

Udlicitering i ældresektoren - muligheder og barrierer

Markedsorientering på ældreområdet

- monopol eller konkurrence?

Af Søren Adersen

Resumé

Den offentlige sektor har i de senere år gennemført store ændringer for bedre at kunne fungere under markedsorienterede vilkår. Der er kommet en langt større forståelse for, at det er vigtigt med en dialog med brugerne for bedre at kunne producere ydelser, som befolkningen efterspørger og som lever op til befolkningens kvalitetskrav.

I al denne diskussion omkring markedsorientering er det dog værd at notere sig, at det er den offentlige sektors formål fuldt ud at kunne fungere på markedsorienterede vilkår. Den offentlige sektor har også en politisk dimension, der ikke er underlagt den samme rationalitet, som der gælder på det markedsorienterede område.

Selvom der er en voksende markedsorientering på de offentlige områder, er den offentlige sektor alligevel karakteristisk ved, at den stadigvæk har »99 olo«-monopol på produktionen af ydelser inden sine kerneområder, som f.eks. sygehusvæsenet, ældreområdet, børnepasningsområdet o.s.v. Hertil kommer at den offentlige sektor selv producerer en stor del af sine periferiydelser. Selvom der i disse år sker ændringer på dette område, er der stadig tale om, at specielt den danske offentlige sektor vel alt i alt har den største egenproduktion i europæisk sammenhæng.

Udlicitering i ældresektoren - muligheder og barrierer

Markedsorientering på ældreområdet

- monopol eller konkurrence?

Af Søren Adersen

Resumé

Den offentlige sektor har i de senere år gennemført store ændringer for bedre at kunne fungere under markedsorienterede vilkår. Der er kommet en langt større forståelse for, at det er vigtigt med en dialog med brugerne for bedre at kunne producere ydelser, som befolkningen efterspørger og som lever op til befolkningens kvalitetskrav.

I al denne diskussion omkring markedsorientering er det dog værd at notere sig, at det er den offentlige sektors formål fuldt ud at kunne fungere på markedsorienterede vilkår. Den offentlige sektor har også en politisk dimension, der ikke er underlagt den samme rationalitet, som der gælder på det markedsorienterede område.

Selvom der er en voksende markedsorientering på de offentlige områder, er den offentlige sektor alligevel karakteristisk ved, at den stadigvæk har »99 olo«-monopol på produktionen af ydelser inden sine kerneområder, som f.eks. sygehusvæsenet, ældreområdet, børnepasningsområdet o.s.v. Hertil kommer at den offentlige sektor selv producerer en stor del af sine periferiydelser. Selvom der i disse år sker ændringer på dette område, er der stadig tale om, at specielt den danske offentlige sektor vel alt i alt har den største egenproduktion i europæisk sammenhæng.

Flere har antydnet, at det er denne stærke opdeling mellem den offentlige og private sektor, der er et af hovedproblemerne i løsningen af det voksende beskæftigelsesproblem. Det er denne sammenkobling, der er udgangspunktet for denne artikel.

Indledning

I regeringens erhvervsredegørelse fra 1993 fremhæves, at et forstærket offentligt/privat samspil kan gøre det muligt at øge beskæftigelsen i velfærdssamfundet på to måder. Dels ved initiativer, der kan øge den hjemlige efterspørgsel og dels ved initiativer, der muliggør en større eksport af danske velfærdsydelser. I redegørelsen gives en række eksempler på, hvordan et sådant øget samspil kan igangsættes.

Herudover har vi set både amtskommuner og kommuner vedtage nye erhvervs politikker, hvor den erhvervspolitiske indsats ikke kun retter sig snævert mod de erhvervspolitiske områder, såsom infrastruktur og beskæftigelsespolitik, men også direkte sigter på at fremme den lokale udvikling gennem øget offentligt/privat samarbejde og dialog med de lokale virksomheder omkring medproduktion af kommunale ydelser.

Et vigtigt led i den lokale erhvervs politik har på denne måde været at skabe vækst i de eksisterende virksomheder inden for brancher, der i forvejen leverer eller vil kunne levere ydelser og produkter på f.eks. ældreområdet. Det kunne være inden for byggeri, rådgivning, elektronik, kommunikation, EDB, hjælpemidler, møbler, medicin m.v. Også muligheder for vækst i nye virksomheder f.eks. inden for

udvikling af handicaphjælpemidler, udvikling af alternativ madproduktion og uddannelsescentre inden for ældreområdet kan være en del af en kommunal erhvervs politik.

Udlitsering med henblik på velfærds-eksport og øget beskæftigelse

Det, der i dag produceres i den offentlige sektor i Danmark, vil i de kommende år i stigende grad blive efterspurgt over det meste af verden. Vi er langt fremme med den såkaldte »velfærdsindustri«, børnepassning, ældreomsorg, handicaphjælpemidler o.s.v. Den offentlige sektor har sin styrke i at producere og udvikle disse serviceydelser. Men den offentlige sektor kan ikke sælge dem. Det kan den private sektor – ikke bare til udlandet, men også til danske borgere, der ønsker et tilbud ud over, hvad den offentlige sektor i dag kan levere. Specielt på ældreområdet kan man forudse en stor efterspørgsel, fordi vi får en generation af pensionister, der har pensionsindtægter ud over folkepensionen og derfor er i stand til at betale for ydelser ud over det, der i dag leveres af den offentlige sektor.

For at fremme samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor bør der fokuseres på organiseringen af de offentlige serviceydelser, ud over blot firkantet at tale om privatisering og udlitsering.

Det drejer sig ikke blot om at flytte opgaver fra den offentlige sektor til den private, bare fordi det er politisk opportunt – det som vi kan kalde den ideologiske udlitsering.

Opgaver skal heller ikke blot flyttes for at få større produktivitet. Hvis den offentlige sektor ikke er produktiv nok, er det alene et ledelsesproblem, som den offentlige sektor selv må løse gennem en mere hensigtsmæssig ressourceudnyttelse, selvom det naturligvis altid vil være en fordel med mere konkurrence i den offentlige sektor for at fremme denne udvikling, som vi kan kalde den driftsbetingede udlicitering.

Den fremadrettede og strategiske udlicitering må derimod fokusere på at styrke den private sektor på områder, hvor den offentlige sektor har serviceprodukter, der kan sælges på eksportmarkedet og dermed give yderligere vækst og beskæftigelse. Det vi kan kalde den vækstbetingede udlicitering.

Det er vækstperspektivet, der skal være hovedargumentet for udlicitering. Det tætte samarbejde med den private sektor er nødvendig, således at den offentlige sektor kan komme af med sin viden.

Ældreområdets stigende behov

Op gennem 1980'erne har det været kommunernes politik at bevare ældre »længst muligt i eget hjem«. På denne baggrund er servicetilbuddene blevet udviklet og indrettet. Sideløbende hermed har kommunerne haft et omfattende plejehjemssystem, som et tilbud til de ældre, der ikke længere kunne forblive i eget hjem.

Fremover vil det imidlertid være nødvendigt at variere serviceudbuddet endnu mere. Det er allerede sket mange steder, blandt andet ved etablering af ældreboliger og ældrecentre.

I de kommende år vil kommunernes ældre-/handicappolitik desuden skulle tilpasse sig en udvikling, der blandt andet betyder:

- at der bliver flere ældre
- at gruppen af ældre aldersmæssigt bliver betydeligt ældre og
- at der bliver flere senil demente

Derudover må det forventes, at ældre og handicappede i fremtiden vil stille væsentlig større krav – såvel kvalitativt i forhold til den enkelte ydelse, som kvantitativt i forhold til tillægsydelser, der ikke i dag varetages af den kommunale ældreomsorg.

De eksisterende kommunale ydelser på ældre-/handicapområdet er yderst komplekse.

Da private virksomheder hidtil kun i begrænset omfang har medvirket i selve velfærdsproduktionen, vil der næppe være en virksomhed, der – som en kommune – kan dække over samtlige facetter. Systemeksport og udvikling af nye ydelser nødvendiggør derfor, at der etableres et netværk af private virksomheder og offentlige myndigheder. Kun derved kan erfaringerne fra den fulde ydelsesvirfte på ældre-/handicapområdet stilles til rådighed for udvikling af eksportinitiativer.

Omsorgsforanstaltningerne for de ældre og handicappede hviler på fire grundpiller:

- De fysiske rammer:
Bygninger, inventar, udstyr, hjælpemidler m.v.
- Omsorg og pleje:

Plejefaglig indsats, socialt samvær, gåture, kontakt til pårørende, ernæring, personlig hygiejne m.v.

- Sikring af daglige fornødenheder: Forplejning, transport, kommunikation, vask, linned, tryghedsydelse, hus, have, rengøring, indkøb m.v.
- Administration: Planlægning, ledelse og udførelse af de ovennævnte omsorgsforanstaltninger.

Ser vi på de fysiske rammer er der i dag allerede en række danske firmaer, der har specialiseret sig inden for bygninger, inventar, hjælpemidler o.s.v.

Specielt er der grund til at fremhæve selskabet EXSOS, der ejes af Landsforeningen af Forsorgsledere og Socialministeriet. Selskabet har vist, at det er muligt at formidle den danske ekspertise på dette område til en række lande, herunder ikke mindst Østeuropa.

EXSOS har gennem stor praktisk kendskab til ældreområdet formået at henlede andre landes opmærksomhed på danske firmaers ekspertise på dette område og allerede nu er der skrevet flere kontrakter om levering af danske plejehjem – det vi kan kalde »hardwaresiden« til bl.a. det tidligere Østtyskland. Ligeledes er der en række firmaer i dag, der leverer mad, transport, kommunikation, vask, linned og rengøring til ældreområdet. Der er dog kun tale om meget begrænset eksport af disse ydelser.

Derimod er der på omsorgs- og plejeområdet – altså den direkte plejefaglige indsats – ikke i dag private firmaer, der udfører dette arbejde. Det er tydeligvis her den

tunge del af ydelserne ligger – formentlig i størrelsesordenen 70 procent af de samlede udgifter. Skal danske firmaer derfor ud på det internationale marked og sælge et færdigt koncept (der også indeholder »softwaredelen«) på ældreområdet, er det klart, at man også må have erfaringer på dette område.

Hjemmemarkedet er således et nødvendigt kvalitets- og erfaringslement inden succesrig eksport kan påbegyndes, ligesom det er vigtigt, at private firmaer på dette område får den nødvendige erfaring til at kunne udvikle nye tillægsydelser på hjemmemarkedet.

Men det har vist sig, at det er her de store vanskeligheder ligger.

Barrierer for udlicitering i ældresektoren

Flere kommuner har i løbet af 1994 arbejdet med at fremme udlicitering på ældreområdet hvad angår den plejefaglige del. Nogle af kommunerne har haft som udgangspunkt gennem udlicitering at reducere omkostningerne på området, mens et par øvrige – her i blandt Hillerød Kommune – har haft en erhvervspolitisk indgang til problemstillingen, som beskrevet her i artiklen.

Men fælles for forsøgene har været, at det har vist sig vanskeligt for de private virksomheder at komme ind på markedet for den tunge del af ældreområdet, der omfatter den direkte plejefaglige indsats.

Når vi således i dag må konstatere, at der ikke er rørt ved monopollet på kerneydelserne på ældreområdet, skyldes det efter min opfattelse især tre ting:

For det første at den debat, der især fra centralt hold har været ført omkring et øget offentligt/privat samarbejde med henblik på at fremme eksporten af danske velfærdsydelser, har haft den grundlæggende brist, at den netop kun er ført på centralt plan. Over to trediedele af de offentlige udgifter administreres af kommunerne. Derfor er det af helt afgørende betydning, at debatten omkring samspillet mellem den offentlige og private sektor og velfærdssamfundets udvikling, herunder det arbejde, der foregår i Velfærdskommissionen, i langt højere grad viderebringes til kommunalpolitikere. Kun herved sikres det, at den kommunale sektor bliver i stand til at diskutere, hvordan den private sektor i højere grad kunne deltage i produktionen af den offentlige sektors ydelser med henblik på, at danske firmaer kunne styrkes på det internationale marked for disse ydelser.

For det andet er det et vanskeligt emne at håndtere for de kommunale politikere. Der er hos mange borgere og ikke mindst hos ældregruppen – der er en magtfuld politisk faktor – samt de berørte faglige organisationer en vis modvilje mod at diskutere udliciteringsinitiativer på ældreområdet. Det hænger naturligvis sammen med en udbredt frygt for at det nuværende serviceniveau bliver forringet, at der er arbejdspladser, der skal over i et andet regi o.s.v. og når der så yderligere mangler en grundlæggende diskussion om nødvendigheden af sådanne tiltag, bliver det vanskeligt på lokalt plan at debattere spørgsmålet om at udlicitere nogle af ældreområdets kerneydelser.

For det tredje har de centrale meldinger på dette område ændret sig igennem det sidste års tid. Rapporten omkring offentligt/privat samspil, der udkom i juni 1994, blev i praksis tiet ihjel. Og der er ingen tvivl om, at den nuværende regering har et andet syn på spørgsmålet omkring udlicitering af nogle af de offentlige kerneydelser, end det var tilfældet for et år siden. Det har haft den umiddelbare konsekvens, at næsten ingen kommuner i øjeblikket tør give sig i kast med at udvikle projekter omkring udlicitering af ældreområdets kerneydelser.

Men debatten om offentligt/privat samspil foregår mere fordomsfrit i de øvrige europæiske lande – også i de øvrige nordiske lande – må vi se i øjnene, at store udenlandske firmaer er godt i gang med at sætte sig på det globale marked for velfærdsydelser i de kommende år, mens vi herhjemme endnu en gang ser ud til at blive Sorteper i spillet om fremtidens arbejdspladser.

Summary

In recent years, the public sector has implemented great changes to function better under market-oriented conditions. A far better understanding has been reached of the importance of dialogue with the population to improve the services in demand and provide the quality required.

In the discussion on market orientation it is, however, worth noticing that it is the aim of the public sector to function fully on market-oriented conditions. However, the public sector also has a political dimension which is not subjected to the rationality of the market-oriented sector.

In spite of its increasing market orientation, the public sector is still characterised by having a 99% monopoly on the production of services within core areas, including hospitals, care of the elderly, child day-care, etc. In addition, the public sector itself produces many of its peripheral services. Despite ongoing changes in these

areas, the Danish public sector, in particular, has the largest own-production in Europe.

It has been suggested that the strict division between the public and the private sectors poses one of the main problems for the solution of the rising unemployment. The coupling between the two sectors is the background of this article.

Litteratur

Hillerød Kommune:
»Kommunal udlicitering på ældre/handicapområdet, med henblik på velfærdsexport og øget beskæftigelse« – maj 1994.

Adersen, Søren og Poulsen, Tommy: »Industriens 10 bud er ikke nok« *Danske Kommuner nr. 35*, november 1993.

In spite of its increasing market orientation, the public sector is still characterised by having a 99% monopoly on the production of services within core areas, including hospitals, care of the elderly, child day-care, etc. In addition, the public sector itself produces many of its peripheral services. Despite ongoing changes in these

areas, the Danish public sector, in particular, has the largest own-production in Europe.

It has been suggested that the strict division between the public and the private sectors poses one of the main problems for the solution of the rising unemployment. The coupling between the two sectors is the background of this article.

Litteratur

Hillerød Kommune:
»Kommunal udlicitering på ældre/handicapområdet, med henblik på velfærdsexport og øget beskæftigelse« – maj 1994.

Adersen, Søren og Poulsen, Tommy: »Industriens 10 bud er ikke nok« *Danske Kommuner nr. 35*, november 1993.