

ANKESTYRELSENS UNDERSØGELSER

Frit valg i ældreplejen – 22 private leverandørers erfaringer

2004



Ankestyrelsen



ANKESTYRELSENS UNDERSØGELSER

**Frit valg i ældreplejen –
22 private leverandørers erfaringer**

2004



Ankestyrelsen

november 2004



Ankestyrelsen

Titel	Frit valg i ældreplejen – 22 private leverandørers erfaringer
Udgiver	Ankestyrelsen, november 2004
ISBN nr. trykt udgave	87-7811-444-6
ISBN nr. internet udgave	87-7811-443-8
Tryk af indhold	Ankestyrelsens trykkeri
Tryk af omslag	Litotryk København a/s
Opsætning	Ankestyrelsen
Foto	Foto/photos4u.dk
Bestilling	50 kr. inkl. moms ved henvendelse til: Ankestyrelsen, Amaliegade 25, Postboks 9080, 1022 København K Telefon 33 41 12 00. Telefax 33 41 14 00 E-post: ast@ast.dk
Hjemmeside	www.ast.dk

Denne publikation kan frit citeres med tydelig kildeangivelse

I serien 'Frit valg i ældreplejen' er tillige udgivet:

'Erfaringer fra landets kommuner', juni 2004

'15 kommuners erfaringer og brugernes oplevelser', november 2003

'Brugernes oplevelser', oktober 2003

'15 kommuners erfaringer og idéer', oktober 2003

Indhold

	side
1	Sammenfatning og metode 5
2	Markedet for fritvalgsydelser 21
3	Kunder og markedsføring 35
4	Personale 43
5	Leverandørkontrol og afregning 47
6	Samarbejdsrelationer 55
7	Barrierer for udviklingen af markedet 63
8	De private leverandørers forslag til ændringer 77
9	Perspektiver for fremtiden 87
Bilag	Spørgeguide til besøgsrunde hos leverandører 95

1 Sammenfatning og metode

Ankestyrelsen gennemførte i foråret 2004 en landsdækkende undersøgelse af frit valg i ældreplejen¹. Et af resultaterne fra undersøgelsen var, at godt to tredjedele af landets kommuner helt eller delvist kunne tilbyde borgerne valgfrihed halvandet år efter ikrafttrædelsen af loven om frit leverandørvalg.

Der var imidlertid fortsat i foråret 2004 en tredjedel af landets kommuner, der ikke kunne tilbyde borgerne et frit leverandørvalg inden for nogen af ydelseskategorierne praktisk hjælp, personlig pleje eller madservice. Flere af disse kommuner havde ikke fået nogen ansøgninger fra private leverandører om godkendelse.

Disse resultater i undersøgelsen understregede behovet for at se nærmere på leverandørsiden og markedet for fritvalgsydelse på ældreområdet. Som led i opfølgningen på det frie leverandørvalg har Ankestyrelsen derfor i efteråret 2004 gennemført en interviewrunde hos 22 private leverandører. Denne rapport gennemgår resultaterne fra interviewrunden.

Under interviewene har de 22 private leverandører berørt et stort antal emner. Emnerne er mere udtømmende beskrevet i rapportens kapitler, mens sammenfatningen nedenfor samler sig om følgende emner fra interviewrunden:

- Årsager til at private søger ind som fritvalgsleverandør i en kommune
- De private leverandørers forslag til forbedringer af fritvalgsordningen
- Udviklingen i kundegrundlaget og markedet
- Perspektiver for fremtiden

Sidst i kapitel 1 gennemgås rapportens metode, herunder baggrunden for undersøgelsen og udvælgelsen af de 22 private leverandører.

1.1 Sammenfatning

De 22 private leverandører har i forbindelse med interviewene videregivet en række erfaringer med og oplevelser ved deres engagement i fritvalgsordningen.

Leverandørerne tegner overvejende et positivt billede af markedet for hjemmeplejeydelser og fritvalgsordningen og udtrykker positive forventninger til ordningens fremtid. De private leverandører har store forventninger til udviklingen af markedet, hvor der generelt forventes en større privat markedsandel.

De fleste af de private leverandører anfører, at samarbejdet med de kommunale myndigheder i overvejende grad fungerer godt, og de private leverandører deltager

¹ Ankestyrelsen, "Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner", juni 2004.

gerne i yderligere samarbejde med de kommunale myndigheder om blandt andet udviklingen af hjemmeplejeområdet.

I interviewene er der lagt vægt på at afdække, hvad de private leverandører mener, der kan gøres bedre i fritvalgsordningen og hvilke problemstillinger, leverandørerne oplever i ordningen. Rapporten fokuserer derfor i høj grad på mulige forbedringer af fritvalgsordningen og i mindre grad på de positive aspekter, som de private leverandører oplever.

En stor del af interviewene er desuden gået med at afdække mulige årsager til og begrundelser for, at de private leverandører har besluttet sig for at søge godkendelse eller byde på opgaver under fritvalgsordningen.

Undersøgelsens resultater må ses i lyset af, at de bygger på de private leverandørers subjektive oplevelser i forbindelse med fritvalgsordningen.

Årsager til at private søger ind som leverandør af hjemmepleje

14 af de 22 private leverandører er godkendt som leverandør i flere kommuner. Hyppigst er det de mellemstore og store private leverandører, der har søgt om godkendelse eller har budt ind i mere end én kommune. Mange af de mindre leverandører føler sig mest lokalt forankret og tilkendegiver, at de ikke har planer om at søge godkendelse i flere kommuner.

Hovedparten af de private leverandører påpeger, at det især er mulighederne for at få sammenhæng i virksomhedsdriften, herunder både fortjenesten på levering af fritvalgsydelser samt konsolidering af den øvrige virksomhed, der har været afgørende for deres beslutning om at søge ind som leverandør af hjemmepleje i en kommune.

Prisen for leverede ydelser betyder mest for store private leverandører, som har fritvalgsområdet som hovedindtjening. For andre firmaer, for eksempel mindre hjemmeservicefirmaer, kan en lavere pris øjensynlig godt være tiltrækkende, blot den giver et positivt dækningsbidrag, jf. kapitel 2.

De private leverandører har især søgt godkendelse eller har budt ind i kommuner, hvor de kunne forvente korte kørselsafstande mellem kunderne, eller i nabokommuner til den eller de kommuner, hvor de allerede har en base, for på den måde at begrænse kørselsafstanden.

Det er især de mindre og mellemstore private leverandører, der i deres overvejelser lægger vægt på kørselsafstandene i kommunerne. Problemstillingen er derfor især relevant i tyndtbefolkede kommuner samt for større kommuner, hvor der efter de private leverandørers vurdering ikke findes tilstrækkelig distriktsopdeling.

For nogle af de private leverandører har det også betydning for deres beslutning om at søge godkendelse, om de kommunale myndigheder og lokalpolitikere signalerer positiv holdning til frit valg og private leverandører på hjemmeplejeområdet. Endelig har det betydning for beslutningen, om de private leverandører kan forvente adgang til at rekruttere det fornødne kvalificerede personale.

De fleste af de 22 private leverandører oplyser derimod, at kommunernes kvalitetskrav har betydet mindre for deres overvejelser om at søge ind som leverandør af hjemmepleje. Der er dog mange, der nævner eksempler på forskellige barrierer i de kvalitetskrav, de har stået over for, blandt andet krav om sikkerhedsstillelse. Enkelte private leverandører af praktisk hjælp påpeger således, at nogle kommu-

nale myndigheders uddannelseskraV i forbindelse med levering af praktisk hjælp kan have betydning for, om leverandørerne kan søge ind i kommunerne.

Omkostningerne ved at skulle tilpasse sig kommunernes forskellige krav om tilslutning til IT-systemer kan også være udslagsgivende for, at en privat leverandør undlader at søge om godkendelse i endnu en kommune. Det er især for de private leverandører af personlig pleje, at kommunernes IT-krav spiller en rolle.

De private leverandørers forslag til udvikling af fritvalgsordningen

De private leverandører er generelt positivt indstillede over for fritvalgsordningen, og de mener som helhed, at konkurrencen mellem de forskellige leverandører vil føre til et kvalitets- og effektivitetsløft på hjemmeplejeydelserne. Det er leverandørernes vurdering, at markedet er inde i en positiv udvikling.

Det er dog samtidig afgørende for de private leverandører, at konkurrencen foregår på lige betingelser, uanset om der er tale om kommunale eller private leverandører.

De private leverandører er kommet med en række forslag, som de mener, kan forbedre fritvalgsordningen. Disse forslag er samlet i nedenstående skema:

Forslag fra de 22 private leverandører til forbedring af fritvalgsordningen samt baggrunden for deres forslag

Forslag fra de private leverandører	Baggrund for leverandørernes forslag *
Standardiseret godkendelsesprocedure	Mange forskelligheder i godkendelseskraVene i de forskellige kommuner. Godkendelsesprocedurerne er tids- og ressourcekrævende
Mere standardiserede kommunale krav, herunder mere ensartede kvalitetskraV om for eksempel personalets uddannelse, sikkerhedsstillelse, IT-opkobling samt priskrav	Meget forskelligartede krav fra de kommunale myndigheder, der gør godkendelsesprocedurer langsommelige. Nogle krav opleves som usaglige, andre reducerer leverandørernes muligheder for stordriftsfordele
Reduktion eller fjernelse af de kommunale myndigheders ret til at kræve sikkerhedsstillelse	Sikkerhedsstillelse forekommer konkurrenceforvridende i forhold til de kommunale leverandører og begrænser markedsudviklingen
Hjemmesygeplejen bør være omfattet af valgfrihed	Udelukkelse fra området forekommer konkurrenceforvridende, begrænser de private leverandørers udviklingsmuligheder
Indtænke plejehjem og lignende boligenheder yderligere i fritvalgsordningen	Udelukkelse fra området forekommer konkurrenceforvridende og hæmmer private leverandørers tilgang til markedet
Mere og bedre information til brugerne om frit valg fra både kommunal og statslig side	Nogle kommunale myndigheder forsømmer deres informationsforpligtelse, hvorfor brugerne ikke får tilstrækkelige oplysninger
Større sikring af visitators uvildighed for eksempel ved at gøre visitationen uafhængig af den kommunale myndighed. Præcisere informationsforpligtelsen	Visitatorer optræder ikke i alle tilfælde uvildigt. Der er tætte forbindelser mellem visitator og kommunal hjemmepleje. Mangelfuld information om frit valg til brugerne

* Oplyst af de 22 private leverandører.

Standardiseret godkendelsesprocedure

Hovedparten af de 22 private leverandører påpeger, at godkendelsesprocedurerne i forhold til de kommunale myndigheder ofte er tids- og ressourcekrævende. Mange af de private leverandører nævner, at dette, sammen med forskellene i de kommunale myndigheders kvalitetskrav og kontrakter, begrænser de private leverandørers motivation til at søge godkendelse.

De private leverandører foreslår i den forbindelse mere standardiserede godkendelsesprocedurer. De fleste af de 22 private leverandører peger på muligheden for en standardiseret – eventuelt statslig – godkendelse af hjemmeplejeleverandører – kommunale som private – for eksempel i form af autorisation til at levere ydelser inden for praktisk hjælp, herunder særskilt autorisation for underydelsen rengøring samt personlig pleje og madservice. Ligeledes ønsker nogle af de private leverandører en autorisation til hjemmesygepleje for de tilfælde, hvor ydelsen obligatorisk er omfattet af valgfrihed.

Nogle af de private leverandører nævner også muligheden for at få en – eventuelt statslig – certificeringsordning efter iso-standarderne som betingelse for at kunne udbyde hjemmeplejeydelser. De fleste af de 22 private leverandører oplyser, at de allerede har etableret egenkontrol til at synliggøre og dokumentere, hvordan kvaliteten og de kommunale krav opfyldes.

På trods af de private leverandørers kritik af godkendelsesprocedurerne foretrækker hovedparten af leverandørerne godkendelsesordningen frem for udbudsordningen. Dette kan muligvis skyldes, at kommunalbestyrelserne i overvejende grad har valgt at anvende godkendelsesmodellen, hvorfor det er relativt få leverandører, der har erfaring med udbudsmodellen². Kun 2 af undersøgelsens 22 private leverandører har erfaring med udbudsmodellen.

Mere standardiserede kommunale krav

De private leverandører anfører, at der er betydelige forskelle i de kommunale myndigheders krav til leverandørerne vedrørende blandt andet sikkerhedsstillelse, uddannelse og priskrav. Desuden påpeger de private leverandører, at der generelt er betydelige forskelle i kontraktens udformning.

Forskellene i kvalitetskravene og i kontraktens udformning opleves som en administrativ barriere af de private leverandører, der påtænker at søge godkendelse eller byde ind i flere kommuner.

Mange af de 22 private leverandører foreslår derfor, at der bliver skabt yderligere rammer for en harmonisering i de kommunale kvalitetskrav og en standardisering af kontraktens udformning. Enkelte private leverandører af madservice fremhæver, at en harmonisering af de kommunale myndigheders krav til madproduktion vil kunne skabe bedre mulighed for stordriftsfordele.

En del af de private leverandører forventer såvel større harmonisering i kravene som mere standardisering af kontraktbetingelserne i de større kommunale enheder efter kommunalreformen. Procedurerne forventes herved også at blive lettere.

² Jf. Ankestyrelsens undersøgelse: 'Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner', juni 2004.

Sikkerhedsstillelse

Mange af de private leverandører har forståelse for, at de kommunale myndigheder har ret til at stille krav om, at leverandørerne skal stille økonomisk sikkerhed ud fra den forventede omsætning.

Enkelte af de private leverandører anfører dog, at de kommunale myndigheder afregner bagud og således kan tilbageholde betalingen, hvis der opstår problemer, hvorfor sikkerhedsstillelse efter deres opfattelse synes overflødig.

De fleste private leverandører mener, at kommunernes krav om sikkerhedsstillelse begrænser markedsudviklingen. Kravet kan være en økonomisk belastning for de private leverandører, som stiller disse i en forringet konkurrencemæssig stilling. Dette har særligt stor betydning i opstartfasen, da kravet ifølge de private leverandører i flere kommuner er fast og uafhængigt af leverandørernes kundevolumen. Nogle af de private leverandører mener, at kravet reelt anvendes af nogle kommunale myndigheder til at begrænse antallet af private leverandører, der kan konkurrere med den kommunale leverandør, jf. kapitel 7.

Næsten alle 22 private leverandører foreslår på den baggrund, at reglerne om de kommunale myndigheders ret til at stille krav om sikkerhedsstillelse revideres.

Flertallet af de private leverandører anbefaler, at sikkerhedsstillelsen ikke sættes i forhold til den forventede omsætning, men knyttes til leverandørens aktuelle kundevolumen. Det kan for eksempel indebære, at der ikke stilles sikkerhed i opstartfasen, men først når leverandøren har opnået en vis markedsandel. Nogle af de private leverandører foreslår, at retten til at stille krav om sikkerhedsstillelse fjernes helt.

Hjemmesygepleje bør være omfattet af valgfrihed

Lovgivningen om frit leverandørvalg omfatter ikke hjemmesygeplejeydelser. Den enkelte kommunalbestyrelse kan dog selv afgøre, om modtagerne af hjemmesygepleje skal have mulighed for valgfrihed. De private leverandører oplever, at det kun er et fåtal af kommunalbestyrelser, der har etableret valgfrihed i hjemmesygeplejen.

Flere private leverandører oplever det som hæmmende for udviklingen af markedet, herunder for leverandørernes adgang til markedet for personlig pleje, at hjemmesygeplejen ikke er omfattet af valgfrihed, jf. kapitel 7.

Nogle af de private leverandører oplever blandt andet, at der er kunder, der fravælger dem til fordel for den kommunale leverandør, når de bliver visiteret til hjemmesygepleje. Der er blandt andet kunder, der fravælger deres private leverandør, når behovet for helhedsorienteret pleje opstår.

Flere af de private leverandører foreslår derfor, at hjemmesygepleje obligatorisk skal være omfattet af valgfrihed i alle kommuner. Det vil ifølge de private leverandører medvirke til at skabe en mere ligeværdig konkurrence mellem kommunale og private leverandører og give de private leverandører bedre markedsmuligheder. Samtidig vil det give de private leverandører bedre mulighed for at tilbyde brugerne en helhedsorienteret pleje, jf. kapitel 2.

Plejhjem og lignende boligenheder bør indtænkes yderligere i fritvalgsordningen

Ifølge reglerne om frit leverandørvalg er beboere i plejhjem og lignende boligenheder ikke omfattet af retten til selv at vælge leverandør af hjemmehjælpsydelser.

De fleste private leverandører har forståelse for, at antallet af leverandører af personlig og praktisk hjælp i plejhjem og lignende boligenheder må reguleres. Flere af de private leverandører oplever imidlertid den gældende ordning som hæmmende for udviklingen af markedet for hjemmeplejeydelser, jf. kapitel 7.

Mange af de private leverandører peger på, at de kan se fordele ved at have base på et lokalt plejhjem eller plejecenter, således som den kommunale leverandør ofte har det. De private leverandører mener, at det blandt andet kan give dem større mulighed for faglig sparring og medvirke til, at de kommer tættere på nogle af deres potentielle kunder - for eksempel via dagcenteret.

Tilknytningen vil tilnærme de private leverandørers markedsmuligheder til den kommunale leverandørs. Samtidig vil det gøre det lettere for den private leverandør at samordne ydelserne med den kommunale leverandørs, hvis de sidder under samme tag, jf. kapitel 2.

Mange af de private leverandører foreslår derfor, at plejhjem og lignende boligenheder i højere grad indtænkes i fritvalgsordningen, samt at hele eller dele af driften af plejhjemmene i højere grad bliver udbudt af de kommunale myndigheder, jf. kapitel 8.

Behov for mere og bedre information til brugerne

Flere af de private leverandører har oplevet, at nogle af de kommunale myndigheder forsømmer deres informationsforpligtelse over for borgerne. Leverandørerne oplever blandt andet, at nogle – ofte svagere – borgere ikke altid oplyses tilstrækkeligt grundigt om deres mulighed for at vælge mellem forskellige leverandører, jf. kapitel 3 og 7.

Flere af de private leverandører efterlyser derfor mere information om det frie valg fra de kommunale myndigheder til brugerne, samt mere information til de kommunalt ansatte hjemmehjælpere, hjemmesygeplejersker og visitatorer om fritvalgsordningen. Desuden efterlyses bredere borgerinformation om fritvalgsordningen fra staten, jf. kapitel 8.

De private leverandører ønsker desuden en øget mulighed for, at de på eget initiativ kan henvende sig direkte til målgruppen i stedet for at afvente den kommunale informationsrunde eller at udsende materiale til samtlige borgere i kommunen.

De private leverandører påpeger, at der synes at være ulige konkurrencevilkår omkring de kommunale og private leverandørers mulighed for markedsføring. De private leverandørers betragtning er, at de to parter ikke har lige adgang til oplysninger om potentielle kunder. Nogle af de private leverandører oplever, at kommunale leverandører i deres dobbeltfunktion som fritvalgsleverandør og udbyder af terapiydelser og hjemmesygepleje målretter deres information til brugerkredsen i form af kommunal borgerinformation. De private leverandører betragter dette som markedsføring.

Det kan bemærkes, at de kommunale myndigheder ifølge reglerne ikke må udlevere lister med personoplysninger over hjemmehjælpsmodtagere i kommunen til le-

verandører (kommunale eller private), hvis oplysningerne skal bruges af leverandøren til en målrettet markedsføring af leverandørvirksomheden.

Visitators uvildighed

Mens de fleste af de 22 private leverandører oplever samarbejdet med den kommunale myndighed som overvejende tilfredsstillende, er det kun halvdelen, der betegner samarbejdet med visitatorer som overvejende tilfredsstillende. Samarbejdet er dog generelt blevet bedre end i starten, hvor samarbejdet ifølge de private leverandører var præget af en vis form for usikkerhed og reservation fra visitators side.

Selvom mange private leverandører oplever en forbedring i forhold til den kommunale visitationsmyndighed, er det under halvdelen af de private leverandører, der oplever den kommunale visitation som neutral.

Flere af de private leverandører mener, at der er for tætte forbindelser mellem visitator og den kommunale leverandør. Hovedparten oplever fortsat den kommunale leverandør som en del af den kommunale myndighed. En stor del af de private leverandører er således skeptiske over for sikringen af adskillelsen mellem de kommunale myndigheds- og leverandørfunktioner, herunder visitators evne til at sikre lige konkurrencevilkår for leverandørerne.

De private leverandører foreslår, at der sikres en klarere adskillelse af de kommunale myndigheds- og leverandørfunktioner. Endvidere efterlyser de private leverandører en større sikring af visitators uvildighed. Nogle af de private leverandører foreslår for eksempel, at visitationen frigøres fra kommunerne og lægges ud til selvstændige virksomheder eller tilknyttes en central statslig instans. Andre af de private leverandører foreslår obligatorisk undervisning af visitatorerne i udførelse af neutral formidling af frit leverandørvalg.

Ankestyrelsens undersøgelse fra 1. halvdel af 2004 viste, at langt de fleste kommuner har foretaget en adskillelse af de kommunale myndigheds- og leverandørfunktioner. Der synes derimod at mangle information til leverandørerne om de tiltag, kommunerne har taget til sikring af adskillelsen af de to funktioner. Nogle steder mangler adskillelsen måske også at komme tilstrækkeligt tydeligt til udtryk i det daglige, jf. kapitel 8.

Til trods for de nævnte problemer vil flertallet af de private leverandører gerne deltage i et udbygget og mere åbent samarbejde med den kommunale myndighed blandt andet om udviklingen af ældreområdet.

Afregning af leverandørerne

De private leverandører betragter gennemgående de kommunale myndigheders tilsyn og kontrol som positivt, jf. kapitel 5.

De private leverandører oplever derimod til tider de kommunale myndigheders håndtering af fakturering og afregning af leverede ydelser som meget omfattende og omstændelige. De kommunale myndigheder anvender i overvejende grad taxameterafregning over for de private leverandører, men bevillingsstyring over for den kommunale leverandør³.

³ Jf. Ankestyrelsens undersøgelse: 'Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner', juni 2004.

En tredjedel af de private leverandører betragter det som konkurrenceforvridende, at kommunale og private leverandører ikke afregnes på samme vilkår, mens de resterende ikke ved interviewene var bekendt med, hvorledes den kommunale leverandør blev afregnet.

En del private leverandører oplever perioden fra fakturering til afregning som problematisk. Det kræver stor likviditet at udbetale lønninger mv., indtil afregning fra den kommunale myndighed finder sted. Afregningen af de private leverandører sker som hovedregel bagud, mens de kommunale leverandører oftest har lønmidlerne til rådighed, når de skal anvises. Denne forskelsbehandling af leverandørerne foreslås løst ved at kommunerne udbetaler acountobeløb, jf. kapitel 5.

Nogle af de private leverandører har oplevet, at de kommunale myndigheder i visse tilfælde foretager en ekstraordinær revision af priskravene – typisk hvis det viser sig, at den kommunale leverandørs faktiske omkostninger overstiger priskravet. Enkelte private leverandører har imidlertid oplevet, at det alene er den kommunale leverandør, der er blevet kompenseret for underbetalingen med tilbagevirkende kraft. Dette opleves som konkurrenceforvridende. I disse situationer ønsker de private leverandører, at de private leverandører via reglerne om frit leverandørvalg sikres en kompensation i lighed med de kommunale leverandører, jf. kapitel 7 og 8.

Det skal understreges, at der ikke i reglerne om frit leverandørvalg er hjemmel til at forskelsbehandle leverandører i forbindelse med afregning for leverede ydelser. Dette gælder også i forholdet mellem private og kommunale leverandører i forbindelse med revision af priskrav, hvilket er påpeget i en afgørelse fra Konkurrencerådet.⁴

Flere af de private leverandører påpeger, at den nuværende momskompensationsordning kan være konkurrenceforvridende i forhold til nogle leverandører. Momskompensationsordningen giver de private leverandører en kompensation på 2 pct. af det fakturerede beløb. Til sammenligning får de kommunale leverandører refunderet de faktiske udgifter til købsmoms via den kommunale momsudligningsordning.

De private leverandører mener, at en del private leverandører underkompenseres og forslår, at reglerne revideres. Især fremhæves ønsket om en højere procentsats af de private leverandører, der primært opererer uden for borgerens hjem, blandt andet madproducenter, der har relativt større udgifter til varer og tjenesteydelser, jf. kapitel 7 og 8.⁵

⁴ Konkurrencerådet har den 29. september 2004 rettet henvendelse til socialministeren, med henvisning til konkurrencelovens § 2, stk. 5, da det er rådets opfattelse, at de eksisterende regler for kommunernes adgang til at indregne forventede effektiviseringer ved anvendelse af godkendelsesmodellen har skadelige virkninger for konkurrencen. Skal adgangen hertil bevares, og konkurrenceforvridning reduceres, finder rådet, at reglerne bør ændres, så der indføres en pligt for kommunen til at efterbetale de private leverandører i situationer, hvor det viser sig, at priserne har været fastsat for lavt. Rådet foreslår således, at kommunerne kompenserer de private leverandører, hvis timeprisen ikke svarer til den kommunale leverandørvirksomheds faktiske omkostninger ved leverandørvirksomheden. Socialministeren foreslår, at Konkurrencerådets anbefalinger blandt andet bliver indarbejdet i revisionen af regelsættet.

⁵ Socialministeriet har oplyst, at der i et samarbejde mellem Socialministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet arbejdes på at finde en løsning på momsproblematikken, som kan sikre lige konkurrenceforhold blandt alle leverandører af hjemmehjælp. Der forventes en løsning herpå i begyndelsen af 2005.

Rammer for kommunernes administration af fritvalgsordningen

Ankestyrelsens landsdækkende undersøgelse fra 1. halvdel af 2004 viste, at størstedelen af de kommunale myndigheder havde besluttet, at leverandører kun kan blive godkendt til levering af fritvalgsydelser, hvis de kan levere ydelser til brugerne i hele kommunen.⁶

Flere af de 22 private leverandører påpeger, at det ikke altid vil være rentabelt for de private leverandører at levere i hele kommunen. Dette gælder blandt andet ofte i opstartsfasen, hvor den private leverandørs kundegrundlag er begrænset.

Det vil derimod være muligt at skabe en rentabel forretning, hvis leverandøren kunne vælge ind på distrikter i kommunerne, det vil sige geografisk mindre områder. Dette spørgsmål aktualiseres yderligere i forbindelse med de kommende kommunesammenlægninger. Ifølge flere af de private leverandører kan det begrænse især de mindre og nogle mellemstore leverandørers interesse for godkendelse, hvis de nye storkommuner ikke opdeles i distrikter, jf. kapitel 7 og 8.

De private leverandører påpeger, at en af årsagerne til, at færre private leverandører søger godkendelse til personlig pleje end til praktisk hjælp, er, at de kommunale myndigheder generelt stiller krav om, at leverandørerne skal kunne levere personlig pleje hele døgnet. Dette krav afholder flere private leverandører fra at søge nogle kommuners godkendelse til personlig pleje. Især i opstartsfasen har de private leverandører ikke tilstrækkeligt med ressourcer til at varetage døgnplejen. De private leverandører foreslår derfor, at de kommunale myndigheder i overvejende grad opdeler godkendelserne i pleje i dagtimer, pleje om aftenen og pleje i nattetimer, jf. kapitel 7 og 8.

Enkelte private leverandører har erfaret, at nogle kommunale myndigheder begrænser leverandørers mulighed for at beholde kunden til praktisk hjælp, hvis borgeren får behov for personlig pleje. Borgeren må således ikke have forskellige leverandører til henholdsvis praktisk hjælp og personlig pleje. De kommunale myndigheders begrundelse angives at være et ønske om at begrænse antallet af personer i hjemmet. De private leverandører mener, at et sådant krav begrænser brugernes valgmuligheder, og foreslår, at de kommunale myndigheder ikke i fremtiden får mulighed for at stille lignende krav, jf. kapitel 7 og 8. Det skal bemærkes, at det nævnte kommunale krav ikke er lovligt efter reglerne om frit leverandørvalg.

Kundegrundlag og markedsudvikling

Stort set alle de private leverandører nævner, at de har fremgang i deres kundegrundlag, og flere har endog en betydelig vækst i antallet af kunder.

En del af de private leverandører har dog aktuelle problemer med at sikre rentabel drift af fritvalgsområdet. En væsentlig del af disse problemer kan henføres til de omkostninger, der er knyttet til opstart af nye markeder herunder et begrænset kundegrundlag og dermed store afstande mellem kunderne. Et andet problem, der nævnes, er sikkerhedsstillelsen, jf. ovenfor.

Mere end halvdelen af de private leverandører vurderer, at de har et lavere omkostningsniveau end de kommunale leverandører, jf. kapitel 5. Dette skyldes ifølge de private leverandører især færre omkostninger til faste udgifter, fladere organisationsstruktur og et lavere sygefravær. Korte kommandoveje og stor medinddragel-

⁶ Ankestyrelsen, 'Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner', juni 2004.

se af medarbejdere i planlægning af arbejdet skønnes ligeledes at være medvirkende årsag til de lavere omkostninger, jf. kapitel 5.

Konkurrencen om kunderne

De private leverandører vurderer, at det først og fremmest er gennem et godt renommé, at de skaffer nye kunder, jf. kapitel 3.

Der er endvidere en stor del af de private leverandører, der mener, at de kunder, der vælger privat gør det fordi de private leverandører i højere grad end den kommunale leverandør er i stand til at tilbyde fleksibilitet både i tilrettelæggelsen, leveringen og udførelsen af ydelserne. Desuden vurderer de private leverandører, at de er mere kundeorienterede end kommunale leverandører, jf. kapitel 3.

De fleste private leverandører giver udtryk for, at fordelene ved tilkøbsydelse ikke har nogen væsentlig betydning for brugernes valg af leverandør. De private leverandørers fordele ved at kunne tilbyde tilkøbsydelser er efter deres egen opfattelse overvurderet hos de kommunale myndigheder og leverandører⁷, jf. kapitel 2.

Mange private leverandører peger også på, at de ofte har bedre muligheder end den kommunale leverandør for at sikre samme hjælper i hjemmet. Dette er der flere forskellige årsager til. Blandt andet peges på en flad struktur og korte kommandoveje, samt uddelegering af ansvar og kompetence til medarbejderne, som faktorer, der har betydning for at sikre kontinuitet i hjælpen.

Det er primært forholdet til kunderne, herunder sikring af kontinuiteten i hjælpen, der har betydning for, hvordan de private leverandører organiserer personaleresourcerne, jf. kapitel 4.

Perspektiver for fremtiden

De private leverandører forventer, at de private leverandører i fremtiden vil forøge deres markedsandel. Mere end halvdelen af de 22 private leverandører forventer en vækst hos private leverandører til ca. halvdelen af brugerne inden for de kommende 10 år. Flere private leverandører forventer, at den praktiske hjælp i overvejende grad vil blive privat i fremtiden.

De private leverandører vurderer, at det private marked for hjemmeplejeydelser kommer til at blive domineret af de store private leverandører, men således at der fortsat vil være plads til et antal mindre og mellemstore private leverandører.

Flere private leverandører vurderer, at brugerne fortsat i nogle år vil være meget tro over for de kommunale hjemmeplejer. Disse leverandører mener, der skal et generationsskifte blandt kunderne til, før der kommer gang i de private leverandørers udviklingsmuligheder og markedsudviklingen.

De fleste af de 22 private leverandører mener, at fremtidens modtagere af hjemmeplejeydelser i højere grad vil ønske medindflydelse, og at de vil stille større krav til leverandørerne. De private leverandører forventer på den baggrund, at fremtidens ældre i højere grad end i dag vil vælge private leverandører, jf. kapitel 9.

Hovedparten af de mellemstore og store private leverandører forventer, at den kommende kommunalreform vil gøre det lettere at komme ind på markedet for

⁷ Jf. Ankestyrelsen undersøgelse 'Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner', juni 2004, hvor det fremgik, at kommunerne betragter muligheden for at tilbyde borgerne tilkøbsydelser, som den væsentligste årsag til, at brugerne vælger privat leverandør.

hjemmeplejeydelser og udvide det. De planlagte ændringer af kommunesammensætningen i de kommende år vil betyde, at antallet af kommuner vil blive reduceret. Dette vil blandt andet medføre, at der bliver færre forskellige kommunale priskrav og kvalitetskrav, herunder færre individuelle krav om sikkerhedsstillelse, IT-systemer mv. Nogle af de private leverandører påpeger dog også, at kommunalreformen kan blive en udfordring for dele af fritvalgsordningen, jf. kapitel 9.

Flertallet af de 22 private leverandører har visioner om at byde ind på andre offentlige områder end fritvalgsområdet. Nogle leverandører ønsker således at bidrage inden for andre dele af ældre- og handicapområdet såsom varetagelse af hjælp til handicappede og sygdomsramte, varetagelse af dele af hjælpemiddelområdet, aflastning på børneområdet, udvikling af koncept med ældrekonsulenter, kursusvirksomhed mv., jf. kapitel 9.

På personaleområdet lægger mange af de private leverandører vægt på at sikre, at det personale, der ansættes, har de fornødne kompetencer. Nogle af de private leverandører er opmærksomme på, at de på længere sigt kan få problemer med at rekruttere tilstrækkeligt kvalificeret personale. Samtidig ses det ansatte personale som en vigtig ressource for virksomhedens udvikling. Hovedparten af de private leverandører har taget initiativer på personaleområdet såsom fleksible arbejdstider, uddelegering af opgaver og ansvar samt initiativer med henblik på sikring af et godt arbejdsmiljø for at fastholde personalet, jf. kapitel 4.

1.2 Baggrund for undersøgelsen

Som led i opfølgningen på loven om frit leverandørvalg har Socialministeriet nedsat et kommunepanel med 15 udvalgte kommuner. Formålet med kommunepanetet er, at den viden og de erfaringer, kommunerne har fået gennem lovens implementering, opsamles og formidles, således at udviklingen af frit leverandørvalg på ældreområdet fremmes.

Kommunepanetet har repræsentanter fra Socialministeriets departement og Styrelsen for Social Service. Ankestyrelsen varetager formandskab og sekretariatsfunktionerne for kommunepanetet.⁸

Til opsamling af erfaringer om frit leverandørvalg kan der igangsættes både landsdækkende og afgrænsede undersøgelser. Resultaterne fra undersøgelserne vil blandt andet indgå som en del af grundlaget for Socialministeriets fremsættelse af forslag til revision af lovens bestemmelser om frit leverandørvalg i første halvdel af folketingsåret 2004-05.

Sekretariatet for kommunepanetet står for de praktiske opgaver med at gennemføre undersøgelser og indsamle oplysninger. Opgaverne løses samordnet med den registrering og dataindsamling på frit valg området, der forestås af Styrelsen for Social Service. Sekretariatet afrapporterer til kommunepanetet, hvorefter rapporter og resultater blandt andet formidles på Ankestyrelsens hjemmeside, Den Sociale Databases hjemmeside og Den Sociale Portal.

Kommunepanetets opgaver med indsamling og formidling af erfaringer omfattede i 2003 en besøgsrunde⁹ samt en brugerundersøgelse¹⁰ i de 15 panelkommuner. Er-

⁸ Sekretariatsfunktionerne varetages med hjemmel i bekendtgørelse nr. 1187 af 17. december 2002 om retssikkerhed og administration på det sociale område § 54, stk. 1.

⁹ Den Sociale Ankestyrelse, "Frit valg i ældreplejen – 15 kommuners erfaringer og idéer", oktober 2003.

¹⁰ Den Sociale Ankestyrelse, "Frit valg i ældreplejen – Brugernes oplevelser", oktober 2003.

faringsindsamlingen omfattede i foråret 2004 en landsdækkende undersøgelse¹¹, hvor formålet var at kortlægge, hvordan landets kommuner havde implementeret loven om frit leverandørvalg.

Den landsdækkende undersøgelse i foråret 2004 gav blandt andet en status for markedet for hjemmeplejeydelser. Undersøgelsen viste, at godt to tredjedele af landets kommuner helt eller delvist kunne tilbyde borgerne valgfrihed halvandet år efter ikrafttrædelsen af loven om frit leverandørvalg. Men undersøgelsen viste også, at godt en tredjedel af landets kommuner fortsat ikke kunne tilbyde et frit leverandørvalg inden for nogen af ydelseskategorierne.

Undersøgelsen viste en tendens til, at det især var de større og mere urbaniserede kommuner, der kunne tilbyde borgerne frit leverandørvalg i hjemmeplejen, mens en række andre kommuner ikke havde kunnet motivere private firmaer til at søge ind som fritvalgsleverandører. Disse resultater understregede et behov for at se nærmere på leverandørsiden for fritvalgsydelser på ældreområdet.

Som led i opfølgningen på loven om frit leverandørvalg har Ankestyrelsen i forlængelse heraf gennemført nærværende interviewrunde blandt 22 private leverandører.

1.3 Undersøgelsens grundlag og metode

Undersøgelsen er gennemført som en kvalitativ analyse, der tager udgangspunkt i en interviewrunde hos 22 udvalgte private leverandørvirksomheder, som er godkendt til levering af én eller flere af ydelserne praktisk hjælp, personlig pleje og madservice, eller som har vundet et udbud heraf. Interviewene blev gennemført af Ankestyrelsens Analysekontor i august-september 2004.

Formålet var primært at få en række kvalitative oplysninger om, hvordan et bredt udsnit af private leverandører oplever markedet for fritvalgsydelser og kommunernes implementering af loven om frit leverandørvalg.

Interviewene blev struktureret omkring leverandørernes oplevelser og opfattelser inden for følgende hovedspørgsmål:

- Markedet
- Kunder og markedsføring
- Personale
- Kontrol og afregning
- Samarbejdsrelationer mellem leverandører og myndighed samt leverandører imellem
- Barrierer for udvikling af markedet, herunder lovgivningsmæssige barrierer
- Forslag til initiativer og forandringer
- Fremtiden

For at få en så udbytterig og informativ informationsindsamling som muligt blev en oversigt over emnerne i spørgeguiden tilsendt de private leverandører i god tid inden besøgene, så de fik mulighed for forberedelse. Interviewpersonerne var typisk ejeren eller den ansvarlige leder af leverandørvirksomheden. Spørgeguiden er optrykt som bilag til rapporten.

¹¹ Ankestyrelsen, "Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner", juni 2004.

Interviewene blev så vidt muligt gennemført som uformelle samtaler med henblik på at få et samlet helhedsindtryk af situationen for den enkelte private leverandør. Det var desuden et formål at sikre, at eventuelle væsentlige problemstillinger, som ikke nødvendigvis indgik i spørgeguiden, også kunne finde vej til rapporten. Endelig var det formålet, at også oplevelser og beskrivelser, der kunne illustrere emnerne eller inspirere det videre arbejde med frit leverandørvalg, kunne komme frem. Interviewsamtalerne varede gennemgående 1 - 2 timer.

Det må understreges, at undersøgelsen sigter på at belyse *de private leverandørers* opfattelser og oplevelser af lovens implementering og markedets udvikling. Bortset fra samtale med én leverandørvirksomhed¹² har der alene været interviewsamtaler med repræsentanter fra private leverandørvirksomheder. Det er alene de interviewede leverandørers erfaringer, der er belyst i rapporten. De beskrivelser, der er i rapporten om brugerne og kommunerne, er således de udvalgte private leverandørers egne, subjektive oplevelser og erfaringer.¹³

1.4 De udvalgte leverandører

De private leverandører er primært udvalgt blandt de virksomheder, der udbyder ydelser i de 15 panelkommuner. Der er ikke tale om en tilfældig stikprøve af private leverandører, og det kan derfor ikke påregnes, at undersøgelsens resultater kan generaliseres til alle landets leverandører.

Det er ved udvælgelsen tilstræbt at få repræsenteret et spektrum af forskellige typer af leverandørvirksomheder inden for fritvalgsområdet. Dette er sket gennem en geografisk spredning i udvælgelsen, en spredning i leverandørernes størrelse samt udvælgelse efter, hvilke ydelser leverandørerne leverer.

21 af de 22 udvalgte private leverandører er godkendt i eller har vundet et udbud i én eller flere af de 15 panelkommuner. Én leverandør er valgt for at sikre tilstrækkelig geografisk spredning, det vil sige en sikring af, at eventuelle regionale forhold i forbindelse med markedet for fritvalgsydelser kunne afdækkes.

Det har efter udvælgelsen vist sig, at 14 af de 22 private leverandører er godkendt i flere af landets kommuner. De 22 private leverandører opererer i 103 af landets 271 kommuner.

Kun 2 af leverandørerne har erfaring med udbudsordningen inden for frit valg. De øvrige 20 private leverandører har alene erfaringer med frit valg inden for godkendelsesordningen. Rapportens konklusioner bygger således mest på erfaringer fra godkendelsesordningen.

Nogle af de 22 private leverandører har rekvireret materiale fra andre kommuner, uden at det har ført til, at de har ønsket at blive leverandør i disse kommuner. Enkelte af de private leverandører har tidligere været leverandører i andre kommuner men har opsagt deres kontrakter. Disse forhold har bidraget med yderligere viden blandt andet om nogle af de barrierer, leverandørerne oplever for udviklingen af markedet for fritvalgsydelser, og som indtager en væsentlig plads i nærværende rapport.

¹²Leverandørvirksomheden agerer kommunal leverandør i en kommune, mens den fungerer som underleverandør for en privat leverandør i 3 øvrige kommuner. Leverandørvirksomheden er under omdannelse til aktieselskab.

¹³ Brugernes opfattelser og oplevelser er belyst i Ankestyrelsens undersøgelse "Frit valg i ældreplejen – Brugernes oplevelser", november 2003, ved telefoninterviews af et brugerpanel med godt 900 (knap 4 pct.) af brugerne i de 15 panelkommuner.

De 22 private leverandører er udvalgt, så der indgår både mindre, mellemstore og store leverandører i undersøgelsen. I rapporten er leverandørerne opdelt på tre størrelseskategorier:

- mindre leverandører med et kundegrundlag på mellem 0 og 99 brugere
- mellemstore leverandører med et kundegrundlag på mellem 100 og 499
- store leverandører med et kundegrundlag på 500 brugere eller derover.

Opdelt på disse kategorier fordeler de udvalgte private leverandører sig således, at 8 leverandører betragtes som mindre, 7 som mellemstore leverandører og 7 som store leverandører, jf. tabel 1.1.

Tabel 1.1. Leverandørerne fordelt efter ydelseskategorier og størrelse

Leverer:	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Praktisk hjælp	6	3	1	10
Praktisk hjælp og personlig pleje	1	2	5	8
Madservice	1	2	1	4
I alt	8	7	7	22

Resultaterne fra Ankestyrelsens landsdækkende undersøgelse i 1. halvdel af 2004¹⁴ viste, at flest kommuner (63 pct.) havde private leverandører, der leverer praktisk hjælp. Færre kommuner (41 pct.) havde private leverandører til personlig pleje, mens et fåtal af kommunerne (15 pct.) havde private leverandører til madservice.

Med baggrund heri er der til undersøgelsen udvalgt flest private leverandører, der alene leverer praktisk hjælp, og færrest leverandører, der leverer madservice.

10 af de udvalgte leverandører leverer alene praktisk hjælp. Heraf leverer 1 leverandør alene underydelsen indkøb. Af de 10 kan 6 af leverandørerne karakteriseres som mindre leverandører, 3 som mellemstore leverandører og 1 som stor leverandør.

8 af de 22 udvalgte private leverandører leverer både personlig pleje og praktisk hjælp. Heraf kan 1 karakteriseres som mindre leverandør, 2 som mellemstore leverandører, og 5 som store leverandører.

Af de 22 udvalgte leverandører leverer 4 madservice. Heraf kan 1 karakteriseres som mindre leverandør, 2 som mellemstore leverandører og 1 som stor leverandør.

De udvalgte 22 leverandører er som udgangspunkt alle private leverandører. Dog har undersøgelsen haft udbytte af, at nogle af de udvalgte leverandører viste sig at indgå i særlige konstellationer vedrørende offentlig/private partnerskaber, særligt i forbindelse med to af leverandørerne af madservice.

Den ene af de 22 private madleverandører er som udgangspunkt kommunal leverandør. Den kommunale leverandør har imidlertid en aftale med en privat distributør om at den som underleverandør leverer mad til madservice i andre kommuner, hvor distributøren er godkendt som privat madleverandør. Den kommunale leverandør holder de to virksomhedsdele adskilt og var på undersøgelsestidspunktet ved at stifte et aktieselskab.

¹⁴ Ankestyrelsen, 'Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner', juni 2004.

Den anden leverandørvirksomhed leverer ligeledes madservice, herunder madproduktion og madudbringning. Leverandøren har tidligere været kommunalt køkken i en af de kommuner, hvor leverandøren nu er godkendt som privat leverandør. Primo 2004 blev leverandøren omdannet til aktieselskab, hvor den pågældende kommune ejer 35 pct. af aktierne, og de resterende 65 pct. ejes af private.

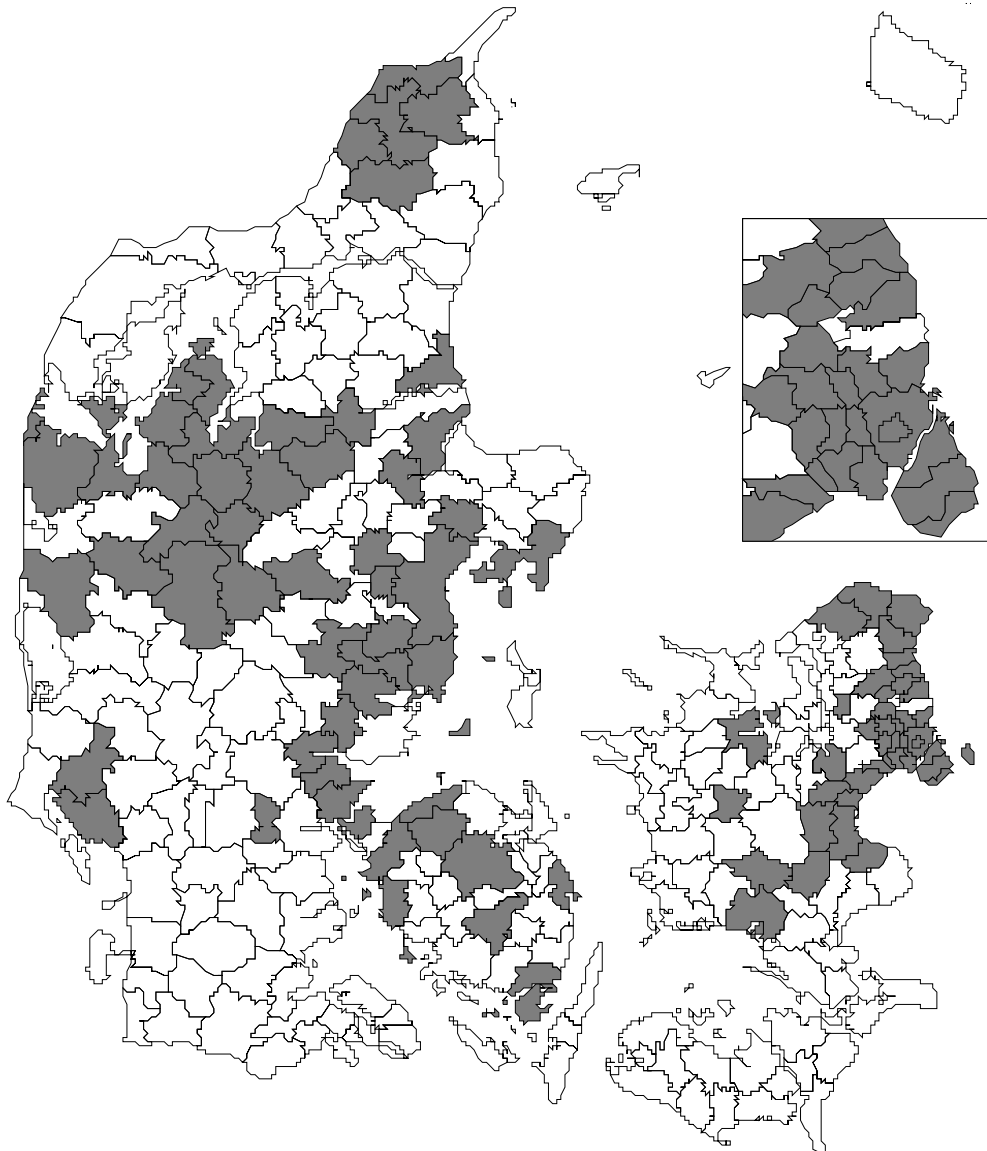
Leverandørerne er præsenteret i oversigten i tabel 1.2.

Tabel 1.2 Oversigt over de 22 udvalgte private leverandører

Leverandørens navn	Hvilken ydelse leveres?	Kontrakt med antal kommuner
Aktiv Rengøring & Totalservice	Praktisk hjælp	1
Dan Ren Service A/S	Praktisk hjælp	1
Elite Miljø A/S	Praktisk hjælp	40
Fru Larsen	Praktisk hjælp	1
Lillelund Service	Praktisk hjælp	1
Næstved Erhvervs- og Boligservice	Praktisk hjælp	2
OB Care	Praktisk hjælp	1
Pia's Erhvervs- og hjemmeservice	Praktisk hjælp	1
Privatplejen	Praktisk hjælp	4
Suså Hjemmeservice	Praktisk hjælp	1
Activ SeniorCare A/S	Praktisk hjælp og personlig pleje	3
CarePartner Danmark A/S	Praktisk hjælp og personlig pleje	4
Dansk Hjemmeplejeservice	Praktisk hjælp og personlig pleje	27
Fjordens Private Hjemmepleje ApS	Praktisk hjælp og personlig pleje	4
Forende Care A/S	Praktisk hjælp og personlig pleje	38
Jysk HjemmeService & Erhverv	Praktisk hjælp og personlig pleje	2
La'Bel Rengøring	Praktisk hjælp og personlig pleje	9
PBH Hjemmehjælpsservice A/S	Praktisk hjælp og personlig pleje	10
Centralkøkkenet	Madservice	4
Det Danske Madhus A/S	Madservice	2
Eurest A/S division Medirect	Madservice	22
Remos Quality Food	Madservice	1

De 22 interviewede private leverandører har oplyst, hvilke kommuner, de har kontrakt med. Samlet set har de 22 private leverandører kontrakt med 103 af landets 271 kommuner. De 103 kommuner fremgår af danmarkskortet nedenfor.

Kommuner, hvor de 22 private leverandører har kontrakt



2 Markedet for fritvalgsydelse

Ankestyrelsens undersøgelse fra juni 2004¹⁴ viste, at der på undersøgelsestidspunktet (april 2004) var 165 kommuner, der havde godkendt private leverandører af praktisk hjælp. 107 kommuner havde godkendt private leverandører til personlig pleje, og 39 kommuner havde godkendt private leverandører af madservice.

En fortsat udvikling og udbredelse af markedet for hjemmeplejeydelse er en forudsætning for, at der i alle kommuner kan tilvejebringes det frie valg af leverandør, der er forudsat i loven. Markedsudvikling er også en forudsætning for, at der mellem leverandørerne lokalt kan udvikles den indbyrdes konkurrence, der kan bidrage til kvalitetsløft og effektivisering inden for området.

Nærværende interviewundersøgelse hos et udvalg på 22 godkendte private leverandører af hjemmeplejeydelse belyser nogle af de faktorer, der har haft indflydelse på, om private virksomheder – nye som eksisterende – har søgt om godkendelse som leverandører.

De af undersøgelsens resultater, der præsenteres i dette kapitel, viser blandt andet følgende:

- Næsten alle 22 private leverandører har fremgang i deres kundegrundlag i fritvalgsordningen. Flere af dem har en endog betydelig vækst i antallet af kunder
- En del af leverandørerne har dog aktuelt problemer med at sikre rentabel drift af fritvalgsområdet. En væsentlig del af problemerne kan henføres til de omkostninger, der er knyttet til opstart af nye markeder
- Leverandørerne foretrækker kommuner, hvor de på grund af geografien og eventuel distriktsopdeling kan forvente korte kørselsafstande. Desuden har forventninger til kundegrundlaget og priskravene betydning for leverandørernes valg af kommuner
- Hovedparten af de 22 private leverandører mener, at de ikke har lige så gode konkurrenceforhold på markedet som de kommunale leverandører
- De fleste leverandører mener, at fordelene ved tilkøbsydelse er overvurderede, da muligheden sjældent udnyttes af kunderne
- Mange af de private leverandører af personlig pleje peger på, at de ville se det som en fordel, hvis hjemmesygepleje obligatorisk blev omfattet af valgfrihed i alle kommuner
- Nogle af de 22 private leverandører ser den kommunale hjemmeplejes domicil i plejecentre med tilknyttede terapiydelser mv. som en konkurrenceforvridende fordel for den kommunale leverandør

¹⁴ Ankestyrelsen, ”Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner”, juni 2004.

- Næsten alle leverandørerne peger på, at de kommunale leverandørers dominerende rolle kan virke som en begrænsende faktor i markedsudviklingen. Men kun halvdelen af leverandørerne mener, at de kommunale leverandører misbruger deres dominerede stilling på fritvalgsmarkedet

2.1 Udviklingen i kundegrundlaget

Næsten alle de 22 private leverandører oplyser, at de har fremgang i deres kundegrundlag i fritvalgsordningen. Flere af de private leverandører beretter om en endog betydelig vækst i antal kunder, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1. Leverandørerne fordelt efter deres aktuelle vurdering af udviklingen i kundegrundlaget

	Praktisk hjælp	Personlig pleje og praktisk hjælp	Madservice	I alt
I udvikling	9	8	4	21
Stagnerende	1	0	0	1
I alt	10	8	4	22

Ingen af leverandørerne har haft faldende kundegrundlag. Blandt de 22 private leverandører var der kun en enkelt, der havde haft en oplevelse af stagnation i kundeudviklingen på fritvalgsområdet. Der er tale om en relativt lille leverandør af praktisk hjælp, primært rengøring.

Næsten alle leverandører oplyser, at de har en positiv forventning til markedsudviklingen inden for området. Der kommer til stadighed nye kunder til, og det opleves ikke, at der er ret mange kunder, der vælger deres leverandør fra igen.

De fleste af leverandørerne vil gerne have endnu flere kunder. Flere af leverandørerne er aktive i deres markedsføring, og gør en stor indsats for at sikre deres renommé, jf. kapitel 3.

Leverandørernes personale rekruttering kan også indeholde elementer af markedspleje. En leverandør oplyser for eksempel, at firmaet gerne rekrutterer personale fra den kommunale leverandør til frit valg, da det kan bidrage til at udvide kundegrundlaget yderligere. Erfaringsmæssigt ønsker mange af brugerne at følge med, når medarbejderne skifter job.

Det er dog ikke alle leverandører, der ønsker flere fritvalgskunder. Flere af leverandørerne har deres hovedindtjening fra anden virksomhed, og fritvalgsområdet ses af nogle leverandører primært som en mulighed for at konsolidere driften.

En del af de mindre private leverandører har oprindeligt primært etableret deres virksomhed som hjemmeservicefirma. Når de nu søger om godkendelse inden for frit valg, er det blandt andet for at få erstattet en del af den omsætning, der tabes med hjemmeservicetilskuddenes bortfald.

Andre af de private leverandører er primært søgt ind på fritvalgsområdet for at få et supplement til deres rengøringsvirksomhed. Rengøring inden for virksomheds- og institutionsområdet ligger typisk i de tidlige morgentimer, og det giver normalt ikke mulighed for at tilbyde ansættelse i fuldtidsstillinger. Rengøring som del af praktisk hjælp skal derimod som regel udføres senere på dagen, hvorved mulighederne for at tilbyde fuldtidsbeskæftigelse øges og forbedrer virksomhedernes rekrutterings- og indtjeningsgrundlag.

2.2 Leverandørernes indtjening

Halvdelen af de 22 private leverandører har den opfattelse, at det nuværende kundegrundlag på fritvalgsområdet giver virksomheden en indtjening, som er økonomisk rentabel, jf. tabel 2.2.

Tabel 2.2. Leverandørerne fordelt efter om de mener at have tilstrækkeligt kundegrundlag til rentabel drift af fritvalgsydelserne

	Praktisk hjælp	Personlig pleje og praktisk hjælp	Madservice	I alt
Tilstrækkeligt kundegrundlag	4	4	3	11
Ikke tilstrækkeligt kundegrundlag	6	4	1	11
I alt	10	8	4	22

Den anden halvdel af leverandørerne oplyser, at de endnu ikke har rentabel drift på fritvalgsordningen. Flere af disse virksomheder understreger, at det kun er i lyset af, at de driver anden virksomhed såsom rengøring eller hjemmeservice, at fritvalgsydelserne på nuværende tidspunkt kan bidrage positivt til virksomheden.

Som det fremgår af tabel 2.2, er der markante forskelle mellem de tre ydelseskategorier på de private leverandørers opfattelse af den nuværende rentabilitet.

Tre af de fire private leverandører af madservice oplyser således, at de allerede finder deres kundegrundlag tilstrækkeligt til at sikre rentabel drift. Derimod var det under halvdelen af de 10 leverandører af praktisk hjælp, der mente at have tilstrækkeligt kundegrundlag. Halvdelen af de 8 leverandører af personlig pleje mente, at deres drift var rentabel med det nuværende kundegrundlag.

Indtjeningen er lav i opstartsfasen

Også når de private leverandører fordeles efter størrelse, ses der markante forskelle i opfattelsen af, om kundegrundlaget er tilstrækkeligt til at sikre rentabel drift, jf. tabel 2.3.

Tabel 2.3. Leverandørerne fordelt efter om leverandøren mener at have tilstrækkeligt kundegrundlag til rentabel drift af fritvalgsydelserne

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Tilstrækkeligt kundegrundlag	2	6	3	11
Ikke tilstrækkeligt kundegrundlag	6	1	4	11
I alt	8	7	7	22

Selvom leverandørerne gennemgående oplyser, at de har en pæn indtjening på fritvalgsordningen i mange kommuner, er det ikke dem alle, der kunne berette om egentligt virksomhedsoverskud på fritvalgsydelserne.

Undersøgelsen synes at sandsynliggøre, at leverandørernes indtjening hænger sammen med virksomhedens alder. Jo længere tid en virksomhed har været på markedet for fritvalgsydelser, desto bedre synes indtjeningen at være.

Det fremgår blandt andet af tabel 2.3, at det især er blandt de mellemstore private leverandører, at der er en opfattelse af, at kundegrundlaget er tilstrækkeligt til at sikre rentabel drift af fritvalgsydelserne. Der er i mange tilfælde tale om virksomheder, som ifølge det oplyste har været på markedet for omsorgsydelser i en årække.

Blandt de mindre private leverandører er der omvendt flere, der vurderer, at kundegrundlaget endnu er utilstrækkeligt. Mange af disse leverandører oplyste, at de

er relativt nystartede på fritvalgsområdet, hvilket foreløbig begrænser deres indtjeningsmuligheder på ordningen.

Endelig gav mere end halvdelen af de store leverandører – det vil sige virksomheder med over 500 kunder – udtryk for, at deres indtjening endnu er for ringe i nogle områder til at være rentabel.

De store private leverandører er ofte godkendt i og har kontrakt med en række kommunale myndigheder. Nogle af disse markeder kan være nye for de store leverandører og derfor (endnu) relativt urentable. Indtjeningen er dog de fleste steder så stor, at den bidrager til virksomhederne med et positivt dækningsbidrag¹⁵.

En begrænset indtjening i opstartsperioden kan ses i sammenhæng med, at der er relativt store etableringsomkostninger, herunder udgifter til sikkerhedsstillelse over for de kommunale myndigheder. Endvidere er kundegrundlaget ofte begrænset i starten og afstandene mellem kunderne derfor relativt store. Dette giver større omkostninger pr. kunde.

På trods af begrænset indtjening har de fleste leverandører en positiv forventning til udviklingen. De private leverandører forventer, at driften på fritvalgsområdet vil komme til at give overskud, efterhånden som kundegrundlaget bliver større.

2.3 Opdyrkning af markeder i andre kommuner

Mange af de 22 private leverandører har skrevet kontrakt som leverandør i flere kommuner. Det gælder især de mellemstore og store leverandører. Flere af de private leverandører ytrede imidlertid betænkelighed ved at blive godkendt i yderligere kommuner, for på den måde at udvide deres kundegrundlag.

Mange leverandører oplyser, at de som udgangspunkt gerne vil udvide til andre kommuner. Men de foretrækker først at udvide deres markedsandele i de kommuner, hvor de allerede er etableret, da de herved opnår større rentabilitet.

Omkostningerne ved at søge om godkendelse eller byde ind og etablere sig vurderes ofte at blive for store, og de foretrækker derfor i øjeblikket at udvide deres markedsandele i de nuværende kommuner frem for at søge godkendelse i nye.

Flere af leverandørerne peger desuden på, at det kan være et problem at opretholde virksomhedens effektivitet samtidigt med, at man udvider geografisk.

Etablering i en ny kommune medfører blandt andet etableringsomkostninger og forudsætter nogle gange nyinvesteringer i blandt andet lokaler og nogle gange også i IT. Den første periode i en ny kommune vil desuden ofte være præget af ekstra kørselsomkostninger i driften, indtil kundegrundlaget har vokset sig tilstrækkeligt stort.

I det omfang, de private leverandører vil søge eller byde ind i nye kommuner, er det ifølge det oplyste især nabokommunerne til de kommuner, hvor man i forvejen har kunder, der er i søgelyset. Herved kan de eksisterende personaleressourcer anvendes på tværs af kommunegrænserne.

Nogle af de større private leverandører har erkendt det som et problem, at de har opnået godkendelse og har skrevet kontrakt med for mange kommuner. Det har

¹⁵ Indtægterne ved fritvalgsleverancerne fratrukket de dermed forbundne direkte omkostninger.

medført store logistiske udfordringer at få kørsel og leverancer til at passe sammen, så længe der er langt mellem kunderne. Samtidig har indtjeningen været meget sparsom.

En af leverandørerne oplyste, at den har opsagt sine kontrakter med kommuner i andre landsdele, da det på grund af afstanden ikke er muligt at få det til at hænge sammen økonomisk.

Et par af de 22 private leverandører mener, at det netop er problemer med logistikken mere end konkurrencen fra andre godkendte leverandører, der ofte ligger bag en leverandørs konkurs inden for fritvalgsområdet.

Problemerne, som leverandørerne peger på, er således især af økonomisk art, men særlige kvalitets- og priskrav samt nogle kommunale myndigheders holdninger til fritvalgsordningen nævnes også som barrierer for at søge yderligere kommuner om godkendelse, jf. kapitel 7.

På trods af de nævnte problemer har ca. en tredjedel af de 22 private leverandører søgt om godkendelse eller budt ind i kommuner ud over den eller de kommuner, de aktuelt er godkendt i, jf. tabel 2.4.

Tabel 2.4. Leverandørerne fordelt på om de har søgt om godkendelse i yderligere kommuner

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Har søgt godkendelse	2	3	3	8
Har ikke søgt godkendelse	6	4	4	14
I alt	8	7	7	22

Det er hyppigst de større leverandører, der har søgt om godkendelse eller budt ind i yderligere kommuner. Mange af de små føler sig mest lokalt forankret og ytrer, at de ikke har planer om godkendelse i andre kommuner.

De fleste af leverandørerne oplyser, at de har været selektive i deres valg af kommuner. Udgangspunktet har oftest været et lokalt tilhørsforhold, men i udvidelsesstrategierne er ofte indgået en lang række faktorer.

Alle 18 private leverandører, der enten er eller har planer om at blive godkendt eller byde ind i flere kommuner, peger på de geografiske forhold som afgørende for, hvilke kommuner der anses for attraktive. Leverandørerne oplyser, at det især er kørselsafstandene mellem kunderne, der er problemet. I den forbindelse kan også den nye kommunes geografiske beliggenhed i forhold til kommuner, hvori leverandøren allerede er aktiv, spille en rolle.

Derimod har kommunernes – eventuelt manglende - distriktsopdeling kun haft betydning i overvejelserne for 2 leverandører, jf. tabel 2.5.

Tabel 2.5. Leverandører, der har søgt eller har overvejet at søge om godkendelse i flere kommuner, fordelt efter de faktorer, der har haft størst betydning for deres beslutning

	Praktisk hjælp	Personlig pleje og praktisk hjælp	Madservice	I alt
Geografi	8	7	3	18
- <i>beraf opdeling af kommunen</i>	1	1	0	2
Kommunens priskrav	6	7	2	15
Forventet kundegrundlag	6	6	1	13
Kommunens kvalitetskrav	3	1	2	6
Andet	5	3	2	10

Note: Af de udvalgte leverandører er de 10 godkendt til praktisk hjælp, 8 godkendt til personlig pleje og praktisk hjælp og 4 godkendt til madservice

Dernæst oplyser de fleste af leverandørerne, at priskravene og det forventede samlede kundegrundlag kan være af væsentlig betydning for deres valg af kommuner. Blandt andet vurderer leverandørerne, om kommunen allerede kan skønnes mættet med andre private leverandører, således at antallet af potentielle kunder til endnu en leverandør måske ikke er tilstrækkeligt.

En del af leverandørerne er således opmærksomme på, at de er i konkurrence med både den kommunale og andre private leverandører, og de har fokus på, at antallet af kunder i den enkelte kommune ikke er uendeligt.

Af interviewene fremgår, at de kommunale myndigheders kvalitetskrav har haft betydning for overvejelserne hos ca. en tredjedel af leverandørerne.

Det er især de mindre og mellemstore private leverandører, der peger på, at kvalitetskravene har betydning for deres overvejelser om at blive godkendt eller byde ind. Derimod er det kun en enkelt af de store leverandører, der ser kvalitetskravene som en faktor, der har betydning for overvejelserne, jf. tabel 2.6.

Tabel 2.6. Leverandører, der har søgt eller har overvejet at søge om godkendelse i flere kommuner, fordelt efter de faktorer, der har haft størst betydning for deres beslutning

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Geografi	6	6	6	18
- <i>beraf opdeling af kommunen</i>	1	0	1	2
Kommunens priskrav	3	6	6	15
Forventet kundegrundlag	4	4	5	13
Kommunens kvalitetskrav	3	2	1	6
Andet	3	4	3	10

Note: Af de udvalgte leverandører er de 8 kategoriseret som mindre leverandører, 7 som mellemstore leverandører og 7 som store leverandører

De kommunale myndigheders krav kan afspejle så høje kvalitets- og effektivitetsmål for indsatsen i hjemmeplejen, at nogle leverandører ikke føler sig i stand til at leve op til dem.

Et par af leverandørerne ytrer tvivl om, hvorvidt der overhovedet findes private leverandører, der var i stand til at leve op til nogle af de kommunale myndigheders meget vidtgående krav. Der er også tvivl om, hvorvidt den kommunale leverandør selv er i stand til at opfylde kravene i fuldt omfang.

Blandt de kvalitetskrav, leverandørerne peger på, kan eksempelvis nævnes krav om sikkerhedsstillelse, SOSU-uddannelse til rengøringsdelen under praktisk hjælp,

detaljerede krav om IT-omsorgssystemer til personlig pleje samt krav om, hvilke hjælpemidler leverandøren selv skal stille til rådighed.

Efter reglerne skal kvalitetsstandarder, der ligger bag de kommunale myndigheds krav til leverandørerne, imidlertid udformes, så de danner grundlag for sammenhæng mellem serviceniveau, afsatte ressourcer, afgørelserne og leveringen af hjælpen. Kvalitetskravene skal medvirke til at skabe gennemsigtighed om kommunalbestyrelsens prioriteringer, mål og værdier og dermed medvirke til at give et klart billede af, hvad borgerne kan forvente af den personlig og praktiske hjælp i kommunen uanset hvilken leverandør modtageren vælger.

For 10 af de private leverandører havde en række andre, ofte mere bløde faktorer, gjort sig gældende for deres ønske om at søge godkendelse eller byde ind i flere kommuner.

Nogle af disse leverandører nævner, at de især havde haft fokus på kommuner, der signalerer en klart positiv holdning til fritvalgsordningen og til privat initiativ på området. Et par leverandører oplyser, at de bevidst fravælger kommuner, som efter leverandørernes opfattelse bærer præg af en stærk ”kommunal kultur” i forvaltningen. En leverandør bemærkede ved interviewet, at det tydeligt kan mærkes, når man som mulig fremtidig leverandør henvender sig til en kommune, om den kommunale myndighed er for eller imod fritvalgsordningen.

2.4 Konkurrencen med den kommunale leverandør

De fleste af de 22 private leverandører udtrykker, at de i det daglige har et godt forhold til den kommunale leverandør og mere betragter denne som kollega eller samarbejdspartner end som konkurrent.

Flere af de 22 private leverandører udtrykker, at de er opmærksomme på, at der ikke med et slag kan skabes lige konkurrencevilkår. Dette skyldes ifølge leverandørerne primært nogle historiske og administrative forhold, som giver den kommunale leverandør et ’forspring’.

Uanset den hidtidige orientering om frit valg til borgerne og informationen til de borgere, der visiteres til ydelserne, er det flere leverandørers oplevelse, at mange brugere og pårørende fortsat har den forudfattede mening, at den kommunale hjemmepleje altid er bedst til at løfte opgaven.

Loven om frit leverandørvalg forudsætter en adskillelse på ældreområdet af de kommunale myndigheds- og leverandørfunktioner. En af formålene hermed er, at adskillelsen skal sikre habiliteten i de kommunale myndigheders visitationsafgørelser og andre beslutninger. I Ankestyrelsens undersøgelse fra 1. halvdel af 2004 fremgik det, at hovedparten kommunerne har foretaget den organisatoriske adskillelse af myndigheds- og leverandørfunktionerne i praksis.¹⁶

De private leverandørers oplevelse af ulige konkurrenceforhold, forstærkes ifølge nogle af leverandørerne af oplevelsen af, at mange kommuner endnu ikke reelt har foretaget en tilstrækkelig adskillelse mellem myndighed og leverandør i kommunerne, som kan sikre en lige behandling af leverandørerne, jf. kapitel 7.

Historier i pressen og fagblade om nogle enkelte private leverandørers problemer på området har ifølge en leverandør også været med til at cementere denne opfattelse i befolkningen.

¹⁶ Ankestyrelsen, ”Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner”, juni 2004.

Herudover mener mange af de leverandører, der har rengøring som speciale, at de står i en særdeles god konkurrencesituation over for den kommunale leverandør. Deres fordel består efter det oplyste i, at specialiseringen gør dem både kvalitetsmæssigt bedre og mere effektive til rengøring end den kommunale leverandør, som også skal kunne levere andre ydelser inden for hjemmeplejen.

De fleste af de 22 private leverandører mener derimod, at de konkurrencemæssige fordele ved at udbyde tilkøbsydelser er overvurderede, da muligheden for tilkøb sjældent udnyttes af kunderne. På den anden side nævner et par leverandører dog, at muligheden for tilkøbsydelser faktisk har motiveret flere af deres kunder på fritvalgsområdet til at vælge dem som leverandør.

Som det fremgår af tabel 2.7 havde under en fjerdedel af leverandørerne en opfattelse af, at der i dag er lige vilkår for leverandørerne i de kommuner, de havde kontrakt med. Næsten halvdelen af leverandørerne havde derimod den opfattelse, at der ikke er lige vilkår.

Tabel 2.7. Leverandørerne fordelt efter deres opfattelse af om de har lige så gode konkurrencevilkår som den kommunale leverandør

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Lige vilkår	2	1	2	5
Både og	4	2	0	6
Ikke lige vilkår	1	3	5	9
Ved ikke	1	1	0	2
I alt	8	7	7	22

Omkring en tredjedel af de 22 private leverandører havde en opfattelse af, at konkurrencen om kunderne i nogle kommuner er mere lige end i andre – eller var usikre på, om de i deres nuværende situation havde lige så gode vilkår i konkurrencen om kunderne som den kommunale leverandør.

En årsag til usikkerheden om konkurrencevilkårene er lige, kan ifølge enkelte af leverandørerne bunde i, at den kommunale hjemmepleje faktisk fungerer så godt eller har et så godt ry, at det kan være svært at finde fodfæste.

Enkelte af de private leverandører beretter, at de som udgangspunkt bevidst er gået uden om de kommuner, som tilsyneladende har en meget effektiv hjemmepleje, eller hvor priskravene er lave, uden at det kan afgøres, hvad årsagen er.

Flere af leverandørerne efterlyser i den sammenhæng en større gennemsigtighed i beregningerne bag priskravene, især angående kørselsudgifter samt om indregningen af kommunens fælles omkostninger og af kommunens forventede effektiviseringer. Den manglende gennemsigtighed i beregningsforudsætningerne ses af nogle af leverandørerne som en barriere for den frie tilgang til markedet.¹⁷

Der er ifølge leverandørerne blandt andet brug for mere og bedre information om frit valg til borgere.

¹⁷ Priskravet skal fastsættes ud fra en kalkulation af gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved den kommunale leverandørvirksomhed af personlig pleje og praktisk hjælp, herunder direkte omkostninger såsom udgifter til løn og indirekte omkostninger såsom udgifter til administration, husleje og udstyr. Ifølge lovens bestemmelser skal der være fuld gennemsigtighed i beregningerne og de data, der indgår heri, jf. § 16.

2.5 Markedsstruktur og monopolfordele

Markedet for fritvalgsydelse er ikke det, der sædvanligvis forstås ved et marked, da der ikke er tale om en prissætning med udgangspunkt i udbud og efterspørgsel, hvor priskonkurrencen regulerer markedet. Der er tale om offentligt finansierede ydelse uden markedsreguleret brugerbetaling, hvor det er kommunen, der – efter reglerne – fastsætter en pris svarende til hovedudbyderens (den kommunale leverandørs) gennemsnitsomkostninger, hvorefter de øvrige (mindre) leverandører må indordne sig.

Konkurrencen om kunderne i den enkelte kommune bliver herved en konkurrence på kvalitet, mens priskonkurrencen efter leverandørernes opfattelse kun eksisterer i det omfang, kommunerne beslutter sig for udbud.

Der er i Danmark en stærk tradition for offentlig opgaveløsning i hjemmeplejen, og offentligt betalt hjemmehjælp flere generationer været forankret i de kommunale myndigheder. Disse historiske forhold medfører, at det er den kommunale leverandør, der som udgangspunkt sidder på markedet, mens de private leverandører, der skal konkurrere med dem, først skal finde fodfæste. Dette er behæftet med meromkostninger, jf. ovenfor.

Hertil kommer, at den kommunale leverandørs dominerende stilling ifølge de private leverandører giver den et naturligt monopol via nogle klare stordriftsfordele, som via priskravene vanskeliggør adgangen til markedet for fritvalgsydelse. Som en leverandør udtrykte det: ”De kommunale priser er udregnet ud fra en kommunal virkelighed, hvor de faste omkostninger deles ud på et stort antal brugere. Det er ikke de private leverandørers virkelighed, når de starter.” Det er især de store leverandører, der peger på væsentlige stordriftsfordele, jf. tabel 2.8.

Tabel 2.8. Leverandørerne efter størrelse, fordelt efter deres opfattelse af, om der er stordriftsfordele inden for fritvalgsordningen

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Der er stordriftsfordele	2	3	4	9
Der er ikke stordriftsfordele	4	3	3	10
Ved ikke	2	1	0	3
I alt	8	7	7	22

Særligt bemærker nogle af madleverandørerne, at der på deres område kan være betydelige stordriftsfordele via fordelagtige indkøb og samlebåndsproduktion af for eksempel kølemad. Nogle leverandører nævner således, at de bevidst er gået uden om kommuner, hvor de ud fra den foreliggende information har fået indtryk af en effektiv kommunal hjemmepleje, der udnytter sine stordriftsfordele.

De kommunale leverandører vurderes således af de private leverandører at have klart forspring, og flere leverandører foreslår muligheden for i en opstartsperiode at kompensere leverandørerne herfor via mere fordelagtige prisberegningssystemer. Det kan imidlertid bemærkes, at priskravene ikke spiller en altafgørende rolle for, hvorvidt de private leverandører ønsker at søge godkendelse, jf. tabel 7.1. Endvidere mener hovedparten af de private leverandører, at de har lavere faste omkostninger end de kommunale leverandører, og at de generelt er mere effektive, jf. tabel 5.4. Samlet udgør den beskrevne markedsstruktur således ikke en uoverstigelig barriere for de private leverandører.

Udover stordriftsfordele bemærker nogle af leverandørerne, at også den kommunale leverandørs tætte bånd til den kommunale forvaltning kan være en konkur-

rencemæssig fordel for den kommunale leverandør, da informationsmulighederne om markedet herved er større.

Hertil kommer en række regelstyrede forhold, der ifølge de private leverandører beskytter de kommunale leverandørers monopollignende status, herunder den kommunale leverandørs eneret på levering af hjemmesygepleje og terapiydelser og den kommunale hjemmeplejes tilknytning til plejecentrene.

Endvidere nævnes af flere private leverandører, at priskrav, som har indregnet forventede effektiviseringer hos den kommunale leverandør, kan virke afskrækkende og dermed konkurrencebegrænsende.

På trods af de nævnte forhold gav leverandørerne ved interviewene ikke generelt udtryk for, at den kommunale leverandør udgør et monopol eller misbruger sin monopollignende status. Det var således under halvdelen af leverandørerne, der gav udtryk for en oplevelse af, at der i dag på markedet for fritvalgsydelser er nogle kommunale eller private leverandører, som udnytter deres monopolfordele, jf. tabel 2.9.

Tabel 2.9. Leverandørerne efter størrelse, fordelt efter deres oplevelse af monopoler på markedet for fritvalgsydelser

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Er monopoler	2	3	4	9
Er ingen monopoler	4	3	3	10
Ved ikke	2	1	0	3
I alt	8	7	7	22

Nogle af de mindre leverandører nævnte derimod væksten i nogle af de store private leverandører på markedet som grobund for mulige fremtidige monopoler.

Endelig kan det nævnes, at et meget lavt kommunalt serviceniveau kan afskrække private leverandører af andre årsager end eventuelle medfølgende lave priskrav. De private leverandører er således meget interesserede i at opretholde et godt renommé, og leverandørernes interesse for at blive godkendt afhænger derfor af, om det forudsatte serviceniveau giver dem mulighed for at yde den service og den kvalitet, de har sat sig som mål.

2.6 Markedet i forbindelse med plejehjem og lignende boligenheder

Beboere i plejehjem og lignende boligenheder er ikke omfattet af retten til frit leverandørvalg. Beboere i sådanne boligenheder vil som hovedregel have plejebestanden, der bedst varetages ved en samlet, koordineret og fleksibel indsats. Der er imidlertid ikke noget lovgivningsmæssigt, der forhindrer de kommunale myndigheder i at indfri valgmuligheder i plejehjem og lignende boligenheder.

Mange af de 22 private leverandører peger på, at de kunne se væsentlige fordele ved at have base på et lokalt plejehjem eller plejecenter, således som den kommunale leverandør har det, jf. tabel 2.10.

Tabel 2.10. Leverandørerne fordelt efter om de mener, at de kunne have fordel af tilknytning til et plejehjem eller plejecenter

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Fordel ved tilknytning	6	5	6	17
Ikke en fordel ved tilknytning	2	1	1	4
Ved ikke	0	1	0	1
I alt	8	7	7	22

Dels påpeges det, at det ville medvirke til, at leverandørerne kom tættere på nogle af deres potentielle kunder - for eksempel via dagcenteret. Tilknytningen ville her ved tilnærme deres markedsføringsmuligheder til den kommunale leverandørs.

Dels påpeges det, at det ville gøre det lettere for leverandøren at samordne ydelserne med den kommunale leverandørs, hvis man sad under samme tag.

En leverandør efterlyste mulighed for frit valg ved midlertidigt ophold på plejehjem. Herved kunne borgeren vælge, at leverandøren fulgte med, når borgeren fik tilbud om aflastning.

Flere af leverandørerne oplyste, at de allerede var tilknyttet plejehjem eller -center. Blandt andet ved kontrakt på ekstra rengøring, enten som tilkøbsydelser til enkelte beboere eller mere generelt via kontrakt med den kommunale myndighed. For eksempel havde en leverandør kontrakt om oprydning og hovedrengøring på værelser i forbindelse med fraflytning og dødsfald.

Som det fremgår af tabel 2.10 er det både store, mellemstore og mindre leverandører, der kan se fordele ved at blive tilknyttet et plejehjem eller et plejecenter.

De mindre leverandører udtrykker typisk, at de ud over indtjeningsmulighederne kan se nogle konkurrencemæssige og udviklingsmæssige fordele i at være knyttet til plejecentrene på en eller anden måde.

Det blev blandt andet nævnt, at det ville gøre det lettere for de små private leverandører at få en bred faglig sparring i det daglige, hvis personalet regelmæssigt havde opgaver på et plejecenter. Mange små private leverandører har domicil på bopælen – fysisk afsondret fra det faglige miljø.

Mange af de store og nogle af de mellemstore leverandører udtrykker, at de gerne ville stå for driften af hele plejehjem eller plejecentre, for hele rengøringen på plejecentrene eller for rengøring og/eller pleje i afdelinger heraf.

De fleste af de 22 private leverandører har forståelse for, at antallet af leverandører i plejehjem mv. må reguleres. De private leverandører kan godt se, at der kan være ulemper forbundet med at indføre helt frit leverandørvalg på plejehjem. Både for beboere og personale.

Nogle leverandører peger for eksempel på, at man ikke ønsker at blive bragt i situationer, hvor man må afslå anmodning om hjælp fra en plejehjemsbeboer, fordi vedkommende er kunde i et andet firma.

Flere af de 22 private leverandører mener dog, at ulemperne kunne afhjælpes gennem faste rammer for hjælpen og ved at begrænse antallet af leverandører i plejecentrene. Dels ville det sikre effektiviteten, dels ville det forebygge, at beboerne og det faste personale skulle se dagligdagen præget af et utal af forskellige leverandører på gangene.

Leverandørerne foreslår blandt andet, at hver leverandør kunne tildeles en afdeling plejeboliger. Herved ville det kunne blive en mulighed også for mindre leverandører.

Som det fremgår af tabel 2.10 ovenfor, er der fire af de 22 private leverandører, der ikke mener at have fordel af at blive knyttet til et plejehjem eller et plejecenter. Det er blandt andet leverandører af madservice, der indtager denne holdning.

En leverandør af madservice, som allerede er tilknyttet et plejecenter, anser således ikke placeringen på centret som en særskilt fordel, idet leverandøren har langt de fleste kunder uden for plejecentret. Leverandøren peger desuden på nogle samordningsproblemer omkring leverancerne til centrets beboere, blandt andet at der ikke altid bliver afregnet for al den mad, der udleveres af personalet.

Også enkelte leverandører af praktisk hjælp og personlig pleje har forbehold over for fordelene ved at blive knyttet til kommunens plejeboliger.

Blandt andet nævner en leverandør, at ansatte hos de private leverandører oplever, at de er uglest af det faste personale på plejecentrene.

En leverandør nævner desuden, at plejeboligerne i de kommuner, der er relevante for leverandøren, fungerer så effektivt, at der efter leverandørens opfattelse ikke vil kunne tjenes penge på dem. Leverandøren har derfor ikke ønsker om at komme ind på plejeboligområdet.

En tredje begrundelse er, at den private leverandør ikke ønsker at blive slået i hartkorn med det kommunale system. En leverandør nævnte, at den lægger megen vægt på sin uafhængighed af den kommunale myndighed og ser uafhængigheden som en betydende konkurrenceparameter i forhold til kundekredsen. Uafhængigheden er en del af leverandørens image.

2.7 Virksomhedernes anvendelse af udfordringsretten

En del af de private leverandører udtrykker, at de gerne ville byde ind på driften af hele plejehjem eller plejecentre. Men muligheden for at bringe området i udbud bliver ikke brugt af ret mange kommunale myndigheder.

En alternativ mulighed er at anvende udfordringsretten - det vil sige muligheden for at afgive uopfordrede tilbud på overtagelse af et område. I 2002 blev loven om kommunernes styrelse ændret. Ændringen indeholdt en ret for private til at udfordre kommuner, amtskommuner og kommunale fællesskaber ved at afgive tilbud på udførelse af kommunale opgaver. Udfordringsretten gælder ikke for fritvalgsområdet men kan anvendes blandt andet i forhold til plejehjem og plejecentre mv. Udgangspunktet herfor kan blandt andet være de kvalitetskrav, de kommunale myndigheder skal fastsætte for deres plejehjem.

Kun en enkelt af de 22 private leverandører havde prøvet at udfordre en kommunal myndighed, hvor leverandøren ønskede at overtage driften af et plejehjem. Den kommunale myndighed havde efter leverandørens opfattelse behandlet udfordringen som en forespørgsel og havde tilsendt leverandøren en række oplysninger om de kommunale plejehjem. Leverandøren har herefter ikke hørt mere fra den kommunale myndighed.

Få af de private leverandører havde kendskab til udfordringsretten, og endnu færre havde overvejet at gøre brug af den, jf. tabel 2.11.

Tabel 2.11. Leverandørerne fordelt efter om de har anvendt udfordringsretten

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Har anvendt udfordringsretten	0	0	1	1
Har ikke anvendt udfordringsretten	7	7	5	19
Ved ikke	1	0	1	2
I alt	8	7	7	22

Kun en enkelt af de øvrige private leverandører har aktuelle overvejelser om at anvende udfordringsretten.

De fleste af de 22 private leverandører mener ikke, at udfordringsretten er en god måde at indlede eller udvide et samarbejde med en kommunal myndighed på. Udfordringen kan nemt blive opfattet som en provokation eller en kritik af den kommunale leverandørs effektivitet på området.

Leverandørerne ser det som en overordnet fordel at bibeholde et godt forhold til den kommunale myndighed – især hvis de i forvejen har opgaver for den kommunale myndighed, og leverandørerne undslår sig i den sammenhæng gerne muligheden for at anvende udfordringsretten.

Flere af leverandørerne pegede som alternativ til udfordringsretten på muligheden for at invitere til partnerskaber og andre samarbejder mellem den kommunale myndighed og leverandørerne. Dette ses som en langt mere fremkommelig model til sikring af, at den offentlige sektor lærer af det private initiativ. Desuden peges på muligheden for at motivere og opfordre de kommunale myndigheder til i højere grad at bringe dele af ydelserne i udbud.

2.8 Mulighed for et marked for privat hjemmesygepleje

Afgørelse om tildeling af hjemmesygepleje træffes af den kommunale visitator. Hjemmesygepleje er en decideret sygeplejefaglig ydelse, som ydes efter lægehensvisning efter lov om hjemmesygeplejersker. Ydelsen er sygepleje men den omfatter også omsorg, bistand og almen sundhedsvejledning, afpasset efter patientens behov, hvorved der er en ikke ubetydelig overlappning i forhold til visiteret personlig pleje efter servicelovens § 71.

I mange kommuner er hjemmesygeplejen organiseret i tilknytning til den kommunale leverandør af fritvalgsydelser – ofte på et plejecenter.

Hjemmesygepleje er imidlertid ikke omfattet af valgfrihed. Kommunalbestyrelsen kan dog beslutte, at modtagere af hjemmesygepleje skal have de samme muligheder for valgfrihed som personer, der modtager servicelovens ydelser vedrørende praktisk hjælp og personlig pleje.

Kommunalbestyrelsen kan tilrettelægge hjemmesygeplejen ved selv at ansætte sygeplejersker, social- og sundhedsassistenter og andet personale eller ved at indgå aftale med private leverandører.

Flere af de 8 private leverandører af personlig pleje efterlyser mulighed for at udvide markedet med hjemmesygeplejeydelser i de kommuner, hvor de er leverandør. 6 ud af de private leverandører af personlig pleje vil gerne tilbyde hjemmesygepleje, hvis de får mulighed for det, jf. tabel 2.12.

Tabel 2.12. Leverandører af personlig pleje fordelt efter deres forventede markedsmulighed ved hjemmesygepleje under fritvalsordningen

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Markedsmulighed	1	2	3	6
Ikke markedsmulighed	0	0	2	2
I alt	1	2	5	8

Som det fremgår, er det kun enkelte af de store leverandører af personlig pleje, der ikke aktuelt anser hjemmesygepleje som en favorabel markedsmulighed for dem. De påpeger blandt andet, at hjemmesygepleje må forudsætte sygeplejebemanding hele døgnet, hvilket kan være behæftet med store omkostninger.

Flertallet af de private leverandører af personlig pleje peger imidlertid på, at en beslutning om at etablere valgfrihed i hjemmesygeplejen vil give dem bedre markedsmuligheder samt bedre mulighed for at yde deres kunder en helhedsorienteret pleje.

Desuden vil der opnås en større grad af konkurrencemæssig ligestilling med den kommunale hjemmepleje. En af de private leverandører har bemærket, at nogle af dens ældre kunder forlod leverandøren, efter de var blevet visiteret til hjemmesygepleje.

Ligeledes vil det ifølge leverandørerne kunne bidrage til, at antallet af hjælpere i det enkelte hjem kan reduceres, og at en del af det daglige administrative arbejde med at koordinere ydelserne tids- og indholdsmæssigt, når der er to leverandører, vil bortfalde.

Flere af de private leverandører af personlig pleje oplyser, at de har sygeplejersker ansat, - enten fordi det er et kvalitetskrav fra myndigheden, eller fordi de selv anser det for nødvendigt for at kunne yde den fornødne supervision mv. i forbindelse med personlig pleje. Leverandørerne peger på, at disse sygeplejersker hensigtsmæssigt også kunne anvendes i hjemmesygeplejen, hvis der blev mulighed for det.

En leverandør havde oplevet, at den ansatte sygeplejerske havde givet leverandøren en anden autoritet. Leverandøren oplyser, at der tidligere havde været tilfælde, hvor en kommunal hjemmesygeplejerske påvirkede kundernes holdninger til den private leverandør i negativ retning, uden at leverandøren havde haft mulighed for et tilstrækkeligt autoritativt modspil over for kommunen. Dette var nu afhjulpet ifølge leverandørens opfattelse.

3 Kunder og markedsføring

Ankestyrelsens undersøgelse fra 1. halvdel af 2004¹⁸ viste, at der på undersøgelsestidspunktet (april 2004) var 22 pct. af de brugere af praktisk hjælp, der kunne tilbydes et frit leverandørvalg¹⁹, der modtog ydelser via private leverandører.

Leverandørerne har i interviewene ytret sig om, hvad de mener, er afgørende for, at kunderne vælger en privat leverandør frem for den kommunale leverandør. De fleste lægger i den forbindelse vægt på, at de som privat leverandør kan tilbyde noget, som de kommunale leverandører ikke kan. Mange af de 22 private leverandører giver udtryk for, at rammerne for deres markedsføring er for snævre, og at de får flest kunder ved at sikre sig et godt omdømme.

Konklusionerne i dette kapitel er blandt andet:

- De private leverandører vurderer, at det først og fremmest er via deres gode renommé og en bedre markedsføring af fritvalgsordningen som sådan, at de skal skaffe sig nye kunder
- Endvidere peger mange af de private leverandører på, at de private leverandører ofte har bedre muligheder end den kommunale leverandør for at sikre samme hjælper i hjemmet
- De private leverandører peger også på, at mange kunder vælger dem, fordi de er i stand til at tilbyde en højere grad af fleksibilitet både i tilrettelæggelsen, leveringen og udførelsen af ydelserne sammenlignet med den kommunale leverandør
- Mere end halvdelen af de private leverandører giver udtryk for den opfattelse, at deres muligheder for markedsføring er for snævre
- Nogle af de private leverandører har oplevet, at borgerne ikke altid har kendskab til oplysningsmaterialet. Efter leverandørernes opfattelse får brugerne ikke altid tilstrækkelige oplysninger om deres muligheder for at vælge mellem de forskellige leverandører

3.1 Årsager til, at brugerne vælger private leverandører

De private leverandører mener overvejende, at de kan tilbyde brugerne noget, som de kommunale leverandører ikke kan. Leverandørerne mener, at det er en væsentlig årsag til, at brugerne vælger dem. Sikring af samme person i borgerens

¹⁸ Ankestyrelsen, ”Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner”, juni 2004.

¹⁹ Opgørelsen er inklusiv Københavns Kommune, der på undersøgelsestidspunktet havde udbudt dele af den praktiske hjælp, og derfor alene kunne tilbyde valget mellem private leverandører til levering af disse ydelser. Desuden omfattede opgørelsen alene hjemmehjælpsmodtagere med mulighed for frit leverandørvalg, svarende til skønsmæssigt 85 pct. af det samlede antal modtagere af varig hjemmehjælp.

hjem, større fleksibilitet og højere kvalitet er de områder, som de private leverandører fremhæver som afgørende.

Desuden er det en gennemgående opfattelse hos både mindre, mellemstore og store private leverandører, at det først og fremmest er renomméet, det vil sige, at man har et godt omdømme og er kendt i lokalområdet i forvejen, der afgør, om en kunde vælger leverandøren. Andre kunders anbefalinger har ofte været udslagsgivende, jf. tabel 3.1.

Tabel 3.1. Leverandørerne fordelt efter hvad de vurderer, har størst betydning for, om kunderne vælger privat leverandør

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Leverandørens renommé	7	7	7	21
Kan sikre samme person i borgerens hjem	6	5	6	17
Er mere fleksibel	6	4	3	13
Leverer en bedre kvalitet	4	6	3	13
Er mere effektive	3	3	3	9
Mulighed for tilkøbsydelse	5	0	1	6
Andet	2	7	6	15

Note: Af de udvalgte leverandører er de 8 kategoriseret som mindre leverandører, 7 som mellemstore leverandører og 7 som store leverandører.

Især de mindre leverandører mener, at det har betydning for borgernes valg, at de er mere fleksible. Det er også især de mindre leverandører, der mener, at muligheden for tilkøbsydelse kan motivere nogle af de visiterede borgere til at vælge en privat leverandør.

De fleste af de private leverandører mener dog, at fordelene ved tilkøbsydelse overvurderes i debatten, da tilbuddet sjældent udnyttes af kunderne.

Mange af leverandørerne har givet udtryk for den opfattelse, at de er bedre til at yde service af høj kvalitet end den kommunale leverandør. Dette gælder især blandt de mellemstore leverandører. Flere af leverandørerne peger som årsag her til på den måde, de rekrutterer personale på. Der er ofte tale om håndplukkede medarbejdere, og mange af leverandørerne bruger kræfter på at sikre en matchning af den enkelte kunde med den 'rigtige' medarbejder.

Desuden fremhæver nogle af leverandørerne af praktisk hjælp, at de har rengøring som speciale. Herved mener de, at de er i stand til at levere rengøring både hurtigere og bedre end den kommunale leverandør. Kunderne lægger vægt på, at der bliver gjort ordentligt rent – helt ud i krogene.

Desuden påpeger de fleste af de 22 private leverandører, som en væsentlig årsag til borgernes valg af dem som leverandør, at de har ry for altid at sikre de samme personer i borgerens hjem - også under sygdom og ferie.

Blandt de 'andre' forhold, der tillægges betydning, er blandt andet kundeplejen. Nogle leverandører peger på, at et privat firmas målsætning om at bevare kunderne giver medarbejderne motivation til at afsætte tid til at skabe et godt forhold mellem kunden og medarbejderen. Den samme motivation ses ifølge en af leverandørerne endnu ikke i samme grad hos det offentlige, men det vil nok komme, mener leverandøren.

Nogle leverandører oplyser, at de, så længe kunden er ny, giver lidt ekstra uden at tage betaling for det. Det giver ifølge leverandørerne en bedre markedsføring end nok så mange annoncer i lokal- og pensionistblade.

Opfattelsen af, hvad der har betydning for kundernes valg af privat leverandør varierer blandt de private leverandører i forhold til, hvilke ydelser de leverer, jf. tabel 3.2.

Tabel 3.2. Leverandørernes opfattelse af, hvad der har størst betydning for, om kunderne vælger privat leverandør

	Praktisk hjælp	Personlig pleje og praktisk hjælp	Madservice	I alt
Leverandørens renommé	9	8	4	21
Kan sikre samme person i borgerens hjem	9	8	0	17
Er mere fleksibel	9	2	2	13
Levere en bedre kvalitet	5	4	4	13
Er mere effektive	6	3	0	9
Mulighed for tilkøbsydelser	4	1	1	6
Andet	5	7	3	15

Note: Af de udvalgte leverandører leverer de 10 praktisk hjælp, 8 personlig pleje og praktisk hjælp og 4 madservice.

Såvel de private leverandører af praktisk hjælp som leverandørerne af personlig pleje lægger stor vægt på, at de kan sikre samme person i hjemmet. Derimod er det ikke et forhold, som de fire leverandører af madservice tillægger særlig betydning for kundeudviklingen, selvom de tilstræber at opfylde kravet. Det skal formentlig ses i lyset af, at de leverer mad til brugerne, og derfor som udgangspunkt har mindre personlig kontakt med brugerne end andre leverandører.

Over halvdelen af de 22 private leverandører af praktisk hjælp mener, at de er mere effektive end den kommunale leverandør. Dette gælder kun en tredjedel af leverandørerne af personlig pleje.

Blandt madleverandørerne er der ingen, der mener, at de er mere effektive end de store kommunale køkkener. Madleverandørerne fokuserer derimod meget på kvaliteten som konkurrenceparameter. Blandt leverandørerne af madservice mener nogle også, at kunderne vælger privat på grund af virksomhedens lokale tilknytning. Nærtboende kunder har nogle gange lettere ved at komme i kontakt med firmaet end med den kommunale leverandør. Madleverandørerne lagde herudover især vægt på leveringssikkerhed, høj service ved leveringen og prisen.

Tilkøbsydelser bliver tillagt lidt større betydning for kundernes valg af leverandører af praktisk hjælp sammenlignet med de andre leverandører. En enkelt af leverandørerne af madservice nævnte dog, at firmaet fik nogle ekstra kunder som følge af, at de som tilkøbsydelse kunne levere særlige livretter eller gourmetmad.

Især leverandører af praktisk hjælp peger på, at de anser sig for mere fleksible end de kommunale leverandører. Oftest nævnes fleksibilitet både i leveringen af og udførelsen af ydelserne, som en væsentlig grund til at kunderne vælger dem frem for en kommunal leverandør. Flexibiliteten nævnes både som en fordel i forbindelse med aftaler om, på hvilket tidspunkt ydelsen skal leveres, og i forbindelse med hvad der skal udføres i kundens hjem, samt ved aftaler om, hvornår en kunde skal have hjælp til at komme i seng.

I relation til fleksibiliteten og kvaliteten nævnes det, at der ofte er faste traditioner for, hvad de kommunale hjemmehjælpere og assistenter må foretage sig i hjemmene. Her mener de private leverandører, at de er mere fleksible.

Flere af de 22 private leverandører oplyser, at de havde en fortid i det kommunale system og derfra kendte systemet indefra og kendte de begrænsninger, der bliver lagt på hjemmehjælpernes virke. Som eksempler blev nævnt minutkontrol, regler om flytning af møbler ved rengøring, forbud mod at stige op på stole for at gøre rent i højden, forbud mod at gøre rent efter gæster mv. Det blev også nævnt, at nogle kommunale myndigheder – efter leverandørernes opfattelse meget bastant – deler de visiteredes hjem op i niveauer, og at der eksempelvis kun er visiteret til rengøring i højt og lavt niveau, men ikke i mellemniveau, uden om toilettet, men ikke i toilettet osv.

Disse traditioner mener de private ikke, de i samme grad er bundet af. De kan derfor komme ud i krogene, når de gør rent. De kan for eksempel pudse vinduer og vaske gulv i stedet for at støvsuge, hvis det er det kunden ønsker. Det sætter kunderne pris på. De private mener, de indretter sig bedre efter kundernes aktuelle situation og behov. En leverandør har for eksempel altid 2 personer ude hos kunderne. På den måde kan de bytte lidt rundt på hjælpen, og den ene hjælper kan tale med kunden, mens den anden gør rent, hvis det er det, kunden ønsker.

Alle leverandørerne er imidlertid omfattet af reglerne om fleksibel hjemmehjælp. Bestemmelsen om fleksibel hjemmehjælp giver alle modtagere af praktisk hjælp muligheden for en mere fleksibel tilrettelæggelse og udførelse af hjælpen, hvor brugerinddragelse og medindflydelse er i fokus. Reglerne giver mulighed for, at den enkelte bruger af praktisk hjælp i særlige tilfælde kan tilrettelægge hvilke opgaver, der skal udføres. Leverandørerne forpligtes således til at give modtagere af praktisk hjælp mulighed for i særlige tilfælde at vælge en hel eller delvis anden hjælp eller støtte til praktiske opgaver i hjemmet end den, der er truffet afgørelse om, herunder kan modtageren vælge hjælp til andre opgaver, der typisk ikke er omfattet af bestemmelserne om praktisk hjælp.

Over halvdelen af leverandørerne mener også, at den oplevede kvalitet hos kunderne er bedre end den kommunale leverandørs. Nogle har i den forbindelse oplyst, at konkurrencen og de private leverandørers høje kvalitet er medvirkende til, at de kommunale leverandører presses til at levere en bedre kvalitet i ydelserne, og at høj kvalitet er det konkurrenceelement, mange private leverandører har fremgang på.

En af leverandørerne nævnte, at firmaet var blevet kritiseret af den kommunale leverandør for at være for grundig med rengøringen i forhold til den kommunale myndigheds kvalitetsstandarder.

3.2 Andre årsager til at brugerne vælger private leverandører

Især de mellemstore og store leverandører peger på andre årsager til at kunderne vælger privat leverandør.

Blandt andet er det opfattelsen, at det også kan have betydning, at leverandørerne har et godt image hos visitatorerne, eller at de er højt placeret på den liste over leverandører, som kunderne kan vælge imellem i kommunen. Informationsmaterialets udseende og indhold nævnes også som betydningsfuldt.

En leverandør nævner, at mange kunder vælger privat leverandør for at undgå det kommunale system, som mange i området betragter som omklamrende. Med pri-

vat leverandør kan de agere som kunder og ikke som klienter. Det er der ifølge leverandøren mange, der sætter pris på, da brugerne herved føler, at de lettere kan stille krav.

Desuden nævner leverandørerne:

- At de matcher hjemmehjælperens profil med kundens forventninger og ønsker
- At indehaveren oftest selv tager de nye kunder i den første tid, indtil leverandøren har lært kunderne og deres behov/ønsker at kende
- At de håndplukker medarbejderne
- At venlighed, service og omtanke er væsentlig
- At de skaber synlighed og tryghed
- At de er lokale

En årsag til at en privat leverandør får kunder, kan også være, at den private leverandør er den eneste leverandør i en kommune. Dette var gældende for den ene af de interviewede madleverandører.

3.3 Mulighederne for markedsføring

Ifølge reglerne om frit leverandørvalg er det den kommunale myndigheds opgave at sørge for, at alle de borgere, der får tildelt hjælp til personlig pleje og/eller praktisk hjælp, får informationsmateriale om de leverandører, der er godkendt i kommunen.

Efter reglerne skal informationsmaterialet udarbejdes i samarbejde med leverandørerne. Materialet skal præsentere alle de leverandører, der er godkendt/indgået kontrakt med i kommunen. Desuden skal det indeholde generelle oplysninger om det frie valg, herunder hvordan borgeren skifter leverandør. Informationsmaterialet skal være neutralt, således at ingen leverandører fremhæves frem for andre. Præsentationen af den enkelte leverandør skal være så præcis og udtømmende, at det giver borgerne et kvalificeret grundlag for at vælge imellem de godkendte leverandører.

Hvis de overordnede hensyn med informationsmaterialet er tilgodeset, er det således op til kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune at beslutte, hvordan materialet skal se ud. Således er den kommunale myndighed heller ikke forpligtet til at udbringe særskilt materiale om enkelte leverandører eller til at orientere om eventuelle muligheder for tilkøbsydelse mv. Hvis en kommunal myndighed beslutter, at de ikke vil informere om virksomhedernes tilkøbsydelse, er det leverandøren selv, der må informere borgerne herom.

Det lovpligtige informationsmateriale har som udgangspunkt ikke til formål at erstatte de generelle markedsføringsinitiativer, leverandøren iværksætter for virksomheden. Leverandørens generelle markedsføringsinitiativer i form af annoncer, husstandsdelte brochurer mv., er således ikke en del af de kommunale myndigheds ansvarsområde, men er omfattet af de almindelige regler om markedsføring mv. Der er dog ikke noget til hinder for, at private leverandører i markedsføringsøjemed oplyser, at de er godkendt til at levere personlig pleje og praktisk hjælp, og at virksomheden leverer andre ydelser, som også hjemmehjælpsmodtagere kan benytte sig af mod betaling.

Mere end halvdelen af leverandørerne har oplyst, at de oplever, at der er barrierer for deres markedsføring. Det er især de mellemstore og store leverandører, der har denne opfattelse, jf. tabel 3.3.

Tabel 3.3. Leverandørernes oplevelse af om der er barriere for markedsføring

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Oplever barrierer	3	5	7	15
Oplever ikke barrierer	5	2	0	7
I alt	8	7	7	22

De private leverandørers oplevelse af, at der er barrierer for markedsføringer er primært baseret på en usikkerhed omkring mulighederne for markedsføring. Usikkerheden udspringer af, at markedet er atypisk i den forstand, at kundekredsen er de borgere, der bliver visiteret til hjælp efter servicelovens § 71. Oplysninger om kundekredsen er således alene forbeholdt de kommunale myndigheder, hvorfor leverandørerne ikke har mulighed for at målrette markedsføringen direkte til kundekredsen.

I forbindelse med afgørelsen om personlig og praktisk hjælp får den kommunale myndighed kendskab til en række personlige oplysninger om hjemmehjælpsmodtageren. Disse oplysninger, herunder oplysninger om modtagerens navn og adresse, må ifølge lovgivningen kun videregives til leverandørerne til det angivne formål, det vil sige levering af personlig og praktisk hjælp. Det følger blandt andet af forvaltningsloven, retssikkerhedsloven og persondatalovens regler om anvendelse af personlige oplysninger, som gælder for alle leverandører af hjemmehjælp.

Det betyder blandt andet, at de kommunale myndigheder ikke må udlevere lister over hjemmehjælpsmodtagere i kommunen til leverandører, hvis oplysningerne skal bruges af leverandøren til at udsende brochurer eller på anden måde indgå i en målrettet markedsføring af leverandørvirksomheden.

De private leverandører oplever imidlertid, at informationsmaterialet er den eneste måde, hvorpå leverandørerne kan målrette markedsføringen direkte til kundekredsen.

I den forbindelse mener hovedparten af leverandørerne, at det er en barriere, at leverandørens fremstilling i informationsmaterialet som udgangspunkt er afhængig af den kommunale myndigheds beslutning om materialets udformning. Det er især de store og mellemstore leverandører, som anser det for et problem. 4 leverandører har peget på, at der er andre barrierer. Flere leverandører påpeger, at de oplever, at nogle kommunale myndigheders holdning til frit valg både på det administrative og det politiske niveau er med til at opstille barrierer for udformningen af informationsmaterialet.

Ifølge lovgivningen skal alle leverandører behandles lige, og de skal derfor i informationsmaterialet have de samme muligheder for at præsentere sig.

Der er dog efter leverandørernes opfattelse ikke ligebehandling i informationsmaterialet af kommunale og private leverandører. Leverandørerne mener ikke, at den kommunale myndighed er neutral, men derimod opfatter de private som konkurrenter. Leverandørerne mener, at de kommunale myndigheder generelt forsøger at begrænse de private leverandører i deres markedsføring ud over, hvad der er nødvendigt og forudsat i reglerne.

De private leverandører oplyser, at mange kommunale myndigheder stiller særlige krav til informationsmaterialets udformning. Nogle kommunale myndigheder kræver ifølge leverandørerne, at materialet kun er i sort/hvid eller en fotokopi, og andre vil have indflydelse på, hvad der skal stå eller ikke stå i materialet. Enkelte leverandører oplyser, at de samme krav ikke altid stilles til den kommunale leverandørs informationsmateriale. Det må for eksempel godt være i farver.

Et andet eksempel der nævnes er, at nogle kommunale myndigheder forlanger, at der skal stå én kontaktperson på materialet. Det giver et problem for leverandøren i tilfælde af at kontaktpersonen er syg, har ferie, er holdt op eller lignende. Leverandørernes erfaring er, at der i den kommunale leverandørs eget materiale sjældent er anført én kontaktperson.

Desuden mener leverandørerne, at det er konkurrenceforvridende, når de private leverandører i informationsmaterialet står i alfabetisk rækkefølge, men at den kommunale leverandør som udgangspunkt står først.

Leverandørerne påpeger i den forbindelse, at det er et problem, at der ikke er mere ensartede regler for, hvordan de kommunale myndigheder skal informere borgerne om fritvalgsordningen. Blandt andet nævnes, at det i nogle kommuner er de kommunalt ansatte hjemmehjælpere, der i praksis fordeler informationsmaterialet til brugerne selvom det er en kommunal myndighedsopgave. Det sætter efter leverandørernes opfattelse spørgsmålstegn ved neutraliteten.

Flertallet af leverandørerne foretrækker, at informationsmaterialet i højere grad bliver standardiseret, således at alle leverandører bliver lige stillet. Desuden vurderer flere leverandører, at brugerne generelt ikke har tilstrækkelig viden om frit valg. Det opleves blandt andet, at brugerne ofte ikke har kendskab til, hvordan de kan skifte leverandør, og om hvorvidt det har betydning for leveringen af hjemmeplejedydelser.

3.4 Strategier for markedsføring

Ud over markedsføringen via informationsmaterialet forsøger de private leverandører i højere grad at sikre sig kunder gennem et godt renommé og ved at annoncere i lokalaviser end ved at sende reklamer ud til alle borgerne, jf. tabel 3.4.

Tabel 3.4. Leverandørerne fordelt efter, hvad de gør for at få kunder

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Sikrer sig et godt renommé	7	7	5	19
Sætter annoncer i lokalaviser	5	3	5	13
Sender reklamer ud til alle borgere i kommunen	1	1	1	3
Andet	3	6	3	12

Note: Af de udvalgte leverandører er de 8 kategoriseret som mindre leverandører, 7 som mellemstore leverandører og 7 som store leverandører

En af forklaringerne herpå er ifølge leverandørerne, at det er meget dyrt at få produceret en masse brochurer, især for de nyetablerede og mindre private leverandører, der endnu ikke har opnået et tilstrækkeligt rentabelt kundegrundlag.

Flere leverandører benytter sig af annoncer i lokalaviser og i pensionist- og kirkeblade, og nogle deler brochurer og foldere ud til visitatorer og lokalcentre samt til biblioteker, tandlæger, fysioterapeuter og boligkomplekser. En leverandør har annoncer i lokalbladet, hvor der er en frankeret slip, der kan klippes ud, udfyldes og indsendes af brugerne, hvis de ønsker uforpligtende materiale tilsendt.

Nogle leverandører benytter den personlige kontakt til kunder og visitator. Som en leverandør påpeger: ”Det er vigtigt at sikre sig et godt forhold til visitatoren og hjemmeplejen, da de ofte bliver spurgt af borgerne, hvem de kan anbefale. Jo større samarbejde med hjemmeplejen jo bedre”.

Andre lægger vægt på at præsentere sig ordentligt for visitatorerne og være til stede, der hvor kunderne er, for eksempel ved Ældre Sagens arrangementer og arrangementer på plejecentre. Desuden har en leverandør forsøgsvis lånt et plejecenter, hvor 4 leverandører i samarbejde lavede en præsentation for brugerne.

En enkelt leverandør får ofte nye kunder, fordi borgerne har fået kendskab til leverandøren via socialchefen i kommunen. Det, at leverandøren var i det kommunale system tidligere, betyder desuden, at leverandøren er kendt i kommunen og lettere får kontakt. Desuden sidder der 2 lokalpolitikere fra kommunen i aktieselskabets bestyrelse, og de fortæller også om leverandøren rundt omkring.

Derudover har leverandørerne benyttet sig af:

- Reklamer på byens busser
- Kører med firmanavn og logo på firmaets biler
- En kampagne på gågaden i byen, hvor de uddelte balloner og plakater. Dette fremstød var også stilet mod de pårørende til de ældre
- Medarbejderne får en kasse vin for hver ny kunde de skaffer, og ligeledes får kunderne et par flasker vin, når de skaffer nye kunder
- Udstyrer hjemmeservicekunder, der bliver hospitalsindlagte, med en telefon, så kunden kan ringe til leverandøren, når kunden bliver udskrevet, og er blevet visiteret til hjælp i hjemmet, så hjælpen kan iværksættes med det samme
- Produceret et 25 minutters tv-indslag som et slags dokumentarprogram om firmaet med blandt andet interview af direktøren, og hvor man følger en hjemmehjælper, der gør rent hos en kunde

4 Personale

De 22 private leverandører orienterede om en række forhold i forbindelse med personalerekruttering, herunder fastholdelse af personale og organisering af personaleressourcerne.

På baggrund af interviewene er det muligt at beskrive nogle af de forhold, der gør sig gældende for de private leverandører i forhold til at rekruttere nye medarbejdere samt beskrive en række forhold, der især har betydning for at sikre så få hjælpere som muligt hos borgeren og samtidigt have et lavt sygefravær blandt medarbejderne.

Konklusionerne i dette kapitel er blandt andet:

- Knap halvdelen af de private leverandører har ikke oplevet problemer med at rekruttere kvalificeret personale eller forventer at få det fremover
- Flertallet rekrutterer personale via egne netværk og godt renommé
- Hovedparten af de private leverandører har iværksat initiativer for at fastholde personalet
- Flertallet af de private leverandører har fleksible arbejdstider, uddelegering af opgaver og ansvar samt initiativer med henblik på sikring af et godt arbejdsmiljø
- Sikring af kontinuiteten i forhold til kunderne har stor betydning for, hvordan leverandørerne organiserer personaleressourcerne
- Flexibilitet og medansvar betragtes som afgørende for et lavt sygefravær

4.1 Rekruttering af personale

Knap halvdelen af de 22 private leverandører har ikke oplevet problemer med at rekruttere kvalificeret personale og forventer heller ikke at få det på længere sigt. Omkring en fjerdedel af leverandørerne oplever problemer med rekruttering af kvalificeret personale. Heraf forventer nogle, at problemerne vil fortsætte også på længere sigt, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1. Leverandører fordelt efter deres problemer med at rekruttere kvalificeret personale

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Ja, tidligere	1	0	2	3
Ja, nu	1	1	0	2
Ja, nu og på længere sigt	1	0	3	4
Ja, alene på længere sigt	1	1	0	2
Nej	3	5	2	10
Ved ikke	1	0	0	1
I alt	8	7	7	22

De leverandører, der forventer rekrutteringsproblemer, begrundet det dels med de små årgange, og dels med at jobbet som hjemmehjælper ikke har så høj status, som det kunne ønskes.

Flere leverandører får mange uopfordrede henvendelser og oplever således ikke at have problemer med at rekruttere. Det er desuden karakteristisk for flere leverandører af praktisk hjælp, at de foretrækker at ansætte kvinder med nogen livserfaring og gerne kvinder, der er udover alderen med småbørn. Begrundelsen herfor er, at de generelt er gode til at tale med ældre, og desuden at de ved, hvordan man gør ordentligt rent. Flere peger på, at det kan være vanskeligt at ansætte SOSU-uddannede medarbejdere, da de ikke er interesseret i udelukkende at udføre praktisk hjælp som rengøring.

Flertallet rekrutterer nye medarbejdere via medarbejdernes netværk og gennem at have et godt omdømme. Godt halvdelen af leverandørerne annoncerer i aviser, og knapt halvdelen annoncerer på internet, jf. tabel 4.2. Desuden oplyser ca. halvdelen, at de anvender andre kanaler.

Tabel 4.2. Leverandørerne fordelt efter deres måde at rekruttere af nye medarbejdere

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Annoncering i avis	3	5	4	12
Annoncering via internet	0	3	6	9
Via omtale	6	5	5	16
Andet	3	3	4	10

Note: Af de udvalgte leverandører betragtes 8 som mindre leverandører, 7 som mellemstore leverandører og 7 som store leverandører.

De fleste leverandører anvender således flere forskellige måder at rekruttere nye medarbejdere på. De lægger stor vægt på at have et godt renommé for derigennem at få personlige og uopfordrede henvendelser. Dette sker eksempelvis via de ansattes netværk, der udgør en god rekrutteringskanal ifølge flere leverandører. Da flere medarbejdere tidligere har været ansat i den kommunale hjemmepleje, kommer der også ansøgninger herfra – fra de tidligere kollegaer.

4.2 Fastholdelse af personale

21 ud af de 22 private leverandører har iværksat initiativer for at fastholde personalet. En enkelt leverandør var usikker på, hvorvidt de havde iværksat initiativer.

De initiativer, der er iværksat for at fastholde medarbejderne hos leverandøren, er blandt andet fleksible arbejdstider, uddelegering af opgaver og ansvar samt sikring af et godt arbejdsmiljø, jf. tabel 4.3.

Tabel 4.3. Leverandører fordelt efter deres iværksatte initiativer til fastholdelse af medarbejdere

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Fleksible arbejdstider	4	6	6	16
Uddelegering af opgaver/ansvar	5	5	4	14
Godt arbejdsmiljø	6	5	2	13
Andet	1	5	3	9
Særlige personale goder	3	2	3	8
Efteruddannelse	0	2	4	6

Note: Af de udvalgte leverandører betragtes 8 som mindre leverandører, 7 som mellemstore leverandører og 7 som store leverandører.

Intentionen med fleksible arbejdstider er ifølge leverandørerne at give medarbejderne mulighed for medindflydelse på planlægning af deres ugeplan. Desuden betragtes det som afgørende, at medarbejderen generelt har faste kunder, hvor kemi- en mellem hjælper og den ældre er afstemt. Et andet forhold, der anses for at have betydning for fastholdelse, er, at medarbejderne har kompetence til at ændre besøgstid i samråd med den ældre.

Godt en fjerdedel af de private leverandører tilbyder medarbejderne efteruddannelse. Det er især de større leverandører, der tilbyder efteruddannelse i eksempelvis demens, løfteteknik og medicin. En leverandør påtænker at udbyde efteruddannelse i ergonomi, rygskele og førstehjælp. En anden leverandør ønsker på længere sigt at kunne tilbyde efteruddannelse sammen med et ældrecenter. Der er ingen af de mindre leverandører, der tilbyder efteruddannelse. De mindre private leverandører fremhæver derimod ofte et godt arbejdsmiljø som fastholdelsesfaktor.

Korte kommandoveje er betydningsfulde – for de mindre leverandører – i forhold til at fastholde medarbejdere. Derved får medarbejderne mulighed for hjælp til løsning af et akut problem, sparring eller mulighed for at komme med forslag til forandring.

Flere private leverandører fremhæver, at de giver en højere løn og kørselstakst end den kommunale leverandør. Endelig lægges der vægt på, at en nyansat ikke kommer alene ud til en kunde første gang, men altid følges med en erfaren medarbejder. Hos mindre leverandører er det ofte indehaveren, der tager det første besøg for at afklare, hvilken medarbejder der bedst vil matche den ældre.

Enkelte private leverandører lægger vægt på at afholde arrangementer, hvor familie til de ansatte også inviteres med, og enkelte leverandører giver deres medarbejdere julegaver. Flere leverandører søger at skabe et godt arbejdsmiljø ved at give de ansatte en blomst ved fødselsdage. Endelig er der én leverandør, der har en personaleudviklingsafdeling og en personaleforening, som står for forskellige typer arrangementer og fester.

Der er iværksat flere og noget anderledes initiativer til at fastholde medarbejdere blandt leverandører af madservice

En privat leverandør har delvis overskudsdeling med personalet. Endvidere er der mulighed for, at medarbejderne kan rokere til andre og nye arbejdsopgaver. Andre leverandører lægger vægt på, at medarbejderne kan lide at være ansat hos dem og forsøger at opbygge en teamkultur.

Der er flere af de private leverandører af madservice, der tilbyder efteruddannelse i hygiejne og førstehjælp. Én enkelt leverandør har ansat en fysioterapeut til at forestå en hensigtsmæssig indretning af arbejdspladser.

4.3 Organisering af personaleressourcer

De 22 private leverandører har givet udtryk for, at kontinuiteten i hverdagen, herunder at der ikke kommer for mange forskellige hjælpere i hjemmet, generelt er af stor betydning for de ældre borgere. Ligeledes har de private leverandører erfaret, at de ældres ønske om samme hjælper eller relativt få forskellige hjælpere har betydning for, hvilken leverandør de ældre vælger, jf. kapitel 3.

Planlægning af det daglige arbejde er med til at sikre kontinuiteten med så få forskellige hjælpere i borgerens hjem som muligt. Alle 22 private leverandører har til- delt hver enkelt medarbejder sine egne faste kunder. Med den ordning vurderer

leverandørerne, at de generelt efterlever de ældre borgeres ønske om en fast hjælper i hjemmet og dermed forhindrer, at der kommer mange forskellige hjælpere. Dette sker også ved, at den enkelte medarbejder har mulighed for at ændre på besøgstider i samråd med den ældre. Denne fleksibilitet er ifølge leverandørerne ligeledes med til at sikre få aflysninger af aftaler. I tilfælde af sygdom og ferie forsøges kontinuiteten opretholdt via tilknytning af faste vikarer, der anvendes af knapt tre femtedele af leverandørerne, jf. tabel 4.5.

Tabel 4.5. Leverandørerne fordelt efter deres initiativer til sikring af få forskellige hjælpere i borgerens hjem

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Planlægning	8	5	7	20
Faste vikarer	5	3	5	13
Fleksibilitet	5	4	4	13
Andet	2	5	2	9

Note: Af de udvalgte leverandører betragtes 8 som mindre leverandører, 7 som mellemstore leverandører og 7 som store leverandører.

En privat leverandør har eget vikarbureau for at sikre færrest mulige forskellige hjælpere i borgerens hjem. Der peges endvidere på, at en fælles fastlæggelse af ugeplaner er med til at sikre få forskellige hjælpere. Faste ferieafløser anvendes af flere, og her er det ofte medarbejderne, der indbyrdes aftaler, hvilke afløser de kan trække på.

At der er uddelegeret et stort ansvar til hver enkelt medarbejder i forhold til deres faste kunder medfører ifølge de private leverandører, at medarbejderne udviser stor ansvarsfølelse.

De private leverandører af madservice søger at sikre kontinuiteten ved at have faste chauffører til udbringning af maden. Leverandørernes erfaring er, at de ældre finder det væsentligt at kende den person, der kommer med maden, selvom de ikke mener, det har betydning, når de ældre vælger en madleverandør, jf. kapitel 3.

Hovedparten af de 22 private leverandører har generelt et lavt sygefravær. Flertallet har et sygefravær på 1-2 pct., mens nogle oplyser at have et sygefravær omkring 6-8 pct. Flere gav udtryk for, at der er tale om et væsentligt lavere sygefravær end i den kommunale hjemmehjælp, hvor de private leverandører mener, at sygefraværet er væsentligt højere. Udsagn om sygefraværet i den kommunale hjemmepleje kommer fra leverandører, der selv tidligere var ansat der.

Det lave sygefravær hos de private leverandører har stor betydning for at kunne sikre få forskellige hjælpere i borgerens hjem.

Interviewene kan ikke give en entydig forklaring på det tilsyneladende lave sygefravær hos de private leverandører. Det vil kræve en grundigere undersøgelse. Leverandørernes egen forklaring på fænomenet er blandt andet uddelegering af ansvar med selvstændig kompetence til at ændre besøgstider i samråd med den ældre og medindflydelse på tilrettelægning af ugeplan. Det kunne tyde på, at et lavt sygefravær har en sammenhæng med medarbejderens egen indflydelse på arbejdstilrettelæggelsen.

Andre forklaringer kan være, at der er forskel på de personer, der søger ansættelse hos en privat og en kommunal leverandør, og at de kommunale leverandører har flere medarbejdere på særlige vilkår.

5 Leverandørkontrol og afregning

Mange kommunale myndigheder har i deres kvalitetskrav fastsat bestemmelser omkring leverandørernes egenkontrol af de leverede ydelser og kvaliteten. Leverandørernes egenkontrol supplerer herved den kontrol, som de kommunale myndigheder selv foranstalter i forhold til leveringen af de ydelser, borgerne visiteres til, og i forbindelse med afregningen.

De 22 private leverandører beskriver, hvorvidt de har etableret egenkontrol af de ydelser, de leverer. Desuden beretter de om, hvordan de oplever de kommunale myndigheders kontrol og tilsyn af deres virksomhed.

Leverandørerne beskriver endvidere de afregningsprincipper, de kommunale myndigheder anvender over for henholdsvis private og kommunale leverandører. Endelig bidrager interviewene til en belysning af de private leverandørers opfattelse af deres omkostningsniveauer i forhold til de kommunale leverandørers.

Konklusionerne i dette kapitel er blandt andet:

- De fleste af de private leverandører oplyser, at de har etableret egenkontrol af de ydelser, de leverer til kunderne
- De private leverandører opfatter overvejende de kommunale myndigheders kontrol og tilsyn positivt. En del af leverandørerne har dog endnu ikke oplevet at blive kontrolleret
- De kommunale myndigheders krav til faktureringen opleves af mange af leverandørerne som meget omfattende og omstændelige
- De kommunale myndigheders afregningsprincipper over for private leverandører afviger en del steder markant i forhold til den kommunale leverandør
- En tredjedel af de private leverandører betragter det som konkurrencefordrivende, at kommunale og private leverandører ikke afregnes på samme vilkår. De resterende leverandører er ikke bekendt med forskelle i afregningsprincipper
- Mere end halvdelen af de private leverandører vurderer, at de har lavere faste omkostninger end de kommunale leverandører
- Korte kommandoveje, fladere organisationsstruktur og et lavt sygefravær er nogle af de forhold, som ifølge de private leverandører har betydning for at holde omkostningsniveauet nede

5.1 Leverandørernes egenkontrol

Langt de fleste af de 22 private leverandører oplyser, at de har en form for egenkontrol af de ydelser, de leverer til kunderne, for at sikre, at de som leverandør

opfylder kommunens kvalitetskrav og leverer de ydelser, der er visiteret til, jf. tabel 5.1.

Tabel 5.1. Leverandørerne fordelt efter om de har etableret en egenkontrol for at sikre, at den kommunale myndigheds kvalitetskrav opfyldes

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Har etableret egenkontrol	6	6	6	18
Har ikke etableret egenkontrol	2	1	1	4
I alt	8	7	7	22

Som det fremgår af tabellen er det både flertallet af de mindre, mellemstore og store leverandører, der har etableret egenkontrol.

Egenkontrollen gennemføres ifølge det oplyste ofte med udgangspunkt i de registreringer af de leverede ydelser, leverandøren skal bruge i forbindelse med fakturering og afregning. Dokumentation for det leverede registreres hos flere leverandører i form af notater i samarbejdsbøger. Andre leverandører anvender kontrolskemaer, hvor de leverede ydelser noteres, og leverancen bekræftes af kunden.

Mange af de mindre leverandører oplyser, at de altid gennemgår den registrerede dokumentation for, hvad der er udført hos kunderne. Nogle af de mellemstore og store leverandører oplyser, at de har sat kontrollen i system og gennemfører stikprøvevis kontrol af det leverede og kvaliteten heraf.

Egenkontrollen omkring leverancerne til den enkelte kunde gennemføres hos de større leverandører ofte med udgangspunkt i de daglige IT-registreringer af personalets arbejde, som finder sted enten via bærbare scannere eller ved efterfølgende registrering på kontoret.

Nogle af leverandørerne registrerer de leverede ydelser på systemer, de selv har udviklet. Andre leverandører registrerer ydelserne via elektronisk opkobling på kommunens eget omsorgssystem. De elektroniske systemer er efter leverandørernes opfattelse en tidssvarende løsning, men de nuværende løsninger er efter flere leverandørers opfattelse dyrere end nødvendigt, da systemkravene ofte er forskellige fra kommune til kommune.

En del leverandører gennemfører opfølgningssamtaler med kunderne. Nogle leverandører foretager således egenkontrol ved jævnligt at kontakte kunderne telefonisk. Hos andre af leverandørerne foregår egenkontrollen ved, at indehaveren aflægger kunderne besøg. Kunderne opfordres her til at ringe, hvis de er utilfredse.

Nogle af de mellemstore og store leverandører gennemfører årlige tilfredshedsundersøgelser blandt deres kunder. En leverandør oplyser, at den overvejer alternative metoder til spørgeskemaundersøgelser. Leverandøren overvejer at invitere nogle af kunderne til et fokusgruppinterview, som leverandøren mener, kan give mere kvalitativ og anvendelig information end spørgeskemaer.

Egenkontrollen omfatter hos nogle leverandører en direkte kontrol af enkelte medarbejders kompetencer og kvalifikationer. Nye medarbejdere kommer hos nogle leverandører i starten med som føl hos en ældre medarbejder, så leverandøren kan se, om medarbejderen lever op til leverandørens og den kommunale myndigheds krav. En anden leverandør overvåger på skift virksomhedens medarbejdere, følger medarbejderen nogle dage og afslutter kontrollen med en medarbejdersamtale.

Nogle af leverandørerne anvender forskellige kontrolmetoder i kombination.

Egenkontrol hos leverandører af madservice

De leverandører, der leverer madservice, er underlagt kvalitetskrav fra både den kommunale leverandør og fra veterinærmyndighederne.

Det er centralt for kvaliteten af måltiderne, at enhver leverandør af madservice lever op til de gældende regler om hygiejne og egenkontrol. Kommunalbestyrelsen kan inddrage fødevareregionernes vurdering i forbindelse med leverandørtilsynet. Alle 4 private leverandører af madservice har faste egenkontrollsystemer til sikring af leverancernes kvalitet.

Leverandørerne oplyser, at de eksempelvis foretager kvalitetskontrol, hvor madens smag, lugt og syn vurderes. Et par leverandører påpeger, at de har sat sig meget høje kvalitetskrav, herunder for hygiejnen, så en hurtig og effektiv nedkøling af maden vægtes højt og kontrolleres løbende.

Herudover gennemfører leverandørerne egenkontrol på basis af de daglige registreringer af det leverede.

En enkelt leverandør har dog den opfattelse, at egenkontrollen i forhold til kunderne er en ekstra administrativ byrde, da man som madproducent som udgangspunkt skal overholde levnedsmiddelkontrollens krav.

I forbindelse med opretholdelsen af deres egenkontrol nævner leverandørerne af madservice ligeledes:

- Årlige besøg hos kunderne, således at kunderne får ”et ansigt” på leverandøren, og så indehaveren samtidig kan spørge om tilfredsheden
- Årlige brugertilfredshedsundersøgelser
- Notering af leverancer, klager og eventuelle forsinkelser, som kommunen har adgang til at se.

5.2 Private leverandørers oplevelse af kommunens kontrol

Der er i mange kommunale myndigheders kvalitetskrav eller i kontrakterne med de private leverandører ofte fastsat bestemmelser om den kommunale myndigheds adgang til kontrol og tilsyn hos de private leverandører.

Leverandørerne opfatter ifølge interviewene de kommunale myndigheders kontrol og tilsyn overvejende positivt. En stor del af leverandørerne har dog endnu ikke oplevet at blive kontrolleret. Kun 3 leverandører gav udtryk for at have haft en negativ oplevelse af den kommunale myndigheds kontrol, heraf er de 2 store leverandører, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2. Leverandørerne fordelt efter deres generelle opfattelse af den kommunale myndigheds kontrol og tilsyn

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Negativt	1	0	2	3
Positivt	2	3	4	9
Har endnu ikke opleveret kontrol	4	4	1	9
Ved ikke	1	0	0	1
I alt	8	7	7	22

De leverandører, der har en positiv oplevelse af den kommunale myndigheds kontrol og tilsyn, giver generelt udtryk for, at kontrollen ikke mærkes som en egentlig kontrol af leverandørernes arbejde, men mere som en vurdering af borgerens trivsel. Desuden opleves det positivt, at den kommunale myndighed som udgangspunkt informerer leverandøren, når de har aflagt en af deres kunder et kontrol- og tilsynsbesøg.

Af de private leverandører, der endnu ikke har oplevet den kommunale myndigheds kontrol, er enkelte usikre på, hvorvidt deres uvidenhed herom blot er et udtryk for, at den kommunale myndighed ikke har informeret leverandøren om kontrolbesøgene hos leverandørens kunder.

De leverandører, der ved interviewene oplyser, at de opfatter kontrollen negativt, påpeger, at de oplever, at det er svært for kommunerne at adskille myndigheds- og leverandørrollerne i forbindelse med kontrol og tilsyn. Nogle leverandører anfører således, at det er oplevelsen, at de som privat leverandør oftere bliver kontrolleret af den kommunale myndighed end den kommunale leverandør.

Nogle private leverandører er ligeledes af den opfattelse, at ikke alle kommunale myndigheder er seriøse med hensyn til kontrollen, og at nogle kommunale myndigheder anvender resultaterne fra brugerundersøgelser som løftestang til at holde private leverandører ude. Eksempelvis nævnes, at en leverandør blev fravalgt af leverandør af tungere personlig pleje på grund af en forholdsvis dårlig kvalitetsundersøgelse, til trods for at den private leverandør fik en bedre vurdering end den kommunale leverandør i kommunen. I den forbindelse efterspørger flere leverandører større uafhængighed i den kommunale kontrol, samt at der burde indføres krav om uvildig ekstern kontrol af både kommunale og private leverandører.

20

Nogle leverandører oplever, at der er et generelt problem i form af, at de kommunale myndigheder stiller forskellige krav, som de skal leve op til via kontrakterne. De mener, det vil være en fordel, hvis der var fælles retningslinjer for kvalitetskontrol i alle kommuner. Der anvendes forskellige metoder i de kommunale myndigheder, og leverandørerne anfører, at de til tider er ved "at drukne" i skemakontrol.

5.3 De kommunale myndigheders afregning af leverandørerne

Ifølge reglerne om frit leverandørvalg skal kommunalbestyrelsen afregne alle godkendte leverandører af personlig pleje og praktisk hjælp mv. i overensstemmelse med de kommunale myndigheders offentliggjorte priskrav og de nærmere betingelser i kontrakten mellem kommunalbestyrelsen og den enkelte leverandør. Reglerne fordrer desuden, at den kommunale myndighed sikrer lige forhold for samtlige godkendte leverandører.

Ankestyrelsens landsdækkende undersøgelse fra 1. halvdel af 2004²¹ viste, at kun knapt en femtedel af de kommunale myndigheder har ens afregningsmetoder for den kommunale og de private leverandører. Hovedparten af de kommunale myndigheder anvender således taxameterafregning i forbindelse med afregning af private leverandører, mens de overfor kommunale leverandører overvejende anvender bevillingsstyring.

²⁰ Det bemærkes, at kommunens afgørelse, som den er beskrevet ved interviewet, må betragtes som usaglig. Leverandøren overvejede på interviewtidspunktet at indbringe sagen til konkurrencestyrelsen/den tilsynsførende statsamtmand.

²¹ Ankestyrelsen, 'Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner', juni 2004.

På baggrund af interviewene kan det konstateres, at alle 22 private leverandører bliver afregnet via taxameterafregning på basis af deres faktureringer til den kommunale myndighed. Leverandørerne foretager typisk månedlige opgørelser, som fremsendes som faktura til de pågældende kommunale myndigheder.

Hovedparten af leverandørerne oplyser, at de ikke har kendskab til, hvordan den kommunale leverandør bliver afregnet. I forbindelse hermed efterspørger leverandørerne generelt mere synlighed og åbenhed. 2 af de private leverandører mener, at den kommunale leverandør, modsat de private, afregnes efter budgetstyringsprincipper.

En tredjedel af de 22 private leverandører giver udtryk for, at de vil opleve det som konkurrenceforvridende, hvis de kommunale og private leverandører ikke bliver afregnet efter samme principper. Især blandt de store leverandører er der en sådan opfattelse.

Flertallet af de øvrige leverandører har dog ikke gjort sig overvejelser om den mulige konkurrencemæssige betydning af, at kommunale og private leverandører nogle steder modtager afregning efter forskellige principper. Mange af de private leverandører nævner, at de ikke hidtil har været bekendt med, at der kan være sådanne forskelle, jf. tabel 5.3.

Tabel 5.3. Leverandørerne fordelt efter deres opfattelse af den konkurrencemæssige betydning af, at kommunale og private leverandører nogle steder afregnes efter forskellige principper

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Opfattes konkurrenceforvridende	2	1	4	7
Uden betydning	0	0	0	0
Ved ikke	6	6	3	15
I alt	8	7	7	22

En leverandør påpeger, at den kommunale leverandør på forhånd har en bevilling, hvilket opfattes som konkurrenceforvridende. Desuden oplever nogle leverandører det som et konkurrenceproblem, at afregning af de private sker bagud, mens de kommunale leverandører løbende har lønmidler til rådighed. Leverandøren mener i den forbindelse, at de private, efter for eksempel et år på markedet, burde få et månedligt forudbetalt acontobeløb. Det vil efter leverandørens opfattelse stille de private mere lige med de kommunale leverandører.

En leverandør mener, at den kommunale leverandør i en kommune i øjeblikket kører med underskud. Det bliver, ifølge leverandøren, dækket af den kommunale myndighed, hvilket opleves som konkurrenceforvridende.

Faktureringskravene er forskellige fra kommune til kommune

Enkelte leverandører oplyser, at de har et udmærket og ukompliceret samarbejde med de kommunale myndigheder om fakturering og afregning. Afregningerne og levering af dokumentation foregår hos nogle af disse leverandører via EDB eller sammen med en samlet faktura til den kommunale myndighed.

Men flere af de private leverandører fremhæver i stedet ved interviewene, at de kommunale afregningssystemer forekommer meget omfattende og omstændelige, og dermed også meget tids- og ressourcerekrævende – ikke kun hos leverandøren men også i den kommunale myndighed.

Flere kommunale myndigheder forlanger for eksempel, at få bilagsmateriale sammen med fakturaen, andre at tidsforbruget skal pindes ud i minutter, og nogle kommunale myndigheder kræver, at leverandørerne sender en regning for hver enkelt kunde. Nogle af de større leverandører nævner, at de kommunale krav til faktureringen er meget forskellige fra kommunal myndighed til kommunal myndighed, og at det er besværligt for leverandøren at være opmærksom på, hvilke kommuner, der kræver hvad.

Priskrav og afregning er i fokus hos leverandørerne

Priskravet opgøres efter godkendelsesmodellen som antal leverede timer hos modtageren, det vil sig den tid, som for eksempel anvendes hos modtageren eller anvendes sammen med modtageren, heri vil indgå omkostninger til blandt andet kørsel og administration. Ifølge reglerne skal kommunalbestyrelsen fastsætte priskrav ud fra en kalkulation af de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved den kommunale leverandørvirksomhed af personlig pleje og praktisk hjælp, herunder både de direkte omkostninger såsom lønudgifter og de indirekte såsom fællesomkostninger til for eksempel administration, husleje og udstyr. Der skal være fuld gennemsigtighed i beregningerne og adgang til de oplysninger, der ligger til grund for beregningerne.

Flere leverandører efterspørger imidlertid mere synlighed, gennemskelighed og ensartethed i de kommunale myndigheders prissættelse. Således mener leverandørerne, at køretider og administration i højere grad bør være synlige i priskravene, således at det blandt andet fremgår, hvor meget køretid den kommunale myndighed indregner i de visiterede ydelser.

Knap halvdelen af de private leverandører påpeger, at de har oplevet, at nogle kommunale myndigheder er meget længe om at afregne leverandøren. Flere leverandører oplyser således, at de har måttet vente 2-3 måneder, en enkelt op til 4-5 måneder, på at få betaling for de leverede ydelser. Leverandørerne oplever det som en unødigt belastning af firmaets likviditet.

Samtidig er enkelte leverandører opkrævet gebyrer ved for sen afregning over for den kommunale myndighed, mens det modsatte ikke er tilfældet.

Leverandørerne anbefaler, at der indføres ens og standardiserede faktureringsystemer i de kommunale myndigheder, og at der er faste regler om udbetaling af acontobeløb til de private leverandører, så der opnås større konkurrencemæssig lighed i forhold til den kommunale leverandør.

5.4 Leverandørernes omkostningsniveauer

Som nævnt i kapitel 2 påpeger flere af de private leverandører, at deres rentabilitet afhænger af kundegrundlagets størrelse, idet der generelt er visse stordriftsfordele inden for fritvalgsområdet.

Derfor formoder de fleste leverandører ikke, at de på nuværende tidspunkt har lavere leveringsomkostninger pr. kunde end de kommunale leverandører. Men ses der på det samlede omkostningsbillede, forventer mere end halvdelen af de 22 private leverandører, at de – hvis de har det samme kundegrundlag – kan holde lavere faste omkostninger end de kommunale leverandører, jf. tabel 5.4.

Tabel 5.4. Leverandørerne fordelt efter deres opfattelse af deres faste omkostninger sammenlignet med den kommunale leverandør

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Har lavere faste omkostninger	4	4	6	14
Har ikke lavere faste omkostninger	1	0	1	2
Ved ikke	3	3	0	6
I alt	8	7	7	22

Leverandørerne forudsætter, at de med en flad organisationsstruktur med færre ledere med en stram styring fastholder lavere faste omkostninger end hos de kommunale leverandører. Dette skyldes ifølge leverandørerne blandt andet, at de private leverandører har kortere kommandøveje end de kommunale leverandører, hvilket desuden medfører, at de private leverandører hurtigere kan omstille sig.

Andre leverandører mener, at deres administrative omkostninger er mindre, fordi de ikke har udgifter til et kontor, men arbejder fra indehaverens eget hjem. Den kommunale leverandør vurderes som udgangspunkt at have flere administrative personer ansat samt at have højere husleje end den private leverandør.

Flere af de private leverandører nævnte, at de ikke har udgifter til uniformer, og at de i stedet for transportmidler i firmaet foretrak at give de ansatte en god befordringsgodtgørelse, der blev betragtet som et personalegode.

Nogle af leverandørerne forsøger på anden måde at reducere omkostningerne til kørsel. En leverandør leaser for eksempel en firmabil til brug ved længere kørselsafstande, hvilket er billigere end kørselsgodtgørelse til medarbejderne for brug af egne biler.

Flere af leverandørerne nævner, at de har bedre muligheder end den kommunale leverandør for at planlægge ruterne, så køretiden bliver kortest mulig, da ruterne kan kombineres med rengøring hos andre kunder i nærområdet for eksempel hjemmeservicekunder.

Der er dog også nogle af leverandørerne, der nævner, at de ikke mener sig i stand til at holde lavere kørselsomkostninger end den kommunale leverandør. Leverandører med et lille kundegrundlag har større afstande og dermed større transportomkostninger pr. kunde end den kommunale leverandør. Nogle af disse leverandører nævner, at de kompenserer for den længere køretid ved at være mere effektive i den tid, de er hos kunderne.

Flere af de private leverandører påpeger, at et relativt lavt sygefravær er med til at holde de faste omkostninger nede. Flere leverandører har undersøgt deres sygefravær blandt personalet, og oplyser, at de har et fravær på kun 1-2 pct., jf. kapitel 4. Dette giver, ifølge nogle af leverandørerne, blandt andet færre udgifter til sikring af det faste vikarberedskab.

De store leverandører af madservice nævner oftest omkostningsfordelene ved at have gode indkøbsordninger og moderne produktionssystemer, som kan nedsætte omkostningsniveauet i forhold til de kommunale leverandørers. Udviklingen af produktionsformer og udstyr til madproduktion og pakning vil hele tiden være med til at forenkle processerne. På sigt vurderer nogle af leverandørerne, at de kan få endnu lavere omkostninger ved stordrift.

6 Samarbejdsrelationer

De 22 private leverandører videregiver i interviewsamtalerne nogle af deres erfaringer om samarbejdet med den kommunale myndighed. Desuden beskriver leverandørerne deres samarbejdsrelationer til den kommunale leverandør og eventuelle andre private leverandører.

På baggrund af interviewene om samarbejdsrelationerne er det muligt at beskrive nogle af de kulturforskelle, der karakteriserer kommunal og privat virksomhed, herunder forskelle mellem den kommunale hjemmepleje og den virksomhed, de private firmaer på området udøver.

Konklusionerne i dette kapitel er blandt andet følgende:

- Flertallet af de private leverandører oplever samarbejdet med den kommunale myndighed som godt, mens kun en leverandør finder det dårligt
- Flertallet af leverandørerne ønsker et mere åbent samarbejde med den kommunale myndighed
- Under halvdelen af de private leverandører oplever den kommunale myndighed som tilstrækkelig neutral i forhold til leverandørerne
- Med hensyn til samarbejdet med de kommunale leverandører har halvdelen af de private leverandører faste kontakter
- Størstedelen af de private leverandører ser fortsat den kommunale leverandør som en del af den kommunale myndighed
- Kun omkring en femtedel af de private leverandører nævner, at de har samarbejde med andre private leverandører

6.1 Samarbejdet med den kommunale myndighed

13 af de 22 private leverandører beretter, at de generelt oplever, at samarbejdsrelationerne med de kommunale myndigheder fungerer tilfredsstillende. Kun en enkelt af leverandørerne betegner samarbejdet som dårligt, jf. tabel 6.1.

Tabel 6.1. Leverandørerne fordelt efter hvordan de opfatter samarbejdet med den kommunale myndighed

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Godt	5	5	3	13
Både og	2	1	4	7
Dårligt	0	1	0	1
Ved ikke	1	0	0	1
I alt	8	7	7	22

Mange af de private leverandører giver udtryk for, at de primært opfatter den kommunale myndighed som en samarbejdspartner, og at de er opmærksom på, at myndigheden også har opdragsgivende og kontrollerende funktioner. Nogle leverandører nævner, at de i mange situationer med fordel har anvendt visitator som sparringspartner.

Som det fremgår af tabellen, har nogle af de private leverandører dog mere en oplevelse af, at noget af samarbejdet fungerer godt, mens andet fungerer mindre godt.

Knapt en tredjedel af leverandørerne har haft denne tvetydige oplevelse af samarbejdet med de kommunale myndighedsfunktioner. Samarbejdsmulighederne afhænger ifølge disse leverandører ofte af, hvilken del af myndigheden, leverandøren ønsker at samarbejde med.

Hvor samarbejdet med forvaltningen om mere generelle spørgsmål, for eksempel om godkendelse og kontrakt mv. ofte har været udmærket, har samarbejdet med visitationen nogle gange været mere anstrengt i nogle kommuner. Nogle af leverandørerne giver udtryk for, at det blandt andet synes at være enkelte visitatorers holdning til fritvalgsordningen, der er udslagsgivende for, hvordan samarbejdet fungerer.

Samarbejdsmulighederne bliver ifølge de private leverandører generelt stadig bedre mange steder. Hvor flere af leverandørerne har oplevet, at samarbejdet umiddelbart efter lovens ikrafttræden var præget af usikkerhed og reservation fra den kommunale myndigheds side, er der nu en større åbenhed for et mere udbygget samarbejde.

Myndighederne skal være neutrale i myndighedsudøvelsen

Med ikrafttrædelsen af loven om frit leverandørvalg blev det forudsat, at kommunerne adskiller myndigheds- og leverandørfunktionerne. Det skal blandt andet ske af hensyn til myndighedens habilitet i forhold til leverandørkredsen.

Kommunens udøvelse af myndighedsrollen kan dog nogle gange mindske de private leverandørers muligheder for eller ønsker om samarbejde. Under halvdelen af de 22 private leverandører mener, at de kommunale myndigheder er tilstrækkeligt neutrale, og således opretholder habiliteten i forhold til leverandørkredsen. Halvdelen af leverandørerne beretter om eksempler på forskelsbehandling i kommunernes myndighedsudøvelse, jf. tabel 6.2.

Tabel 6.2. Leverandørerne fordelt efter deres opfattelse af de kommunale myndighedsfunktioner

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Ikke neutrale	5	4	5	14
Neutrale	2	2	2	6
Træge og bureaukratiske	2	2	2	6
Kompetente	0	4	1	5
Andet	0	3	4	7

Note: Af de udvalgte leverandører er de 8 kategoriseret som mindre leverandører, 7 som mellemstore leverandører og 7 som store leverandører.

Nogle af leverandørerne mener blandt andet, at der ikke altid er den fornødne ligebehandling i leverandørkravene og informationsmaterialet til borgerne. Det er fornemmelsen hos nogle af leverandørerne, at der nogle gange i formuleringen af kravene og i materialet ligger en skjult politisk dagsorden om at udelukke eller

nedtone bestemte typer af leverandører. Drøftelser af sådanne spørgsmål er belastende for samarbejdsmulighederne.

Der er ifølge de fleste af de private leverandører alt for tætte forbindelser mellem visitator og den kommunale hjemmepleje til at sikre lige konkurrencevilkår for leverandørerne. Forskelsbehandling kommer for eksempel til udtryk i nogle kommuners information til borgerne og visitationens formidling heraf.

For eksempel mener en privat leverandør, at den kommunale visitation er meget dårlig til at forklare kunden, hvilke ydelser kunden er visiteret til, og at man overlader denne opgave til leverandøren.

Mange af de forhold, de private leverandører nævner, kan skyldes dårlig myndighedsudøvelse. Men opfattelsen kan måske også skyldes, at kommunerne ikke altid sikrer en tilstrækkeligt synlig adskillelse af leverandør- og myndighedsrollerne til, at de private leverandører føler sig trygge ved kommunens habilitet ved udfyldelsen af myndighedsrollen over for leverandøren. Således opleves det ikke tilstrækkeligt, at hovedparten af kommunerne har fortaget en adskillelse af myndigheds- og leverandørfunktionerne i praksis. De private leverandører efterspørger en reel adskillelse, der blandt andet kan udmøntes ved, at de kommunale myndigheder og kommunalbestyrelserne udsender et klart signal om, at den kommunale myndighed herunder visitationen skal sikre ligeværdighed og uvildighed i tilgangen til leverandørerne.

Herudover kom også andre kritiske holdninger til den kommunale myndighedsudøvelse frem i interviewene. Godt en fjerdedel af leverandørerne betragter således de kommunale myndigheder som træge og bureaukratiske.

En leverandør nævner, at de ind imellem har oplevet sagsbehandlingen som meget træg og bureaukratisk, hvilket er gået ud over både den private leverandør og brugerne, der stod med akutte problemer. Ifølge det oplyste har myndigheden ofte været uforholdsmæssig lang tid om at træffe de nødvendige beslutninger om revisitation i forbindelse med stigende behov for hjælp hos brugerne.

Andre leverandører bemærker, at de kommunale myndigheder ofte er meget træge i deres afregninger af leverandørerne for leverede ydelser.

Nogle af de private leverandører peger på, at der i den kommunale myndighed er en utidssvarende kommunal kultur, hvor man endnu ikke er vant til at tænke åbent og virksomhedsorienteret. Disse leverandører efterlyser større åbenhed hos kommunerne over for virksomhedernes spørgsmål samt over for de eventuelle erfaringer og idéer, private virksomheder ønsker at bidrage med.

Ønsker mere samarbejde med myndigheden

De private leverandørers gennemgående kritiske opfattelse af de kommunale myndigheder mindsker ikke leverandørernes ønske om samarbejde med kommunerne. Næsten tre fjerdedele af leverandørerne ønsker mere samarbejde med den kommunale myndighed fremover. Kun en enkelt leverandør mener, at samarbejdet godt kunne mindskes, jf. tabel 6.3.

Tabel 6.3. Leverandørerne fordelt efter om deres ønsker om samarbejde med den kommunale myndighed og betydningen af myndighedens træghed

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Ønsker mere samarbejde	7	4	5	16
Ønsker mindre samarbejde	0	1	0	1
Afskrækker nogle leverandører	3	3	3	9
I alt	8	7	7	22

Næsten alle de mindre private leverandører ønsker mere samarbejde med den kommunale myndighed. Dette er i mindre grad gældende i de mellemstore og store leverandører, hvor kun lidt over halvdelen ytrer ønske om mere samarbejde med den kommunale myndighed.

9 af de 22 private leverandører har en formodning om, at nogle af de problemer, der er i samarbejdet med de kommunale myndigheder, skaber nogle myter, der kan afskrække nogle private firmaer fra at søge godkendelse.

6.2 Samarbejdet med de kommunale leverandører

Halvdelen af de 22 private leverandører oplyser, at de har et samarbejde med den kommunale leverandør i én eller flere kommuner. Det gælder både blandt de mindre, de mellemstore og de store leverandører, jf. tabel 6.4.

Tabel 6.4. Leverandørerne fordelt efter deres samarbejde med den kommunale leverandør

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Ja	4	3	3	10
Nej	4	4	2	10
Ved ikke/uoplyst	0	0	2	2
I alt	8	7	7	22

De 10 private leverandører uden samarbejde er ikke afvisende over for at samarbejde med den kommunale hjemmepleje, men deres udtalelser efterlader et indtryk af, at der mangler den fornødne gensidige forståelse og interesse herfor. En af de private leverandører nævner, at den har prøvet at etablere kontakt, men har oplevet, at den kommunale leverandør var høfligt afvisende.

Flere af de private leverandører giver udtryk for, at de gerne ville bruge de kommunale leverandører som sparringspartnere men erkender samtidig, at det forudsætter, at der er gensidig interesse for det og vilje til det. Leverandørerne vurderer blandt andet, at det nogle steder kræver en holdningsændring hos den kommunale leverandør.

Flere private leverandører har den opfattelse, at der nogle steder hersker en vis reservation eller frygt hos personalet hos de kommunale leverandører over for de private leverandører.

Samarbejdet fungerer godt

Af de 10 private leverandører, der samarbejder med kommunale leverandører, har flertallet en oplevelse af, at samarbejdet fungerer godt, jf. tabel 6.5.

Tabel 6.5. De 10 samarbejdende leverandører fordelt efter deres opfattelse af værdien af samarbejdet med den kommunale leverandør

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Godt	3	2	3	8
Dårligt	0	1	0	1
Både og	1	0	0	1
I alt	4	3	3	10

Nogle af de private leverandører, der leverer i flere kommuner, nævner, at de har en oplevelse af, at samarbejdet fungerer særdeles godt med nogle kommunale leverandører og mindre godt med andre.

En leverandør nævner, at den deltager i faste orienteringsmøder hos den kommunale myndighed, hvor også den kommunale leverandør er til stede.

Flere leverandører nævner, at de har et udmærket samarbejde med den kommunale leverandør i det daglige. Blandt andet er der brug for koordinering over for kunder i døgnpleje, og over for kunder, der modtager hjemmesygepleje eller terapiydelser. En leverandør har konstateret, at behovet for samarbejde om kunderne stiger, efterhånden som kunderne bliver ældre og får brug for mere hjælp.

Et par leverandører nævner, at de har fordel af, at den kommunale hjemmepleje har stillet sparring til rådighed i særlige situationer, for eksempel i forhold til kunder med demens eller sindslidelser.

En af de mindre private leverandører med rengøring som speciale nævner, at den har oplevet, at ansatte hos den kommunale hjemmepleje har anbefalet firmaet til udførelse af ekstra rengøring hos nogle af borgerne. Dette har givet firmaet flere kunder.

En af de private leverandører af madservice er som udgangspunkt kommunal leverandør i en kommune men fungerer samtidig som underleverandør for en privat madleverandør. Den kommunale leverandør har en salgs- og indkøbsaftale med et privat distributionsfirma, der er godkendt som leverandør i andre kommuner, om levering af mad fra det kommunale køkken og om ret til at videresælge maden mod en fast provision pr. portion. Det kommunale køkken fungerer således som underleverandør for det private firma. Det private firma søger om godkendelse på det kommunale køkkens vegne i andre kommuner, og køkkenet leverede på undersøgelsestidspunktet mad til 3 andre kommuner. Hver godkendelse i fritvalgsordningen kører som et selvstændigt projekt i det kommunale køkken. Personalet ansættes på de respektive projekter, og hvis kontrakten og godkendelsen opsiges med en kommune, opsiges personalet som udgangspunkt også. Den kommunale leverandør holder de to virksomhedsdele adskilt, og er ved at stifte et aktieselskab.

Brug for mere viden om frit valg hos kommunale leverandører

Men flere af de private leverandører har også oplevet, at personalet hos de kommunale leverandører mangler viden om og forståelse for fritvalgsordningen. De private leverandører efterlyser mere information til personalet hos de kommunale leverandører om ordningen.

Flertallet af de private leverandører anser fortsat de kommunale leverandører som integreret i den kommunale myndighedsfunktion. Kun to af leverandørerne giver udtryk for, at de oplever, at den kommunale leverandør agerer som virksomhed med den fornødne uafhængighed af den kommunale myndighed, jf. tabel 6.6.

Tabel 6.6. Leverandørerne fordelt efter deres opfattelse af den kommunale leverandørs uafhængighed af myndigheden

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Som en del af den kommunale myndighed	6	5	6	17
Uafhængig leverandørvirksomhed	1	1	0	2
Andet	0	1	1	2
Ved ikke	1	0	0	1
I alt	8	7	7	22

De private leverandørers opfattelse er generelt, at den kommunale leverandørvirksomhed har en række konkurrencemæssige fordele qua deres oprindelige udførelse af dele af den kommunale bestillerfunktion før fritvalgsloven.

Flere private leverandører vurderer, at det kræver et holdningsskift og forandring i kultur og traditioner, før de kommunale leverandører er uafhængige af de kommunale myndigheder.

6.3 Samarbejde med andre private leverandører

6 af de 22 private leverandører oplyser, at de har – eller har haft – samarbejde med andre private leverandører. 14 leverandører oplyser, at de ikke har haft samarbejdsrelationer med andre private leverandører, jf. tabel 6.7.

Tabel 6.7 Leverandørerne fordelt efter om de har haft samarbejde med andre private leverandører

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Ja	3	0	3	6
Nej	5	6	3	14
Ved ikke	0	1	1	2
I alt	8	7	7	22

Blandt de private leverandører er det alene nogle af de mindre og nogle af de store leverandører, der har samarbejdet med andre private leverandører. Samarbejdet fungerer efter det oplyste udmærket, og de kan betragte hinanden som kolleger, så længe der ikke er tale om markant konkurrence om de samme kunder.

Enkelte af de leverandører, der udtrykker, at de ikke har egentlige samarbejdsrelationer med andre private leverandører, oplyser, at de dog har haft kontakter af mere uformel karakter, uden at det kunne karakteriseres som samarbejde. Man mødes for eksempel ved de møder, som den kommunale myndighed indkalder til.

Men der er også enkelte af de private leverandører, der ikke har behov for samarbejde med andre leverandører. Og flere af de interviewede er meget forbeholdne over for tanken om at deltage i samarbejde med andre firmaer på området.

Samtlige 6 private leverandører, der oplyser, at de samarbejder med andre private leverandører, betragter samarbejdet som godt.

Underleverandører og netværk giver samarbejds muligheder

Et par af de private leverandører nævner, at de har anvendt underleverandører og derigennem har etableret et samarbejde med andre mindre private leverandører. Samarbejde om en indkøbsordning og en vasketøjsordning bliver nævnt som eksempler.

En privat madleverandør giver udtryk for, at den gerne indgår i samarbejde med andre køkkener omkring indkøb samt med transportfirmaer til supplement af dens egen distributionsvirksomhed.

Flere af de private leverandører giver udtryk for, at de er meget åbne over for et øget samarbejde med andre private leverandører i form af erfaringsudveksling og sparring. En af leverandørerne har kontakt til andre leverandører via netværket omkring hjemmeserviceordningen. En anden af leverandørerne nævner, at den deltager i en erfa-gruppe i brancheforeningen og derigennem får kendskab til nogle af de problemstillinger, andre private leverandører står over for.

En leverandør nævner det ønskelige i et tættere samarbejde omkring uddannelse og kompetenceudvikling, for eksempel med deltagelse fra FOA.

7

Barrierer for udviklingen af markedet

Ankestyrelsens landsdækkende undersøgelse i 1. halvdel af 2004²² belyste blandt andet status for markedet for hjemmeplejeydelser. Et af resultaterne fra undersøgelsen var, at godt to tredjedele af landets kommuner helt eller delvist kan tilbyde valgfrihed halvandet år efter ikrafttrædelsen af loven om frit leverandørvalg. Der er således fortsat en tredjedel af landets kommuner, der ikke kan tilbyde borgerne et frit valg til nogen af ydelseskategorierne praktisk hjælp, personlig pleje eller madservice. Flere af disse kommuner havde ikke fået nogen ansøgninger fra private leverandører om godkendelse.

De 22 private leverandører har under interviewrunden påpeget en række forhold, som de vurderer, har betydning for, at godt en tredjedel af kommunerne i april 2004 ikke havde godkendt private leverandører til personlig pleje og praktisk hjælp. De private leverandører fremhæver en række forhold, som de vurderer er u hensigtsmæssige og som fungerer som barrierer for udviklingen af markedet for hjemmeplejeydelser.

Konklusionerne i dette kapitel er blandt andet følgende:

- Hovedparten af de private leverandører påpeger, at der er store forskelle i de kommunale myndigheders kvalitetskrav, hvilket ofte gør godkendelsesprocesserne ressourcekrævende
- Flertallet af de private leverandører betragter kravet om sikkerhedsstillelsen som en barriere for virksomhedens etablering på markedet
- Flere af leverandørerne oplever, at visitatorerne ikke i alle tilfælde optræder uvildigt
- De private leverandører fremhæver, at nogle af de kommunale myndigheders krav og rammer for markedet såsom høje uddannelseskrav og krav om levering af pleje hele døgnet kan hæmme markedsudviklingen
- Mange af de private leverandører er af den opfattelse, at de kommunale myndigheder forsømmer deres informationsforpligtelser
- Flere af de private leverandører påpeger de kommunale myndigheders langsommelighed med afregningen

7.1 De private leverandørers oplevelse af barrierer

Hovedparten af de 22 private leverandører oplever, at der er barrierer og u hensigtsmæssigheder for udviklingen af markedet for fritvalgsydelser. Ganske få af de

²² Ankestyrelsen, "Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner", juni 2004.

private leverandører har således ikke oplevet nogen barrierer, heraf kun mindre og mellemstore private leverandører, jf. tabel 7.1.

Tabel 7.1. Leverandørerne fordelt i forhold til om de oplever, at der er barrierer for udviklingen af markedet

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Er barrierer	6	6	7	19
Er ikke barrierer	2	1	0	3
Ved ikke	0	0	0	0
I alt	8	7	7	22

Det kan konstateres, at de tre private leverandører, der ikke oplever barrierer for udviklingen af markedet for fritvalgsydelse, har ét fællestræk: Alle tre private leverandører oplever samarbejdet med den kommunale myndighed som godt og problemfrit.

Af de 19 private leverandører, der oplever, at der er barrierer eller u hensigtsmæssigheder ved fritvalgsordningen, betragter størstedelen de kommunale myndighedsret til at kræve sikkerhedsstillelse som en barriere for udviklingen af markedet.

Dernæst er der omkring halvdelen af de private leverandører, der peger på visitators myndighedsudøvelse, kommunens informationsforpligtelse og godkendelsesprocedurerne, som barrierer for udviklingen af markedet, jf. tabel 7.2.

Tabel 7.2. Leverandørerne fordelt efter, hvilke barrierer de oplever

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Sikkerhedsstillelse	5	3	6	14
Visitators myndighedsudøvelse	4	4	4	12
Kommunernes informationsforpligtelse	5	3	4	12
Godkendelsesprocedurerne	1	4	4	9
Priskrav	1	2	5	8
Uddannelseskra v	3	2	2	7
Kvalitetskrav er omfattende og svært forståelige	1	3	2	6
Regelsættet	1	2	2	5
Krav om IT opkobling	1	0	4	5
Forpligtelse til levering af personlig pleje hele døgnet	0	2	0	2
Andre forhold	2	5	1	8

Note: Af de udvalgte leverandører betragtes 8 som mindre leverandører, 7 som mellemstore leverandører og 7 som store leverandører.

Færre mellemstore leverandører end mindre og store leverandører oplever, at sikkerhedsstillelsen er en barriere for udviklingen af markedet. Desuden oplever flere store leverandører, at priskravene er en barriere for udviklingen.

Færre mindre private leverandører end mellemstore og store leverandører oplever godkendelsesprocedurerne som en barriere, hvilket kan hænge sammen med, at færre mindre private leverandører ønsker at søge godkendelse i mere end én kommune.

De kommunale myndigheders krav om IT opkobling betragtes som en barriere af 5 store private leverandører.

Der er 2 mellemstore private leverandører, der har givet udtryk for, at det er en barriere, at leverandøren skal kunne levere personlig pleje i hele døgnet, hvis leverandøren skal kunne godkendes til personlig pleje.

Fordelt på hvilke ydelser de 22 private leverandører leverer, ses en betydelig forskel mellem leverandørerne i forhold til, hvilke forhold der opleves som barrierer for udviklingen af markedet, jf. tabel 7.3.

Tabel 7.3. Leverandørerne fordelt efter, hvilke barrierer de oplever

	Praktisk hjælp	Personlig pleje og praktisk hjælp	Madservice	I alt
Sikkerhedsstillelse	6	6	2	14
Visitators myndighedsudøvelse	5	4	3	12
Kommunernes informationsforpligtelse	3	6	3	12
Godkendelsesprocedurerne	4	5	0	9
Priskrav	4	4	0	8
Uddannelseskra	5	2	0	7
Kvalitetskrav er omfattende og svært forståelige	4	2	0	6
Regelsættet	0	4	1	5
Krav om IT opkobling	0	5	0	5
Forpligtelse til levering af personlig pleje hele døgnet	1	1	0	2
Andre forhold	2	3	3	8

Note: Af de udvalgte leverandører leverer 10 praktisk hjælp, 8 personlig pleje og praktisk hjælp og 4 madservice.

3 af de 4 private leverandører af madservice giver udtryk for, at de væsentligste barrierer er visitators myndighedsudøvelse, de kommunale myndigheders informationsforpligtelse samt andre forhold som for eksempel manglende opdatering af fritvalgsdatabasen.

Derimod oplever de 10 private leverandører af praktisk hjælp sikkerhedsstillelse, visitators myndighedsudøvelse samt uddannelseskra som de væsentligste barrierer.

De 8 private leverandører af personlig pleje og praktisk hjælp angiver sikkerhedsstillelsen, den kommunale myndigheds informationsforpligtelse, godkendelsesprocedurerne samt krav om IT opkobling som de væsentligste barrierer. Dette skal ses i sammenhæng med, at de kommunale myndigheder generelt kun stiller krav om, at leverandørerne skal tilsluttes kommunens elektroniske omsorgs- og journalsystem, hvis leverandøren leverer personlig pleje.

De private leverandørers begrundelser for, at netop de beskrevne forhold opleves som barrierer for udviklingen af markedet, kan opdeles i forhold, der relaterer sig til reglerne om frit leverandørvalg, og til hvorledes de kommunale myndigheder har implementeret loven. Nedenfor uddybes de beskrevne barrierer fordelt på disse to forhold.

7.2 Barrierer relateret til regelsættet

Enkelte af de private leverandører oplever regelsættet omkring frit leverandørvalg som unødigt stramt og detaljeret. På den anden side udtrykker andre af leverandørerne et behov for, at regelsættet udstikker klarere regler for adskillelsen af den kommunale leverandør samt for hvad de kommunale myndigheder må i forbindelse med administrationen af frit valg.

I forbindelse hermed nævner de private leverandører de kommunale myndigheds ret til at kræve sikkerhedsstillelse, som forskelle i de kommunale myndigheds godkendelsesprocedurer, herunder i kvalitetskravene samt priskrav.

Sikkerhedsstillelse

For at sikre leveringen af ydelserne i tilfælde af helt uforudsete forhold som konkurs eller lignende, kan kommunalbestyrelsen, ifølge reglerne om frit leverandørvalg, stille krav om, at leverandøren stiller en form for sikkerhed i forbindelse med kontraktindgåelsen. Sikkerhedsstillelsen kan for eksempel være en indefrysning af et beløb, som den kommunale myndighed har fastsat, eller en bankgaranti. Der er ingen faste regler for, hvor store beløb der må kræves som sikkerhed, men ifølge bekendtgørelsen til loven skal sikkerhedsstillelsen stå i rimeligt forhold til leverandørens forventede omsætning ved levering af personlig pleje og praktisk hjælp (jf. § 9, stk. 4).

Flertallet af de private leverandører udtrykker stor forståelse for betydningen af en sikkerhedsstillelse. De private leverandører oplever dog, at de kommunale myndigheds fastsættelse af sikkerhedsstillelsen ikke altid står i rimeligt forhold til leverandørens forventede omsætning, som er det forudsat i reglerne.

Især i opstartsfasen kan det være problematisk for de private leverandører, hvis den kommunale myndighed kræver en høj sikkerhedsstillelse. De private leverandører vurderer således, at sikkerhedsstillelsens størrelse generelt er styrende for udviklingen for markedet. Således oplever de private leverandører, at høje krav om sikkerhedsstillelse kan begrænse antallet af private leverandører i kommunerne.

Mindre private leverandører har ofte svært ved at få en bankgaranti, før leverandøren kan fremvise et kundegrundlag. De større private leverandører giver udtryk for, at det hindrer virksomhedens udvikling, når leverandøren har bundet uproduktiv likviditet til sikkerhedsstillelsen. Ved at binde en væsentlig del af likviditeten og have udgifter til provision vurderer de private leverandører, at deres konkurrenceevne i forhold til den kommunale leverandør mindskes.

Som udgangspunkt skal de kvalitetskrav som kommunalbestyrelsen fastsætter, herunder krav om sikkerhedsstillelse, gælde alle leverandører af personlig og praktisk hjælp. I forbindelse med sikkerhedsstillelse opstår der, ifølge de private leverandører, en forskel mellem kommunale og private leverandører, da de kommunale leverandørers sikkerhed ofte består i tilknytningen til den kommunale myndighed og det kommunale budget. De kommunale leverandørers sikkerhedsstillelse udgør derfor ifølge de private leverandører ikke et ressourcetræk, der kan sammenlignes med de private leverandørers.

Godkendelsesprocedurerne

Flere private leverandører fremhæver det administrative arbejde i forbindelse med godkendelsesprocedurerne, kontraktindgåelse, faktureringskrav og afregning som en barriere. Hovedparten af de private leverandører påpeger, at der er store forskelle i de kommunale myndigheds kvalitetskrav, hvilket ofte gør godkendelsesprocesserne ressourcekrævende.

Det administrative arbejde opleves af de private leverandører som meget tids- og ressourcekrævende. De forskellige kvalitetskrav og kontrakter i kommunerne giver således, ifølge flere private leverandører, en stor arbejdsbyrde, og betragtes som en barriere for især de mindre og mellemstore private leverandører.

De private leverandører af madservice giver udtryk for, at det hæmmer produktionsprocessen, at de kommunale myndigheder stiller forskellige kvalitetskrav. For eksempel vil nogle kommuner betale for tilbehør, mens andre alene vil betale for dele af tilbehøret, og atter andre ikke vil betale for det. Det betyder, ifølge de private leverandører, i praksis, at hvis en leverandør leverer mad i flere kommuner, skal madproduktionen opdeles, hvilket begrænser mulighederne for og fordelene ved stordrift.

De private leverandører fremhæver således, at der generelt mangler ensartethed i kommunernes kvalitetskrav. Dette betyder i praksis, at de private leverandører, der er godkendt i en eller flere kommuner reelt ikke har lettere adgang til at opnå godkendelse i andre kommuner, på trods af at dette allerede forudsættes i lovens bestemmelser.

Priskrav

Kommunalbestyrelsen skal, ifølge reglerne om frit leverandørvalg, mindst én gang årligt revurdere og fastsætte priskrav til leverandører af personlig pleje og praktisk hjælp.

Desuden giver reglerne om frit leverandørvalg de kommunale myndigheder mulighed for at indregne forventet effektivisering i priskravene. Flere af de private leverandører har dog erfaret, at de kommunale myndigheders forventninger til effektivisering ikke altid indfries. Dette betyder, at de stillede priskrav til én eller flere ydelser ikke er i overensstemmelse med de faktiske omkostninger ved leverancen. I sådanne tilfælde kan en ekstraordinær revision af priskravet være nødvendig. Flere private leverandører har imidlertid oplevet, at det alene er den kommunale leverandør, der er blevet kompenseret for underbetalingen med tilbagevirkende kraft, hvilket opleves som konkurrenceforvridende.²³

Andre private leverandører har oplevet, at den kommunale leverandørs underskud bliver dækket af den kommunale myndighed uden en efterfølgende revision af priskravet, hvorfor de private leverandører fortsat bliver underbetalt for leverancen, mens den kommunale leverandør løbende bliver kompenseret, jf. kapitel 5.

Sidstnævnte forhold er imidlertid i modstrid med lovens bestemmelser om ligebehandling af forskellige leverandører.

De private leverandører fremhæver desuden u hensigtsmæssigheder vedrørende reglerne om momskompensation. Efter skattemyndighedernes afgørelse har de private leverandører ikke mulighed for at fradrage købsmoms ved levering af blandt andet hjemmehjælpsydelser. De kommunale leverandører har derimod fortsat mulighed for at få refunderet udgifter til købsmoms via den kommunale momsudligningsordning.

1. maj 2004 blev der derfor indført en momskompensationsordning. Momskompensationsordningen skulle kompensere de private leverandører for momsreglernes konkurrenceforvridende effekter i forbindelse med det frie leverandørvalg. Ordningen opererer med en centralt fastsat momsandel på 2 pct. af det fakturerede beløb, som private leverandører bliver kompenseret for i forbindelse med afregning af hjemmehjælpsydelser.

²³ Jf. i øvrigt kapitel 8, hvor konkurrencerådets anbefalinger herom er beskrevet.

Udgifterne til købsmomsen knytter sig til varer og tjenester som for eksempel kørsel i firmaets biler, rengøringsartikler, råvarer og madproduktionsapparater. De private leverandører mener generelt, at de har større udgifter til købsmoms end kompensationen på 2 pct. De private leverandører vurderer derfor, at de generelt lider et tab i forhold til de kommunale leverandører.

Især de private leverandører af madservice oplever det som konkurrenceforvridende, at der er forskelle i de kommunale og private leverandørers mulighed for at få refunderet købsmoms. Disse leverandører mener, at de har væsentlig flere udgifter til varer og tjenester sammenlignet med lønudgifter end svarende til kompensationen på 2 pct. De private leverandører af madservice oplever således, at de har en konkurrenceulempe på omkring 10 pct. i forhold til de kommunale leverandører, der kan få refunderet samtlige udgifter til købsmoms.

Regelsættet

Reglerne om frit leverandørvalg omfatter ikke hjemmesygeplejeydelser. Den enkelte kommunalbestyrelse kan dog selv afgøre, om modtagerne af hjemmesygepleje skal have de samme muligheder for valgfrihed svarende til servicelovens ydelser vedrørende personlig og praktisk hjælp. De private leverandører har givet udtryk for, at det er et fåtal af kommunalbestyrelserne, der har benyttet sig af muligheden for at etablere valgfrihed i hjemmesygeplejen. Flere private leverandører oplever det som en barriere for udviklingen af markedet, herunder for private leverandørers adgang til markedet for personlig pleje, at hjemmesygeplejen ikke obligatorisk er omfattet af valgfrihed. Det skyldes blandt andet, at nogle brugere vælger at forlade de private leverandører, hvis de visiteres til hjemmesygepleje, eller helt fravælger de private leverandører, da de ikke kan tilbyde helhedsorienteret pleje.

Ifølge reglerne om frit leverandørvalg er beboere i plejehjem og lignende boligenheder ikke omfattet af retten til selv at vælge leverandør af hjemmehjælpsydelser. Det opleves ligeledes af flere private leverandører som en barriere for tilgangen til markedet for hjemmeplejeydelser. Mange af de private leverandører peger på, at de kan se væsentlige fordele ved at have base på et lokalt plejehjem eller plejecenter, således som den kommunale leverandør har det.

Enkelte af de private leverandører har haft oplevelser med borgere, der har misbrugt leverandøren. For eksempel har en privat leverandør oplevet, at en borger har misbrugt en medarbejders navn i en bedragerisag, hvorefter leverandøren ikke har haft mulighed for efterfølgende at opsige kunden. I sådanne tilfælde oplever den private leverandør loven som utilstrækkelig, da leverandørerne på nuværende tidspunkt ikke har mulighed for at opsige en kontrakt med en borger eller frasige sig at levere ydelser til en borger.

Ligeledes oplever enkelte private leverandører loven utilstrækkelig i forbindelse med både almindelig rådgivning fra de kommunale myndigheder angående forespørgsler fra blandt andet en borger og afgørelse af tvister omkring for eksempel kontraktlige forhold. De private leverandørers erfaring på nuværende tidspunkt er, at en forespørgsel eller en sag i nogle kommuner kan tage op til et år, før den er færdigbehandlet. Dette betragtes af de private leverandører som hæmmende for borgernes retssikkerhed og leverandørens videre udvikling.

7.3 Barrierer relateret til kommunernes implementering af loven

I Ankestyrelsens undersøgelse fra 1. halvdel af 2004 blev det belyst, at kommunerne generelt har gjort en stor indsats for at implementere loven om frit leveran-

dørvalg, herunder ligeledes i forbindelse med adskillelsen af de kommunale myndigheds- og leverandørfunktioner²⁴

Flere private leverandører peger imidlertid på, at de kommunale myndigheders administration af loven ikke i tilstrækkelig omfang støtter op bag udviklingen af markedet. Det er blandt andet i forhold til de kommunale myndigheders informationsforpligtelse, visitators uvildighed, de kommunale myndigheders fastsættelse af rammerne for markedet samt indholdet af kvalitetskravene, de private leverandører påpeger muligheder for forbedringer.

En årsag hertil, skal ifølge nogle private leverandører findes i, at administrationen af loven tager udgangspunkt i den kommunale leverandørs aktiviteter. Ofte har de kommunale myndigheder fastsat kvalitets- og priskravene med udgangspunkt i deres viden om den kommunale leverandørs forhold og ikke i overvejelser om, hvad der skal til, for at tiltrække nye private leverandører.

De kommunale myndigheders informationsforpligtelse

De kommunale myndigheders informationsmateriale om frit valg og de godkendte leverandører skal i forbindelse med afgørelsen om hjælp udleveres til de personer, der er tildelt hjælp efter servicelovens § 71.

Reglerne foreskriver, at den kommunale myndighed skal være opmærksom på, om modtageren af hjælpen er i stand til selv at vælge leverandør eller har svært ved at overskue konsekvenserne af et valg.

Det er imidlertid oplevelsen blandt flere af de private leverandører, at nogle kommunale myndigheder forsømmer deres informationsforpligtelse. Flere af leverandørerne har erfaret, at det ofte alene er de borgere, der har overskud til at læse informationen om frit valg, der får informationen. De, der ikke har overskud til at læse materialet modtager ikke altid information om valgmulighederne. De private leverandørers erfaring er således, at der generelt ikke er tilstrækkelig information til brugerne, og at det således er de brugere, der har de stærkeste pårørende, der reelt får valgmuligheder.

Således oplever de private leverandører ikke, at brugerne altid får tilstrækkelige oplysninger om, at de har mulighed for at vælge mellem forskellige leverandører. Ifølge reglerne skal informationsmaterialet indeholde generelle oplysninger om muligheden for at vælge. Desuden er det i reglerne forudsat, at borgeren foretager sit valg på baggrund af leverandørernes præsentation i informationsmaterialet.

Flere af de private leverandører gav ved interviewene udtryk for, at dette ikke er tilstrækkeligt. Brugerne får ikke altid læst materialet, eller også kan de ikke huske det. Derfor bør det ifølge de private leverandører pålægges visitatorerne mundtligt at informere borgeren om, at de har mulighed for at vælge mellem forskellige leverandører.

Som alternativ foreslår en privat leverandør, at den kommunale myndighed sender et brev til brugeren, før valget skal tages, hvor borgeren kan se, hvilke leverandører borgeren kan vælge imellem. På den måde, mener den private leverandør, at borgeren i ro og mag, eventuelt med en pårørende, kan vurdere valgmulighederne.

Ifølge reglerne om frit leverandørvalg skal de kommunale myndigheder i samarbejde med leverandørerne udarbejde og ajourføre informationsmateriale om alle

²⁴ Ankestyrelsen, ”Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner”, juni 2004.

de leverandører, der er godkendt eller indgået kontrakt med om levering af personlig og/eller praktisk hjælp. Informationsmaterialet skal dels indeholde en grundig præsentation af de enkelte leverandører, dels indeholde generelle oplysninger om muligheden for at vælge leverandør, herunder muligheden for at skifte leverandør.

I de kommuner, hvor kommunalbestyrelsen har valgt at bruge godkendelsesordningen, foreskriver reglerne om frit leverandørvalg, at det må forventes, at der kan ske ændringer i informationsmaterialet op til fire gange årligt i forbindelse med den kvartalsvise godkendelse af nye leverandører. Ud over disse overordnede principper, er der ingen nærmere retningslinjer i lovgivningen for, hvordan informationsmaterialet skal udformes. Hvis de overordnede hensyn med informationsmaterialet er tilgodeset, er det således op til kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune at beslutte, hvordan materialet skal se ud.

I relation hertil er det de private leverandørers opfattelse, at de kommunale myndigheder forsømmer deres informationsforpligtelser. Leverandørerne oplever, at det ofte er vanskeligt at få formidlet nye oplysninger fra firmaet ud til brugerne. Det opleves, at de private leverandører generelt skal afvente det tidspunkt, der passer den kommunale myndighed. Ligeledes fremhæves nogle kommuners stramme regler for udformningen af materialet, der blandt andet kan betyde, at leverandøren ikke må anvende billeder, farver eller særlige formuleringer. Det opleves således som en barriere for markedsføringen, at leverandørerne alene kan målrette markedsføringen til målgruppen via kommunens informationsmateriale, jf. kapitel 3.

Desuden oplever flere private leverandører, at der er ulige konkurrencevilkår i forbindelse med de kommunale og private leverandørers mulighed for en målrettet markedsføring til kundekredsen. Den kommunale leverandør fungerer både som leverandør af fritvalgsydelser og som udbyder af hjemmesygepleje og terapiydelser. Denne dobbelte funktion giver den kommunale leverandør adgang til registre med oplysninger om brugerne, som de private leverandører ikke har adgang til. I den forbindelse har de private leverandører oplevelsen af, at nogle kommunale leverandører anvender disse oplysninger til målrettet markedsføring. Blandt andet er oplevelsen, at nogle kommunale leverandører markedsfører sig via den kommunale borgerinformation til brugerkredsen, jf. kapitel 3.

Hertil skal det imidlertid bemærkes, at det ikke er tilladt for hverken kommunale eller private leverandører at anvende personoplysninger om hjemmehjælpsmodtagerne, hvis oplysningerne skal bruges af leverandøren til at udsende brochurer eller på anden måde indgå i en målrettet markedsføring af leverandørvirksomheden.

Visitators myndighedsudøvelse

Reglerne om frit leverandørvalg forudsætter en adskillelse af de kommunale myndigheds- og leverandørfunktioner.

En af hensigterne hermed er, at adskillelsen skal sikre habiliteten i kommunens visitationsafgørelser og andre beslutninger. Dette er blandt andet væsentligt for at sikre ligebehandling af leverandørerne.

Ankestyrelsens undersøgelse fra 1. halvdel af 2004 viste, at langt hovedparten af landets kommuner har foretaget denne adskillelse i praksis.²⁵ Langt hovedparten af de 22 private leverandører oplever imidlertid ikke at adskillelsen i alle kommu-

²⁵ Ankestyrelsen, "Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner", juni 2004.

ner er foretaget reelt, og de oplever, at den kommunale leverandør fortsat er en del af den kommunale myndighed, jf. kapitel 6.

De private leverandører vurderer, at kommunernes dobbelte funktion som myndighed/samarbejdspartner og leverandør/konkurrent udgør en barriere for udviklingen af markedet. Flere private leverandører oplever således, at en del af de kommunale myndigheder betragter de private leverandører som konkurrenter frem for samarbejdspartnere.

I forlængelse af ovennævnte vurderer hovedparten af de private leverandører, at visitatorerne har en betydende rolle for udvikling af markedet for hjemmeplejeydelser. Det er visitator, der står for den første kontakt med borgeren, og som neutralt skal præsentere borgeren for valgmulighederne og leverandørerne. Mange private leverandører mener, at visitator ofte har afgørende indflydelse på borgernes valg af leverandør. Endvidere oplever flere af de private leverandører, at visitators holdning til det frie valg og private leverandører ofte har en afsmittende effekt på visitators udmeldinger til borgerne. Således har flere private leverandører den opfattelse, at visitatorerne ikke i alle tilfælde optræder uvildigt, og at visitators holdning til private leverandører og frit valg generelt er afgørende for brugernes valg af leverandør.

Enkelte private leverandører har af nogle af brugerne fået oplyst, at visitatorerne prøver at påvirke kunderne, når de skal vælge leverandør. For eksempel har de private leverandører kendskab til, at en visitator har oplyst kunder om, at de ikke kan beholde plejedelen, hvis de skifter til en privat leverandør. Lovens bestemmelser foreskriver imidlertid ingen konsekvenser ved eller grænser for brugernes valgmulighed og skift af leverandør.

Nogle private leverandører har erfaret, at den kommunale myndighed og leverandør har forsøgt at tale borgeren fra at skifte til privat leverandør på en sådan måde, at nogle af brugerne var bange for konsekvenser, hvis de skiftede leverandør. Nogle borgere, der i første omgang var blevet talt fra at skifte, havde efterfølgende lavet en fuldmagt til leverandøren, således at firmaet på borgerens vegne kunne kontakte den kommunale myndighed om, at borgeren ville skifte til privat leverandør.

Ifølge reglerne skal den kommunale myndighed sørge for, at de opdaterede informationsmateriale udleveres til alle de modtagere af hjælp efter servicelovens § 71, der er omfattet af de ændrede valgmuligheder.

Nogle af de private leverandører har dog erfaret, at en visitator har tilbageholdt informationsmaterialet, som skulle udsendes i forbindelse med visitationen. De private leverandører oplever, at materialet bliver liggende hos den kommunale myndighed og kun udleveres, hvis kunden efterlyser det.

Hertil foreskriver lovens bestemmelser, at informationsmaterialet i forbindelse med afgørelsen om hjælpen skal udleveres til de personer, der er tildelt hjælp efter servicelovens § 71.

Desuden påpeger flere private leverandører, at det kommunale hjemmeplejepersonale samt visitatorerne ofte mangler korrekt information om frit valg. Flere private leverandører har erfaret, at det kommunale personale har givet borgerne forkert vejledning omkring blandt andet konsekvenser i forbindelse med skift af leverandør.

Endelig anfører flere af de private leverandører, at den kommunale leverandør i flere situationer bliver favoriseret af den kommunale myndighed, og således har de private leverandører en opfattelse af ulig konkurrence.

Blandt andet nævnes det ofte i interviewene, at visitator menes at have tætte personlige forbindelser til den kommunale leverandør, for eksempel hvor visitator tidligere har haft ansættelse i den kommunale hjemmepleje. De private leverandører mener årsagen til, at visitatorerne ofte har svært ved at praktisere adskillelsen mellem myndighed og leverandør, er de indgroede traditioner og kulturer der omfatter den kommunale hjemmepleje.

En anden årsag til opfattelsen er ifølge mange af de private leverandører, at visitationen og kontrollen fortsat er placeret i kommunalt regi. Ved interviewene blev nævnt, at nogle kommuner i myndighedsfunktionen synes at være mere effektive i kontrollen af kvalitetskravenes overholdelse, når det drejer sig om en privat leverandør, end når der er tale om den kommunale leverandør, jf. kapitel 5.

Men flere af de private leverandører har også haft oplevelser af, at leverandørerne i nogle kommuner behandles forskelligt både i lokalpolitiske udmeldinger og af myndighedsfunktionen. En enkelt privat leverandør berettede om tilfælde af fordeling, der oplevedes som magtfordrejning.

Fastsættelse af rammerne for markedet

De kommunale myndigheder har mulighed for at fastlægge rammerne for markedet for hjemmeplejeydelser. Blandt andet kan kommunalbestyrelsen beslutte, om leverandørerne skal forpligte sig til at levere til alle brugere, som er visiteret til ydelser inden for leverandørens forsyningsområde, eller om leverandørerne kan skrive kontrakt for enkelte distrikter.

Af Ankestyrelsens landsdækkende undersøgelse fra 1. halvdel af 2004²⁶ fremgik det, at langt hovedparten af landets kommunale myndigheder kræver, at leverandøren skal kunne levere ydelser til alle brugere i kommunen. De 22 private leverandører oplever generelt kravet om at levere i hele kommunen som en barriere især i opstartsfasen, hvor leverandørens kundegrundlag er begrænset. Når leverandøren skal levere ydelser i hele kommunen, vil kørselsafstandene mellem kunderne i starten ofte være lange, og derfor vil det ofte ikke være rentabelt for leverandøren.

For at sikre bredden i leverandørkredsen skal kommunalbestyrelsen, ifølge reglerne om frit leverandørvalg, som minimum fastsætte særskilte kvalitetskrav for den personlige pleje, madservice med udbringning, madservice uden udbringning og for den øvrige praktiske hjælp.

En række kommunale myndigheder stiller i forlængelse heraf krav om, at leverandørerne skal kunne levere personlig pleje hele døgnet. Ifølge de private leverandører afholder dette krav i nogle kommuner især mindre og mellemstore private leverandører fra at søge godkendelse til personlig pleje. De private leverandører giver udtryk for, at flere private leverandører især i opstartsfasen ikke har tilstrækkelige ressourcer til at varetage døgnplejen.

Således betragtes de kommunale myndigheders krav om, at leverandørerne skal kunne godkendes til personlig pleje i hele døgnet som en barriere for de private leverandørers udvikling til plejedelen.

²⁶ Ankestyrelsen, 'Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner', juni 2004.

Enkelte private leverandører har erfaret, at nogle kommunale myndigheder stiller krav om, at borgeren ikke må have forskellige leverandører til henholdsvis praktisk hjælp og personlig pleje. De kommunale myndigheders begrundelse herfor anføres at være, at antallet af personer i borgernes hjem således begrænses. De private leverandører oplever dog, at de kommunale myndigheder begrænser brugernes frie valg til at kunne beholde en privat leverandør, hvis pågældendes plejebehov øges, hvilket ifølge leverandørernes opfattelse stemmer dårligt med begrundelsen om færrest mulige personer i borgerens hjem.

Hertil skal det bemærkes, at dette kommunale krav er i modstrid med reglerne om frit leverandørvalg, da der ikke må stilles krav om, at borgeren skal have samme leverandør til personlig pleje og praktisk hjælp. Således må kommunalbestyrelsen ikke indføre begrænsninger i modtagerens valgfrihed.

Kvalitetskrav

Ifølge reglerne om frit leverandørvalg forpligtes kommunalbestyrelsen til at fastsætte og offentliggøre kvalitetskrav til leverandørerne af personlig og praktisk hjælp. Reglerne forudsætter, at kvalitetskravene skal være saglige, konkrete og velunderbyggede, og ikke må være konkurrenceforvridende, og således må enkelte leverandører ikke gives konkurrencemæssige fordele frem for andre leverandører.

Generelt oplever de private leverandører ikke, at de kommunale myndigheders kvalitetskrav er for omfattende eller svært forståelige. Kvalitetskravenes omfang opleves således som udgangspunkt ikke som en barriere for udviklingen af markedet i den enkelte kommune.

Dog påpeger hovedparten af de private leverandører, at der er store forskelle i de kommunale myndigheders kvalitetskrav, hvilket kan gøre godkendelsesprocesserne ressourcetrækkende når en leverandør vil søge godkendelse i flere kommuner. I den forbindelse savner nogle af de private leverandører tilstrækkelig informations fra Fritvalgsdatabasen.

Desuden opleves nogle af de kommunale myndigheders krav om blandt andet personalets uddannelsesniveau og IT krav ikke som saglige og velunderbygget, men nærmere som urimelige og rigide.

Uddannelseskrav

Kommunalbestyrelsen skal via kvalitetskravene skabe sikkerhed for, at leverandørerne kan efterleve de afgørelser, der er truffet om hjælp efter servicelovens § 71 og hjælpens udførelse. Det betyder blandt andet, at kommunalbestyrelsen skal stille krav om, at leverandøren skal stille et beredskab til rådighed for at sikre leveringen af de ydelser, der er truffet afgørelse om, og for at sikre at aftalen om levering af ydelser overholdes, jf. bekendtgørelsen § 9, stk. 1.

I kvalitetskravene er det ofte et eksplicit krav fra de kommunale myndigheder, at leverandørerne som led i leverancen skal observere ændringer i brugernes tilstand og behov og meddele disse til myndighedsfunktionen, i det omfang ændringerne skønnes at kunne give anledning til overvejelser om revurdering. Dette observationskrav er ofte koblet med krav om, at leverandørens personale har den fornødne social- og sundhedsfaglige uddannelse.

Knapt en tredjedel af de private leverandører oplever imidlertid, at nogle kommunale myndigheder stiller strengere uddannelseskrav til det personale, der leverer

praktisk hjælp, end den kommunale leverandør selv er i stand til at opfylde. Nogle kommunale myndigheder har som godkendelseskrav, at omtrent hele personalegruppen til praktisk hjælp har en Social- og Sundhedsuddannelse. Det betyder, at en række mindre og mellemstore private leverandører med praktisk hjælp som speciale afskæres fra at søge om godkendelse i disse kommuner. SOSU-personale er ligeledes dyrere at aflønne og ønsker generelt, ifølge de private leverandører, andre arbejdsfunktioner end rengøringsdelen alene. Dette krav oplever leverandørerne ikke som sagligt og velunderbygget, da det opleves som tilstrækkeligt med enkelte SOSU-uddannede medarbejdere, hos hvem de øvrige medarbejdere kan søge sparring.

Det skal bemærkes, at de kommunale myndigheder ikke må stille forskellige krav til den kommunale leverandør og de private leverandører. Dernæst foreskriver reglerne, at de kommunale myndigheder ikke må stille krav om, at leverandøren skal have det krævede personale på ansøgningstidspunktet, og endelig at uddannelseskravene skal være sagligt begrundet.

Krav om IT opkobling

Ifølge reglerne om frit leverandørvalg kan kommunalbestyrelsen stille krav om, at dokumentation, kommunikation med og indberetning til den kommunale myndighed sker på en bestemt måde, eksempelvis via elektronisk indberetning eller lignende.

Flere kommunale myndigheder stiller krav om, at leverandører, der leverer personlig pleje, skal være koblet på kommunens omsorgs- og journalsystem. Dette krav betragtes som udgangspunkt som positivt af de private leverandører, da det letter kommunikationen mellem leverandøren og myndigheden. Det opleves imidlertid som uhensigtsmæssigt af de private leverandører. Nogle kommuner kræver med baggrund i persondataloven, at den opkoblede computer ikke må anvendes til andre formål af hensyn til datasikkerheden. Ifølge de private leverandører betyder dette i praksis, at de skal stille en computer til rådighed til hvert system, hvorfor det kan kræve adskillige computere at levere i flere kommuner.

Andre forhold

Ankestyrelsens landsdækkende undersøgelse fra 1. halvdel af 2004²⁷ viste, at de kommunale myndigheder i overvejende grad anvender forskellige afregningsprincipper over for den kommunale leverandør og de private leverandører. Dette resultat skal ses i forhold til, at reglerne om frit leverandørvalg fordrer, at den kommunale myndighed skal sikre lige vilkår for den kommunale leverandør og de private leverandører.

Samtlige 22 private leverandører afregnes via taxameterafregning, men et fåtal har kendskab til hvorledes den kommunale leverandør bliver afregnet, jf. kapitel 5. Denne uigennemsigthed oplever de private leverandører generelt som uhenigtsmæssig i forbindelse med konkurrencesituationen og sikringen af lighedsprincippet.

Godt en tredjedel af de private leverandører oplever, at kommunale myndigheder afregner leverandørerne for sent i forhold til det kontraktligt indgåede. De private leverandører udtrykker, at forsinkede betalinger hæmmer muligheden for at drive virksomhed. Flere private leverandører har erfaret, at de har fået deres betaling væsentligt senere end kontraktligt aftalt, og i enkelte tilfælde flere måneder efter.

²⁷ Ankestyrelsen, 'Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner', juni 2004.

Fritvalgsdatabasen

Socialministeriet etablerede Fritvalgsdatabasen i forbindelse med ikrafttrædelsen af reglerne om frit leverandørvalg. Fritvalgsdatabasen er en database, hvor de kommunale myndigheder elektronisk skal indberette pris- og kvalitetskrav samt oplysninger om de leverandører, der er godkendt til at levere ydelser. Kommunalbestyrelsen forpligtes til at offentliggøre kravene samt de godkendte leverandører gennem indberetning til Fritvalgsdatabasen. Databasen administreres af Styrelsen for Social Service.

Flere private leverandører påpeger, at de kommunale myndigheder generelt ikke opdaterer pris- og kvalitetskrav samt oplysninger om godkendte leverandører. De private leverandører udtrykker således, at databasen ikke kan bruges efter hensigten. Desuden påpeger flere private leverandører, at Fritvalgsdatabasen er svært tilgængelig. Blandt andet nævnes det, at de kommunale myndigheders priskrav generelt bliver indberettet efter forskellige forudsætninger, så det opleves som umuligt for leverandørerne at sammenligne kommunernes priser.

De private leverandører, der leverer madservice, oplever ikke, at der er overensstemmelse mellem, hvordan de kommunale myndigheder opdeler priserne for mad. For eksempel samler nogle kommunale myndigheder hovedret og baret i prisberegningerne, hvor andre deler dem. De private leverandører foreslår derfor, at der indføres standarder for, hvordan priserne skal opgøres, således at der er en vis sammenlignelighed. På den måde vurderer de private leverandører, at databasen kan blive et mere overskueligt og let tilgængeligt redskab for leverandørerne.

8 De private leverandørers forslag til ændringer

I forlængelse af de barrierer og uhensigtsmæssigheder i fritvalgsordningen, som de 22 private leverandører har givet udtryk for, jf. kapitel 7, er de private leverandører tilsvarende kommet med en række forslag til ændringer i fritvalgsordningen, som de vurderer, vil fremme udviklingen af markedet for hjemmeplejeydelser.

Konklusionerne i dette kapitel er blandt andet følgende:

- De private leverandører foreslår en standardiseret godkendelsesprocedure af leverandører
- De private leverandører foreslår, at der sættes grænser for sikkerhedsstillelse
- De private leverandører foreslår, at hjemmesygeplejen indgår som en obligatorisk del af fritvalgsordningen i alle kommuner
- Flere af de private leverandører mener, at det vil være en fordel, hvis plejecentre og lignende boligenheder i højere grad indtænkes i fritvalgsordningen
- Flere af de private leverandører påpeger behovet for bredere information om frit valg
- De private leverandører efterlyser større adskillelse af visitation og kommunal leverandør
- De private leverandører foreslår, at der sættes grænser for kvalitetskravene

8.1 Forslag til ændringer

Langt hovedparten af de 22 private leverandører ønsker en standardiseret godkendelsesprocedure af alle leverandører af personlig pleje og praktisk hjælp. Dette udspringer af et ønske om i højere grad at sikre klare og ensartede krav til alle leverandører.

Et flertal af de private leverandører foreslår ligeledes en sikring af adskillelsen af de kommunale myndigheds- og leverandørfunktioner, samt at der sættes grænser for de kommunale myndigheders ret til at kræve sikkerhedsstillelse, jf. tabel 8.1.

Tabel 8.1. Leverandørerne fordelt efter, hvilke ændringer de ønsker i fritvalgsordningen

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Standardiseret godkendelsesprocedure	6	7	7	20
Sikre adskillelse af den kommunale myndighed og leverandør	5	6	6	17
Grænser for sikkerhedsstillelsen	5	3	6	14
Mere information til borgerne	2	3	5	10
Grænser for kvalitetskrav	4	1	0	5
Andre forhold	5	6	6	17

Note: Af de udvalgte leverandører betragtes 8 som mindre leverandører, 7 som mellemstore leverandører og 7 som store leverandører.

Desuden foreslår omtrent halvdelen af de private leverandører, at der gives mere information til borgerne om det frie leverandørvalg. Det fremgår, at især mange af de store private leverandører foreslår, at der sikres mere information til borgerne om det frie valg.

Halvdelen af de mindre private leverandører stiller forslag om, at der sættes grænser for de kommunale myndigheders kvalitetskrav, herunder uddannelseskrav og krav om samme leverandør i borgerens hjem, således at princippet om ligebehandling og saglighed i kravene sikres. Ingen af de store private leverandører udtrykker behov for sådanne grænser.

De private leverandørers bemærkninger til forslag om ændringer inden for fritvalgsordningen kan i lighed med barriererne opdeles i forslag, der relaterer sig til regelsættet om frit leverandørvalg, og til forslag i forbindelse med de kommunale myndigheders implementering og administration af reglerne. Nedenfor uddybes de af de private leverandører fremsatte forslag fordelt på disse to forhold.

8.2 Forslag til ændringer i relation til regelsættet

Som barrierer med tilknytning til de gældende regler anfører de private leverandører blandt andet store forskelle i de kommunale myndigheders godkendelsesprocedurer, herunder i kvalitetskravene, de kommunale myndigheders krav om sikkerhedsstillelse, andre forhold i forbindelse med priskrav samt reglerne i forbindelse med valgfrihed i hjemmesygeplejen samt på plejehjem og lignende boligenheder, jf. kapitel 7.

I forlængelse heraf stiller de private leverandører en række forslag til, hvordan disse barrierer kan reduceres eller nedbrydes. Leverandørernes forslag er blandt andet en standardiseret godkendelsesprocedure, grænser for sikkerhedsstillelsen, bedre kompensation for udgifter til købsmoms, ændre regler om revision af priskrav samt obligatorisk valgfrihed i hjemmesygeplejen samt på plejehjem og lignende boligenheder.

Standardiseret godkendelsesprocedure af leverandører

Hovedparten af de 22 private leverandører anfører, at der er store forskelle i de kommunale myndigheders kvalitetskrav, hvilket ofte gør godkendelsesprocesserne meget ressourcekrævende. Endvidere mener flere af de private leverandører, at de kommunale myndigheder blandt andet via rigide uddannelseskrav og langsomme godkendelsesprocedurer forsøger at begrænse tilgange af private leverandører og udviklingen af markedet for hjemmeplejeydelser.

Hovedparten af de private leverandører efterlyser således større ensartethed i de kommunale kvalitetskrav, og lettere adgangsprocedurer til at opnå godkendelse i kommunerne. Hovedparten af de private leverandører foreslår, at løsningen herpå kunne være en mere centraliseret og standardiseret godkendelsesprocedure og herunder mere ensartede kvalitetskrav, som for eksempel en statslig autorisations- eller certificeringsordning. En standardiseret, eventuelt statslig godkendelse af leverandørerne skulle som udgangspunkt omfatte alle leverandører både kommunale og private.

De private leverandører vurderer, at en standardiseret godkendelsesprocedure ligeledes vil kunne synliggøre og kontrollere, hvordan både de private og de kommunale leverandører opfylder kvalitetskravene.

De private leverandører vurderer, at en øget standardisering vil fremme udbredelsen af det frie valg, og at en forenkling af godkendelsesprocedurerne vil medføre administrativ lettelse for såvel leverandører som for de kommunale myndigheder. En certificeringsordning vil indebære løbende tilsyn og en fornyelsesproces af certifikatet, således at det løbende sikres, at leverandørerne lever op til kravene for certifikatet.

De 2 private leverandører der udtrykker tvivl om, hvorvidt en standardiseret godkendelsesprocedure er ønskelig, anfører, at en standardiseret godkendelsesprocedure kan medføre yderligere krav til leverandørerne. Skulle dette blive tilfældet, vurderer de to private leverandører, at en standardisering risikerer at begrænse især mindre private leverandørers mulighed for godkendelse.

Flere af de private leverandører oplever en standardiseret, fælles godkendelsesprocedure som en naturlig følge af, at alle leverandører skal leve op til samme lovgivning. De private leverandører oplever endvidere, at et certifikat vil kunne give virksomheden pondus og lette det administrative arbejde for især mindre og mellemstore private leverandører i forhold til godkendelsesprocesserne i kommunerne.

Enkelte private leverandører vurderer dog, at en standardiseret godkendelsesprocedure fortsat bør give mulighed for individuelle supplerende krav fra de kommunale myndigheder, således at eventuelle lokale forhold og behov kan indarbejdes. Sådanne krav kan for eksempel indarbejdes i de kontrakter, der indgås med de kommunale myndigheder.

Grænser for sikkerhedsstillelse

For at sikre leveringen af ydelserne i tilfælde af helt uforudsete forhold som konkurs eller lignende, kan kommunalbestyrelsen, ifølge reglerne om frit leverandørvalg, stille krav om, at leverandøren stiller økonomisk sikkerhed i forbindelse med kontraktindgåelsen ud for den forventede omsætning. Der er ingen faste regler for, hvor store beløb der må kræves som sikkerhed, men ifølge bekendtgørelsen til loven skal sikkerhedsstillelsen stå i rimelig forhold til leverandørens forventede omsætning ved levering af personlig pleje og praktisk hjælp.

Hovedparten af de private leverandører foreslår, at de kommunale myndigheders ret til at stille krav om sikkerhedsstillelse revideres.

Nogle private leverandører foreslår, at retten til at stille krav om sikkerhedsstillelse fjernes. De fleste foreslår dog, at sikkerhedsstillelsen knyttes til leverandørens kundevolumen, således at der ikke betales sikkerhedsstillelse i opstartfasen, men først når leverandøren har en vis markedsdel eller et vist antal kunder.

Nogle af de private leverandører foreslår, at der i reglerne om frit leverandørvalg indskrives et maksimum for, hvor stor en sikkerhedsstillelse de kommunale myndigheder har ret til at kræve.

De private leverandører mener, at en ændring af reglerne om sikkerhedsstillelse vil skabe bedre vilkår for markedsudviklingen. Forventningen er, at flere private leverandører vil kunne søge godkendelse i flere kommuner, hvis kravene til sikkerhedsstillelse lempes. Ligeledes forventer de private leverandører, at det vil reducere den uproduktive likviditet, som leverandørerne har bundet, og således åbne op for virksomhedernes udvikling.

Flere kommunale myndigheder omgås dog allerede lovens bestemmelser om, at sikkerhedsstillelsen skal stå i rimelig forhold til leverandørens forventede omsætning, og tilpasser således sikkerhedsstillelsen efter leverandørens kundevolumen.

Andre forslag i relation til regelsættet

Et flertal af de 22 private leverandører fremhæver en række andre forslag til ændringer af reglerne. Formålet er blandt andet at sikre de private leverandører kompensation ved prisrevision samt en bedre kompensation af købsmoms, at hjemmesygeplejen samt plejehjem og lignende boligenheder bliver omfattet af valgfrihed samt om kontraktopsigelse og klagested. Desuden vurderes fordele og ulemper ved godkendelsesordningen contra udbudsordningen.

Sikre kompensation ved prisrevision og bedre kompensation for købsmoms

I visse tilfælde foretager den kommunale myndighed en ekstraordinær revision af priskravene. Typisk hvis det viser sig, at den kommunale leverandørs omkostninger overstiger priskravet. I disse situationer ønsker de private leverandører, at leverandørerne via reglerne om frit leverandørvalg sikres en kompensation i lighed med de kommunale leverandører, således at kommunalbestyrelsen i sådanne tilfælde pålægges at efterbetaler enhver leverandør.

Konkurrencerådet har påtalt denne problemstilling og har anbefalet Socialministeren at ændre reglerne på området.²⁸ Konkurrencerådet anbefaler således, at hvis adgangen til at indregne forventede effektiviseringer skal bevares, og konkurrenceforvridning skal reduceres, så bør reglerne ændres, således at der indføres en pligt for kommunen til at efterbetale de private leverandører i situationer, hvor det viser sig, at priserne har været fastsat for lavt. Rådet foreslår således, at kommunerne kompenserer de private leverandører, hvis timeprisen ikke svarer til den kommunale leverandørvirksomheds faktiske omkostninger ved leverandørvirksomheden. Socialministeren foreslår, at Konkurrencerådets anbefaling blandt andet bliver indarbejdet i revisionen af regelsættet.

Den nuværende momskompensationsordning giver de private leverandører en kompensation på 2 pct. af det fakturerede beløb. De kommunale leverandører får derimod refunderet de faktiske udgifter til købsmoms via den kommunale momsudligningsordning.

De private leverandører forslår på den baggrund, at reglerne om momskompensation revideres, således at de private leverandører får bedre muligheder for kom-

²⁸ Konkurrencerådet har den 29. september 2004 rettet henvendelse til Socialministeren, med henvisning til konkurrencelovens § 2, stk. 5, da det er rådets opfattelse, at de eksisterende regler for kommunernes adgang til at indregne forventede effektiviseringer ved anvendelse af godkendelsesmodellen har skadelige virkninger for konkurrencen.

pensation for købsmomsen. Især fremhæves ønsket af de private leverandører, der primært opererer uden for borgeren hjem såsom madproducenter, der har relativt større udgifter til varer og tjenester.²⁹

Valgfrihed i hjemmesygeplejen og på plejehjem og lignende boligenheder

Reglerne om frit leverandørvalg omfatter ikke hjemmesygeplejeydelser. Den enkelte kommunalbestyrelse kan selv afgøre, om modtagerne af hjemmesygepleje skal have de samme muligheder for valgfrihed svarende til servicelovens ydelser vedrørende personlig og praktisk hjælp.

Flere private leverandører af personlig pleje foreslår, at hjemmesygepleje skal være omfattet af valgfrihed i alle kommuner. De private leverandører mener, det vil være til fordel for markedsudviklingen, og at det desuden vil medvirke til at skabe en mere ligeværdig konkurrence mellem kommunale og private leverandører. Især de større private leverandører ser personlig pleje og sygeplejeydelser som muligheder for udviklingen af deres marked. Desuden vil det give de private leverandører mulighed for at tilbyde brugerne en helhedsorienteret pleje.

Ifølge reglerne om frit leverandørvalg er beboere i plejehjem og lignende boligenheder ikke omfattet af retten til selv at vælge leverandør af hjemmehjælpsydelser.

Flere private leverandører mener imidlertid, at det vil være en fordel for markedsudviklingen, hvis plejehjem og lignende boligenheder blev omfattet af frit valg. De fleste private leverandører har forståelse for, at antallet af leverandører i plejehjem mv. må reguleres. Kun få af de private leverandører mener imidlertid, at et reelt frit valg på plejecentre vil skabe forvirring blandt beboerne som anført af flere kommuner. Flere af de private leverandører foreslår, at hele driften af plejehjemmene i højere grad blev udbudt af de kommunale myndigheder. De private leverandører, der har erfaring med driften af et plejehjem, oplever, at en base på et plejehjem giver et vist fundament samt en minimumsindtjening.

Andre private leverandører foreslår en fritvalgsordning for rengøringsdelen på plejehjem og lignende boligenheder.

Andre foreslår en ordning, hvor to eller flere leverandører deler plejehjemmet i distrikter/afdelinger og leverer ydelser i hvert sit ”distrikt” af plejehjemmet. Dette vil ikke i sig selv føre til et reelt frit valg på plejehjemmene, men vil, efter de private leverandørers vurdering, åbne yderligere for de private leverandørers markedsudvikling.

Øgede muligheder for markedsføring

Flertallet af de private leverandører, efterspørger mulighed for at få adgang til den kommunale myndigheds oplysninger om, hvem der er visiteret til personlig pleje og praktisk hjælp herunder madservice.

De kommunale myndigheder må ikke udlevere lister med personoplysninger over hjemmehjælpsmodtagere i kommunen til leverandører, hvis oplysningerne skal bruges af leverandøren til at udsende brochurer eller på anden måde indgå i en målrettet markedsføring af leverandørvirksomheden. Disse begrænsninger gælder ligeledes i forhold til den kommunale leverandør.

²⁹ Socialministeriet har oplyst, at der i et samarbejde mellem Socialministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet arbejdes på at finde en løsning på momsproblematikken, som sikre lige konkurrenceforhold blandt alle leverandører af hjemmehjælp. Der forventes en løsning herpå i begyndelsen af 2005.

Dette betyder ifølge de private leverandører i praktisk, at de ikke har mulighed for at målrette markedsføringen direkte til kundekredsen. De private leverandører ønsker imidlertid en øget mulighed for, at de selv kan henvende sig direkte til målgruppen eller få den kommunale myndighed til – eventuelt mod betaling – at forestå denne kontakt i stedet for at skulle udsende materiale til samtlige borgere i kommunen.

Kontraktopsigelse og klagemulighed

Enkelte private leverandører ytrer ønske om, at leverandørerne i reglerne får mulighed for at opsige en kontrakt med en borger eller frasige sig at levere ydelser til en borger. De private leverandører påpeger dog, at muligheden for opsigelse af kontakten med en borger alene skal være en sidste udvej, og at hvert tilfælde skal vurderes i samarbejde med de kommunale myndigheder.

Enkelte private leverandører efterlyser et klagested, hvor leverandøren hurtigt og uvildigt kan få afgjort tvister den kommunale myndighed og leverandøren imellem, herunder både rådgivning i forbindelse med forespørgsler fra borgere og uenigheder om blandt andet kontraktlige forhold. De private leverandørers erfaring på nuværende tidspunkt er, at en sag kan tage op til et år, før den er færdigbehandlet i nogle kommuner.

8.3 Forslag til ændringer i relation til kommunernes implementering

Af barrierer i relation til de kommunale myndigheders implementering af reglerne om frit leverandørvalg anfører de private leverandører blandt andet de kommunale myndigheders informationsforpligtelse, den kommunale myndigheds uvildighed, de kommunale myndigheders fastsættelse af rammerne for markedet samt kvalitetskrav, jf. kapitel 7.

I forlængelse heraf stiller de private leverandører en række forslag til, hvordan disse barrierer kan nedbrydes. Disse forslag er primært forslag til, hvorledes de kommunale myndigheder kan forbedre markedsudviklingen ved at ændre praksis for administrationen af fritvalsordningen. Men en række af forslagene kan ligeledes reguleres via reglerne om frit leverandørvalg. De private leverandørers forslag er blandt andet mere information til borgerne, større adskillelse af de kommunale myndigheds- og leverandørfunktioner samt fastsættelse af grænser for de kommunale myndigheders kvalitetskrav.

Mere information til borgerne

Flere private leverandører foreslår en bredere borgerinformation til fremme af markedsudviklingen – for eksempel med de pårørende som målgruppe. Der efterlyses mere og bedre information til borgerne og deres pårørende fra neutralt og centralt statsligt plan om det frie valg i form af for eksempel tv-spots.

De private leverandører vurderer, at en landsdækkende kampagne om frit valg ville gøre borgerne opmærksomme på, at der blandt andet via de kommunale myndigheders tilsyn er en stor tryghed uanset borgerens valg af leverandør.

Ligeledes foreslår flere private leverandører, at de kommunale myndigheder i højere grad synliggør overfor borgerne, hvilke krav leverandøren opfylder for at blive godkendt i kommunen. De private leverandører mener, at det blandt andet vil kunne bidrage til at afmystificere det frie valg og skabe større tryghed i valgssituationen.

Større adskillelse af den kommunale myndighed og leverandør

Flertallet af de private leverandører giver udtryk for, at der er behov for yderligere at sikre adskillelsen af de kommunale myndigheds- og leverandørfunktioner. Især fremhæves problemstillingen med visitators uafhængige myndighedsrolle contra rollen som kollega til personalet i den kommunale hjemmepleje.

Flere af de private leverandører foreslår, at visitatorerne gøres helt uafhængige af kommunerne. De private leverandører stiller en række forslag til, hvorledes denne uafhængighed kan gennemføres. For eksempel nævnes, at visitationen kan lægges ud til selvstændige virksomheder, eller at visitator tilknyttes en central instans. Et andet af de private leverandørers forslag indebærer obligatorisk undervisning af visitatorerne i blandt andet deres pligter som myndighedsudøver, herunder den neutrale formidling til borgerne om det frie valg. Visitatorernes uvildighed betragtes som afgørende for udviklingen af markedet.

Flertallet af de private leverandører foreslår, at der generelt bør være en større manifestation af adskillelsen af de kommunale myndigheds- og leverandørfunktioner, således at holdningen herom bliver indarbejdet i hele den kommunale organisation.

I den forbindelse efterlyser de private leverandører generelt mere information til de kommunalt ansatte hjemmehjælpere, hjemmesygeplejersker og visitatorer om fritvalgsordningen. Flere private leverandører har oplyst, at borgere er blevet misinformeret om blandt andet konsekvenser ved at skifte leverandør, eller at visitatorerne ikke har været tilstrækkelig informeret om reglerne.

Med baggrund i de private leverandørers udtalelser kan det konstateres, at det ikke så meget er den fysiske placering af visitationen, der er afgørende, men at der i højere grad er et behov for, at de kommunale myndigheder udsende et klart signal om ligeværdighed og uvildighed i behandlingen af de private og kommunale leverandører.

Grænser for kommunernes kvalitetskrav

De private leverandører efterspørger større ensartethed i kommunernes kvalitetskrav. Dette udspringer af en oplevelse af, at princippet om ligebehandling af leverandørerne ikke i alle tilfælde overholdes. Nogle kommuners kvalitetskrav opleves således ikke som saglige og velunderbygget.

De private leverandører foreslår, at de kommunale myndigheder på flere områder lempet kvalitetskravene, eller at der fastsættes grænser for kravene, således at kravene alene medvirker til at sikre en høj kvalitet i hjemmeplejen og ikke hæmmer markedsudviklingen. Herunder foreslås, at der blandt andet sættes grænser for de kommunale myndigheders krav om personalets uddannelsesniveau ved levering af praktisk hjælp og vedrørende krav om samme leverandør i borgerens hjem.

Endvidere efterlyser enkelte private leverandører af madservice, at de kommunale myndigheders krav til madportionerne i højere grad standardiseres på tværs af kommunegrænserne. Der er produktionsfordele ved at have ens store og små portioner, ens forhold for tilbehør og kravspecifikationer til alle leveringsformer for eksempel kølemad og varm mad. De private leverandører vurderer, at dette også vil kunne skabe bedre mulighed for stordriftsfordele ved madproduktion, når leverandøren er godkendt i flere kommuner.

Grænser for uddannelseskra

En række private leverandører foreslår, at de kommunale myndigheder er mindre rigide i deres krav om, hvor stor en procentdel af leverandørens ansatte, der skal have en Social- og Sundhedsuddannelse, især i forbindelse med levering af praktisk hjælp. Leverandørerne udtrykker forståelse for, at kravet skal afspejle, at personalet blandt andet skal observere ændringer i brugerens plejebehov. Flere af leverandørerne mener dog, at dette kan sikres ved, at en mindre procentdel af medarbejderstaben har en social- og sundhedsfaglig uddannelse, som de øvrige medarbejdere kan søge sparring hos.

De private leverandører vurderer, at det vil åbne markedet for flere mindre og mellemstore private leverandører af praktisk hjælp.

Som alternativ til uddannelseskraene foreslår enkelte private leverandører, at den kommunale myndighed kunne stille krav om, at leverandørens personale skal gennemgå et introduktionsforløb.

Grænser for krav om samme leverandør i borgerens hjem

Enkelte private leverandører foreslår, at de kommunale myndigheder opgiver deres krav om, at en borger skal have samme leverandør til praktisk hjælp og personlig pleje. Således foreslås det, som foreskrevet i reglerne, at borgeren bibeholder valgfriheden uanset plejebehovet, således at det er muligt at beholde en leverandør, der alene leverer praktisk hjælp, til trods for at borgerens plejebehov forøges til personlig pleje.

Hertil skal det bemærkes, at dette kommunale krav er i modstrid med reglerne om frit leverandørvalg, da der ikke må stilles krav om, at borgeren skal have samme leverandør til personlig pleje og praktisk hjælp. Reglerne foreskriver, at et af formålene med reglerne om frit leverandørvalg er at give brugerne valgmuligheder mellem så mange kvalificerede leverandører som muligt. Således må kommunalbestyrelsen ikke indføre begrænsninger i modtagerens valgfrihed. Derfor skal kvalitetskravene fastsættes således, at der skabes de bedst mulige betingelser for, at en bred vifte af leverandører kan opnå kommunalbestyrelsens godkendelse.

Grænser for rammerne for markedet

Flere private leverandører foreslår, at samtlige kommunale myndigheder differentierer kvalitetskravet om personlig pleje, således at ydelseskategorien opdeles i pleje i dagtimer, aften og nat. De private leverandører vurderer, at det vil forbedre især de mindre og mellemstore private leverandørers mulighed for at udbyde personlig pleje, da disse leverandører ofte ikke i opstartsfasen har de påkrævede ressourcer til at varetage personlig pleje hele døgnet.

Desuden foreslår flere private leverandører, at de kommunale myndigheder i langt større grad giver leverandørerne mulighed for at levere ydelser i mindre distrikter. De private leverandører vurderer, at det generelt vil åbne for især de mindre private leverandørers muligheder for at søge godkendelse i en kommune i opstartsfasen, hvis leverandøren kunne vælge ind på små distrikter, det vil sige geografisk mindre områder. Blandt andet vurderer de private leverandører af madservice, at det vil være en fordel for udviklingen af markedet, hvis for eksempel cafeterier og hoteller kunne begrænse leveringen til et nærområde.

Andre forslag i relation til kommunernes implementering af loven

Flere private leverandører efterlyser, at der skabes større klarhed og gennemsigtighed om, hvad der medregnes i de kommunale myndigheders priskrav. Der ønskes

skes således større synlighed om, hvor meget der er indregnet til for eksempel administration, udførelsen af ydelsen, kørsel, husleje osv.

Desuden foreslår enkelte private leverandører, at den private leverandør afregnes via et månedligt á conto beløb, når denne har været aktiv på markedet i en periode. De private leverandører vurderer, at det vil sikre en mere lige behandling af kommunale og private leverandører, og at det kan afhjælpe oplevelser med de kommunale myndigheders forsinkede afregning til leverandørerne.

8.4 Godkendelsesordning contra udbudsordningen

Ifølge reglerne om frit leverandørvalg skal kommunalbestyrelsen skabe adgang for kvalificerede leverandører, enten ved at godkende og indgå kontrakt med alle kvalificerede leverandører, den såkaldte godkendelsesmodel, eller ved at bringe leverandør opgaverne i udbud, den såkaldte udbudsmodel.

Har en kommunalbestyrelse besluttet at anvende godkendelsesmodellen, betyder det, at alle leverandører, der opfylder de fastsatte kvalitets- og priskrav, har ret til at blive godkendt som leverandør i kommunen.

Har en kommunalbestyrelse besluttet at anvende udbudsmodellen, medfører dette, at antallet af leverandører bliver begrænset til mellem to og fem leverandører inden for hver ydelseskategori. For madservice er der dog ikke i reglerne fastsat et maksimum for antallet af udbydere.

Ankestyrelsens landsdækkende undersøgelse fra 1. halvdel af 2004³⁰ viste, at størstedelen af landets kommunalbestyrelser (95 pct.) har besluttet at anvende godkendelsesmodellen.

De fleste af de 22 private leverandører oplever godkendelsesordningen som mest fordelagtig. Godt en femtedel af de private leverandører foretrækker udbudsordningen, jf. tabel 8.2.

De private leverandørers vurdering kan muligvis også skyldes, at de kommunale myndigheder i overvejende grad har valgt at anvende godkendelsesmodellen³¹, hvorfor få af leverandørerne har haft erfaring med udbudsmodellen. 20 af de 22 private leverandører har således alene haft erfaringer med godkendelsesmodellen, hvor 2 af leverandørerne har budt ind via en udbudsrunde.

Tabel 8.2. Leverandørerne fordelt efter om de foretrækker udbuds- eller godkendelsesordningen

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Udbudsordningen	0	1	4	5
Godkendelsesordningen	5	2	2	9
Mulighed for begge ordninger	2	2	1	5
Ved ikke	1	2	0	3
I alt	8	7	7	22

Det skal bemærkes, at de mindre private leverandører især foretrækker godkendelsesordningen, mens de store private leverandører især foretrækker udbudsordningen.

³⁰ Ankestyrelsen, 'Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner', juni 2004.

³¹ Jf. Ankestyrelsens undersøgelse: 'Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner', juni 2004.

Flere af de private leverandører, der foretrækker godkendelsesordningen, begrundet dette med en opfattelse af, at alle leverandører som udgangspunkt stilles lige i godkendelsesordningen. Nogle af de mindre leverandører mener, at de ville være ude af stand til at deltage i et udbud med mindre de søger professionel assistance. Enkelte private leverandører mener, at godkendelsesordningen bevirker, at der undgås priskrig mellem leverandørerne, som kan gå udover kvaliteten.

De private leverandører af madservice foretrækker i højere grad udbudsordningen, da leverandøren ved et udbud har mulighed for at påvirke vilkårene i kontrakten. En udbudsordning opleves i højere grad som en forhandlingsituation, hvor den kommunale myndighed er modtagelig for leverandørens forslag. En privat leverandør fremhæver i relation hertil, at det kan være problematisk at leve op til nogle af den kommunale myndigheds krav om for eksempel at levere varm mad både dag og aften, da det ikke er rentabelt i de små kommuner med et relativt lille kundegrundlag.

Hertil skal det imidlertid bemærkes, at de kommunale myndigheder ifølge reglerne om frit leverandørvalg ikke må stille krav om produktionsformen og leveringsform, det vil sige om kølemad for eksempel skal kunne leveres varmt.

Mange af de barrierer, som de private leverandører fremhæver knytter an til godkendelsesmodellen og kommunernes administration heraf, for eksempel de træge og bureaukratiske godkendelsesprocedurer, som i udbudsmodellen i højere grad erstattes af en forhandling om de kontraktlige vilkår.

9 Perspektiver for fremtiden

De 22 private leverandører har under interviewrunden generelt givet udtryk for positive forventninger til fremtidens marked for hjemmeplejeydelser og fremtidens modtagere af hjemmepleje. De private leverandører har desuden oplyst, hvilke markedsområder de forventer mest af, herunder hvilke roller de selv forventer at have i fremtiden.

De private leverandører har også givet udtryk for deres forventninger til konsekvenserne af den kommende kommunalreform, herunder hvilken betydning de vurderer, at den vil få for udviklingen af markedet for hjemmeplejeydelser og for samarbejdet med de kommunale myndigheder.

I interviewene har de private leverandører givet udtryk for deres forventninger til udviklingen i markedssituationen mv. i et 10-års perspektiv.

Konklusionerne i dette kapitel er blandt andet følgende:

- Over halvdelen af de private leverandører forventer, at de private leverandører vil forøge deres markedsandel til ca. halvdelen af brugerne
- Mange af de private leverandører forventer, at det private marked i fremtiden vil være domineret af nogle få store private leverandører
- De private leverandører forventer, at fremtidens modtagere af hjemmeplejeydelser i højere grad ønsker medindflydelse
- De private leverandører forventer ikke, at fremtidens ældre vil være så betænkelige ved at vælge privat leverandør
- Flertallet af de private leverandører har visioner om blandt andet at byde ind på andre offentlige områder end hjemmeplejeydelser
- Hovedparten af de private leverandører forventer, at kommunalreformen vil gøre det lettere at komme ind på markedet og udvide det
- Især de mindre private leverandører frygter, at kommunalreformen kan begrænse en række mindre leverandørers muligheder for godkendelse, hvis de nye større kommuner ikke opdeles i relevante distrikter

9.1 Forventninger til fremtidens marked for hjemmeplejeydelser

Samtlige 22 private leverandører forventer, at markedet for hjemmeplejeydelser i løbet af de næste ca. 10 år vil udvikle sig således, at de private leverandører vil få en større markedsandel end i dag.

Over halvdelen af de private leverandører vurderer, at fremtidens marked for hjemmeplejeydelser vil blive delt omtrent ligeligt mellem kommunale og private leverandører. Knap en fjerdedel mener, at markedet for hjemmeplejeydelser i fremtiden vil være overvejende privat, idet det offentlige kun vil varetage hjælpen til personer med ganske særlige behov, jf. tabel 9.1.

Tabel 9.1. Leverandørerne fordelt efter deres syn på fremtidens marked for hjemmeplejeydelser

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Overvejende privat	2	2	1	5
Omtrent halvt kommunal/halvt privat	5	4	4	13
Omkring 30 pct. privat	1	1	2	4
Uændret	0	0	0	0
I alt	8	7	7	22

Flere af de private leverandører forventer at de private leverandører kan dække omkring 30 procent af markedet i løbet af en årrække, og måske mere, hvis en række barrierer fjernes. Flere private leverandører peger på, at der altid vil være en kommunal hjemmepleje, hvis hjemmesygeplejen fortsat som udgangspunkt ikke er en del af fritvalsordningen.

En del af leverandørerne mener imidlertid, at praktisk hjælp i fremtiden vil blive overvejende privat eller helt privat. Nogle af disse leverandører skønner, at den kommunale praktiske hjælp må lukke, da den, ifølge de private leverandører, ikke er gearet til effektivitet og til at imødekomme de krav, som brugerne fremover stiller om personlig betjening og fleksibilitet.

Ingen af de 4 private leverandører af madservice mener, at de i dag er mere effektive end de store kommunale madleverandører.

To af undersøgelsens fire private leverandører af madservice mener generelt, at madservice kunne blive helt privat i fremtiden. Den ene private leverandør udtrykker forventning om, at der vil ske en hurtig stigning i den private andel af madservice, hvis kravene standardiseres. Dog vurderes det, at de store kommunale produktionskøkkener stadig vil kunne klare sig i konkurrencen i fremtiden, og at kommunalreformen kan få yderligere indflydelse herpå. De små kommunale madleverandører vil derimod ifølge de private leverandører sandsynligvis blive erstattet med private madleverandører i fremtiden.

En privat leverandør af madservice mener, at offentligt/private partnerskabsaftaler kan blive fremtidens samarbejdsform inden for madservice, da de vil kunne være til fordel for både de private og kommunale leverandører. Blandt andet peges på muligheden for bedre kapacitetsudnyttelse af de kommunale køkkener.

9.2 Forventninger om de private leverandørers størrelse

Med hensyn til de private leverandørers størrelse forventer over halvdelen af de 22 private leverandører, at fremtidens private marked for hjemmeplejeydelser vil blive domineret af nogle få store private leverandører, jf. tabel 9.2.

Tabel 9.2. Leverandørerne fordelt efter deres forventninger om størrelsen af fremtidens private leverandører

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Få store dominerende	3	4	6	13
Mange små	2	0	0	2
Andre leverandørsammensætninger	3	3	1	7
I alt	8	7	7	22

Størstedelen af de private leverandører, der forventer, at der vil være få store private leverandører på markedet, mener dog, at der fortsat vil være plads til et begrænset antal mindre og mellemstore private leverandører.

Kun to af de private leverandører mener, at markedet fortsat vil komme til at rumme et stort og stigende antal mindre private leverandører. Knapt en tredjedel af de private leverandører forventer, at markedet fremover vil være præget af andre leverandørsammensætninger. For eksempel mener en af de private leverandører, at de mindre private leverandører mere effektivt vil kunne dække tyndt befolkede landområder, hvor de mellemstore private leverandører formentlig vil få det sværere.

Flere af de mindre leverandører mener, at det væsentlige for, om en privat leverandør overlever uanset størrelse, er, at de bevarer det personlige forhold til kunderne, herunder at det er den samme medarbejder, der kommer hos borgeren. Enkelte af leverandørerne vurderer, at det personlige forhold, nærheden og det lokale kendskab vil kunne blive en udfordring, hvis de private leverandører bliver for store. Således skønnes den lokale forankring vigtig for væksten i markedet.

De private leverandører mener dog, at udviklingen også vil afhænge af kommunernes krav til leverandørerne, herunder om der fortsat vil være krav om høj sikkerhedsstillelse, store distrikter eller andre høje indgangskrav, der kan virke som barrierer for især de mindre private leverandørers tilgang til markedet.

En privat leverandør af madservice udtrykker forventning om, at der ligger et meget stort marked, der venter på at blive udnyttet. Den private leverandør mener, at der efterhånden vil blive en dominans af store firmaer, der kan udnytte stordriftsfordelene i indkøb og produktion.

9.3 Forventninger om fremtidens hjemmehjælpsmodtagere

Flere af de private leverandører vurderer, at der skal et generationsskifte til blandt hjemmehjælpsmodtagerne, før de private leverandører får tilstrækkelige udviklingsmuligheder på markedet. Samtidig vurderer mange af de private leverandører, at det har betydning for markedsudviklingen, hvordan de private leverandører i de kommende år observerer og håndterer forhold omkring brugernes tryghed, plejebehov og ønsker, da det er væsentlige aspekter i brugernes valgsituation.

Samtlige 22 private leverandører forventer, at fremtidens modtagere af hjemmeplejeydelser i højere grad ønsker indflydelse og således vil stille større krav til leverandøren, i forhold til den nuværende generation af ældre, der opleves som mere autoritetstro og beskedne, jf. tabel 9.3.

Tabel 9.3. Leverandørerne fordelt efter deres forventninger om fremtidens modtagere af hjemmeplejeydelser

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Ønsker mere indflydelse, stiller krav	8	7	7	22
Vil være mere plejekrævende	3	3	5	11
Vil være som i dag	0	0	0	0
Andre forventninger	2	3	4	9

Note: Af de udvalgte leverandører er de 8 kategoriseret som mindre leverandører, 7 som mellemstore leverandører og 7 som store leverandører.

En privat leverandør påpeger, at tendensen allerede ses i dag. Hvis ikke den ældre selv stiller krav, så gør den yngre generation af pårørende det på den ældres vegne. Mange af de private leverandører opfatter de nuværende ældre som reserverede over for at anvende en privat leverandør. De private leverandører forventer en mere positiv udvikling af markedet med kommende generationer af ældre, der forventes i højere grad at være positive over for private leverandører. Flere af de

private leverandører forventer, at fremtidens ældre vil være mindre tilbageholdende over for de private leverandører.

De fremtidige modtagere af hjemmehjælp forventes ifølge nogle af de private leverandører også at være mere kvalitetsbevidste og i højere grad at være opmærksomme på, hvilken kvalitet, de kan få fra forskellige udbydere.

En privat leverandør af madservice har en forhåbning om, at den kommende generation af ældre i højere grad end den nuværende vil ønske mere indflydelse på blandt andet menuen. På nuværende tidspunkt oplever leverandøren, at det er svært at få etableret et brugerpanel til kvalitetsudvikling og -kontrol. Øjensynligt er der endnu ikke ret mange modtagere af madservice, der ønsker medindflydelse på menuens sammensætning mv.

Halvdelen af de 22 private leverandører skønner samtidig, at der blandt de kommende modtagere af hjemmehjælpsydelse bliver flere plejkrævende blandt andet som følge af stigende gennemsnitsalder. Det er især de store private leverandører, der har den forventning.

Flere af de private leverandører forventer, at borgerne generelt vil leve længere og forblive i eget hjem i længere tid og derfor vil efterspørge hjælp til flere og andre opgaver.

Omvendt forventer den anden halvdel af de private leverandører, at de ældre vil blive mindre plejkrævende. Disse leverandører forventer, at et stigende flertal af de ældre vil være mere ressourcerstærke og friskere fysisk, men der vil dog fortsat være en betydende gruppe, som vil være plejkrævende. Nogle af de private leverandører vurderer, at det nye fokus på betydningen af livsstil generelt vil afspejles i helbredet hos de kommende generationer af ældre.

Som det fremgår af tabel 9.3 er der imidlertid ingen af de 22 private leverandører, der forventer, at modtagergruppens ønsker og behov vil være uændret i fremtiden. Mange af de private leverandører giver udtryk for, at de ser en særlig udfordring i at tilpasse leverandørvirksomheden til de kommende ældres ønsker og behov.

9.4 De private leverandørers visioner for egen rolle i fremtiden

Flertallet af de 22 private leverandører ønsker, at deres rolle i højere grad udvikles til at omfatte både levering af ydelser og at yde bidrag til udviklingen af ældreområdet. Kun 2 mindre og 2 mellemstore private leverandører ønsker alene at levere hjemmeplejeydelser, jf. tabel 9.4

Tabel 9.4. Leverandørerne fordelt efter deres forventninger til egen rolle

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Alene levere ydelser	2	2	0	4
Levere ydelser og bidrag til udviklingen af ældreområdet	6	5	7	18
I alt	8	7	7	22

De fleste af de private leverandører udtrykker, at de gerne vil betragtes som en reel samarbejdspartner, som den kommunale myndighed kan lære af. De mener blandt andet, at de private leverandører har en pligt til at deltage i udviklingen af ældreområdet med deres særlige viden.

Over halvdelen af de 22 private leverandører oplyser, at de i deres visioner for og prioriteringer i fremtiden især har ønsker om at blive leverandør på andre offentli-

ge områder end fritvalgsområdet. Fem af leverandørerne ønsker primært at specialisere sig inden for de områder, hvor de i dag udøver virksomhed. Fire af de private leverandører prioriterer, at de i fremtiden skal udvide virksomheden til andre ydelser end de nuværende offentlige områder, jf. tabel 9.5.

Tabel 9.5. Leverandørerne fordelt efter deres prioriterede visioner for fremtiden

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Udvide med andre offentlige områder	4	5	4	13
Specialisere sig på nuværende område	4	1	0	5
Andre ikke-offentlige områder	0	1	3	4
I alt	8	7	7	22

Det er især mindre leverandører, der ytrer ønske om at specialisere sig i levering af hjemmeplejeydelser.

Det er især private leverandører af personlig pleje, der har visioner om at byde ind på andre offentlige områder. Derimod fremkom de private leverandører af madservice ikke med oplysninger om planer om at udvide virksomheden inden for andre områder end det nuværende, jf. tabel 9.6.

Tabel 9.6. Leverandørerne fordelt deres prioriterede visioner for fremtiden

	Praktisk hjælp	Personlig pleje og praktisk hjælp	Madservice	I alt
Udvide med andre offentlige områder	5	6	2	13
Specialisere sig på nuværende område	3	0	2	5
Andre ikke-offentlige områder	2	2	0	4
I alt	10	8	4	22

De 5 private leverandører, der prioriterer at specialisere sig, er leverandører af praktisk hjælp og leverandører af madservice. En enkelt af de private leverandører af praktisk hjælp, der ønsker at specialisere sig inden for denne del, kunne dog godt forestille sig virksomheden udvidet med rengøring på plejehjem.

Således ser mange af de private leverandører store potentialer i at udvide virksomheden yderligere ved blandt andet at byde ind på andre offentlige opgaver. Flere af de private leverandører af praktisk hjælp forestiller sig, at de på sigt vil udvide til ligeledes at kunne levere personlig pleje.

De – typisk offentlige – områder, som de private leverandører ytrede ønske om i fremtiden at komme til at drive virksomhed inden for, er blandt andet følgende:

- Forebyggende arbejde i ældreplejen
- Træningscentre og træningsprogrammer
- Genoptræning, fysioterapi og ergoterapi
- Hjælpe midler til handicappede og ældre
- Pleje af handicappede, herunder hjælp til sclerosepatienter
- Følgeskabstimer efter ledsageordningen
- Afløsningsfunktion blandt andet for demente i eget hjem
- Ikke-institutionelle tilbud inden for børn- og ungeområdet
- Bestyre plejehjem og bofællesskaber, herunder for psykisk handicappede
- Drive hospitaler eller overtage administrationen af hospital
- Mad til institutioner, for eksempel hospitaler, daginstitutioner, kriminalforsorgens institutioner og militæret

- Skolemad, blandt andet koncept for skolerestauranter med offentligt tilskud
- Rengøring på institutioner og skoler
- Ordning af grønne områder og snerydning

De øvrige, typisk ikke-offentlige områder, som de private leverandører ytrede ønske om at udvide virksomheden med i fremtiden, er blandt andet følgende:

- Personlige ældrekonsulenter med praktisk, juridisk og økonomisk rådgivning, for eksempel om testamente og bolig
- Konsulent til oprettelse af oldekoller
- Rådgivningsfirma for ældre, så borgeren alene skal ringe til et telefonnummer, hvorefter leverandøren koordinerer alle behov
- Kurser i bedre livsstil for seniorer
- Kursusvirksomhed inden for plejeområdet, blandt andet efteruddannelse af private leverandører og kommunale leverandører og visitatorer
- Salg af moderne hjælpemidler (for eksempel scootere)
- Tilbyde rejser til blandt andet kørestolsbrugere, hvor der er hjælpere med
- Viceværtogaver
- Levere større ”madpakker” til både ældre og andre borgere
- Mere spændende mad til andre grupper end de ældre
- Handymand funktioner
- Havearbejde og gartnerarbejde

9.5 Forventninger til den kommende kommunalreform

De planlagte ændringer af kommunesammensætningen i de kommende år betyder, at antallet af kommuner vil blive reduceret. Dette vil blandt andet medføre, at der bliver færre forskellige kommunale kvalitetskrav og priskrav, som de private leverandører skal forholde sig til.

Hovedparten af de 22 private leverandører forventer, at kommunalreformen vil gøre det lettere at komme ind på markedet og udvide det. Leverandørerne forventer mere ensartede krav, mere ensartede IT-omsorgssystemer og et større kundegrundlag i de enkelte kommuner.

Det er især store og mellemstore private leverandører, der har positive forventninger til kommunesammenlægningerne, jf. tabel 9.7.

Tabel 9.7. Leverandørerne fordelt efter deres forventninger til den kommende kommunalreform

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Overvejende en fordel	3	6	7	16
Overvejende en ulempe	2	0	0	2
Uændret	0	0	0	0
Ved ikke – både fordele og ulemper	3	1	0	4
I alt	8	7	7	22

Hovedparten af de private leverandører, der forventer, at ændringerne får en positiv effekt på markedet, fremhæver blandt andet, at godkendelsesprocedurerne bliver lettere, idet der bliver færre forskellige kommunale kvalitetskrav, og således bliver der mindre administration. Det vurderes af enkelte private leverandører, at kommunalreformen kan bidrage til at øge kommunernes interesse for udbudsordningen.

Flere af de private leverandører udtrykker dog lidt skepsis på kort sigt, da det frygtes, at de kommunale myndigheders fokus på frit valg vil stagnere i perioden frem til og umiddelbart efter sammenlægningerne. Desuden er der en vis nervøsitet i forhold til kommunernes IT-løsninger, og for hvorledes kommunerne får deres forskellige IT-systemer til at hænge sammen. Det forventes at give en del problemer for blandt andet leverandørerne, før omlægningerne er færdige.

To af de mindre leverandører forventer, at den kommende kommunalreform overvejende vil medføre ulempe for dem. Fire leverandører ved ikke, om fordele eller ulemper vejer tungest. Det nævnes, at reformen eventuelt kan vanskeliggøre mindre private leverandørers muligheder for godkendelse, hvis de nye større kommuner ikke opdeles i relevante distrikter, eller hvis sammenlægning med nabokommuner medfører, at kravene – herunder uddannelseskravene – skærpes.

De private leverandører, der udtrykker tvivl om fordelene ved kommunalreformen, baserer blandt andet deres tvivl på, at det ikke kan forudses, hvilke kvalitetskrav, priskrav og serviceniveau, der kommer til at gælde i de nye kommuner.

Nogle af de private leverandører forudser, at kørslen mellem kunderne øges og bliver mere udgiftskrævende i de nye store kommuner. I den forbindelse fremhæves vigtigheden af, at leverandørerne får mulighed for at vælge sig ind på distrikter af passende størrelse i de nye storkommuner.

Flere af leverandørerne forudser, at fritvalgsordningen i en periode kan komme til at stå i skyggen af kommunernes arbejde med kommunalreformen. Desuden forudser nogle private leverandører, at det nuværende gode samarbejde med den kommunale myndighed i de mindre kommuner måske vil forsvinde ved kommunesammenlægningerne.

9.5. Forventninger til fremtidens samarbejde med de kommunale myndigheder

Flertallet af de 22 private leverandører har positive forventninger til de fremtidige samarbejdsrelationer med de kommunale myndigheder. Over halvdelen af de private leverandører forventer således, at samarbejdet med de kommunale myndigheder i fremtiden bliver bedre. Knap halvdelen mener, at de private leverandørers samarbejde med de kommunale myndigheder forøges. Især de store private leverandører forventer et bedre og forøget samarbejde, jf. tabel 9.8.

Tabel 9.8. Leverandørerne fordelt efter deres forventninger det fremtidige samarbejde med den kommunale myndighed

	Mindre leverandører	Mellemstore leverandører	Store leverandører	I alt
Forbedret samarbejde	3	3	7	13
Mere samarbejde	1	4	5	10
Samarbejdet fortsætter uændret	3	2	0	5
Dårligere samarbejde	0	0	0	0
Reduceret samarbejde	0	0	0	0
Ved ikke	1	1	0	2

Note: Af de udvalgte leverandører er de 8 kategoriseret som mindre leverandører, 7 som mellemstore leverandører og 7 som store leverandører.

Flertallet af de private leverandører forventer, at samarbejdet med de kommunale myndigheder udvides eller bliver bedre med tiden, efterhånden som de kommunale myndigheder bliver mere fortrolige med de private leverandørers rolle i fritvalgsordningen.

Det er alene fem af de mindre og mellemstore private leverandører, der forventer, at samarbejdet med de kommunale myndigheder i fremtiden forbliver uændret, og ingen af de private leverandører forventer, at samarbejdet reduceres eller bliver dårligere.

Enkelte private leverandører forventer en positiv udvikling, idet de på nuværende tidspunkt føler, at de af nogle kommunale myndigheder bliver holdt lidt på afstand. Nogle af de private leverandører ser gerne, at der bliver større muligheder i fremtiden for at anvende den kommunale myndighed som konsulent og den kommunale leverandør som sparringspartner.

Enkelte private leverandører fremhæver behov for mere samarbejde for at sætte fokus på den helhedsorienterede pleje. Et øget samarbejde med den kommunale myndighed og den kommunale leverandør ses af de private leverandører som et middel til at skabe bedre forhold og sammenhæng i ydelserne til ældre og handicappede.

De 22 private leverandører har således ikke påpeget forhold inden for fritvalgssordningen, der kan give anledning til, at samarbejdet med de kommunale myndigheder eller de kommunale leverandører i fremtiden vil begrænses eller blive ringere.

Bilag: Spørgeguide til besøgsrunde

Spørgeguide til besøgsrunde hos private leverandører

Leverandørens navn:
Navn på de(n) interviewede:
Dato for interview:

Grundoplysninger om leverandøren
1. Hvor stort er leverandørens kundegrundlag?
2. Hvor mange ansatte har leverandøren?
3. I hvilke kommuner leverer leverandøren ydelser?
4. Hvilke ydelser leverer leverandøren?

Markedet
5. Har leverandøren et tilstrækkeligt kundegrundlag under fritvalgsordningen til at have en rentabel forretning?
6. Hvordan udvikler kundegrundlaget sig?
7. Har leverandøren søgt om godkendelse i andre kommuner end dem de på nuværende tidspunkt leverer i?
<i>7.a. Hvis ja, hvilke kommuner?</i>
8. Hvad har betydning for, om leverandøren søger om godkendelse/byder ind i en kommune?
9. Tabes der markedsmulighed ved at den private hjemmesygepleje ikke er en del af fritvalgsordningen? ³¹
10. Har kommunernes forskellige kvalitetskrav betydning for overvejelserne om at levere i flere forskellige kommuner?
11. Er der behov for tilknytning til plejehjem?
12. Har leverandøren anvendt udfordringsretten?
13. Hvordan ses konkurrenceforholdene mellem andre private og kommunale leverandører generelt?
14. Er der nogen monopoler inden for hjemmeplejen?
<i>14.a Hvis ja, hvilke og hvordan?</i>
15. Er der stordrift fordele ved større virksomheder?
<i>15.a. Hvis ja, hvilke og hvordan?</i>

³¹ Spørgsmålet er kun stillet til leverandører af personlig pleje

Kunder og markedsføring

16. Hvad er afgørende for, at kunderne vælger leverandøren?

17. Hvordan markedsfører leverandøren sig for at få kunder?

18. Oplever leverandøren barrierer for markedsføring?

18.a. *Hvis ja, hvilke barrierer oplever leverandøren?*

Personale

19. Hvordan rekrutterer leverandøren personale?

20. Har leverandøren problemer med at rekruttere kvalificeret personale?

21. Har leverandøren iværksat initiativer for at fastholde personalet?

21.a. *Hvis ja, hvilke initiativer er der foretaget?*

22. Hvordan sikrer leverandøren færrest forskellige hjælpere i borgerens hjem?

Kontrol og afregning

23. Har leverandøren etableret en egenkontrol for at sikre at kommunens kvalitetskrav opfyldes?

24. Hvordan opfattes den kommunale myndigheds kontrol og tilsyn generelt?

25. Hvordan bliver leverandøren afregnet?

26. Har leverandøren kendskab til hvordan den kommunale leverandør bliver afregnet?

26.a. *Hvis leverandørerne bliver afregnet forskelligt, hvad betyder dette så?*

27. Har leverandøren lavere omkostninger end den offentlige leverandør?

27.a. *Hvis ja, hvordan?*

Samarbejdsrelationer mellem leverandører og myndighed samt leverandører imellem

28. Hvordan fungerer samarbejdet med den kommunale myndighed?

29. Hvordan opfattes den kommunale myndighed?

29.a. Har opfattelsen en betydning for leverandørernes ønske om kontakt med kommunerne?

30. Samarbejdes der med den kommunale leverandør?

<i>30.a. Hvordan er samarbejdet med den kommunale leverandør?</i>
31. Hvordan opfattes den kommunale leverandør?
32. Samarbejdes der med andre private leverandører?
<i>32.a. Hvordan er samarbejdet med andre private leverandører?</i>

Barrierer for udvikling af markedet, herunder lovgivningsmæssige barrierer

33. Er der generelt barrierer for udviklingen af markedet?
<i>33.a Hvis ja, hvilke barrierer er der?</i>
34. Er kvalitetskravene generelt for omfattende og svært forståelige?

Forslag til initiativer og forandringer

35 Foretrækker leverandørerne en mere standardiseret godkendelsesprocedure?
<i>35.a. Hvorfor/hvorfor ikke?</i>
36. Hvis leverandørerne kunne ændre 3 ting i fritvalgsordningen, hvad skulle det så være?
37. Foretrækker leverandøren et udbud eller godkendelsesordningen?

Fremtiden

38. Hvordan ser leverandørerne fremtidens marked for hjemmeplejen?
39. Hvordan ser leverandørerne størrelsen på markedet og leverandørerne i fremtiden?
40. Hvordan ser leverandørerne fremtidens modtagere af hjemmehjælp?
41. Hvordan ser leverandørerne fremtidens samarbejde med kommunerne?
42. Hvordan ser leverandørerne deres egen rolle?
43. Hvordan ser leverandørerne generelt fremtiden – hvad er deres visioner?
44. Hvad kommer den kommende strukturreform til at betyde for markedet, leverandørerne og borgernes valg?

