

KONKURRENCE OG KVALITETSLØFT INDENFOR ÆLDREPLEJE OG BØRNEPASNING

Effekten af konkurrence

Sektorer i det private erhvervsliv med en høj grad af konkurrence er mere innovative og opnår større produktivitetsstigning end sektorer, hvor konkurrencen er mere begrænset¹. Indenfor for eksempel luftfart, telesektoren og banksektoren har forbedring af konkurrencen gennem deregulering medført ganske betydelige produktivitetsstigninger i en lang række lande². Endvidere medfører konkurrence mere innovation og en bedre udnyttelse og udbredelse af ny teknologi³.

Der er flere årsager til denne sammenhæng mellem konkurrence og produktivitet og innovation. At være udsat for konkurrence lægger pres på ledelse og medarbejdere for at opnå de bedst mulige resultater med de færrest mulige ressourcer for ikke at miste kunder og – for private virksomheders vedkommende - i sidste instans være tvunget til at lukke. Tilstedeværelsen af mange udbydere medfører en større sandsynlighed for nytænkning, der resulterer i nye og bedre produkter eller processer. Sådanne forbedringer spredes hurtigere, hvis kunderne kan vælge imellem forskellige udbydere og fravælge dem, der ikke følger med udviklingen.

Konkurrence i den offentlige sektor

Også indenfor den offentlige sektor har konkurrence medført bedre udnyttelse af ressourcerne. Udlicitering af ydelser såsom busdrift⁴, vedligeholdelse af veje⁵ og rengøring⁶ har således medført betydelige produktivetsforbedringer. Selv når kommunen vinder sin egen licitation, sker der ofte en besparelse⁷. Alene tilstedeværelsen af en konkurrerende leverandør har en motiverende effekt på de kommunale medarbejdere⁸. For eksempel har loven om frit valg på ældreområdet ifølge de adspurgte kommuner medført bedre kvalitet⁹. Erfaringerne viser også øget intern læring og kvalitetsforbedring i kommuner med høj udliciteringsgrad¹⁰.

Vismændene har beregnet det samlede potentiale for besparelse ved øget udlicitering til mellem 1,6 og 4,4 mia. pr. år¹¹. Det reelle potentiale vil dog være langt større. Dels medregnes ikke besparelsen indenfor ikke momsbelagte aktiviteter (hovedsagligt ældrepleje og børnepasning). Dels tages udgangspunkt i en situation, hvor de mindst udliciterende kommuner hæver deres udliciteringsgrad til niveauet for den mest udliciterende fjerdedel, som ligger på 12 pct. Da dette ca. svarer til det gennemsnitlige udliciteringsniveau i Sverige (11,4 pct. i 2001¹²), er der imidlertid ikke tale om nogen særlig ambitiøs målsætning.

Derudover genererer konkurrence ud over den umiddelbare besparelse også langsigtede dynamiske gevinster. Disse gevinster kan ikke kvantificeres endsige forudsiges. Det skyldes, at

¹ Pilat (1996), OECD (2004), kapitel 3, OECD (2007), kapitel 5

² Høj et al (1995)

³ OECD (2004), side 59; Farrel (2003)

⁴ Det Økonomiske Råd (2004), side 241-247

⁵ Blom-Hansen (2003)

⁶ Christoffersen et al (2007)

⁷ Det Økonomiske Råd (2004), side 241

⁸ Udliciteringsrådet (2005)

⁹ Ankestyrelsen (2004), side

¹⁰ Ibid. Samt Udliciteringsrådet (2004)

¹¹ Det Økonomiske Råd (2004)

¹² Udliciteringsrådet (2004)

konkurrence, for at citere Professor Niels Blomgren-Hansen, medfører "en kreativitet, som åbner langt flere muligheder end dem bureaukrater og udenforstående som jeg kan få øje på ved at se i bakspejlet"¹³. For eksempel viser erfaringer med udlicitering af skolerengøring, at private rengøringsvirksomheder er væsentligt bedre end de offentlige til at opnå og udnytte stordriftsfordele¹⁴. Ved at lade et større volumen af ydelser være udsat for konkurrence, vil private virksomheder formentlig kunne realisere stordriftsfordele, som det offentlige ikke er i stand til.

Konkurrence skaber endvidere en større alsidighed i ydelserne, hvilket giver dem en større værdi for brugerne, idet forskellige brugere kan have forskellige ønsker og behov, som i nogle tilfælde vil kunne opfyldes indenfor det kommunalt definerede serviceniveau¹⁵. Endelig ligger der en selvstændig værdi i overhovedet at have et valg. Et stort flertal af borgerne er således tilhængere af frit valg på ældreområdet, og brugertilfredsheden blandt modtagerne af privat hjælp er lidt højere end blandt modtagerne af hjælp fra kommunale leverandører¹⁶.

Også for medarbejderne i sektorerne er der en værdi i at få større valgmulighed mellem forskellige arbejdsgivere med forskellige tilgang til både opgaveløsning og ledelse. I Sverige har øget konkurrence på velfærdsområdet således medført øget medarbejdertilfredshed¹⁷. Konkurrerende udbydere kan således bidrage til at sikre et bredere rekrutteringsgrundlag til velfærdssektorerne og dermed i sig selv være en vigtig faktor til at løfte kvaliteten.

Endelig kan de private udbydere i modsætning til kommunerne opdyrke markeder i udlandet.

Potentialet for øget konkurrence indenfor ældrepleje og børnepasning

Ældrepleje og børnepasning¹⁸ er i langt hovedparten af de danske kommuner kun i meget begrænset omfang eller slet ikke udsat for konkurrence. I ældreplejen tillades private udbydere, men mange kommuner har valgt slet ikke eller kun i meget begrænset omfang at udlicitere driften. Den gennemsnitlige vægtede udliciteringsgrad for alle landets kommuner er således kun 5 pct. på ældreområdet. Græsted-Gilleleje kommune har en udliciteringsgrad på 80 pct. og viser dermed, at der er et stort uudnyttet potentiale¹⁹. Kun i visse udkantsområder kunne man forestille sig, at der ikke ville være basis for private udbydere på ældreområdet.

Indenfor børnepasning er den gennemsnitlige vægtede udliciteringsgrad 4 pct. for børnehaver og 1 pct. for dagpleje²⁰. Til sammenligning er andelen af svenske børn, der går i private børnehaver (førskolor) godt og vel 16 pct. i 2002²¹ på trods af, at Sverige har langt flere udkantsområder med en lav befolkningstæthed end Danmark. Også her er der altså et stort uudnyttet potentiale.

¹³ Blomgren-Hansen (2006)

¹⁴ Christoffersen et al. (2007)- Muligheden for at opnå stordriftsfordele fremføres ellers ofte som et argument for offentlig opgavevaretagelse.

¹⁵ For at realisere en sådan alsidigheds-gevinst, kræves en ikke alt for detaljeret kommunal kontraktstyring. Dog vil det med skattefinansierede ydelser altid være nødvendigt at definere et klart serviceniveau og klare visitationskriterier.

¹⁶ Ankestyrelsen (2005)

¹⁷ Udliciteringsrådet (2004), Tabel 1.3, side 14

¹⁸ Sundhedsvæsenet inddrages ikke i dette notat. Det ville principielt set være relevant også at inddrage andre sektorer som for eksempel folkeskolen, men dette papir holder sig til den afgrænsning, regeringen har fastlagt for arbejdet med kvalitetsreformen.

¹⁹ Konkurrencestyrelsen (2005)

²⁰ Konkurrencestyrelsen (2005)

²¹ Udliciteringsrådet (2004), boks 5.3, side 67

Forslag til skabelse af øget konkurrence indenfor ældrepleje og børnepasning

På trods af de beskrevne potentielle gevinster er der i kommunerne ikke en generel tendens mod øget konkurrenceudsættelse. Tværtimod har den kommunale udliciteringsgrad været stort set uændret de seneste 10 år²². Der er således behov for tiltag, der kan sætte skub i udviklingen.

CEPOS foreslår derfor, at Folketinget ved lov forpligter kommunerne til at udbyde alle egnede serviceopgaver i konkurrence, heriblandt ældrepleje, plejehjem og børnepasning. En sådan udbudspligt findes allerede på det statslige område. Globaliseringsrådet har foreslået²³ at udstrække denne udbudspligt til kommunerne. Udbudspligt skal ikke forveksles med frit valg.

Så længe ældrepleje og børnepasning er helt eller delvist finansieret af skatteyderne, er det en (kommunal)politisk myndighedsopgave at fastlægge serviceniveauet²⁴, skaffe de fornødne ressourcer til at opfylde serviceniveauet samt sikre, at visitation og ydelsesleverancer lever op til dette serviceniveau (tilsyn). Der er imidlertid intet, der tilsiger, at kommunalt ansatte medarbejdere skal levere selve ydelserne. Tværtimod er det ud fra et retssikkerhedsperspektiv problematisk for både brugere og konkurrerende selvejende eller private enheder, at kommunerne varetager både myndigheds- og leverandørfunktionen. På grund af sammenblandingen af de to funktioner har mange kommuner indenfor ældreplejen for eksempel en uklar definition af serviceniveauet²⁵ og manglende overblik over de reelle udgifter forbundet med forskellige aktiviteter²⁶. Dette vanskeliggør udbud til og samarbejde med private leverandører

CEPOS foreslår derfor, at Folketinget ved lov pålægger alle kommuner indenfor tre år fra lovens ikrafttrædelse at udskille hele den kommunale ældrepleje, alle plejehjem og alle daginstitutioner i selvstændige kommunale selskaber med selvstændig kapital, selvstændigt regnskab, selvstændig bestyrelse og ekstern revision.

CEPOS foreslår endvidere, at samtlige af disse selskaber indenfor yderligere tre år sælges til højstbydende, således at alle selskaber er solgt seks år efter lovens ikrafttrædelse. Provenuet skal gå til gældsafvikling eller opsparing. Eventuelle renter fra opsparing kan bruges til at finansiere skattelettelser eller kommunens almindelige drift. Kommuner i udkantsområder kan søge om dispensation fra frasalg.

²² Se indenrigsministeriets kommunale nøgletal,

²³ Globaliseringsrådet (2006)

²⁴ Indenfor servicelovens rammer

²⁵ Institut for offentlig økonomi og udvikling (2001)

²⁶ Nielsen, J. A. og Goul Andersen, J. (2006).

Litteratur

- Ankestyrelsen (2004). Frit valg i ældreplejen – erfaringer fra landets kommuner.
- Ankestyrelsen (2005). Frit valg i ældreplejen – landsdækkende brugerundersøgelse.
- Christoffersen, H., Paldam, M., Würtz, A. (2007). Public versus private production and economics of scale. Public Choice (p.t. in net-fist-version).
- Det Økonomiske Råd (2004). Dansk økonomi Forår 2004 (vismandsrapport)
- Blom-Hansen, J. (2003). Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road Maintenance in Denmark. Public Choice 115: 419-438
- Blomgren-Hansen, N. (2006) Ny dynamik i velfærdssektoren. Tale ved konference arrangeret af DLO og Menighedernes Daginstitutioner, Landstingssalen 15. september 2006, <http://www.dlo.dk/filer/konferenceselvejendebloomgreenyudgave.pdf>
- Farrell, Diana (2003). The Real New Economy. Harvard Business Review, October 2003
- Globaliseringsrådet (2006). Fremgang, fornyelse og tryghed
- Høj, J., Toshiyasu, K., Pilat, D. (1995). Deregulation and Privatisation in the Service Sector. OECD Economic Studies No. 25.
- Institut for offentlig økonomi og udvikling (2001). Kvalitetsstandarder i Kommunerne Personlig og Praktisk Hjælp M.V. Lov om Social Service Status 2000.
- Nielsen, J. A. og Goul Andersen, J. (2006). Hjemmehjælp. Mellem myter og virkelighed, Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Konkurrencestyrelsen (2005). Analyse af udlicitering og udbud i de danske kommuner, baggrundspapir til kapitel 4 i Konkurrencevedtagelse 2005.
- OECD (2004). Understanding Economic Growth
- OECD (2007). Going for Growth
- Pilat, D. (1996). Competition, productivity and efficiency. OECD Economic Studies No. 27.
- Udliciteringsrådet (2004). Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser