for, at der er de transaktionsomkostninger forbundet med at gennemføre udbudsforretninger. Med transaktionsomkostninger menes udgifter ved at gennemføre udbud (løn og eventuelle udgifter til konsulentbistand), dalende effektivitet i forbindelse med ændringerne (før, under og i startfasen efter et udbud). Transaktionsomkostninger bør modregnes i opgørelsen af gevinsten ved udbud. Hertil kommer at rapporten heller ikke forholder sig kvalitetsdimensionen. En del af forklaringen på, at Varde Kommunes hjemmepleje er dyrere end gennemsnittet, *kan* være, at vi prioriterer højere end andre at have en godt uddannet arbejdsstyrke (flere assistenter). Dette vægtes ikke nødvendigvis lige så højt hos private leverandører, for hvem det måske vægter højere at levere ydelserne så billigt som muligt. Med andre ord kan en høj pris være et udtryk for en høj kvalitet. Og omvendt: Forfølges et mål om lav(este) pris, kan det indebære et fald i kvaliteten af den leverende ældrepleje.

### **Forskning og erfaringer**

AKF (note 4) gennemførte i 2011 en forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser om effekten af udliciteringer af offentlige opgaver (note 5). Konklusionerne herfra er bl.a.,

- at der mangler dokumentation for effekten på pris og kvalitet – specielt på de bløde velfærdsområder,
- at de relative fordele ved brug af private aktører svinder over tid,
- at der ikke er de private aktører i sig selv, men konkurrencesituationen, der skaber besparelser.

Ud fra denne undersøgelse, som foretager en samlet vurdering af forskningsresultater, der er udgivet på dansk eller et af de andre nordiske sprog eller på engelsk i perioden 2000 til 2011 er der ikke belæg for at konkludere, at der vil være besparelser ved at udlicitere hjemmehjælpen.

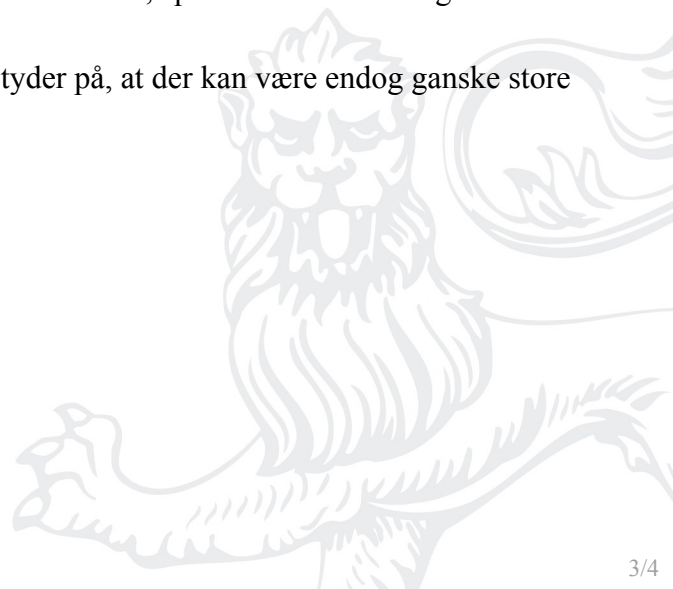
Kolding Kommune har i 2013 gennemført udbud af den del af hjemmeplejen, som udføres af private leverandører. Beregninger foretaget af Varde Kommune viser, at hvis vi kunne opnå samme pris for hjemmeplejeydelserne, som Kolding Kommune har opnået, ville vi kunne opnå en besparelse på ca. 20 mio. kr., hvis vi udliciterede al hjemmepleje. Også her må der tages forbehold for kvalitetsdimensionen. Hertil kommer, at der kan rejses spørgsmål ved, om priser på hjælp, der udføres af private, kan overføres til den øvrige del af hjemmeplejen, idet praktisk bistand typisk udgør en stor del af private leverandørers opgaver, hvorfor opgaverne stiller færre krav til uddannelsesniveaue hos medarbejderne end hjemmeplejeopgaverne i gennemsnit gør, hvorfor lønudgifterne vil være lavere.

Selv med disse forbehold peger erfaringerne fra Kolding i retning af, at der kan være betydelige gevinster forbundet med udlicitering.

### **Samlet vurdering**

Potentialeafklaringen, som Udbudsportalen har gennemført for Varde Kommune, peger på, at der kan være gevinster forbundet med at gennemføre udbud af hjemmeplejen. Rapporten peger også på, at der kan være gevinster ved at udlicitere andre dele af ældreområdet (plejecentre og sygeplejen). Der kan imidlertid stilles spørgsmål ved rapportens konklusioner, specielt for så vidt angår udbud af plejecenter og sygeplejen.

En nylig erfaring med en udbudsforretning i Kolding tyder på, at der kan være endog ganske store gevinster ved at gennemføre udbud af hjemmeplejen.



## Noter

### Note 1:

Hvilket er en fejl, da der priser der offentliggøres på Tilbudsportalen, skal inkludere moms.

Oplysningen om, at Billunds pris er ekskl. moms stammer fra notat udarbejdet af Ringkøbing-Skjern Kommune.

### Note 2:

Herning opererer med priser for dagtimer i weekends (ca. 530 kr.), med priser for ydelser leveret om natten (895 kr.), og med priser for aftentimer (godt 700 kr.). Oplysningerne stammer fra Herning Kommunes hjemmeside.

### Note 3:

Der henvises til Udbudsrådets konklusion i en rapport udgivet i 2009 med titlen ”Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne”. Rapporten er udarbejdet af RAMBØLL. Rapporten bygger kun på tre kommuners erfaringer med at udbyde 1-3 større plejecentre hver. Rapporten tager ikke stilling til, om de tre ovenfor nævnte kommuner har haft et højt omkostningsniveau før udbud og dermed haft nemmere ved at opnå effektiviseringsgevinsterne.

### Note 4:

Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut er i dag en del af KORA.

### Note 5:

O.H. Petersen, U.H. Hjelmar, K. Vrangbæk og L. la Cour, Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser, Kbh. 2011. Undersøgelsen omhandler i alt 3.893 studier, hvoraf 80 på baggrund af en vurdering af den forskningsmæssige kvalitet er blevet udvalgt til en nærmere gennemgang. 37 af studierne handler om danske forhold.

