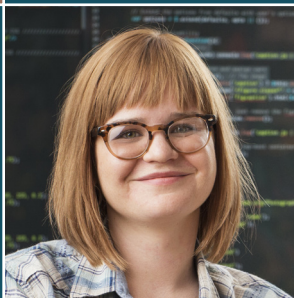


Mere selvbestemmelse – bedre velfærd



D I



1. Forord

COVID-19 har på mange måder vendt op og ned på vores samfund, på vores prioriteringer samt vores ønsker og forventninger til fremtiden. Der er dog også mange ting, som er – eller som bliver – som de var tidligere. Én af dem er ønsket om en højere kvalitet og en mere personlig tilpasset velfærd.

Når velstanden på et tidspunkt stiger igen, vil borgerne forvente, at kvaliteten af den skattefinansierede service følger med. Dertil kommer, at vi bliver både flere børn og flere ældre, hvilket også vil bidrage til et øget pres på velfærden.

Forventningen om stadig højere kvalitet vil især komme fra den veluddannede del af befolkningen, der også har de højeste indkomster, pensionsformuer og forventede leveår. Borgere med lange og mellemlange uddannelser har eksempelvis op imod dobbelt så store pensionsformuer som borgere med erhvervsuddannelser og korte videregående uddannelser. I takt med, at den skattefinansierede velfærd ikke lever op til de højtuddannedes forventninger, stiger efterspørgslen efter supplerende privatfinansieret velfærd.

DI ønsker ikke et A- og B-hold, hvor kun de højtuddannede kan få en velfærd, der lever op til individuelle ønsker og behov. I et velfærdssamfund som det danske bør den skattefinansierede velfærd organiseres, så alle borgere får en kvalitet, der i stort omfang lever op til forventningerne.

Frit valg medvirker til, at den enkelte borger kommer i centrum, og at der kommer fokus på den enkeltes ønsker og behov. Borgerne vil med velfungerende fritvalgsordninger kunne fravælge utilfredsstillende tilbud og søge mod de tilbud, der imødekommer deres behov og ønsker til kvaliteten. Det er ikke afgørende om velfærdsservicen leveres af en offentlig- eller privatejet leverandør, da konkurrencen mellem leverandørerne og særligt borgernes fravalg af en leverandør i sig selv vil bidrage til at øge kvaliteten.

På trods af, at borgerne i en årrække har haft mere eller mindre frit valg på en række velfærdsområder, er der stadig udfordringer med at sikre reelt og velfungerende fritvalgsordninger. DI foreslår derfor, at borgernes frie valg på centrale velfærdsområder styrkes, så borgerne gennem mere selvbestemmelse kan opnå en bedre borgernær velfærd.

- Borgerne skal have et lovmæssigt krav til selv at vælge leverandør, og pengene følger med.
- Der skal etableres en samlet national oversigt over godkendte leverandører inden for de enkelte velfærdsområder.
- Kvaliteten og brugertilfredsheden skal kunne sammenlignes på leverandør-, kommune- og institutionsniveau.
- Der skal være fair og lige konkurrence mellem leverandørerne, herunder klar adskillelse af myndighed og drift samt et uafhængigt tilsyn.

Krisen i forbindelse med COVID-19 har vist os, at vi som samfund bedst løser udfordringerne i et konstruktivt samarbejde mellem den offentlige og private sektor. Og uanset om det er produktion af værnemidler eller levering af borgernær velfærd, bør vi huske hinanden på det. I samarbejde kan vi klare alt det, som vi ikke kan hver for sig.

Kent Damsgaard

Direktør

⇒ LIGE ADGANG TIL ET NEMT, HURTIGT OG TRYGT LEVERANDØRVALG

DI FORESLÅR,

- at borgerne aktivt skal tage stilling til valget af leverandør, når de visiteres til en skattefinansierede velfærdsservice.
- at borgere på velfærdsområder med frit valg skal sikres let tilgængelig og sammenlignelig information om de enkelte leverandørers kvalitet og brugertilfredshed.

⇒ FORSKELLIGE VALGMULIGHEDER TIL BORGERNE

DI FORESLÅR,

- at offentlige myndigheder inviterer private til at bidrage, når kapaciteten skal udvides, eller der skal etableres nye velfærdstilbud.
- at driftsoverenskomsterne på dagpasnings- og plejehjemsområdet udfases, og at de i stedet reguleres efter de normale regler for private daginstitutioner og friplejehjem.
- at offentlige driftsenheder skal være organisatorisk adskilt fra visiterende myndigheder og have selvstændig regnskaber.

⇒ RET TIL SELVBESTEMMELSE, NÅR PENGENE FØLGER MED

DI FORESLÅR,

- at borgerne har et lovmæssigt krav på at kunne vælge mellem godkendte, offentlige og private leverandører på velfærdsområder med individuelle services.
- at pengene følger borgeren uafhængigt af leverandørvalget, og at afregningsprisen er ens for offentlige, selvejende og private leverandører.
- at skattefinansierede tilskud til velfærdsservices fastsættes i forbindelse med budgettet, og at evt. reguleringer medfører efterbetaling af alle leverandører.
- at såfremt, der fra politiske side er et ønske om at tilgodese borgere med særlige behov, kan dette gøres med et ekstratilskud, der følger borgeren til den valgte leverandør.
- at der igangsættes et arbejde, der skal afdække mulighederne for, at kommunerne ligesom staten og regionerne i højere grad anvender omkostningsbaserede regnskaber uden, at det svækker den overordnede finanspolitiske styring.
- at private leverandører får mulighed for at klage over afregningsprisen og få en uafhængig vurdering af, om den er fastsat korrekt.

⇒ EN FAIR KONKURRENCE MELLEMLER LEVERANDØRERNE

DI FORESLÅR,

- at der etableres uafhængige tilsyn på velfærdsområder, hvor borgerne kan vælge mellem forskellige leverandører.
- at offentlige, selvejende og private leverandører af skattefinansierede velfærdsydelser skal ligestilles og alene konkurrere om at levere den bedste kvalitet.
- at alle godkendte leverandører skal have samme vilkår i forhold til adgang til relevante it-systemer, indberetninger og dataudtræk under hensyn til anonymitet og reglerne for persondatabeskyttelse.

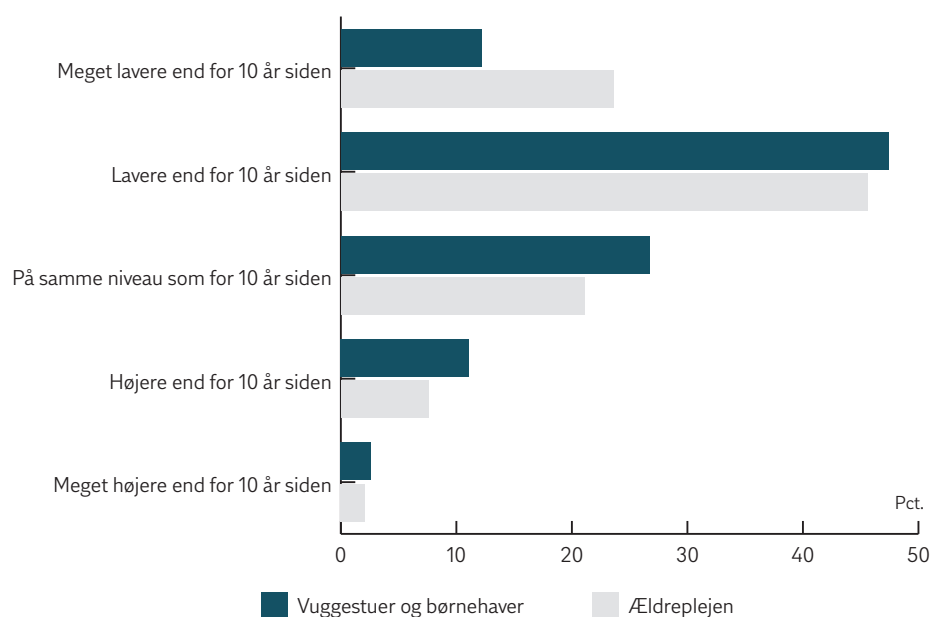
2. Et velfungerende frit valg kan øge opbakningen til velfærdssamfundet

Et stærkt velfærdssamfund med blandt andet gode børnehaver, skoler, plejehjem samt en sundhedssektor, der kan hjælpe, hvis man bliver syg, er afgørende for både borgerne og virksomhederne. Det er igennem disse institutioner, at velfærdssamfundet bliver til virkelighed.

Velfærdssamfundet bygger på en social kontrakt: Vi betaler alle en relativ stor andel af vores indkomst til fællesskabet, at vi til gengæld får fri og lige adgang til skole og uddannelse, pleje og behandling samt andre velfærdsgoder, når vi har brug for det. Opbakningen til velfærdssamfundet er derfor afhængig af, at velfærden i store træk lever op til borgernes forventninger. Der er generelt bred opbakning til det danske, skattefinansierede velfærdssystem, men der ses også en klar tendens til, at de offentlige tilbud i stigende grad bliver vurderet utilstrækkelige af borgerne.

KVALITETEN AF KERNEVELFÆRDENE VURDERES LAVERE I DAG END FOR 10 ÅR SIDEN

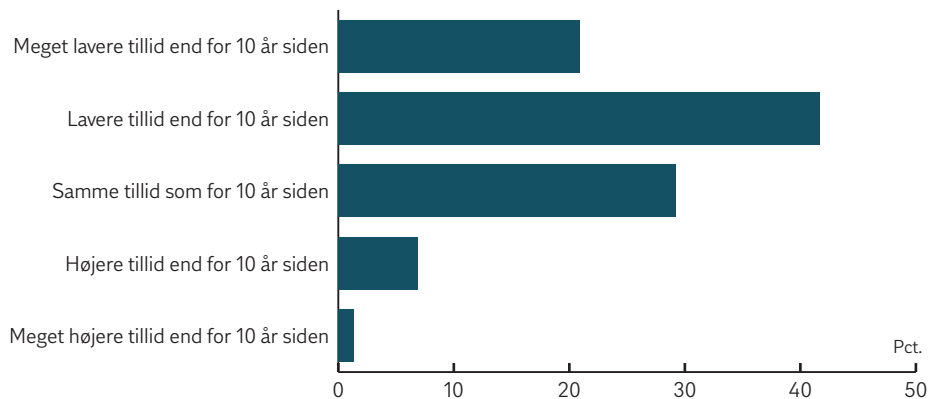
Spørgsmålsformulering: "Hvis man sammenligner med for 10 år siden, hvordan vurderer du da kvaliteten af ældreplejen/daginstitutionerne?"



Anm. For ældreplejen: 1.447 besvarelser. For daginstitutionsområdet: 1.262 besvarelser.
Kilde: Epinion for Kraka-Deliotte, 2019

Godt seks ud af ti borgere mener, at kvaliteten i vuggestuer, børnehaver og ældreplejen er lavere i dag end for 10 år siden. Den lavere vurdering af kvaliteten giver sig også udslag i befolkningens tillid til velfærdssamfundet som helhed. 63 pct. angiver, at deres tillid til, at velfærdssamfundet er i stand til at tilbyde dem den nødvendige hjælp, er faldende. Næsten halvdelen af de 18-35 årige angiver, at de ikke forventer den offentlige ældrepleje vil være tilstrækkelig til at møde deres behov, når de får brug for hjælp.

BORGERNES TILLID TIL VELFÆRDSSTATEN SVÆKKES



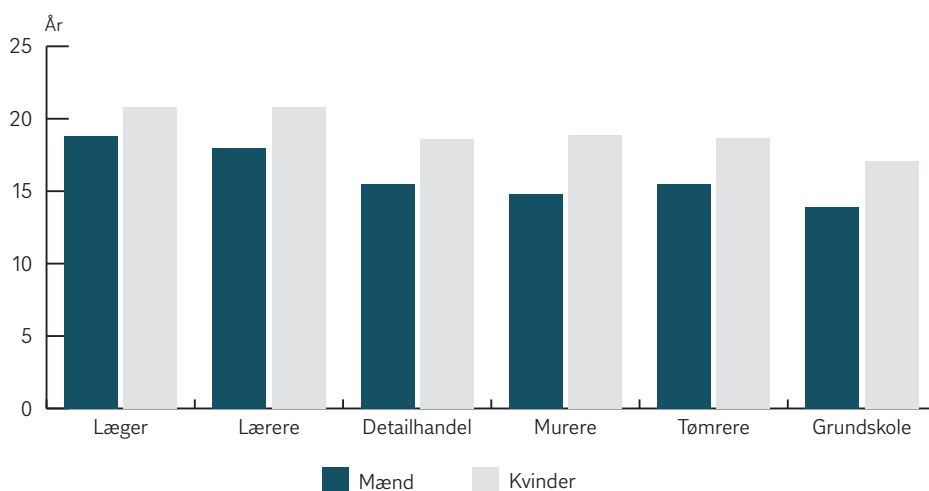
Anm.: 1.713 besvarelser. Respondenter, der svarede "Ved ikke" (322 besvarelser) er frasorteret.
 Kilde: Epinion for Kraka-Deloitte, 2019

Eftervirkningerne af COVID-19, nye og bedre muligheder for sundhedsbehandling, samt at vi i de kommende år bliver flere børn og flere ældre, vil i sig selv medføre et øget udgifts-press på de store velfærdsområder. Derudover vil befolkningen forvente, at en kommende generel velstandsstigning også medfører et øget service- og kvalitetsniveau i den skattefinansierede velfærd, herunder større fleksibilitet og mere individuelt tilpassede løsninger.

Forskellene i borgernes uddannelsesniveau skaber en række ulige muligheder og vilkår, hvis den skattefinansierede velfærd ikke lever op til forventningerne om individuelt tilpasset velfærd. Det er derfor sandsynligt, at borgere med lange og mellemlange uddannelser, der har de største pensionsformuer og flest friske leveår efter pensionering, som de første vil finde de offentlige tilbud stadig mindre tilfredsstillende – relativt til eksempelvis borgere med erhvervs- eller korte videregående uddannelser.

DE HØJEST UDDANNEDE LEVER LÆNGST

Restlevetid for 60-årige efter køn og uddannelse (2015)

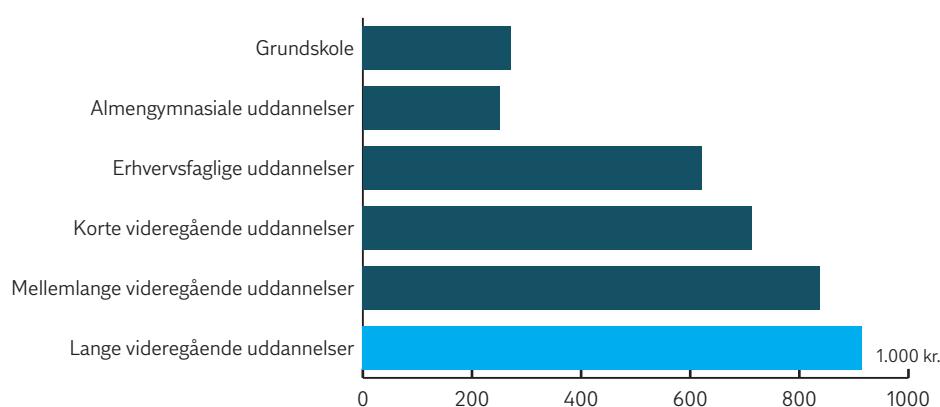


Anm.: I beregningerne er der anvendt uddannelsesspecifikke dødshyppigheder frem til alderstrinnet 93 år. For alderstrinnene over 93 år er der anvendt dødshyppigheder svarende til befolkningen som helhed.
 Kilde: Danmarks Statistik, 2017. Tiårsoversigt.

Borgere med lange og mellemlange uddannelser som eksempelvis læger og lærere lever typisk mere end 2 år længere end faglærte. Og kombineret med større pensionsformuer har denne gruppe muligheder for at supplere eller erstatte den skattefinansierede velfærd, som borgere med korte uddannelser ikke har. Det kan forstærke tendensen til, at borgerne som helhed bliver mindre tilfredse, og dermed reduceres opbakningen til velfærdssamfundet.

PENSIONSFORMUE STIGER SYSTEMATISK MED UDDANNELSESLEVELLE

Pensionsformue fordelt på højst gennemførte uddannelse (median)



Anm.: Median for pensionsformue viser den formue, der deler den pågældende uddannelsesgruppe op i to lige store dele. Halvdelen af gruppen har således en formue under eller på medianværdien, mens den anden halvdel har en pensionsformue over medianværdien.
Kilde: Houlberg m.fl., 2016. Borgernes pensionsformuer. KORA

Borgerne kan ikke betragtes som en ensartet gruppe af klienter, der passivt afventer og accepterer en one-size-fits-all service fra det offentlige. Vi er ikke alle ens, og vi har ikke alle de samme ønsker, behov eller forudsætninger. Derfor skal velfærdssamfundet kunne sikre borgerne individuelt, tilpassede velfærdsydelser for fortsat at have opbakning bredt i befolkningen. Velfærd i et moderne velfærdssamfund skal udvikles i et samspil mellem leverandør og borger i en retning, hvor vi tager mest muligt hensyn til individuelle behov og præferencer. Ellers risikerer vi, at sammenhængskraften i vores samfund bliver mindre.

Frit valg medvirker til, at den enkelte borger kommer i centrum, og at der netop er fokus på den enkeltes ønsker og behov. Borgerne vil med velfungerende fritvalgsordninger kunne "stemme med fødderne" – fravælge utilfredsstillende tilbud og i stedet søge mod de tilbud, der imødekommer deres behov og ønsker til eksempelvis fleksibilitet.

Der vil være borgere, som vil være utilfredse med én leverandør, som andre borgere er tilfredse med. Årsagen er, at borgerne er forskellige og lægger vægt på forskellige ting i vurderingen af leverandøren. Når leverandørerne er forskellige – og tilpasser sig borgerens ønsker og behov – vil flere borgere blive tilfredse med velfærdsservicen.

⇒ ÆLDRES FRAVALG ØGER KVALITETEN AF DEN KOMMUNALE HJEMMEHJÆLP

I 2014 konstaterede Københavns Kommune, at stadig flere borgere fravalgte den kommunale hjemmepleje til fordel for de private alternativer.

Samtidig viste en undersøgelse, at kun 41 pct. af de borgere, der fik praktisk hjælp fra den kommunale leverandør, var tilfredse med det antal af hjælpere, der kom i hjemmet, mens 76 pct. af borgerne med private leverandører var tilfredse.

Undersøgelsen betød, at kommunen ændrede vagtplaner mv., så antallet af hjælpere i hjemmet blev reduceret – og så den kommunale leverandør kunne konkurrere med de private leverandører om borgernes tilfredshed.

Kilde: Berlingske den 28. juli 2014: Ældre på stribe vælger privat hjemmehjælp

Frit valg understøtter en decentralisering, nærhed og tillid til, at borgerne er i stand til at vurdere, hvad der er bedst for dem selv og deres familie. Konkurrencen mellem leverandørerne og borgernes til- og fravalg bidrager til at udvikle velfærden samt øge tilfredsheden og kvaliteten udover det politisk fastsatte minimumsniveau. Det er i den forbindelse ikke afgørende, om velfærdsservicen leveres af en offentlig- eller privatejet leverandør.

På trods af, at borgerne siden starten af 00'erne har haft mere eller mindre frit valg på en række velfærdsområder, er der stadig udfordringer i at sikre et reelt – og velfungerende – frit valg. Undersøgelser viser, at store grupper ikke kender til det frie valg, og at det primært er de ressourcestærke og højtuddannede, der formår at bruge deres selvbestemmelse og sikre sig en individuelt tilpasset velfærdsservice. Denne udvikling risikerer at skabe en ulighed, der vil udfordre velfærdssamfundet og risikerer at erodere opbakningen til velfærdssamfundet, som vi kender det.

Der er en række grundlæggende forudsætninger, der skal være opfyldt, før der reelt er tale om et velfungerende frit valg med lige valgmuligheder for borgerne, og vi kommer uligheden i velfærden til livs:

1. Borgerne skal have lige adgang til et nemt, hurtigt og trygt leverandørvalg.
2. Borgerne skal have mulighed for at vælge mellem forskellige leverandører.
3. Borgerne skal have ret til selvbestemmelse, og pengene skal følge med.
4. Der skal være ligestilling og en fair konkurrence mellem leverandørerne.

3. Lige adgang til et nemt, hurtigt og trygt leverandørvalg

Det er i Danmark et grundprincip, at alle skal have de samme muligheder for at benytte sig af de skattefinansierede velfærdsservices. Uanset eksempelvis indkomst og uddannelsesniveau skal der være en lige adgang til at få gavn af velfærdssamfundets ordninger. En undersøgelse fra forskningscenteret VIVE viser imidlertid, at ældre med eksempelvis dårligt helbred, fysisk funktionsnedsættelse og kortere uddannelse har sværere ved at benytte det frie valg end andre ældre.

➔ SVAGE ÆLDRE HAR SVÆRERE VED AT BRUGE DET FRIE VALG

Gennem en spørgeskemaundersøgelse undersøger VIVE sammenhængen mellem alder og brugerkapacitet (dvs. ens egen tro på, at man kan vælge det rette tilbud).

Undersøgelsen viser, at de ældste aldersgrupper (77 til 97 år) udviser et lavere niveau af handlingskapacitet sammenlignet med de yngre grupper (52 til 72 år). Derudover har ældre med helbredsmæssige udfordringer – såsom dårligt selv vurderet helbred, fysisk funktionsnedsættelse, kognitive udfordringer eller ringe mentalt helbred – et lavere niveau af handlingskapacitet end personer med et godt helbred.

Ydermere bekræfter undersøgelsen den positive uddannelsesgradient. Det vil sige, at personer, som har en længerevarende uddannelse, generelt har et højere niveau af handlingskapacitet sammenlignet med personer med en kortere uddannelse.

Kilde: Kjær, A.A. (2019). Choice and vulnerability in aging societies: Understanding the impact of age on user capacity. Public Administration 97: page 639-653.

Denne ulighed hænger sandsynligvis sammen med, at det kan være meget udfordrende for ressourcetsvage borgere, når de skal vælge leverandør til en given visiteret service, og i den forbindelse vurdere de forskellige leverandørers kvalitet. Derudover er de ældre typisk meget svage, når de bliver visiteret til hjemmehjælp eksempelvis i forbindelse med udskrivningen fra sygehuset.

Det er for DI afgørende, at der ikke er ulighed i muligheden for selvbestemmelse og medindflydelse på leveringen af de skattefinansierede ydelser. Alle borgere uanset uddannelsesniveau og indkomst skal have mulighed for at vælge den leverandør, der giver dem den bedste kvalitet.

Kendskabet til det frie valg skal øges

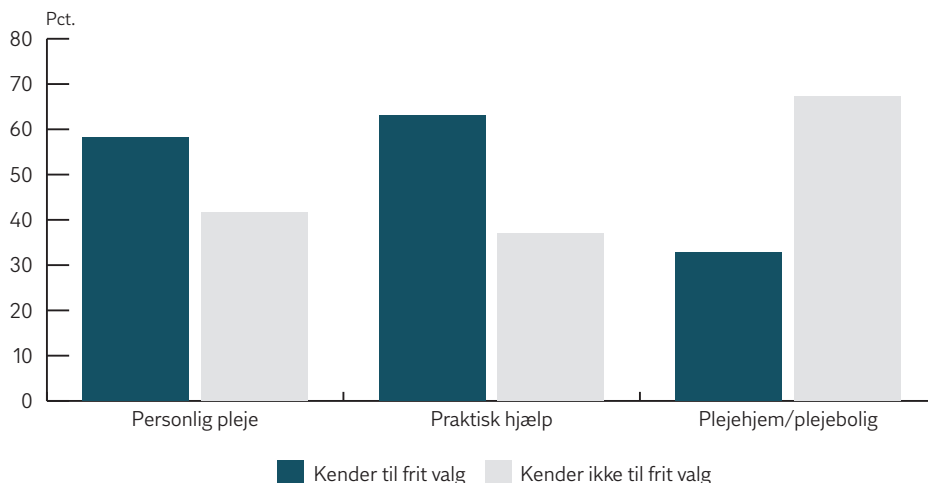
Den seneste undersøgelse fra Sundheds- og Ældreministeriet viser, at mere end hver tredje ældre, der er visiteret til praktisk hjælp, ikke ved, at de har frit valg af leverandør. Tilsvarende tal inden for personlig pleje viser, at halvdelen er uvidende om muligheden for selvbestemmelse.

Det er snart 20 år siden, at ældre fik retten til selv at vælge, hvem der skal komme i hjemmet og hjælpe med de praktiske opgaver eller den personlige pleje. Når der er så mange, der stadig ikke er bekendt med det frie valg, tyder det på, at der er nogle strukturelle udfordringer i den måde, der i dag kommunikerer om det frie valg.

Danskernes kommunikation med offentlige myndigheder er snart udelukkende digital. Det gælder også ansøgning om hjemmehjælp og opskrivning til dagpasning. Det bør der-

MANGE ÆLDRE KENDER IKKE TIL DERES FRIE VALG

Ældres kendskab til frit valg inden for plejebolig og hjemmehjælp



Anm.: Data for henholdsvis personlig pleje og praktisk hjælp er fra 2017. Mens data for plejehjemsområdet er fra 2020. Antal besvarelser for personlig pleje: 964. Antal besvarelser for praktisk hjælp: 1.640. Antal besvarelser for plejehjem: 635. Kilde: Epinion, 2017 og 2020. Brugertilfredshedsundersøgelse af ældreplejen.

med på en enkelt måde kunne sikres, at borgerne i den forbindelse præsenteres for et samlet overblik over de godkendte leverandører og aktivt tager stilling til valget af leverandør.

De seneste år er der kommet et samlet overblik over de tilgængelige leverandører på både plejehjems- og dagpasningsområdet. Kommunikationen til borgerne om plejehjemsoversigten og dagtilbudsportalen har indtil nu været yderst begrænset. Derfor bør portalerne fremover være direkte forbundet med borger.dk og de kommunale selvbetjeningsløsninger. Fokus bør være på at sikre en enkel brugerrejse for borgerne, så de nemt og trygt kan vælge leverandør. Derudover bør der udarbejdes en tilsvarende løsning på eksempelvis hjemmehjælpsområdet, hvor der i dag ikke findes et samlet overblik.

SYSTEMATISK MÅLING AF BRUGERTILFREDSHED SIKRER FAGLIG SPARRING OG BEDRE KVALITET I DAGTILBUD

Vejle Kommune har siden 2015 fået systematisk indsigt i tilfredshedsniveauet med kommunens dagtilbud, samt hvordan tilfredsheden og kvaliteten kunne øges.

Trods en begyndende skepsis blandt personale og institutionsledere bliver brugertilfredshedsundersøgelsen nu brugt aktivt til at understøtte videndeling og til at sikre et endnu højere kvalitetsniveau i Vejles vuggestuer og børnehaver.

For både politikere, forvaltning, institutionsledere og forældre er brugertilfredshedsundersøgelserne en god måde at finde ud af, hvordan kvaliteten er. Undersøgelserne giver desuden inspiration til, hvordan kvaliteten kan blive endnu bedre ved hjælp af videndeling og faglig sparring.

Kilde: DI, 2020: Brugertilfredshed sikrer faglig sparring og bedre kvalitet for børnene i Vejle.

☞ DI FORESLÅR,

- at borgerne aktivt skal tage stilling til valget af leverandør, når de visiteres til en skattefinansierede velfærdsservice.

Sammenlignelig information om kvalitet og brugertilfredshed før leverandørvalg

Der findes typisk ikke uvildig og sammenlignelig information for kvaliteten af den velfærdsservice, som borgerne kan få hos de enkelte leverandører. Derfor er borgerne og deres pårørende overladt til selv at få indhentet den nødvendige information. I den proces har ressourcestærke borgere og pårørende bedre forudsætninger for at finde og sammenligne kvaliteten på tværs af leverandørerne. Dette understreger behovet for, at det skal være nemt og enkelt for borgere og pårørende at vurdere og sammenligne kvaliteten på tværs af de forskellige leverandører.

For at sikre, at alle borgere har en let adgang til at vurdere information om kvaliteten hos de forskellige leverandører, herunder også de forskellige offentlige og selvejende leverandører, bør der udarbejdes nationale kvalitetsindikatorer. Indikatorerne kan ikke nødvendigvis give et fuldstændigt billede af en given leverandørs leverede kvalitet. Men indikatorerne kan på centrale parametre sikre borgerne en sammenlignelig information om den leverede kvalitet med eksempelvis normeringer og personalets sygefravær. Det bør suppleres med en årlig måling af brugertilfredsheden, der angiver borgerne helhedsvurdering af leverandøren og kvaliteten, som vi kender det fra Trustpilot eller diverse hjemmesider, hvor brugerne vurderer eksempelvis hoteller.

Kvalitetsindikatorer og systematisk brug af brugertilfredshedsundersøgelser kan desuden bidrage til at flytte fokus fra proces til resultat for borgerne. Et stærkere fokus på den leverede velfærd vil give mere tillid og bedre muligheder for at sætte medarbejdernes faglighed i spil. Derudover bliver det muligt at afvikle en del af de proceskrav, der i dag fylder meget for de ansatte på velfærdsområderne.

Inden for ældreområdet er arbejdet med udviklingen af kvalitetsindikatorer allerede i gang, ligesom der er afsat penge til at udvikle sammenlignelige brugertilfredshedsundersøgelser på de store velfærdsområder.

ØGER FRIT VALG BUREAUKRATIET?

Et velfungerende frit valg kræver blandt andet en større gennemsigtighed i brugertilfredsheden og den leverede kvalitet, ligesom der skal etableres en teknisk løsning, der gør det let for borgerne at sammenligne leverandørerne.

Den øgede gennemsigtighed med måling af brugertilfredsheden og den leverede kvalitet er nødvendigt bureaukrati, der skal bidrage til at begrænse uligheden, men vil også understøtte kvalitetsudviklingen hos både offentlige og private leverandører. Et øget fokus på resultatet vil også give mulighed for at afvikle en del af de proceskrav, der i dag fylder meget for de ansatte på velfærdsområderne, og dermed kan medarbejdernes faglighed fylde mere.

Inden for flere af velfærdsområderne er der allerede afsat ressourcer til udvikling, men der vil også være behov for videreudvikling.

☞ DI FORESLÅR,

- at borgere på velfærdsområder med frit valg skal sikres let tilgængelig og sammenlignelig information om de enkelte leverandørers kvalitet og brugertilfredshed.

4. Forskellige valgmuligheder til borgerne

Hvis borgerne kun har mulighed for at vælge mellem forskellige nuancer af ens kommunale tilbud, skaber det frie valg ikke den ønskede kvalitetskonkurrence og et mangfoldigt udbud. Med andre ord har muligheden for selv at vælge kun værdi, hvis der er noget forskelligt at vælge imellem. Selv om der kun er få valgmuligheder, er selvbestemmelsen reel, hvis borgerne har ret til at vælge til og fra.

På eksempelvis plejehjemsområdet er der i dag yderst begrænsede valgmuligheder for de fleste ældre. Få kommuner har udbudt driften af et plejehjem til en privat leverandør, og antallet af friplejehjem er stadig begrænset. Det betyder, at mange ældre ikke har mulighed for at bo på et ikke-kommunalt plejehjem inden for kommunegrænsen. Valget står dermed mellem mellem forskellige nuancer af det kommunale standardplejehjem.

DI mener, at borgerne skal have forskellige valgmuligheder, når de skal vælge leverandør af en velfærdsservice. Vi er som mennesker forskellige, og vi har ikke samme ønsker, behov eller forudsætninger. Et moderne velfærdssamfund bør kunne sikre borgerne individuelt, tilpassede velfærdsydelse.

Invitér private til at bidrage

Når der er behov for at udvide eksisterende kapaciteter, eller der skal etableres nye velfærdstilbud til borgere, bør de private inviteres til at bidrage. Er der eksempelvis behov for en ny daginstitution eller et nyt plejehjem, bør kommunen invitere private aktører til en markedsdialog for at få afdækket mulighederne for et privat alternativ.

På alle velfærdsområder findes private leverandører, der ønsker at bidrage til at sikre den nødvendige kapacitet og flere valgmuligheder for borgerne. Når private bliver inviteret til at bidrage til investeringen i den sociale infrastruktur, får borgerne flere valgmuligheder, men der er også en økonomisk fordel for kommunerne, der kan spare pengene på ikke at bygge nyt. Derudover vil private kunne bidrage med nye produkter, arbejdsgange og servicekoncepter, der i bredere forstand kan bidrage til at udvikle den skattefinansierede velfærd.

PRIVATE KAN BIDRAGE MED INVESTERINGER I DEN SOCIALE INFRASTRUKTUR

Det stigende antal børn og ældre betyder, at mange kommuner de kommende år skal bygge flere plejehjem og daginstitutioner, og det udfordrer økonomien flere steder.

På plejehjemsområdet er en række kommuner på tværs af landet allerede ved at invitere private til at etablere friplejehjem for at imødekomme behovet for flere og et mere mangfoldigt udbud af plejehjemspladser.

Også på dagpasningsområdet er kommunerne ved at få øjnene op for muligheden for at samarbejde med private. I Kolding Kommune er der med aftalen om budgettet for 2020 enighed om, at mulighederne for etablering af private daginstitutioner skal undersøges for at reducere presset på den kommunale økonomi.

Kilde: Kommunernes budgetaftaler for 2020.

⊖ DI FORESLÅR,

- at offentlige myndigheder inviterer private til at bidrage, når kapaciteten skal udvides, eller der skal etableres nye velfærdstilbud.

Frigørelse af selvejende institutioner fra driftsoverenskomsterne

På velfærdsområder som dagpasnings- og plejehjemsområdet har enkelte kommuner stadig udliciteret driften til eksterne leverandører på driftsoverenskomster. Hensigten har oprindeligt været, at en udlicitering af driften skulle bidrage til at øge mangfoldigheden og variationen i de skattefinansierede tilbud. Driftsoverenskomster er imidlertid en utidssvarende kontraktform, der hverken bidrager til mangfoldighed for borgerne, gennemsigtighed eller enkel regulering af ikke-kommunale leverandører.

En undersøgelse fra Københavns Kommune viser, at mere end hver tredje af de selvejende plejehjem oplever, at driftsoverenskomsternes snævre rammer i høj grad hæmmer mulighederne for at drive plejehjem i overensstemmelse med bestyrelsernes ønsker. En del anfører desuden, at driftsoverenskomsterne ”*skaber mere ensartethed end forskellighed*” .

Konklusionen på undersøgelsen er, at det ikke er muligt at give de selvejende flere handlemuligheder og frirum inden for rammerne for driftsoverenskomsterne. Driftsoverenskomster er en undtagelse til udbudsloven, der kræver, at kommunen har – og udøver – samme kontrol med de selvejende som med de almindelige kommunale plejehjem.

En måde at understøtte et mere mangfoldigt udbud og flere valgmuligheder til borgerne på vil være en normalisering af kontrakterne med ikke-offentlige leverandører. Konkret bør driftsoverenskomsterne med de selvejende daginstitutioner og plejehjem udfases. De bør i stedet overgå til at blive reguleret efter reglerne for private daginstitutioner og friplejehjem, som mange selvejende institutioner allerede i dag er omfattet af.

Med en udfasning vil de selvejende institutioner blive fri fra driftsoverenskomsternes snævre rammer, kommunernes får et mere enkelt og ensartet samarbejde med de ikke-offentlige leverandører, og borgerne får et mere mangfoldigt udbud af vælge imellem.

FRIPLEJEHJEM KAN HJÆLPE MED FREMTIDEN PLEJEBOLIGER

Ældre i dag lever længere, har flere ressourcer og andre forventninger til deres alderdom end generationerne før dem. Det gælder også i forhold til valg af bolig. Derfor er det traditionelle tilbud om en plejehjemsplads, der afløser for eget hjem, ikke nødvendigvis længere nok, hvis man skal møde de ældres behov.

Private virksomheder og investorer, som eksempelvis pensionskasser, er villige til at investere i friplejehjem, der kan tilfredsstille fremtidens ældres ønsker og behov.

Kilde: DI Business, 2019: Forsker: brug for private investeringer i plejeboliger.

⇒ DI FORESLÅR,

- at driftsoverenskomsterne på dagpasnings- og plejehjemsområdet udfases, og at de i stedet reguleres efter de normale regler for private daginstitutioner og friplejehjem.

Selvstyrende offentlige driftsenheder

Der er de senere år sket en udbredt centralisering og ensretning af de kommunale velfærdstilbud. Konsekvensen er, at der typisk kun er nuancer, der adskiller en kommunens velfærdstilbud.

En øget decentralisering og reel organisatorisk adskillelse af myndighed og drift vil skabe grundlaget for en mere lokal tilpasning og differentiering af velfærdstilbuddene, så borgerne får flere reelle valgmuligheder. På den måde vil beslutningerne komme tættere på borgerne, og ledere og medarbejdere kan i samarbejde med brugerbestyrelser og beboerråd udforme og udvikle netop dét tilbud, der giver brugerne den bedste velfærd.

De offentlige driftsenheder kan udskilles som selskaber eller som selvstyrende enheder med selvstændige regnskaber. Det betyder dog ikke, at der ikke fremover vil være samarbejde mellem de offentlige enheder eller krav til faglighed. Fællesfunktioner som HR, it, indkøbsfunktion, lønudbetaling mv. kan også fortsat leveres centralt fra rådhuset, såfremt ydelserne prissættes og afregnes korrekt.

TILSYNSMYNDIGHED

LEVERANDØR 1

LEVERANDØR 2

LEVERANDØR 3

VISITATIONSMYNDIGHED

⊖ DI FORESLÅR,

- at offentlige driftsenheder skal være organisatorisk adskilt fra visiterende myndigheder og have selvstændig regnskaber.

5. Ret til selvbestemmelse, når pengene følger med

Det frie valg har i omkring 20 år bidraget til, at borgerne er kommet i centrum. Det giver borgerne selvbestemmelse, at pengene følger med, hvis borgerne valgte en privat leverandør – og dermed også et indirekte medansvar for kvalitetsudviklingen i velfærdsservicen på baggrund af til- og fravalg.

DI mener, at borgerne skal vises tillid og have selvbestemmelse i valget af leverandør. Det vil bidrage til at aktivere borgerne i udviklingen af velfærden, mens de omvendt bliver gjort til passive klienter, når de får det tilbud, som det offentlige vurderer er bedst.

Lovmæssigt krav om frit valg

For at styrke den løbende kvalitetsudvikling bør borgerne på velfærdsområder med individuelle services som fertilitetsbehandling, dagpasning, hjemmehjælp, genoptræning og plejehjem sikres et lovmæssigt krav til selv at vælge leverandør. Inden for flere velfærdsydelser er det allerede sådan, men ikke inden for eksempelvis fertilitetsbehandling.

⇒ DI FORESLÅR,

- at borgerne har et lovmæssigt krav på at kunne vælge mellem godkendte offentlige og private leverandører på velfærdsområder med individuelle services.

Pengene følger borgeren

En væsentlig forudsætning for, at borgerne ikke kun i lovgivningen – men også reelt kan vælge en privat leverandør – er, at pengene følger med. Der bør derfor indføres en voucher-model, hvor det skattefinansierede tilskud, som borgerne modtager i forbindelse med visitationen af en given velfærdsservice, ikke afhænger af leverandørvalget. Alle leverandører modtager således samme afregningspris og skal levere en velfærdsservice, der mindst er i overensstemmelse med gældende kvalitetsstandarder.

⇒ DI FORESLÅR,

- at pengene følger borgeren uafhængigt af leverandørvalget, og at afregningsprisen er ens for offentlige, selvejende og private leverandører.

Fastsættelse af afregningspriser

Tilskuddet til en given velfærdsservice bør fastsættes af den enkelte kommune eller region på baggrund af en markedsafdækning eller med udgangspunkt i de gennemsnitlige samlede omkostninger hos den offentlige leverandør. En vouchermodel forhindrer ikke løbende effektiviseringer, da værdien kan reguleres årligt, så den eksempelvis ikke 100 pct. følger pris- og lønudviklingen.

En vouchermodel udelukker heller ikke udbud, da disse også kan bruges til at fastsætte voucherens værdi. Kommunerne bør dog være varsomme med at presse værdien af voucherne for langt ned, da de risikerer, at leverandørerne trækker sig, går konkurs eller ikke kan levere den forventede kvalitet. Erfaringerne fra hjemmehjælpsområdet, hvor kommu-

HVAD MED KOMMUNERNES STORDRIFTSFORDELE?

En forskningsrapport fra det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd (VIVE) finder i 2015, at timepriserne for praktisk hjælp under godkendelsesmodellen i perioden 2008-2013 stiger med omkring 1 pct., når andelen af ældre, der vælger en privat leverandør, stiger med 5 procentpoint. Der findes ingen sammenhæng inden for den personlige pleje.

Forskningsrapporten undersøger ikke årsagerne til de stigende timepriser, men angiver tab af stordriftsfordele, udfordringer ift. effektiv planlægning, kapacitetsudnyttelse, øgede transaktionsomkostninger, udgifter til koordination og tilsyn som mulige årsager.

Visitation og tilsyn er imidlertid myndighedsopgaver, der ikke afhænger af det frie valg eller borgernes valg af leverandør. Denne udgift bør ikke indgå i fastsættelsen af timepriserne.

Hvis årsagen til de stigende timepriser derimod skyldes udfordringer med effektiv planlægning og kapacitetsudnyttelse hos den kommunale leverandør, tyder det på, at kommunerne ikke har tilpasset kapaciteten, når flere ældre har fravalgt den kommunale leverandør til fordel for en privat. I den situation skal årsagen til de stigende timepriser ikke findes i stigende private markedsandele men derimod manglende tilpasning hos den kommunale leverandør.

De kommunale leverandører har i flere år haft en stabil markedsandel på hjemmehjælpsområdet, der udgør omkring 85 pct. af timerne. Kommunerne har således gode forudsætninger for at opnå stordriftsfordele sammenlignet med de private leverandører.

Kilde: Søren Kjær Foged og Kurt Houlberg, 2015: Frit valg under godkendelsesmodellen på hjemmehjælpsområdet 2008-2013: Effekter på de kommunale timepriser; DI, 2020: Stilstand i privat markedsandel på hjemmehjælpsområdet.

nernes høje vægtning af pris var medvirkende til en række konkurser, viser, at det kan være en kortsigtet strategi.

Den visiterende offentlige myndighed bør i forbindelse med vedtagelsen af budgettet fastsætte det skattefinansierede tilskud til en given velfærdsservice. I de tilfælde, hvor værdien måtte være fastsat for højt eller for lavt til, at den offentlige leverandør kan levere den nødvendige kvalitet uden underskud, skal afregningsprisen reguleres, og leverandørerne efterbetales.

👉 DI FORESLÅR,

- at skattefinansierede tilskud til velfærdsservices fastsættes i forbindelse med budgettet, og at evt. reguleringer medfører efterbetaling af alle leverandører.

Opgør med puljevældet

I dag tildeles ekstramidler som følge af eksempelvis sociale udfordringer typisk fra puljer til en (offentlig) leverandør. Det medfører en del administration, når institutioner og kommuner skal søge om tilskud og dokumentere, hvad puljemidlerne er brugt til. Det er også medvirkende til, at fokus flyttes fra borgeren til leverandøren, da tilskuddet ikke følger med, hvis borgeren vælger en anden leverandør.

Såfremt, der fra politisk side er et ønske om særlige hensyn til eksempelvis borgere fra et socialt udsat område eller borgere med særlige behov, bør det derfor ske ved at tildele borgeren et ekstratilskud på objektive vilkår. Ekstratilskuddet supplerer basistilskuddet og følger med borgeren til den valgte leverandør. Ved at sikre, at ekstratilskuddet følger borgeren, fastholdes det borgerrettede fokus og vil desuden bidrage til, at alle borgere reelt har et frit valg .

⇒ DI FORESLÅR,

- at såfremt, der fra politiske side er et ønske om at tilgodese borgere med særlige behov, kan dette gøres med et ekstratilskud, der følger borgeren til den valgte leverandør.

Regnskabsreform skal gøre det nemmere at fastsætte afregningspriser korrekt

Særligt på hjemmepleje- og dagpasningsområdet er der i dag store forskelle i afregningspriserne på tværs af leverandører for den samme visiterede service. Det betyder, at private leverandører ikke har samme økonomiske forudsætninger for at sikre borgerne den bedst mulige velfærd. Og dermed også ringere forudsætninger for at indgå i kvalitetskonkurrencen med de kommunale leverandører.

Økonomistyringen i den offentlige sektor har historisk set været udgiftsbaseret med fokus på, hvornår de konkrete udgifter er afholdt. Det gør det let at kontrollere sammenhængen mellem de budgetterede og de faktisk afholdte udgifter. Samtidig er den overordnede finanspolitiske styring bygget op om den udgiftsbaserede tilgang, hvilket ikke er hensigtsmæssigt at ændre på.

BØRN I PRIVATE DAGINSTITUTIONER FÅR IKKE GLÆDE AF PULJEN TIL BEDRE NORMERINGER

Socialdemokratiet besluttede tidligere på året sammen med Radikale Venstre, SF, Enhedslisten og Alternativet, hvordan de 500 mio. kr., der blev afsat til bedre normeringer i dagtilbud med finansloven for 2020, skal udmøntes.

Midlerne i puljen bliver fordelt mellem kommunerne efter antallet af 0-5 årige børn. Men i aftalen er det et specifikt krav om, at kommunerne ikke må fordelene puljemidlerne pr. barn, men at de alene må bruges i de kommunale institutioner. Det betyder, at 22.000 børn i omkring 550 private vuggestuer og børnehaver ikke får del i puljen til flere pædagoger.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet, den 17. februar 2020: Politisk aftale om udmøntning af 500 millioner kroner til mere pædagogisk personale; Berlingske, den 27. februar 2020: Private holdes ude: 22.000 børn får ikke del i pulje til ekstra pædagoger.

Det udgiftsbaserede budget- og regnskabssystem er imidlertid ikke egnet til at opgøre, hvad det koster at udføre en given opgave eller aktivitet. Årsagen er, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng mellem betalingen og forbruget af en given vare eller anlæg. Eksempelvis kan plejehjemsbygninger eller et nye teknologiske løsninger benyttes i flere år, mens de betales i ét. Det ensidige fokus på udgifter i budget- og regnskabssystemet gør det vanskeligt for kommunerne at udlede de reelle omkostninger forbundet med en given opgave og dermed fastsætte en korrekt afregningspris inden for fritvalgsområderne.

☞ DI FORESLÅR,

- at der igangsættes et arbejde, der skal afdække mulighederne for, at kommunerne ligesom staten og regionerne i højere grad anvender omkostningsbaserede regnskaber uden, at det svækker den overordnede finanspolitiske styring.

Mulighed for at klage over afregningsprisen

Inden for flere velfærdsområder bliver afregningspriserne – dvs. det skattefinansierede tilskud, som borgerne kan tage med til en privat leverandør – fastsat på baggrund af kommunernes egne gennemsnitlige langsigtede omkostninger. En metode, der skal bidrage til at sikre konkurrenceneutralitet, jævnfør principperne fra OECD.

En række analyser viser, at der imidlertid er en meget stor variation i afregningspriserne inden for eksempelvis dagpasning og hjemmeplejen, der ikke kan forklares af forskelle i eksempelvis kvalitet, socioøkonomiske faktorer eller geografi. For at sikre, at afregningspriserne er korrekte, bør der være mulighed for en uafhængig vurdering af, om kommunerne afregner de private leverandører korrekt.

☞ DI FORESLÅR,

- at private leverandører får mulighed for at klage over afregningsprisen og få en uafhængig vurdering af, om den er fastsat korrekt.

BLIVER VELFÆRDEN DYRERE, NÅR PENGENE FØLGER BORGEREN?

Grundtanken med frit valg er, at pengene skal følge borgerne. Politikerne fastsætter det skattefinansierede tilskud, hvorefter borgerne selv vælger leverandøren. Kommunerne har siden indførelsen af frit valg skulle følge Social- og Indenrigsministeriets vejledning for fastsættelsen af tilskuddet, så det afspejler de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, som de offentlige leverandører har. Fastsættelse af enhedsomkostningerne kræver administrative ressourcer og er i dag besværliggjort af det kommunale budget- og regnskabssystem.

Hvis kommunerne i højere grad benytter et omkostningsbaseret regnskabssystem, vil det være administrativt enklere at beregne de reelle omkostninger ved en given aktivitet, herunder på områder med frit valg.

I de tilfælde, hvor det fastsatte tilskud afspejler de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, som de offentlige leverandører har, vil der i udgangspunktet ikke være ekstraomkostninger forbundet med frit valg. Derimod vil det umiddelbart medføre ekstraomkostninger, hvis tilskuddet er fejlberegnet, fastsat under den kommunale leverandørs egne omkostninger eller, at den kommunale leverandørs budget ikke holder. Årsagen er, at de private leverandører i disse tilfælde er blevet underbetalt sammenlignet med den kommunale leverandør.

6. Fair og lige konkurrence

Når forskellige leverandører konkurrerer om borgernes gunst ved at levere den bedste kvalitet og imødekomme ønsker og behov, er det afgørende, at det sker på fair og lige vilkår. Udgangspunktet for at levere en skattefinansieret velfærdsservice, der som minimum lever op til kvalitetsstandarderne, skal være ens for alle leverandører. Det er for DI afgørende, at der er en fair og lige konkurrence mellem offentlige og private leverandører, der leverer samme skattefinansierede velfærd.

Uafhængigt tilsyn og ligestilling af offentlige, selvejende og private leverandører

Kommunerne er på en række velfærdsområder både visitationsmyndighed, driftsenhed og tilsynsmyndighed, hvilket i praksis medfører en række uhensigtsmæssigheder. Om-budsmanden har også gjort opmærksom på, at kasketforvirring i den offentlige sektor risikerer at ramme borgerne.

På socialområdet er tilsynet gjort uafhængig netop for at undgå dette, jf. bemærkningerne til lovforslaget (L 205 (2012-13)): Kommunerne driver ”egne tilbud samtidig med, at de skal føre tilsyn med både egne og private tilbud. Det kan være problematisk, da der dermed ikke er uafhængighed i opgaveløsningen. Der er brug for en højere grad af uvildighed i forhold til såvel private som kommunale og regionale tilbud” .

Det fremgår desuden af baggrunden for lovforslaget, at ”[n]år samfundet påtager sig et ansvar for at støtte udsatte børn og voksne eller borgere med handicap, har de ansvarlige myndigheder også en særlig forpligtelse til at sikre, at disse børn, unge og voksne får en indsats af høj kvalitet, og at de trives”. Det samme kan siges at være gældende på områder som dagpasning og ældrepleje.

Tilsynet på de velfærdsområder, hvor der både er offentlige og ikke-offentlige leverandører, bør derfor gøres uafhængigt. Det kan ske ved at etablere fælleskommunale tilsyn som på socialområdet eller ved at etablere et nationalt tilsyn, som det er tilfældet på sundhedsområdet. Det afgørende er, at ingen myndighed fører tilsyn med egen drift. Det uafhængige tilsyn bør erstatte de forskellige kommunale tilsyn.

Et uafhængigt tilsyn er ikke uforenligt med det kommunale selvstyre, da tilsynet med den enkelte driftsenhed sker på baggrund af en række faglige mindstekrav (patientsikkerhed mv.) samt det politisk fastsatte serviceniveau.

☞ DI FORESLÅR,

- at der etableres uafhængige tilsyn på velfærdsområder, hvor borgerne kan vælge mellem forskellige leverandører.

Ligestilling af offentlige, selvejende og private leverandører

Der er i dag stor forskel på leverandørernes vilkår afhængigt af, om de er offentlige, selvejende eller private. Uagtet at de skal levere den samme service, mindst samme kvalitetsniveau og at borgerne betaler samme skat.

Offentlige og selvejende leverandører på driftsoverenskomst inden for eksempelvis dagpasningsområdet får finansieret en række services og ydelser som HR, husleje, renovering og

vedligeholdelse uden om det driftsbudget, som det tilskud borgerne kan bruge hos en privat leverandør, beregnes ud fra. Det betyder konkret, at det reelt kun er en del af det skattefinansierede tilskud til en given velfærdsservice hos en offentlig leverandør, der følger med, hvis borgerne tilvælger et privat alternativ. Private velfærdstilbud skal selv finansiere mankoen med en øget effektivitet eller på dagpasningsområdet muligvis en højere brugerbetaling.

Der er også skatte- og afgiftsmæssige vilkår, der er forskellige, og som påvirker leverandørernes økonomiske forudsætninger for at levere velfærd af høj kvalitet. Eksempelvis er selvejende leverandører fritaget for skattepligt, og på plejehjemsområdet kan private leverandører ikke som kommunale leverandører få afløftet momsens ved brug af underleverandør af madservice.

Ligeledes er der inden for databeskyttelsesretten forskel på de vilkår som offentlige og private aktører er underlagt. Begår en kommunal og privat daginstitution eksempelvis samme overtrædelse, vil den private daginstitution, kunne få en større bøde end den kommunale daginstitution, selvom de udfører præcis samme opgave.

Ud fra almindelige ligebehandlingsprincipper og det grundlæggende rationale med frit valg bør pengene følge borgerne og ikke afhænge af, hvilken leverandør borgeren vælger. Leverandører af samme skattefinansierede velfærdsservice til borgere bør således have samme grundlæggende rammer og vilkår for at sikre borgerne den bedst mulige kvalitet og højeste tilfredshed.

⇒ DI FORESLÅR,

- at offentlige, selvejende og private leverandører af skattefinansierede velfærdssydelser skal ligestilles og alene konkurrere om at levere den bedste kvalitet.

Lige adgang til indberetning, dataudtræk, it-løsninger mv.

På nogle velfærdsområder har offentlige leverandører en særlig privilegeret adgang, der bidrager til, at leverandørerne ikke er ligestillet.

Eksempelvis er det, ifølge Sundhedsloven, regionsrådet og kommunalbestyrelsen, der modtager, registrerer og analyserer rapporteringer om utilsigtede hændelser til brug for forbedring af patientsikkerheden. Det gælder også rapporteringer fra private leverandører, som eksempelvis et friplejehjem. Det betyder, at kun ansatte i kommunen har tilgang til databasen, til dokumentation og datatræk vedrørende sager og sagsbehandling.

Det medfører en udfordrende og ressourcekrævende arbejdsgang, når en kommunal medarbejder skal stå for indtastning og behandling af en hændelse på vegne af en privat leverandør. Det er både unødigt ressourcekrævende for begge parter, ligesom der er forhøjet risiko for uhensigtsmæssig behandling af personfølsomme oplysninger.

⇒ DI FORESLÅR,

- at alle godkendte leverandører skal have samme vilkår i forhold til adgang til relevante it-systemer, indberetninger og dataudtræk ”under hensyn til anonymitet og reglerne for persondatabeskyttelse.

”DI ønsker ikke et A- og B-hold, hvor kun de højtuddannede kan få en velfærd, der lever op til individuelle ønsker og behov. I et velfærdssamfund som det danske bør den skattefinansierede velfærd organiseres, så alle borgere får en kvalitet, der i stort omfang lever op til forventningerne.”

