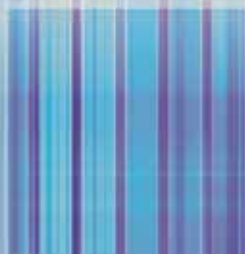


Markedsopbygning på velfærdsområderne



Markedsopbygning på velfærdsområderne

Maj 2004

Indhold

Forord	5
1. Det nye marked for velfærdsservice	6
2. Status for de nye markeder for velfærdsservice	10
3. Sammenligning med de etablerede markeder	18
4. Barrierer for markedsopbygningen	22
5. Litteraturliste	31
Bilag 1	32

Forord

Det har i mange år været god latin at fremhæve markedskræfterne som den mekanisme, der med et trylleslag sikrer den helt rigtige sammenhæng mellem pris og kvalitet. Markedet skaber helt af sig selv forbedringer i kvaliteten i offentlige serviceydelser uden tilsvarende vækst i udgifterne.

De seneste år har ikke ændret grundlæggende på den opfattelse, men nuancerne er trådt i karakter, og opmærksomheden er rettet imod et generelt underbelyst tema: Hvad nu hvis markedet ikke eksisterer eller ikke fungerer tilstrækkeligt? Hvad nu hvis der ikke er nok kvalificerede leverandører?

Dette er problemstillingen på en række af de centrale velfærdsområder – navnlig inden for ældrepleje og børnepasning. Der er til forskel fra de tekniske opgaver (veje og affald mv.) kun relativt få leverandører med relativt begrænset erfaring.

Denne FOKUS-pjece stiller skarpt på opbygningen af de nye markeder for velfærdsservice. Pjecen, der er skrevet af projektleder Jakob Scharff fra KL's Projekt udbudsportalen.dk., er disponeret ud fra en række centrale spørgsmål:

Kapitel 1: Det nye marked for velfærdsservice
Hvorfor skal vi interessere os for markedsopbygning?
Hvad er servicemarkedet for en størrelse?

Kapitel 2: Markedsstatus
Hvem er aktørerne, og hvordan har konkurrencen det på de nye markeder for velfærdsservice?

Kapitel 3: Sammenligning med de etablerede markeder
Fungerer konkurrencen på de etablerede markeder?

Kapitel 4: Barrierer for markedsopbygningen
Hvilke konkrete barrierer kan identificeres?
Hvad kan kommunen gøre for at sikre markedsopbygningen?

Pjecen skal ses som et forsøg på en kortlægning af markederne for velfærdsservice og et konkret indspil til den enkelte kommunes overvejelser om offentligt-privat samspil – herunder ikke mindst de lokale overvejelser om, hvad man som kommune kan gøre for at understøtte markedsopbygningen. Desuden belyser pjecen nye tiltag som frit valg på ældreområdet og konsekvenserne heraf for markedsudviklingen på velfærdsserviceområdet.

1. Det nye marked for velfærdsservice

Det er godt 12 år siden, at de første spadestik til opbygningen af de nye markeder for velfærdsydelser blev taget. Det skete, da Græsted-Gilleleje Kommune i 1992 begyndte at undersøge mulighederne for offentligt-privat samspil på ældreområdet. Resultatet kom i 1995 med indgåelsen af kontrakten med det tidligere svenskejede selskab, Curatus, om løsningen af en række ældreopgaver (PLS Consult 1997). På dagpasningsområdet kom »gennembruddet« først i 1997, da Skovbo Kommune, som den første kommune i landet, indgik aftale med ISS om at drive en daginstitution¹.

Siden er udviklingen gået slag i slag. Men markedet har endnu ikke fået det forventede kick-off, som de fleste har spået om. I dette kapitel er målet at give svar på de helt grundlæggende spørgsmål: Hvorfor interessere sig for markedsopbygning, og hvilken størrelse er markedet for velfærdsservice?

Hvorfor interessere sig for markedsopbygningen?

Markedet for velfærdsservice er utvivlsomt i en modnings- og opbygningsfase. Det er et marked, der bliver stillet store forventninger til – både politisk og kommercielt. Alene på ældreområdet er der tale om et potentielt marked på ca. 30 mia. kr. årligt. En sund konkurrence og et fornuftigt antal leverandører er centrale komponenter i ambitionen om at udvikle et

reelt alternativ til kommunal produktion. Der er en række grunde til at interessere sig for opbygningen af markederne for velfærdsservice.

Den første grund handler om, at det allerede er vel-dokumenteret, at der på flere serviceområder ikke er en tilstrækkelig konkurrence. Således konkluderer rapporten »Fra få til mange leverandører« (maj 2003)², at der på ældre-, dagpasnings-, sundheds-, undervisnings- og socialområderne ikke er et tilstrækkeligt stort udbud til at sikre konkurrencen. Det konkluderes samtidigt, at markedet ikke kommer af sig selv, og at der derfor er brug for en aktiv udvikling.

Den anden grund handler om økonomi og mere for de samme penge. Arbejdsgrundlaget for den fremtidige udvikling i den offentlige økonomi – 2010-rapporten – præsenterer væsentligt skærpede krav til den offentlige vækstramme (Finansministeriet, 2001). Hvor kommunerne inden for de sidste 10 år har haft vækstrammer på 2-3 pct., så vil den årlige vækstramme i de kommunale udgifter være på mellem 1/2-1 pct. frem til år 2010.

Den økonomiske udfordring stiller dermed helt af sig selv markante nye krav til effektiviseringer i den kommunale serviceproduktion. Det er i den sammenhæng uomgængeligt, at en lang række kommuner vil bruge konkurrenceudsætning (dvs. udbud og udlicitering) som redskab til at opnå effektiviseringer. Et

velfungerende marked for velfærdsservice er derfor af væsentlig betydning for kommunernes mulighed for at høste potentielle effektiviseringsgevinster gennem konkurrenceudsætning.

Det er i den sammenhæng vigtigt at tilføje, at konkurrenceudsætning naturligvis kun er et blandt flere redskaber til at opnå effektiviseringsgevinster. Intern kontraktstyring og benchmarking er andre konkrete redskaber.

Den tredje grund til at interessere sig for markedsopbygningen er borgernes stigende krav til frit at vælge, hvem der skal udføre en given velfærdsydelse. Forudsætningen for at tilbyde et frit (eller friere) valg er et velfungerende marked med leverandører, der kan være et reelt alternativ til kommunal serviceproduktion.

Som sidebemærkning kan det tilføjes, at eksempelvis lovpakken på ældreområdet om frit leverandørvalg af hjemmehjælp mv. kun for alvor giver mening, hvis der er lokale leverandører, som tilbyder sig.

Den fjerde grund handler om rekruttering. Det er efterhånden veldokumenteret, at kommunerne i løbet af de kommende år kommer til at mangle (kvalificeret) arbejdskraft (Finansministeriet, 2000) – dette uanset at beskæftigelsessituationen anno 2004 opleves noget anderledes. Udbud og udlicitering er på ingen måde løsningen på denne udfordring,

men i mange kommuner vil det være ét blandt flere realistiske og konkrete svar.

Der ligger heri en vis erkendelse af, at uanset hvor offensivt kommunerne arbejder med at skabe mere attraktive arbejdspladser og et bedre image, der kan tiltrække unge og fastholde nuværende medarbejdere, så vil det flere steder ikke være tilstrækkeligt. Kort sagt, en rimelig forventning må være, at rekrutteringspresset betyder en øget konkurrenceudsætning. Måske ikke her og nu, men inden for en overskuelig tidshorisont. Igen afhænger muligheden for den styringsmæssige prioritering af et velfungerende marked.

Der kan fremhæves en række andre argumenter for et skærpet fokus på markedsopbygningen – fx politiske ønsker til »mere privat og mindre offentligt« eller erhvervspolitiske visioner for systemekspert mv. (se fx Erhvervsministeriet, 1994). Men i et kommunalt perspektiv er presset på økonomien, imødekommelsen af borgernes krav om frit valg og rekrutteringsbehovet de vigtigste direkte argumenter.

Hvad er velfærdsservicemarkedet for en størrelse?

I såvel den politiske som forskningsmæssige begrebsdannelse er markedet for velfærdsservice slået an som generel term. Der er et dobbelt afsæt for at anskue velfærdsservicemarkedet som *ét samlet nyt marked*. For

¹⁾ Her ses bort fra selvejende institutioner.

²⁾ Rapporten blev udarbejdet af Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, KL og Amtsrådsforeningen.

det første er markedet kendetegnet ved at have lovregulerede og offentligt finansierede velfærdsydelser som omdrejningspunkt. For det andet er der tale om velfærdsydelser, som historisk har været forbundet med et kommunalt produktionsmonopol. Desuden kan velfærdsservicemarkedet defineres som et marked, hvor der er et politisk ønske om at inddrage nye leverandørtyper og et dertil hørende behov for leverandørskabelse og markedsopbygning. Den private sektors hidtil begrænsede involvering på velfærdsområderne har medført, at der indtil nu er et begrænset udbud af private leverandører.

Men kan velfærdsservicemarkedet i en kommunal optik overhovedet anskues som ét samlet marked? Svaret er ja – men kun hvis man lægger sig an på en meget bred definition af velfærdsydelser generelt.

Hvad er markedet for velfærdsservice?

Begrebet dækker over følgende hovedydelser:

Ældreområdet: Personlig og praktisk bistand, herunder madservice, samt hjemmesygepleje.

Børneområdet: Daginstitutioner mv.

Undervisning: Folkeskoler (og friskoler), specialundervisning.

Sundhedspleje: Børnetandpleje, genoptræning.

Andre ydelser: Fx døgnanbringelser, socialpædagogiske ydelser samt handicapområdet mv.

Men dykker man ned under overfladen, er der kun i mindre grad tale om et sammenhængende marked.

For det første er de forskellige velfærdsydelser karakteriseret ved at tage afsæt i forskellig sektorlovgivning, dvs. særskilte love og bekendtgørelser for de enkelte velfærdsområder. Der er altså ikke tale om en samlet »branchelovgivning«, som i markeds-mæssig forstand definerer et fælles sæt spilleregler og naturligt afgrænser markedet. Dertil kommer, at lovgivningen på flere områder ikke gør en egentlig markedsdannelse mulig (fx privat drift af folkeskoler).

For det andet er de forskellige velfærdsydelser tæt bundet til forskellige specialiserede kompetencer og uddannelser. Heri ligger både et lovgivningsaspekt (tandpleje kan som udgangspunkt kun udføres af uddannede tandlæger) og et kulturelt-politisk aspekt (børnepasning udføres helst af uddannede pædagoger). Resultatet er en række forskellige professionsområder, som langt hen ad vejen deler velfærdsmarkedet op i en række delmarkeder (Sehested, 1996).

For det tredje, og i snæver tilknytning til ovenstående, så er leverandørstrukturen ikke sammenhængende. Der findes med andre ord i dag ikke et bredt marked af servicevirksomheder, som dækker spændet fra ældreservice til fx socialpædagogiske ydelser.

For det fjerde så er der store forskelle på den demokratiske institutionalisering og organisering af de enkelte velfærdsområder. På undervisnings- og børneområdet er der eksempelvis en stærk institutionalisering af *brugerdemokratiet* i form af skole-/forældrebestyrelser. Et stærkt brugerdemokrati vil alt andet lige betyde at konkurrenceudsætningsprocessen bliver mere kompleks (eller besværlig om man vil), idet de pågælden-

de bestyrelser ofte i praksis har et væsentligt ord at skulle have sagt. Dette aspekt af markedsdannelsen har vist sig mest markant på børnepasningsområdet, hvor »forældreskepsis« (i kombination med »medarbejderskepsis«) har spillet en vigtig rolle³.

Samlet kan det konstateres, at det ud fra en overordnet tilgang giver mening at tale om markedet for velfærdsservice – men at markedet er mere præcist defineret, som en række forskellige delmarkeder, der bærer de fællestræk, at de er lovregulerede, offentligt finansierede og underlagt kommunalbestyrelsens beslutningskompetence (og tilsynspligt).

³⁾ Der er samtidig et uafklaret dilemma om brugerdemokratiets rolle i markedskræfterne – hvilke beslutninger træffes med afsæt i brugerdemokratier og hvilke med afsæt i et privatøkonomisk rationale?

2. Status for de nye markeder for velfærdsservice

Finansministeriet m.fl. har i forbindelse med rapporten »Fra få til mange leverandører« (maj 2003), undersøgt leverandørsituationen på bl.a. ældreområdet og børneområdet. En af rapportens konklusioner er, at der inden for både ældre- og børneområdet er politisk efterspørgsel efter nye leverandørtyper, samt at der på nuværende tidspunkt eksisterer de efterspurgte leverandørtyper. Den umiddelbare vurdering er dog, at udbuddet på en række områder ikke er stort nok til at sikre tilstrækkelig konkurrence⁴.

Denne konklusion er udgangspunktet og indgangen til denne pjece. Der vil blive sat fokus på ældreområdet og børneområdet (dagpasning) som konkrete eksempler på delmarkeder, hvor det er muligt at foretage en analyse. Kernespørgsmålene i dette kapitel er: Hvem er aktørerne på de to delmarkeder (ældrepleje og dagpasning)? Hvordan har konkurrencen det? Og er leverandørmarkedet bestemt af demografiske forhold.

Ældreområdet – en markedsstatus

Fra 2003 og de næste ti år vil væksten i antallet af ældre tiltage med ca. 30 pct. De kommende år vil således stille store krav til kommunerne med hensyn til en fleksibel og dynamisk organisering af den offentlige sektor og inddragelse af forskelligartede leverandører på ældreområdet.

Græsted-Gilleleje Kommune åbnede markedet for private leverandører på ældreområdet i 1995. Siden er ændringen af lov om social service, §71 – om frit valg på ældreområdet (også kaldet ældrepakken) – vedtaget og implementeret. Ændringerne betyder, at alle kommuner fra 1. januar 2003 skal give borgerne et frit leverandørvalg på alle ydelser inden for hjemme-hjælp og madservice. Ældrepakken betyder først og fremmest følgende.

- At kommunerne i forhold til lovens hovedbestemmelse er forpligtet til at indgå kontrakt med alle leverandører, der kan leve op til kommunens prisbetingelser og kvalitetskrav. I tilfælde af godkendelse indgår den private leverandør herefter på lige fod med den kommunale leverandør, og borgerne kan frit vælge mellem offentlig og privat leverandør.
- Kommunens drifts- og myndighedsopgaver skal både økonomisk og kompetencemæssigt være adskilt. Det indebærer i praksis, at opgaver som visitation, opfølgning og tilsyn skal udskilles fra den udførende del af hjemmeplejen.
- Hvis kommunen i stedet ønsker at skabe priskonkurrence på levering af ydelser, kan dette ske ved hjælp af udbudsordningen. Ved udbudsordningen skabes der priskonkurrence gennem udbud. Målsætningen er dog stadig at skabe et frit valg for

borgerne. Der stilles således krav til, at frit valg etableret efter udbud indebærer 2-5 leverandører. Såfremt en konkret udbudsforretning ikke giver mindst 2 leverandører, gælder lovens hovedbestemmelse. Ved udbud gælder det princip, at kommunen skal byde på opgaven på lige fod med evt. andre tilbudsgivere.

En KL-spørgeskemaundersøgelse i forbindelse med den kommunale budgetredegørelse 2004 viser, at stort set alle kommuner i 2003 valgte at benytte godkendelsesmodellen. En af årsagerne hertil er, at udbudsmodellen er for vanskelig at anvende i praksis. Regeringen har i denne sammenhæng stillet en række ændringer i udsigt, der vil gøre reglerne smidigere. Ændringerne vil først og fremmest give bedre muligheder for priskonkurrence i det frie leverandørvalg. Udbudsmodellen forventes dermed fremover at udgøre et attraktivt alternativ til godkendelsesmodellen, idet udbudsmodellen er velegnet til at skabe konkurrence på prisen, som kan frigøre midler til andre opgaver.

Det er vigtigt at bemærke, at ældrepakken alene giver et frit leverandørvalg på en afgrænset del af markedet for ældreydelse (hjemmehjælp og madservice). Ældrecentre og plejehjem er således slet ikke en del af det fri leverandørvalg. Der er generelt begrænsede kommunale erfaringer med brug af private leverandører på ældrecentre/plejehjem (Græsted-Gilleje,

Kolding, Søllerød mv. er blandt de kommuner, som har konkrete erfaringer).

Formålet med ældrepakken er bl.a., at den generelt skal føre til flere leverandører på markedet, så borgerne får et større udbud af leverandører. Målsætningen om frit valg er primært rettet mod de »lettere« opgaver som praktisk bistand. Det er endnu for tidligt at konkludere på de markedsmæssige konsekvenser af ældrepakken.

Hvilke ydelser består markedet af?

Praktisk bistand: Udførelse af hjælp eller støtte til praktiske opgaver i hjemmet, herunder typisk rengøring, indkøb og tøjvask.

Letere personlig pleje: Udførelse af enkelte mindre komplicerede plejeydelser, herunder eksempelvis hjælp til at tage støttestrømper på, hårvask og frisering, samt sengeredning.

Personlig pleje: Udførelse af personlig hjælp eller pleje, herunder typisk hjælp til personlig hygiejne, påklædning og indtagelse af måltider.

Sygepleje: Ofte ydelser såsom sårpleje, medicindosering, behandlinger og arbejdsrapporter.

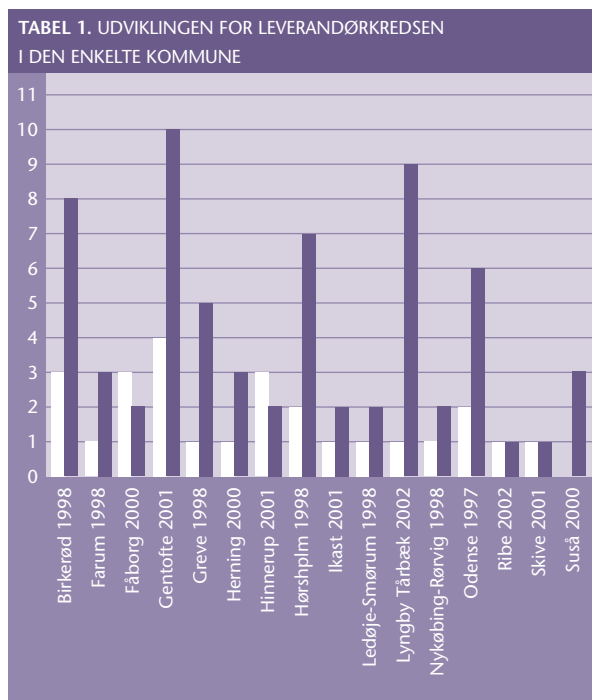
Andet: Eksempelvis genoptræning og hjælpemidler.

⁴⁾ »Fra få til mange leverandører«, 2003 p. 7.

Antal leverandører – før og efter

Et statusbillede af udviklingen i leverandørkredsen over tid vil dog give et indblik i udviklingen på leverandørmarkedet. Tabel 1 nedenfor sammenligner de kommuner, der benyttede frit leverandørvalg før ældrepakkens vedtagelse, med leverandørkredsen et år efter ældrepakkens vedtagelse⁵ (se bilag 1 for detaljerede oplysninger).

Udviklingen viser samlet en klar tendens i retning af flere leverandører i de fleste kommuner. Ud af de 25



Tabellen er baseret på oplysninger fra Erhvervs- og boligstyrelsens fortegnelse af ældreområdet i foråret 2002 og udtræk af fritvalgs-databasen feb. 2004.

kommuner er 19 registrerede i Socialministeriets fritvalgsdatabase⁶. Disse 19 kommuner har tilsammen en stigning fra 19 forskellige leverandører før ældrepakkens ikrafttrædelse til 44 efter ældrepakken – heraf er 11 de samme leverandører før og efter ældrepakkens vedtagelse. 12 ud af 19 kommuner benytter de samme leverandører i 2004 som før ældrepakkens vedtagelse dog med en større leverandørkreds. Flertallet af de private leverandører, der opererede på markedet inden ældrepakkens vedtagelse, leverer dermed stadig ydelser i de pågældende kommuner.

Det er dog langt fra alle kommuner, som har oplevet et nyt marked med mange leverandører. En analyse af leverandøroplysningerne på Socialministeriets fritvalgsdatabase – med de usikkerheder, der er forbundet med disse oplysninger – viser jf. tabel 2 ikke overraskende, at mindre kommuner har meget få leverandører. Tallene dækker over et stort antal kommuner, som end ikke har godkendt én leverandør.

TABEL 2. ANTAL LEVERANDØRER FORDELT OVER KOMMUNESTØRRELSE

Kommunestørrelse	Antal kommuner	Gns. antal leverandører af praktisk hjælp pr. kommune	Gns. antal leverandører af personlig pleje pr. kommune
1 til 7.999	32	1,2	0,3
8.000 til 15.999	50	1,3	0,4
16.000 til 29.999	23	2,3	0,9
30.000 til 49.999	17	3,9	1,9
50.000 og derover	15	3,7	1,7
I alt	137	2,0	0,8

Kommunernes egen leverandørvirksomhed er ikke inkl. i antal leverandører. Tallene er beregnet med udgangspunkt i de registrerede kommuner i Socialministeriets fritvalgsdatabase nov. 2003.

Gennemsnitsberegningen i tabel 2 viser samtidig en klar tendens i retning af, at større kommuner har flere leverandører. Gennemsnitligt er der 2 leverandører af praktisk hjælp pr. kommune for kommunerne under ét og 0,8 leverandører af personlig pleje. Antallet af leverandører stiger proportionalt med kommunistørrelsen. Der er således en difference i det gennemsnitlige antal leverandører på 2,5 på praktisk hjælp og 1,4 leverandører af personlig pleje, når antallet af leverandører for de største kommuner sammenholdes med antallet for de mindste kommuner.

En nærliggende forklaring er, at færre indbyggere betyder et mindre forretningsgrundlag. Små kommuner er mindre attraktive set med kommercielle brillen. Dertil kommer, at mange mindre kommuner samtidig er landkommuner, hvor kundegrundlaget naturligt er begrænset og ofte spredt ud på et større geografisk område. En leverandørs realistiske forventninger kan derfor i flere tilfælde være en håndfuld kunder, som

⁵⁾ Tabellen tager udgangspunkt i Erhvervs- og boligstyrelsens fortegnelse af ældreområdet i foråret 2002 og de kommuner, der har registreret sig i Socialministeriets fritvalgsdatabase, februar 2004.

⁶⁾ Tallene bygger på data fra Socialministeriets fritvalgsdatabase. Alle kommuner skal registrere sig i Socialministeriets fritvalgsdatabase, uanset om de har godkendt private leverandører eller ej. Det er dog ikke alle kommuner, der endnu har registreret, hvilke leverandører der udbyder hjemmehjælpservice i kommunen. Dette skyldes i enkelte tilfælde, at nogle kommuner benytter den såkaldte undtagelsesbestemmelse, der »beskytter« kontrakter med eksterne leverandører, der er indgået senest med udgangen af maj 2002. Disse kommuner skal senest 1. juli 2004 indgå nye kontrakter i overensstemmelse med frit valg-reglerne. Desuden er de kommuner, der har benyttet lovens udbudsmodel, ikke indregnet. Det er således ikke alle kommuner, der benyttede frit valg før ældrepakken, der er med i denne tabel.

TABEL 3. KOMMUNER MED FLEST LEVERANDØRER AF PERSONLIG PLEJE OG PRAKTISK HJÆLP

Kommune	Antal indbyggere (2002)	Personlig pleje
København	500.531	6
Gentofte	68.213	4
Lyngby-Taarbæk	51.102	4
Hvidovre	49.674	4
Greve	48.278	4
Ballerup	46.342	4
Birkerød	21.531	4
Gladsaxe	61.914	3
Roskilde	53.168	3
Hillerød	37.167	3
Rødovre	36.591	3
Brøndby	34.542	3

Kommune	Antal indbyggere (2002)	Praktisk hjælp
Viborg	42.894	12
Gentofte	68.213	10
Århus	288.837	9
Lyngby-Taarbæk	51.102	9
Birkerød	21.531	8
Næstved	47.092	7
Hørsholm	24.038	7
Kjellerup	13.830	6
Odense	183.628	5
Brøndby	34.542	5
Ringsted	30.018	5
Brønderslev	20.133	5
Dronninglund	15.264	5

Tallene er baseret på udtræk fra fritvalgsdatabasen feb. 2004.

leverandøren i tilkøb ikke kan vide, om de er lokaliseret på en måde, som gør en produktion rentabel.

Tendensen i retning af »jo større kommune des flere leverandører« understreges ved en opstilling af de kommuner med flest leverandører inden for hhv. personlig pleje og praktisk bistand. Tabel 3 ovenfor viser således, at alle kommuner – på nær to (Dronninglund og Kjellerup) – er kommuner med over 20.000 indbyggere. Tallene er baseret på kommunernes egne leverandørplysninger inden for personlig pleje og praktisk hjælp i Socialministeriets fritvalgsdatabase.

Antal kunder hos private leverandører

Antallet af leverandører giver kun en indikation af markedets tilstand – og den udvikling, der er sket som følge af ældrepakken. I forbindelse med KL's budgetanalyse 2004 blev kommunerne spurgt om, hvor mange af deres borgere der er omfattet af frit valg, og hvor mange der benyttede en privat leverandør.

Resultatet af undersøgelsen⁷ viste, at det var en forholdsvist lille del af hjemmehjælpsmodtagerne, som i løbet af det første år med frit leverandørvalg havde valgt en privat leverandør til hjemmehjælp. Ifølge budgetindberetningerne havde gennemsnitlig 4,4 pct. af de hjemmehjælpsmodtagere, som er omfattet af frit leverandørvalg⁸, valgt en privat leverandør pr. 1. oktober 2003. I de fleste kommuner ligger andelen, som har valgt privat leverandør, mellem 0 og 2 pct. Der er dog et mindre antal kommuner, hvor op imod en fjerdedel eller en tredjedel af hjemmehjælpsmodtagerne har valgt privat leverandør. Disse kommuner har alle haft frit leverandørvalg i en årrække.

TABEL 4. KOMMUNER MED STØRST ANDEL AF PERSONER, DER BENYTTET PRIVATE LEVERANDØRER

Kommune	Personer omfattet af frit leverandørvalg (personlig pleje og praktisk hjælp)	Heraf antal personer, som har valgt privat leverandør (PP og PH)	Andel (%)
Søllerød	1256	417	33,2
Birkerød	657	208	31,7
Helsingør	1958	529	27,0
Odense	6700	1340	20,0
Hinnerup	232	43	18,5
Skive	750	136	18,1
Vejen	649	112	17,3
Lyngby-Taarbæk	2800	460	16,4
Herning	1428	184	12,9
Fladså*	100	12	12,0
Løgumkloster	361	41	11,4

Tallene er baseret på udtræk af kommunernes indberetning til den kommunale budgetredegørelse 2004 (oktober 2003).

*) Fladså Kommune er den eneste af de nævnte i tabellen, som ikke før ældrepakken havde frit valg-ordning.

Budgetindberetningerne viser således, at markedandelen for de private leverandører er større i de kommuner, som har benyttet frit valg i længere tid.

Tabel 4 ovenfor viser, er flertallet af de kommuner, der har den største andel af personer, som benytter private leverandører, også er dem, der benyttede frit leverandørvalg, inden ældrepakkens ikrafttræden. Umiddelbart kan dette billede tages som en indikation af, at det tager tid at opbygge et marked, herunder ikke mindst at det tager tid for borgerne at vænne sig til frit leverandørvalg.

Det skal også bemærkes, at nogle af kommunerne har haft svært ved at skabe et fornuftigt forretningsgrundlag for leverandørerne i frit valg-ordninger, der minder om ældrepackens grundmodel, idet for få ældre har valgt de private leverandører. En væsentlig bemærkning i denne sammenhæng er, at ældrepackens grundmodel – i den nuværende udformning – ikke giver mulighed for at begrænse antallet af leverandører, hvilket bl.a. betyder en usikkerhed for den løbende driftsøkonomi.

Den samlede konklusion på denne markedsstatus for ældreområdet er derfor, at markedsopbygning er en langsigtet proces – og at det frie leverandørvalg langt fra er en realitet i de fleste kommuner.

Hvem er leverandørerne?

Ser man på gruppen af leverandører, består den af en række virksomheder og organisationer, der har meget forskellig størrelse, erfaring og baggrund. Ud fra de registrerede kommuner i fritvalgsdatabasen, februar 2004, er der ca. 164 leverandører registreret. Overordnet kan man i dag skelne mellem fem *virksomhedsprofiler* på markedet:

Rengørings- og cateringselskaber, især en række mindre lokalt og regionalt forankrede, der primært tilbyder ydelser inden for praktisk bistand og madservice.

Udenlandske (og især svenske) virksomheder med forholdsvis lang erfaring på ældreområdet. Det gælder fx det tidligere Partena (nu Attendo).

Større danske servicevirksomheder, der har udvidet sine aktiviteter til også at omfatte ældre-service. Det gælder fx ISS (som opkøbte hele JRS-koncernen, herunder JRS Senior Service, der på daværende tidspunkt var det næststørste danske selskab) og Forenede Care (en division af Forenede Service, som har opkøbt flere svenske selskaber, herunder Curatus). ISS har siden da udskilt sine aktiviteter i CarePartner.

Vikarbureauer, der har udvidet sine aktiviteter til også at omfatte større driftsaftaler. Det gælder fx SeniorCare og PBH Hjemmehjælpservice A/S.

Organisationer for selvejende institutioner, der udover traditionelle driftsoverenskomster med kommuner nu også melder sig i egentlige udbudsforretninger. Det gælder fx De samvirkende Menighedsplejer, Danske Diakonhjem og OK-fonden.

Dagtilbudsområdet

Skovbo Kommune indgik som den første kommune i landet aftale med en privat leverandør om at drive en daginstitution i 1997⁹⁾. Der gik ikke et egentligt udbud forud for indgåelsen af driftsaftalen.

⁷⁾ Tallene er baseret på indberetninger fra 217 kommuner.

⁸⁾ Beboere på plejehjem og lignende boligenheder er ikke omfattet af frit leverandørvalg.

⁹⁾ Her ses bort fra selvejende institutioner.

Siden har en række andre kommuner enten indgået tilsvarende aftaler eller udliciteret opgaven efter udbud. Skovbo indgik sin aftale med ISS, som i en periode var alene på markedet, efterfulgt af JRS (Jysk Rengøring). Først fra slutningen af 1999 og i løbet af år 2000 viste der sig en række nye potentielle leverandører som fx Børn & Unge Fonden, Frie Børnehaver, Menighedernes Daginstitutioner og Barnets Hus. Siden hen er markedet gået i stå, og både ISS og Børn & Unge Fonden har trukket sig ud af markedet, ligesom en række af de kendte potentielle leverandører aldrig kom i gang på markedet.

Den seneste udvikling og markedet i dag

I tabel 5 nedenfor er der angivet, hvilke leverandører der ifølge KL's kendskab har tilkendegivet interesse for markedet, samt hvilke kommuner der har erfaringer med udbud.

Listen skal tages med det forbehold, at det ikke er alle potentielle leverandører, der faktisk har indgået aftaler med kommuner. Børn & Unge Fonden og ISS har trukket sig ud af markedet, men Titibo-gruppen har overtaget en række af de tidligere ISS-drevne institutioner.

Udviklingen af markedet er som bekendt præget af tilbagegang p.t., blandt andet som følge af den negative medieomtale i forbindelse med de tidligere ISS-drevne institutioner og ISS' efterfølgende tilbagetrækning fra markedet, herunder overdragelsen til Titibo-gruppen. Også Børn & Unge Fonden er ude af markedet efter massiv kritik.

TABEL 5. POTENTIELLE LEVERANDØRER OG KOMMUNER MED UDBUDSERFARING PÅ MARKEDET FOR DAGSPASNING

Kendte potentielle leverandører	Kommuner som har »udliciteret«
ISS (nu Titibo-Gruppen)	Gentofte
Frie Børnehaver	Frederiksberg
Børn & Unge Fonden	Skovbo
Barnets Hus	Slagelse
Menighedernes Daginstitutioner	Lyngby-Taarbæk
Sct. Georgs Fonden	Kalundborg
Børneringen	Tørring-Uldum
Lickon-Al gruppen	Assens
	København
	Farum
	Bramsnæs
	Helsingø
	Slangerup

Generelt set består markedsoperatørerne derfor primært af organisationer for selvejende institutioner og Titibo-gruppen.

Til sammenligning med ældreområdet er der en række forhold, som kan virke hæmmende i forhold til markedsopbygningen.

Det er fx et problem for markedet, at der ikke i dag kan tages et evt. overskud ud af driften. »Profitten« skal hentes hjem i form af et administrationsbidrag. Det gør området økonomisk set mindre attraktivt og fjerner tilskyndelsen til løbende omkostningsminimering (besparelser kan jo alligevel ikke trækkes hjem som et overskud).

Medarbejderkulturen blandt personalet på daginstitutioner er i sammenligning med eksempelvis hjemmehjælpere præget af en stærk professionskultur og stærk faglig organisering. På daginstitutionsområdet er der således også en tradition for en forholdsvis stærk ledelsesmæssig autonomi på institutionsniveau. Og BUPL's modstand mod udlicitering har været markant.

Den direkte gennemsigtighed i forhold til visse objektive kvalitetsparametre (fx personalenormering) kan i kombination med en uheldig alliance mellem personaleorganisationer, private leverandører og forældre føre til et stærkt politisk pres for højere standarder i den enkelte kommune. ISS' højt profilerede meldinger om, at koncernen ikke ville deltage i udbud på dagtilbudsområdet, hvor kommunen ikke på forhånd havde meldt, at den ville give en leverandør det samme tilskud pr. barn, som kommunens egne institutioner får, er et illustrativt eksempel. Denne »cocktail«

kan muligvis bevirke, at nogle kommuner foretrækker at holde produktionen »in-house«.

Alt i alt synes det mest sandsynlige markedsscenario på kort sigt at være, at større kommercielt orienterede virksomheder ikke vil finde markedet interessant. Omvendt er der ikke tegn på, at selvejende institutioner mv. er på vej ud af markedet.

Socialministeren har annonceret en række ændringer af Lov om social service, der regulerer dagpasningsområdet med henblik på at stimulere privates interesse for at drive dagtilbud. Blandt andet ønsker ministeren at fjerne den nuværende barriere for at trække et overskud ud af driften (det er ikke tilladt i dag). Herudover har ministeren annonceret, at private frit skal kunne etablere sig, forudsat kommunen tildeler dem en autorisation. Det kan forventes, at lovændringerne vil kunne trække nye leverandører til.

3. Sammenligning med de etablerede markeder

Når de nye markeder ikke (endnu) fungerer optimalt er et logisk spørgsmål: Hvad ved vi om de veletablerede markeder? Er der også markedsproblemer her?

Logikken er ligefrem: Hvis der er problemer på de etablerede markeder, så er der risiko for, at de samme problemer eller mekanismer spiller ind ved opbygningen af de nye markeder for velfærdsservice.

At der på de tekniske områder er tale om etablerede markeder kan konstateres direkte ved en analyse af udliciteringsgraden på tekniske ydelser. I år 2002 var udliciteringsgraden på kommunale veje på ca. 50%. På renovationsområdet var udliciteringsgraden i samme år 86%. Det overordnede indtryk er således klart. En betydelig del af de kommunale opgaver på vej- og renovationsområdet bliver udført af private leverandører.

Antal tilbud på kommunale udbud

En væsentlig indikator på konkurrencens tilstand er antallet af private tilbudsgivere på udbud af kommunale serviceopgaver. Jo flere tilbudsgivere per udbud, desto bedre er konkurrencen. I det følgende præsenteres en kortfattet analyse af antallet af udbud baseret på to tidligere udbudsundersøgelser foretaget af KL.

Størrelse og geografi

En fornuftig konkurrence ud fra landspolitisk gennemsnitsbetragtninger er dog ikke ensbetydende med, at konkurrencen fungerer tilfredsstillende i alle dele af landet. En umiddelbar antagelse er, at konkurrencen har ringere vilkår i mindre kommuner og geografiske udkantsområder. Transportomkostninger og reducerede stordriftsfordele for private leverandører kan være faktorer, der betyder, at det er mindre attraktivt at byde ind i navnlig mindre landkommuner. En analyse af kommunestørrelse og geografi skal dog ses i sammenhæng med udliciteringsgraden i de pågældende kommuner. Der præsenteres nedenfor en analyse, der belyser begge forhold.

Antal private tilbudsgivere ved kommunale udbud

KL gennemførte i 2000 i samarbejde med Kommunal Teknisk Chefforening (KTC) en undersøgelse af kommunernes erfaringer med udbud. Der blev i undersøgelsen blandt andet spurgt til antallet af tilbudsgivere i forbindelse med kommunernes fem største udbudsforretninger.

Resultaterne viser, at der generelt set ikke er grund til bekymring. Tabel 6 nedenfor viser, at kommunerne gennemsnitligt modtog 4,6 tilbud for hvert udbud.

TABEL 6. ANTAL UDBUD OG TILBUD I KOMMUNALE UDBUD

	Antal udbud	Antal tilbud	Gns. antal tilbud
Kommunale tekniske opgaver	332	1737	5,2
Alle opgaver, ekskl. tekniske opgaver	418	1740	4,2
Alle opgaver	750	3477	4,6

På det veletablerede marked for tekniske ydelser (veje, grønne områder, renovation mv.) er konkurrencen bedst med 5,2 tilbud per udbud. På andre opgaver (herunder navnlig rengøring og administration) er konkurrencen en anelse svagere.

Er konkurrencen betinget af geografi og kommunestørrelse?

Selvom konkurrencen på tekniske ydelser – ud fra en statistisk betragtning – generelt ser ud til at fungere tilfredsstillende, så er det langt fra det samme som at konstatere, at der ikke kan være problemer.

Hvis det forholder sig sådan, at konkurrencen har sværere vilkår i udkantsområder og mindre kommuner, så vil det bl.a. kunne aflæses i antallet af tilbudsgivere i disse kommuner. Det kan dokumenteres, at mindre kommuner og kommuner i udkantsområder generelt set ikke udliciterer færre opgaver end andre

kommuner. En lavere konkurrence – målt i antal tilbudsgivere per udbud – kan derfor ikke være udtryk for, at efterspørgslen ikke er til stede!

Omvendt er det forhold, at mindre kommuner har en højere udliciteringsgrad heller ikke et bevis på, at markedet fungerer tilfredsstillende. Det er alene udtryk for, at de små kommuner i højere grad anvender udlicitering end store kommuner¹⁰.

Med afsæt i KL-undersøgelsen fra år 2000 er det gennemsnitlige antal tilbud pr. udbud angivet i tabel 7 og 8 nedenfor. Tallene er opgjort for de tekniske opgaver og for de øvrige kommunale opgaver.

Ser man i første omgang på de kommunale opgaver eksklusiv de tekniske opgaver, er der en klar tendens

TABEL 7. GNS. ANTAL TILBUD PR. KOMMUNALT UDBUD FORDELT EFTER KOMMUNESTØRRELSE – KOMMUNALE OPGAVER EKSKL. TEKNISKE OPGAVER

Kommunestørrelse	Antal udbud	Antal tilbud – generelt område	Gennemsnitligt antal tilbud
1 til 7.999	98	297	3,0
8.000 til 15.999	133	495	3,7
16.000 til 29.999	97	478	4,9
30.000 til 49.999	43	210	4,9
50.000 og derover	47	260	5,5
Samtlige kommuner	418	1740	4,2

¹⁰⁾ Det stemmer i øvrigt overens med en banal forventning om, at mindre kommuner ikke i samme grad som større kommuner kan udnytte stordriftsfordele ved egenproduktion.

til, at antallet af tilbud pr. udbud er væsentligt lavere i de små kommuner end tilfældet er for de store kommuner. Gennemsnitligt er der 4,2 tilbudsgivere pr. udbud for kommunerne under ét. Antallet stiger imidlertid systematisk i takt med en voksende kommune-størrelse. Der er således en difference i det gennemsnitlige antal tilbudsgivere på 2,5 tilbud, når antallet for de største kommuner sammenholdes med antallet for de mindste kommuner. Forskellen svarer til godt 45 pct. i forhold til højeste gennemsnitsværdi.

Antallet af tilbudsgivere er generelt højere, når der alene ses på de tekniske opgaver. Gennemsnittet for antal tilbudsgivere er for kommunerne under ét knap 25 pct. større på de tekniske opgaver end for de øvrige kommunalt udbudte opgaver.

Selvom mønstret ikke er lige så systematisk som på de øvrige kommunalt udbudte opgaver, er der også for de tekniske opgaver en klar tendens til, at antallet af tilbudsgivere falder i takt med voksende kommune-størrelse. Forskellen i det gennemsnitlige antal tilbudsgivere mellem de mindste og største kommuner er på 2,4 tilbudsgivere svarende til knap 40 pct. i forhold til højeste gennemsnitsværdi.

At der er forskelle i det gennemsnitlige antal tilbudsgivere pr. udbud, når små og store kommuner sammenlignes, er ikke overraskende i forhold til det forventede. Det er mere bemærkelsesværdigt, at der til lige synes at være en rimelig konkurrence i de mindre kommuner. Med et gennemsnitligt antal tilbudsgivere på 3,9 pr. udbud for de tekniske opgaver og 3,0 pr. udbud for de øvrige udbudte kommunale opgaver

TABEL 8. GENNEMSITLIGT ANTAL TILBUD PR. KOMMUNALT UDBUD FORDELT EFTER KOMMUNESTØRRELSE – KOMMUNALE TEKNISKE OPGAVER

Kommunestørrelse	Antal udbud	Antal tilbud – KTC område	Gennemsnitligt antal tilbud
1 til 7.999 indb.	85	335	3,9
8.000 til 15.999 indb.	114	652	5,7
16.000 til 29.999 indb.	66	350	5,3
30.000 til 49.999 indb.	29	162	5,6
50.000 og derover	28	238	6,3
Samtlige kommuner	332	1737	5,2

synes der ikke at eksistere et væsentligt konkurrenceproblem i de små kommuner.

Sammenligning med velfærdsområdet

Leverandørkredsen på de kommunale velfærdsområder er i høj grad et resultat af en historisk udvikling baseret på egenproduktion i de kommunale institutioner eller i selvejende institutioner skabt på initiativ af frivillige organisationer m.m. Disse leverer i dag en betragtelig del af de offentlige velfærdsydelser. For eksempel udgør selvejende institutioner ca. en tredjedel af udbuddet af dagtilbud til børn¹¹.

Samarbejdet mellem kommunen og de selvejende institutioner er først og fremmest baseret på faste driftsoverenskomster udformet af kommunen snarere end konkurrencemæssige relationer. Der er således ofte flere leverandører om at levere velfærdsservice i en kommune, men langtfra altid megen konkurrence om opgavernes løsning.

Den private sektor har således hidtil haft et begrænset engagement på velfærdsområderne. Desuden er det et marked, som kun efterspørges af den offentlige sektor, hvilket gør, at det er et helt nyt område for den private sektor i Danmark. Velfærdsområderne er således generelt kendetegnet ved et lille antal private leverandører.

Frit valg og markedskræfterne kan forventes at gøre deres til den fornødne brancheopbygning, men på de fleste velfærdområder vil det alt andet lige tage tid, før udbuddet af kompetente private leverandører er tilstrækkeligt til, at konkurrencen bliver mærkbar og skaber en reel konkurrence og et reelt indhold på de områder, hvor der eksempelvis er indført frit valg.

Det skal også bemærkes at situationen med frit valg på hjemmehjælpsopgaverne på ældreområdet ikke kan sammenlignes direkte med frit valg på andre områder. Det skyldes især at omkostningsstrukturen ofte er væsentlig anderledes. Hjemmehjælpsopgaver er individuelt tilpassede ydelser, som ikke indebærer store bindinger i et kapitalapparat (fx bygninger). Dagpasning er omvendt et eksempel på en velfærdsydelse, som (på nær dagplejeområdet) udføres som kollektive ydelser og med afsæt i et bundet kapitalapparat (især bygningen). Alene omkostningsstrukturen betyder derfor, at det kan være vanskeligt at opnå samme mangfoldighed som på hjemmehjælpsområdet.

¹¹⁾ »Fra få til mange leverandører« – Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service (2003) p. 32.

4. Barrierer for markedsopbygningen

Konklusionen i kapitel 3 er forholdsvis klar: en langsom markedsopbygning af velfærdsservicemarkederne kan ikke umiddelbart tilskrives generelle forhold på de kommunale servicemarkeder.

Men hvad er forklaringen så? Der er allerede givet nogle indikationer på, hvorfor der kan være særlige problemer på velfærdsservicemarkederne. I dette kapitel sættes der yderligere fokus på dette ved at identificere de praktiske barrierer for markedsudvikling. Endelig – og af størst betydning – så præsenteres en række konkrete forslag til, hvordan kommunerne kan gøre for at styrke markedsudviklingen.

Hvilke konkrete barrierer kan identificeres?

En identificering af barriererne for markedsudvikling kan for overblikkets skyld indeholdes gennem tre typer af barrierer:

- ▀ **Lovgivningsmæssige barrierer**, dvs. at lovgivning er i vejen for markedsudvikling.
- ▀ **Efterspørgselsrelaterede barrierer**, dvs. at der er barrierer, der gør, at kommunerne og borgerne ikke efterspørger »nok«.
- ▀ **Udbudsrelaterede barrierer**, dvs. barrierer, der gør, at virksomhederne ikke ønsker at gå ind på markedet for velfærdsservice.

Lovgivningsbarriererne er tidligere omtalt i kapitel 3. På ældreområdet består de bl.a. i, at der i dag er en række begrænsninger på brug af udbud, jf. §71 i Lov om social service. Derudover kan det under lovens godkendelsesmodel være svært for private leverandører at få tilstrækkeligt volumen til at sikre en sund forretning – det gælder især i tyndt befolkede områder. Godkendelsesmodellen indebærer, at man som privat leverandør ikke kan sikres et vist antal visiterede. Nogle af disse barrierer – især vedrørende udbudsmodellen – tegner til at blive løst i forbindelse med de lovændringer, som blev bebudet i forbindelse med den kommunale økonomiaftale for 2004 mellem regeringen og KL. På dagspasningsområdet er der ligeledes bebudet lovændringer, som gør, at private leverandører fremover kan trække profit ud af driften.

Tilsammen vil disse bebudede lovændringer efter alt at dømme reducere de lovgivningsmæssige barrierer for en markedsdannelse.

Efterspørgselsrelaterede barrierer

De efterspørgselsrelaterede barrierer kan anskues ud fra to meget forskellige vinkler:

1. Efterspørgsel i de situationer, hvor kommunen (kommunalbestyrelsen) efter et udbud træffer afgørelse, om hvilken leverandør der skal udføre en given velfærdsydelse, eller

2. Efterspørgsel forstået som borgerens frie valg mellem en offentlig og en/flere private leverandører.

De efterspørgselsrelaterede barrierer, hvor kommunen er markedsaktøren (nr. 1), handler langt hen ad vejen om politisk og administrativ forsigtighed. Denne forsigtighed består antageligt af en række meget forskellige elementer spændende fra politiske holdninger om, at velfærdsydelser ikke skal være profitorienterede, over en politisk vurdering af, at markedsgørelse af de tunge velfærdsydelser kan skabe for meget uro til en holdning om, at det løbende skal være muligt at justere niveauet i ydelserne (hvilket er sværere, når det er på kontrakt).

Dertil kommer en række praktiske barrierer, som består i tilrettelæggelse af udbud eller nye organisationsmodeller, herunder især transaktionsomkostninger til udbudsmateriale, konsulenter mv.

Den politiske forsigtighed er i udgangspunktet på kort sigt svær at håndtere i form af konkrete initiativer. Gode eksempler er det eneste, der kan rykke ved forsigtigheden. Man kan jo ikke politisk »omvende« kommunalpolitikere – og en »omvendelsesstrategi« kan meget let føre det modsatte resultat med sig. Umiddelbart forekommer det mest frugtbart at tilskynde til en åben og ærlig dialog om konkrete erfaringer med markedsgørelsesprojekter. Det forudsætter en løbende dokumentation og formidling af hvad der går godt og dårligt, og hvad man konkret kan opnå ved at bruge markedet som reguleringsform.

På den praktiske side er der dog bl.a. gennem etableringen af www.udbudsportalen.dk gjort en indsats for

at håndtere disse barrierer – fx gennem vejledninger og erfaringshistorier om offentligt-privat samspil på bl.a. ældre- og børnepasningsområdet. Derudover er kursus- og efteruddannelsesvirksomhed med til at udvikle kommunernes kompetencer i forbindelse med udbud, udlicitering og frit valg.

Efterspørgselsrelaterede barrierer i frit valg-ordninger

Frit valg-ordninger tegner sig for den anden type efterspørgselsrelaterede barrierer (nr. 2) – og her er det borgerens valg, som er i fokus.

En første rimelig antagelse er, at borgeren (ligesom kommunalpolitikere) har en forsigtighed og usikkerhed i forhold til at vælge noget »nyt«, dvs. private leverandører, hvilket gør, at kun en mindre andel af borgerne – som eksempelvis på ældreområdet – vælger private frem for kommunale leverandører.

For at imødegå denne usikkerhed kan kommunen prioritere en målrettet informationsindsats til borgerne om frit valg-ordningen. Det er i den sammenhæng vigtigt, at det kommunale personale objektivt redegør for borgerens valgmuligheder. Derudover kan kommunen løbende arrangere informationsmøder for borgerne, herunder give de private leverandører mulighed for at præsentere sig selv.

En anden antagelse er, at der opstår barrierer, hvis borgeren (eller de pårørende) ikke reelt er i stand til at foretage et kvalificeret valg, herunder navigere rundt i præsentationsmaterialer fra de forskellige leverandører. Det er vanskeligt at forestille sig, at andet

end en enkel, objektiv og grundig information kan tackle en sådan barriere.

Fælles for de efterspørgselsrelaterede barrierer i frit valg-ordninger er, at målrettet og objektiv information til borgerne forekommer som den eneste reelle mulighed for at tackle barriererne.

Udbudsrelaterede barrierer

Den sidste type barrierer handler om de udbudsrelaterede barrierer, dvs. barrierer, der gør, at virksomhederne ikke ønskeligt omfang etablerer sig på markedet for velfærdsservice. Nedenfor er der udpeget fire forskellige barrierer, som hver for sig bliver behandlet i det følgende afsnit med fokus på, hvordan barriererne kan bearbejdes fra bl.a. kommunal side:

Udbudsrelaterede barrierer

1. Aktivering af markedspotentialet i selvejende institutioner og fonde.
2. Mangel på faglige og organisatoriske kompetencer i den eksisterende leverandørkreds.
3. »Det danske marked er for lille og usikkert til udenlandske virksomheder.«
4. Mangel på iværksætterier blandt de kommunale kompetencer – og mangel på stærke incitamenter

Manglende udnyttelse af markedspotentialet i selvejende institutioner og fonde

Selvejende institutioner og fonde er allerede i dag væsentlige markedsaktører på både ældre- og børne-

pasningsområdet. Der er, som tidligere nævnt, en lang tradition for at inddrage selvejende institutioner og fonde i den kommunale opgavevaretagelse (typisk organiseret gennem driftsoverenskomster)¹².

Markedspotentialet i denne sektor er formentlig det mest lovende – og det er også der, hvor man umiddelbart kan stille de største forventninger til en fortsat leverandørudvikling. Det skyldes ikke mindst, at de selvejende institutioner og fonde besidder de faglige kompetencer. Hvad der er måske lige så vigtigt – navnlig i relation til børnepasningsområdet – så er disse leverandører ikke traditionelt forbundet med den modstand blandt borgerne, som fx har »ramt« ISS.

Der er formentlig ingen tvivl om, at markedspotentialet er langt større end det nuværende markedsengagement. Forklaringerne på, at dette potentiale endnu ikke er realiseret, er formentlig mange og relativt komplekse.

Det er nærliggende at pege på, at de selvejende institutioner og fonde i sagens natur ikke tænker i markedsbaner. Udgangspunktet har været – og er stadig – non profit-baserede ydelser. En rimelig antagelse er derfor, at de kommercielle, økonomiske markedsbaner ikke er stærkt nok udviklet. Noget taler derfor for at undersøge behovet for at styrke de direkte økonomiske incitamenter for de selvejende institutioner og fonde ved udbud og udlicitering.

Det bør dog i udgangspunktet også være et godt grundlag at arbejde videre på. Berettigelsen for de selvejende institutioner og fonde er andre koncepter (pædagogiske og værdimæssige) end dem, som kom-

munerne producerer. Det lægger kimen til en vis form for ekspansiv tankegang (»vi vil gerne have, at så mange som muligt får glæde af vores værdier«), såfremt det samtidig er understøttet af økonomiske incitamenter.

Mangel på faglige og organisatoriske kompetencer i den eksisterende leverandørkreds

Flere kommuner har peget på konkrete eksempler, hvor de private leverandørers faglige og organisatoriske kompetencer ikke har levet op til forventningerne. Kompetencesvigt kan være ødelæggende ikke bare for virksomheden selv, men også for markedet generelt.

Svaret på en sådan udfordring er formentlig at gøre en fortsat indsats for at styrke leverandørernes faglige og organisatoriske kompetenceudvikling. Det skal i den sammenhæng fremhæves, at Erhvervs- og Boligstyrelsen bl.a. har gennemført en række aktiviteter, der har haft til hensigt at styrke kompetenceudviklingen i mindre virksomheder på ældreområdet (se bl.a. rapporten *»Mindre og mellemstore servicevirksomheders potentiale som deltagere i et offentligt/privat samarbejde på ældreområdet«* (2002)).

Det danske marked er »for lille og usikkert« til udenlandske virksomheder

Flere af de nuværende leverandører på det danske marked kommer fra Sverige – og andre er ejet af

udenlandske selskaber. Men de udenlandske selskaber udgør stadig et stort potentiale for en leverandørudvikling i Danmark.

Det er en oplagt mulighed at arbejde for at tiltrække udenlandske leverandører til Danmark. Der er flere barrierer for en udmøntning af denne strategi. Der kan bl.a. peges på, at dansk sprog, kultur og normer adskiller sig væsentligt fra udlandet (selv Sverige).

Ud over de øvrige generelle barrierer, der er fremhævet i dette notat, kan der også peges på, at det danske marked indtil nu har vist sig meget følsomt over for politiske konjunkturer. Det gælder både i de enkelte kommuner og den centrale politikformulering. Dertil kommer, at markedet i sig selv er lille i forhold til fx England og Tyskland.

Fælles for disse barrierer er, at de er meget svære at flytte eller løse op for. Den eneste barriere, hvor man formentlig med relativt enkle strategiske og praktiske midler kan gøre noget fremadrettet, er den banale informationsbarriere om mulighederne på det danske marked.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har i samarbejde med Invest in Denmark undersøgt en række *udenlandske virksomheders* vurdering af det danske marked for velfærdsydelser. De vigtigste faktorer, der gør sig gældende for, hvorvidt udenlandske leverandører ønsker at etablere sig på det danske marked, er:

¹² Ud fra en bred betragtning kan der argumenteres for, at en stor del af den kommunale opgaveløsning allerede er »udliciteret«. Argumentationen holder dog ikke – primært af den grund, at overenskomsterne ikke bliver indgået som led i en pris- og kvalitetskonkurrence.

- ▶ Markedets størrelse og dermed den lokale efterspørgsel. Velfærdsmarkedet opfattes som relativt lille, fragmenteret og følsomt på grund af de ofte snævre politiske flertal for udlicitering og den dominerende offentlige leverandørrolle. Hovedproblemet er markedets fragmentering, der hovedsagelig følger de danske amts- eller kommunegrænser.
- ▶ Omkostningsniveau.
- ▶ Kompetencer, sprog og uddannelse. Hvilket anskues positivt.
- ▶ Beliggenhed og infrastruktur, hvilket de udenlandske firmaer bedømmer positivt.
- ▶ Juridiske rammer.
- ▶ Arbejdsmarkedets fleksibilitet.
- ▶ Konkurrenceforhold.
- ▶ Politiske signaler. Der opleves en relativt lav politisk risikovillighed, hvilket giver et meget lille spillerum for virksomhederne.¹³

Mangel på iværksætteri blandt de kommunale medarbejdere

Kommunerne og de kommunale medarbejdere besidder en stor faglig viden om produktionen på ældre- og dagpasningsområdet. Flere private leverandører har rekrutteret ledelseskompetencer fra kommunerne, og naturligvis også medarbejderressourcer.

De kommunale medarbejdere har dog ikke – som i Sverige – startet egne virksomheder. I Sverige kan en ikke ubetydelig del af leverandørudviklingen på ældreområdet de seneste 10 år tilskrives, at kommunalt personale har startet egen virksomhed (afknopning)¹⁴.

Sammenlignet med Sverige er der formentlig et uudnyttet potentiale i en styrket leverandørudvikling gennem iværksætteri – og dermed større konkurrence, bedre priser og højere innovation.

Det er en rimelig antagelse, at de svenske erfaringer kan overføres til Danmark. Der er dog en række barrierer for at realisere dette potentiale. De tre største barrierer er formentlig, at

- ▶ medarbejderne ikke er parate. Kulturen i denne sektor er snarere lønmodtager- end markedsorienteret. Iværksættertanker kræver en kulturforandring og formentlig en praktisk håndsrækning – fx i form af støtte, omsætningsikkerhed og generel uddannelse i at »drive virksomhed«.
- ▶ kommunerne formentlig heller ikke er parate – navnlig fordi incitamenterne ikke er stærke nok. At ligefrem tilskynde til, at ens (bedste) medarbejdere – herunder navnlig lederne – starter egen virksomhed, er langt fra en klar logik for kommunerne. Fordelene for kommunerne er i udgangspunktet langsigtet – mens ulemperne i form af bl.a. kompetencetab kan måles på kort sigt. Incitamenterne skal derfor styrkes, hvis kommunerne skal gå aktivt ind i en iværksætterstrategi.
- ▶ der muligvis er statsstøtte- og konkurrenceretlige forhold, der gør det vanskeligt – i en overgangsperiode – at stille nystartede virksomheder bedre end andre.

Langt størstedelen af danske iværksættere, der var i beskæftigelse inden start af egen virksomhed, kommer fra den private sektor. Af det samlede antal

iværksættere udgør offentligt ansatte 20 pct., heraf 12 pct. kommunalt ansatte. Til sammenligning udgør kommunalt ansatte 24 pct. af den samlede arbejdsstyrke¹⁵. Iværksætterkulturen hos det offentlige personale er således relativt svagt udviklet¹⁶.

Udvikling af nye og bedre samarbejdsformer

Holdningen blandt private leverandører er til tider, at de offentlige velfærdsservicemarkeder kan være svære at operere på, eftersom udbud på velfærdssområderne ofte er fokuseret på et detaljeret samarbejde mellem kommunen og leverandør. Dette kan evt. ændres ved at fokusere på fælles ansvar, udvikling og innovation, som det er tilfældet med tankerne om partnerskabsbaserede kontrakter. Markedet for velfærdssområdet er traditionelt et marked, der er meget følsomt, og hvor der er en relativ lav politisk risikovilje, hvilket giver et meget lille spillerum for virksomhederne. Det giver usikkerhed og ustabilitet, når der i kommunerne kun er snævre politiske flertal for eller imod udlicitering.

Hvad kan kommunerne gøre for at styrke markedsudviklingen?

En række af de identificerede barrierer er svære at tackle fremadrettet på kommunalt niveau. Flere af

barriererne kræver direkte statslige indgreb (fx en evt. ændring af de økonomiske incitamenter for selvejende institutioner).

I det følgende præsenteres en række forslag til, hvordan kommunerne kan understøtte markedsudviklingen – enten alene eller som supplement til statslige initiativer. Det gennemgående træk i forslagene er et oplæg til kommunerne om at være bevidste om, at de valg, en kommune træffer i en markedsituation, har indflydelse på den fremtidige markedsopbygning. Redskaberne kan kombineres og skal derfor ikke ses isoleret fra hinanden.

Vælg ikke kun de sikre leverandører

Leverandørernes omdømme er efter alt at dømme en central komponent i kommunernes beslutningsgrundlag. Det vil i praksis føre til, at kommunerne som udgangspunkt hellere vil vælge en kendt og prøvet leverandør end en uprøvet leverandør, der ikke har opbygget et godt omdømme. Konsekvensen er, at nye leverandører, uanset hvor gode faglige kvalifikationer de end måtte have, vil have sværere ved at komme ind på markedet.

En konkret måde at reducere en sådan negativ effekt på er ved at lægge mindre vægt på omdømme og dokumentation fra forgående kontrakter – og mere vægt

¹³ Fra få til mange leverandører – øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service (2003) p.35.

¹⁴ Se bl.a. Stefan Isings (PLS Management) kronik om svenske erfaringer med adfndopning (firmatisering) på www.udbudsportalen.dk.

¹⁵ Iværksættere i 1990'erne – 3. statistiske portræt (2001).

¹⁶ Fra få til mange leverandører – øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service (2003) p. 39.

på leverandørens faglige kvalifikationer. Dvs. fokusere på den ledelse og de medarbejdere, som skal udføre opgaven – og ikke så meget på, om leverandøren er en stor virksomhed, som i teorien har meget på spil, hvis det går galt, og som har mange erfaringer fra forgående kontrakter

Et eksempel er Græsted-Gilleleje Kommune, der helt bevidst valgte en mindre og uprøvet aktør (Senior-Care) som en af de tre hovedleverandører af bl.a. personlig pleje. SeniorCare havde ikke erfaringer fra lignende kontrakter, men ledelsen og medarbejderne havde mange erfaringer fra deres arbejdsliv i den offentlige sektor.

Grundig markedssøgning og opsøgende arbejde

Kommunerne kan ved grundigt at undersøge, hvilke leverandører der opererer på et givet marked, opnå et udgangspunkt for at sikre sig, at et kvalificeret antal leverandører giver tilbud på en udbudt opgave.

En sådan undersøgelse kan bl.a. ske ved at kontakte fagkonsulenter eller kommuner, som har erfaringer på området. Konkret kan kommunen tage kontakt til leverandører, som man vurderer, kan give et godt tilbud. En sådan procedure behøver ikke at være i strid med EU's udbudsregler.

Flere leverandører – del opgaven op

Store kontrakter kan være vanskelige at byde på for mindre leverandører. Ved at dele en kontrakt op i mindre dele (fx distrikter, institutioner, opgaveom-

råder mv.), så skabes der et bedre grundlag for, at mindre leverandører har en realistisk chance.

En sådan fremgangsmåde behøver ikke at afskære kommunen fra at opnå de stordriftsfordele, der evt. vil være ved at løse opgaven sammenhængende. Ved at give mulighed for at give tilbud på hele eller dele af opgaven, så sikres det, at kommunen kan træffes den optimale beslutning.

Det skal endvidere fremhæves, at kommunen ved at vælge flere leverandører skaber bedre forudsætninger for, at de valgte leverandører undervejs i kontraktperioden bliver »holdt til ilden«. Leverandørerne er – afhængig af kontraktens udformning – i mere eller mindre direkte konkurrence med de andre leverandører. Flere leverandører giver samtidig en bedre risikoafdækning i forhold til konkurser eller andre typer forsyningssvigt.

Men stordriftsfordele kan selvfølgelig vise sig at være større end gevinsten ved at have flere leverandører.

Iværksætteri

Svenske kommuner har haft positive erfaringer med kommunalt iværksætteri (afknopning), dvs. at kommunens ansatte starter egen virksomhed med henblik på at blive leverandør til kommunen.

Selvom de økonomiske og praktiske incitamenter endnu er begrænsede, så kan dette redskab i flere kommuner – måske navnlig mindre kommuner i udkantsområder – vise sig som et fornuftigt redskab til at åbne konkurrencen.

I en kommune, hvor det kan være svært at tiltrække kvalificerede leverandører, er kommunen måske bedre tjent med, at fx en dygtig leder og kvalificerede medarbejdere starter et firma med henblik på at sikre en fornuftig konkurrence. Det vil bl.a. medføre, at resten af den kommunale organisation bliver sat under pres – og samtidig sikre en fornuftig prisdannelse.

Muligheder for afknopning i Danmark

Det vil være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, hvis kommunen giver en afknoppet virksomhed en *beskyttelsesperiode* på vilkår, der indebærer en ulovlig begunstiggelse af den pågældende virksomhed. Desuden vil det på områder med frit valg for borgerne ikke være praktisk muligt at give et afknoppet selskab en beskyttelsesperiode med sikkerhed for kontrakter i startfasen. Den kommunale enhed kan på disse områder afknyttes og derefter konkurrere på lige fod med andre leverandører.

Inden for de nuværende danske lovgivningsmæssige rammer er der begrænsede muligheder for at yde konkret støtte til afknopning. Afknopning i en dansk sammenhæng kan indeholde følgende elementer:

- ▶ Kommunen kan yde virksomheden startstøtte i det omfang, at der er tale om støtte til intern firmatisering i kommunen, dvs. en driftsform, hvor det tilstræbes at fungere ligesom en virksomhed.
- ▶ Kommunen kan ved en udlicitering af en opgave

opfordre sine medarbejdere til at udforme et internt bud som et »afknopningstilbud«. Hvis det interne bud vinder, udfører medarbejderne frem over opgaven via deres egen private virksomhed. Hvis en anden leverandør vinder, kan medarbejderne blive overført til denne¹⁷.

- ▶ Kommunen kan give sine medarbejdere, der ønsker at afknytte, orlov/tilbagegangsret til deres kommunale arbejdsplads.
- ▶ Kommunen kan yde erhvervsudviklingsstøtte efter L383, hvis denne tilbydes generelt til alle interesserede.

En kommune kan efter L383 – alene eller i samarbejde med andre – iværksætte kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter i form af information, rådgivning, forskerparker, erhvervsudviklingsprojekter og anden erhvervsmæssig service. Servicen skal stilles til rådighed for alle erhvervsvirksomheder eller grupper af virksomheder i kommunen. Det er således muligt for en kommune at etablere tiltag målrettet virksomheder på velfærdsområdet – så længe ydelserne tilbydes frit til alle interesserede virksomheder på dette marked¹⁸.

Kurser og hjælp til tilbudsgivning

Flere kommuner oplever, at de private leverandører er for dårligt klædt på til en tilbudsgivningsproces. Leverandørerne er ofte ikke bekendt med lovgivningen på området og de grundlæggende spilleregler der er i en

¹⁷ Modellen er bedst anvendelig, hvis den kommunale enhed (medarbejdere) allerede forud for udbuddet har gennemgået en betydelig grad af intern firmatisering.

¹⁸ Fra få til mange leverandører – øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service (2003) p. 43.

udbudsproces. Konsekvensen er, at mange tilbud må kasseres, fordi de ikke opfylder formelle krav. Tilsvarende må det formodes, at mange leverandører afholder sig fra at byde, fordi de ikke er bekendt med procedurene.

Den generelle iværksætterpolitik kan understøtte leverandørdannelse på servicemarkederne på forskellig vis. Der kan fx ydes information og vejledning til personer, der overvejer at blive iværksættere. Tilsvarende tilbydes der information og vejledning til private virksomheder og selvejende institutioner, der ønsker at udvide deres forretningsområder. Yderligere kan der ske en videreformidling af erfaringer fra virksomhedsetableringer inden for forskellige områder, eller der kan foretages markedsundersøgelser til belysning af, om der er et marked for den pågældende ydelse, om der er mulighed for fremskaffelse af kapital mv.

Et banalt uddannelses- og informationsinitiativ vil i denne sammenhæng kunne hjælpe virksomhederne. Lokale eller regionale kurser i tilbudsgivning for leverandører er en oplagt mulighed for at hæve kompetenceniveauet hos leverandørerne – og vil samtidig være en lejlighed til at gøre opmærksom på, hvad kommunens krav er til private leverandører (fx betalingsbetingelser og miljøpolitik).

Der skal i den sammenhæng gøres opmærksom på Erhvervs- og Boligstyrelsens vejledning til private

leverandører om tilbudsgivning. Vejledningen kan fås på www.udbudsportalen.dk.

Overvej selskabsdannelse

Offentlig-private selskaber efter L384 (Lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber mv.) kan være en anden måde at organisere et tæt offentlig-privat samarbejde, der potentielt kan understøtte læring og kompetenceudveksling mellem det offentlige og private parter.

Målet kan være at sikre en lokal eller regional leverandør, som dermed understøtter det frie valg og konkurrencen på sigt. Desuden kan fremrykket markedsudsættelse med nye leverandører, som har deres udgangspunkt i det kommunale, være med til at nedbryde mentale barrierer mod at inddrage private leverandører.

Man skal dog som kommune være opmærksom på, at kommunens køb af ydelser fra selskaber er genstand for udbudspligt. Selskabet kommer derfor til at konkurrere med andre private selskaber om at levere til et selskabets ejere.

Udviklingen i antallet af L384-selskaber har været moderat siden lovens vedtagelse i 1993. Selskaberne skal indberettes til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Der er i alt blevet indberettet ca. 50 selskaber, og der er i dag ca. 20 eksisterende selskaber efter L384¹⁹.

¹⁹⁾ Fra få til mange leverandører – øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service p. 49.

5. Litteraturliste

Christoffersen, Henrik og Martin Paldam (2002)
Frit valg og andre delvise markedsløsninger,
AKF Forlaget.

Erhvervs- og Boligstyrelsen (2002)
Arbejdsrapport om Mindre og mellemstore servicevirksomheders potentiale som deltagere i et offentligt/privat samarbejde på ældreområdet.

Erhvervsministeriet (tidl. Industri- og Samordningsministeriet) (1994)
Offentligt-privat samspil – Perspektiver, barrierer og eksempler,
København.

Finansministeriet (januar 2001)
En holdbar fremtid – Danmark 2010

Finansministeriet m.fl. (januar 2000)
Rekruttering og Service.

Finansministeriet m.fl.: (maj 2003)
Fra få til mange leverandører – Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service.

Finansministeriet m.fl. (1999)
Friere valg af de kommunale serviceområder.

KL (2004)
Kommunal budgetredegørelse.

PLS Consult (1997)
Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter – dokumentationsrapport, caseanalyser og medarbejderundersøgelse, Schultz Grafisk A/S, København

Sehested, Karina (1996)
Professioner og offentlige strukturændringer,
AKF Forlaget.

BILAG 1. OVERSIGT OVER LEVERANDØRER FØR ÆLDREPAKKENS VEDTAGELSE OG LEVERANDØRER I FEBRUAR 2004

Kommune	Ydelser mv.	Leverandørkredsen før ældrepakkens vedtagelse ²⁰	Leverandørkredsen efter ældrepakkens vedtagelse november 2003 ²¹
Birkerød	Praktisk bistand. Start 1998	ISS PBH Hjemmehjælpsservice A/S Forenede Care A/S	PBH Hjemmehjælpsservice A/S Cura Pleje ApS Dansk Hjemmepleje Service Forenede Care A/S Acacia Care Bo Rent Hjemmeservice CarePartner Danmark A/S StjernePleje Vikarer
Farum	Praktisk bistand og lettere pleje. Start januar 1998	ISS	CarePartner Danmark A/S Cura Pleje & Service Dansk hjemmepleservice
Frederiksberg	Alle ydelser undtaget sygepleje. Kun kommunen og én privat tilbyder pleje. Start november 1999	Elite Miljø A/S ISS PBH Hjemmehjælpsservice A/S ASC	Ikke oplyst
Fåborg	Praktisk bistand og lettere personlig pleje. Start maj 2000	BS-Ældrepleje Susannes HS Fåborg rengøring og HS	B.R.S. rengøring Assistancen
Gentofte	Praktisk bistand. Start februar 2001	Elite Miljø A/S Forenede Care A/S PBH Hjemmehjælpsservice A/S ISS	CarePartner Danmark A/S Forenede Care A/S PBH Hjemmehjælpsservice A/S JHS (James HjemmeService) Elite Miljø A/S Grøn Rengøring Pia & Pernilles Handicapservice Aps Annes Hjemmehjælp Aps Bruger – Hjælpeformidlingen A/S Stue Ren Hjemmeservice
Greve	Praktisk bistand og lettere personlig pleje. Start juli 1998	ISS	CarePartner Danmark A/S PBH Hjemmehjælpsservice A/S DFS – Din fleksible rengøring La'Bel Rengøring PLUS Service

Kommune	Ydelser mv.	Leverandørkredsen før ældrepackens vedtagelse ²⁰	Leverandørkredsen efter ældrepackens vedtagelse november 2003 ²¹
Græsted-Gilleleje	Alle ydelser: 2 plejehjem, 1 omsorgscenter. Praktisk bistand: 1 omsorgscenter. Start april 2000	SeniorCare ISS Estrid's HS Kits SK Aqua Rengøring PBH Hjemmehjælpservice A/S Nordsjællands E- og HS	Ikke oplyst
Helsingør	Praktisk bistand. Start april 2002	PBH Hjemmehjælpservice A/S Elite Miljø A/S	Ikke oplyst
Herning	Praktisk bistand og lettere personlig pleje. Start april 2000	SeniorCare	Thy Sygepleje vikarbureau Vikar og hjemmeservice Midt-Vest I/S ABJ Rengøring
Hinnerup	Praktisk bistand. Start oktober 2001	Hindhøms HS Perfect Rengøring Aps Bendts VP	Perfect Rengøring ApS Pleje og Omsorg ApS
Hørsholm	Praktisk Bistand. Start medio 1998	ISS PBH Hjemmehjælpservice A/S	CarePartner Danmark A/S PBH Hjemmehjælpservice A/S Dansk HjemmePlejeService T.S. Erhvervsrengøring & Hjemmeservice Bo Rent Hjemmeservice APS Elite Miljø A/S Forenede Care A/S
Ikast	Praktisk bistand. Start september 2001	Vikar og Hjemmeservice	Vikar- og hjemmeservice MidtVest Privathjælpen
Køge	Praktisk bistand. Start marts 2002	Elite Miljø A/S PBH Hjemmehjælpservice A/S La'Bel rengøring	Ikke oplyst
Ledøje-Smørum	Praktisk bistand. Start februar 1998	PBH Hjemmehjælpservice A/S	PBH Hjemmehjælpservice A/S Bruger-Hjælper Formidlingen A/S

Kommune	Ydelser mv.	Leverandørkredsen før ældrepakkens vedtagelse ²⁰	Leverandørkredsen efter ældrepakkens vedtagelse november 2003 ²¹
Lyngby-Taarbæk	Praktisk bistand og lettere personlig pleje. Start april 2002	PBH Hjemmehjælpservice A/S	PBH Hjemmehjælpservice A/S Grøn rengøring James Hjemmeservice BoRent Hjemmeservice Aps Dansk HjemmePlejeService CarePartner Danmark A/S Annes Hjemmehjælp Aps Forenede Service A/S Bruger-Hjælper Formidlingen A/S
Løgumkloster	Praktisk bistand. Start juli 1997	Øster Højst HS Tychsen's HS Weissert & Co Total Rengøring	Kommunen
Nykøbing-Rørvig	Praktisk bistand. Start maj 1998	Egebjerg Rengøring	S.O.S. Service & Rengøring Egebjerg Handel APS
Odense	Praktisk bistand, lettere personlig pleje og forsøgsordning med personlig pleje. PB fra april 1997 PP fra oktober 2000	Danren Hjemmeservice ApS Praktisk bistand Flenco	Flenco hjemmeservice ApS Danren Hjemmeservice ApS Fynsk Rengøring A/S BS pleje SVA Fyns Håndværksrengøring
Ribe	Praktisk bistand. Start april 2002	Jysk VIKA-rengøring Ren Service	Jysk VIKA-rengøring Ren Service
Skive	Praktisk bistand og lettere personlig pleje. Start 2001	Forenede Care A/S	Forenede Service A/S
Skovbo	Praktisk bistand og lettere personlig pleje. Start oktober 1998	ISS	Kommunen
Suså	Praktisk bistand Start april 2000	PBH Hjemmehjælpservice A/S	PBH Hjemmehjælpservice A/S Næstved Erhvervs- og boligservice Suså Hjemmeservice

Kommune	Ydelser mv.	Leverandørkredsen før ældrepakkens vedtagelse ²⁰	Leverandørkredsen efter ældrepakkens vedtagelse november 2003 ²¹
Søllerød	Alle ydelser undtaget sygepleje	ISS Forenede Care A/S PBH Hjemmehjælpsservice A/S	Ikke oplyst
Sønderborg	Praktisk bistand. Start januar 2002	Aktiv Rengøring og HS Dansk Totalrengøring Dybbøl Rengøring	Vestergaard's Rengøring
Vejen	Praktisk bistand Start januar 2001	Rengo II BR Rengøring	Ikke oplyst

²⁰ Erhvervs- og Boligstyrelsens fortegnelse af ældreområdet i foråret 2002.

²¹ Styrelsen for Social Service – Fritvalgsdatabasen.