Private leverandører i social- og sundhedshjælperuddannelsen

Virkninger af lovændring af lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser (Lov nr. 1223 af 27. december 2003 vedr. ansættelsesaftaler for elever hos private leverandører af personlig og praktisk hjælp mv.)

Private leverandører i social- og sundhedshjælperuddannelsen

Virkninger af lovændring af lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser (Lov nr. 1223 af 27. december 2003 vedr. ansættelsesaftaler for elever hos private leverandører af personlig og praktisk hjælp mv.)

2006

Private leverandører i social- og sundhedshjælperuddannelsen

© 2006 Danmarks Evalueringsinstitut

Citat med kildeangivelse er tilladt

Bemærk:
EVA sætter komma efter Dansk Sprognævns anbefalinger, dvs. at der som hovedregel ikke sættes komma foran ledsætninger.

Publikationen er kun udgivet i elektronisk form på: www.eva.dk

ISBN (www) 87-7958-359-8

Indhold

Forord 7

1 Resume 9

2 Indledning 13

3 Sosu-hjælperuddannelsen 17
3.1 Uddannelsens placering og opbygning 17
3.2 Nye regler om private leverandører 19

4 Private leverandørers deltagelse 21
4.1 Fritvalgsordningens udbredelse 21
4.2 Praktikforløb hos private leverandører 23
4.2.1 Ansættelsesaftaler direkte med private leverandører 23
4.2.2 Praktik hos private på baggrund af kommunale ansættelsesaftaler 24
4.3 Deltagelse i fællesbestyrelser og uddannelsesråd 24

5 Samarbejdet mellem aktørerne 27
5.1 Generelt om samarbejdet mellem aktørerne 27
5.2 Aktørernes roller i samarbejdet 28

6 Resultater og sammenhænge 31
6.1 Strukturelle forhold 32
6.2 Øvrige forhold og sammenhænge 33
6.3 Udviklingstendenser og potentialer 36

Appendiks
Appendiks A Evalueringens dokumentationsgrundlag 39
Appendiks B Regelgrundlag 43

Forord

Denne evaluering indeholder en undersøgelse af om private leverandører af personlig og praktisk hjælp spiller den rolle i social- og sundhedshjælperuddannelsen som de er tiltænkt som følge af lovændringen i lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser, dvs. lov nr. 1223 af 27. december 2003 der trådte i kraft 1. januar 2004.

Lovændringen er omfattet af regeringens lovovervågningsprogram. I den forbindelse har Undervisningsministeriet rekvireret en evaluering hos Danmarks Evalueringsinstitut (EVA). Evalueringen skal indgå i grundlaget for den redegørelse ministeriet skal udarbejde til Folketingets Uddannelsesudvalg i folketingsåret 2006/07.

Evalueringen er gennemført i efteråret 2006. Indsamlingen af data er foretaget i perioden september – november. Arbejdet med rapporten er afsluttet 15. december 2006.

1 Resume

Denne evaluering har til formål at undersøge om private leverandører af personlig og praktisk hjælp spiller den rolle i social- og sundhedshjælperuddannelsen (sosu-hjælperuddannelsen) som de er tiltænkt som følge af lov nr. 1223 af 27. december 2003. Loven blev vedtaget som en lovændring i lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser, og den skal ses i sammenhæng med indførelsen af den såkaldte fritvalgsordning på hjemmehjælpsområdet der trådte i kraft 1. januar 2003.

Evalueringen afdækker omfanget af de private leverandørers medvirken i gennemførelsen af sosu-hjælperelevers praktikuddannelse og omfanget af de private leverandørers deltagelse som tilforordnede i fællesbestyrelser og uddannelsesråd. Evalueringen afdækker endvidere eventuelle behov for justeringer i regelgrundlaget.

Omfanget af private leverandørers medvirken i uddannelsen
Evalueringen viser at de private leverandørers medvirken i sosu-hjælperuddannelsen har et begrænset omfang:

- I alt syv private leverandører har sosu-hjælperelever i praktik. Det svarer hhv. til 2 % af det samlede antal private leverandører der er godkendt under fritvalgsordningen til at yde personlig eller praktisk hjælp, og til 10 % af de leverandører der er godkendt specifikt til at yde personlig pleje.
- 67 elever gennemfører hele eller dele af deres praktik hos private leverandører hvilket svarer til ca. 1 % af eleverne.

De private leverandørers medvirken til uddannelsen foregår på forskellige måder der adskiller sig ved hvem eleven har ansættelsesaftaler med:

- To private leverandører har indgået ansættelsesaftaler med i alt 31 sosu-hjælperelever.
- Fem private leverandører varetager praktikforløb for i alt 36 elever der er ansat af en kommunal myndighed, dvs. at de private leverandører i disse tilfælde fungerer som "underleverandører" i forbindelse med gennemførelsen af praktikuddannelsen. Det forekommer i fire kommuner.
- 34 % af landets kommuner svarer bekræftende på spørgsmålet: "Stiller din kommune krav til eventuelle private leverandører af hjemmehjælp om at de stiller praktikpladser til rådighed for sosu-hjælperelever?". Men det er altså kun få kommuner der faktisk gør brug af private virksomheder som praktiksteder.
- Evalueringen har identificeret én uddannelsesregion hvor en repræsentant for private leverandører deltager i styringen af uddannelsen som tilforordnet til amtets fællesbestyrelse og uddannelsesrådet.

Væsentlige sammenhænge
Evalueringen peger på en række forhold og sammenhænge som er vigtige i relation til de private leverandørers medvirken i gennemførelsen af sosu-hjælperuddannelsen.

Lovgrundlaget
Evalueringen har ikke fundet forhold der peger på at de private leverandørers involvering i sosu-hjælperuddannelsen begrænses af det eksisterende lovgrundlag. Evalueringens dokumentationsgrundlag indeholder således ingen eksempler på udtalelser fra aktører der peger på at de eksisterende regler udgør en barriere for de private leverandørers medvirken i uddannelsen, eller at der

er behov for en justering af regelgrundlaget. Samtidig har mange af de aktører der har deltaget i evalueringen, givet udtryk for at det er ønskeligt at private leverandører medvirker i uddannelsen af sosu-hjælperelever under forudsætning af at de har det nødvendige faglige uddannelsesmiljø.

De private leverandørers markedsandele
De private leverandørers markedsandele er en vigtig parameter som sætter omfanget af de private leverandørers medvirken i uddannelsen i perspektiv. De private leverandører står for 6 % af markedet for personlig pleje. De private leverandørers markedsandel inden for personlig pleje er således væsentlig lavere end markedsandelen for praktisk hjælp hvor de private leverandører står for 23 %.

Målene for praktikuddannelsen baseres i høj grad på udførelse af plejeopgaver. Skævheden i de private leverandørers fordeling hhv. på området for personlig pleje og området for praktisk hjælp udgør derfor en væsentlig strukturel begrænsning for omfanget af deres medvirken i uddannelsen.

De private leverandørers uddannelseskapacitet
For de virksomheder der er godkendt til at levere personlig pleje, gælder at virksomhederne ikke nødvendigvis har den fornødne uddannelseskapacitet til at have elever. Det forudsætter nemlig at virksomhederne har et borgergrundlag der er tilstrækkelig stort, og plejeopgaver der er alsidige nok, til at de kan tilbyde et fagligt udbytterigt praktikophold. Desuden bør virksomhederne have et godt uddannelsesmiljø forstået som uddannede praktikvejledere og en stor andel uddannet personale.

Øvrige forhold
For de virksomheder der har tilstrækkelig uddannelseskapacitet, er der andre forhold der påvirker i hvilken grad disse virksomheder har elever. Tre forhold er særlig vigtige:

- Nogle private virksomheder bruger mange kræfter på at etablere sig på et forholdsvist nyt marked hvilket kan flytte fokus fra opgaven med at medvirke i uddannelsen.
- De private virksomheders organisering og geografiske arbejdsområder passer ikke altid sammen med kommunegrænser og distriktopdelinger i nogle kommuner.
- Arbejdet med at tilrettelægge og gennemføre praktikuddannelsen har gennem en længere tidsperiode udviklet en række samarbejdsmønstre og -kulturer mellem skoler, kommuner og amter som det tager tid for private leverandører at blive en del af.

Udviklingstendenser og potentialer
Selv om de private leverandørers medvirken i sosu-hjælperuddannelsen er begrænset i dag, viser evalueringen flere tegn på at der kan ske en udvikling i de kommende år i retning mod at flere private leverandører vil medvirke i gennemførelsen af uddannelsen:

- Siden fritvalgsordningen trådte i kraft, har der været en fortsat stigning i de private leverandørers markedsandele.
- De private leverandører bliver mere konsoliderede både i forhold til deres opgaver på markedet og i samarbejdet med skoler og kommuner.
- Der er tegn på at de private leverandører i højere grad kommer til at deltage i de nye skolebestyrelser end de hidtil har deltaget i fællesbestyrelserne.
- Flere af de private leverandører der har deltaget i evalueringen, har konkrete planer om at gennemføre praktikforløb eller udvide antallet af elever.

Evalueringen peger på at de private leverandørers medvirken i sosu-hjælperuddannelsen kan understøttes med en aktiv indsats for at øge opmærksomheden omkring de muligheder lovændringen har skabt. I dag er kendskabet til lovændringen og dens konsekvenser ikke udbredt i større omfang. Mere målrettet information til de forskellige aktører, dvs. til skolerne, private leverandører, kommunerne og andre relevante organisationer inden for området vil derfor være et vigtigt bidrag til en større udnyttelse af de muligheder lovændringen har medført.

Det er også vigtigt at samarbejdet mellem de private leverandører, sosu-skolerne og kommunerne udvikles. Dialog og åbenhed er vigtige nøgleord i dette samarbejde, og aktørerne skal være mere opmærksomme på deres roller i samarbejdet så erfarings- og informationsudvekslingen bliver til gavn for alle parter.

2 Indledning

Siden 1. januar 2004 har private leverandører af personlig og praktisk hjælp haft mulighed for at medvirke i gennemførelsen af praktikuddannelsen for elever der ønsker at uddanne sig til social- og sundhedshjælpere. Samtidig har repræsentanter for private leverandører fået mulighed for at deltage i styringen af uddannelsen som tilforordnede til fællesbestyrelser og uddannelsesråd i de enkelte uddannelsesregioner.

De nye muligheder for private leverandører blev skabt gennem lov nr. 1223 af 27. december 2003 som Folketinget vedtog som lovændring i lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser. Lovændringen skal ses i sammenhæng med gennemførelsen af den såkaldte fritvalgsordning på hjemmehjælpsområdet som Folketinget vedtog i 2002 som led i en større ældrepakke der havde virkning fra 1. januar 2003 på hjemmehjælpsområdet.

Evalueringens formål og mål
Denne evaluering der gennemføres af EVA for Undervisningsministeriet, har til formål at undersøge om de private leverandører af personlig og praktisk hjælp spiller den rolle i social- og sundhedshjælperuddannelsen (sosu-hjælperuddannelsen) som de var tiltænkt som følge af lovændringen.

Evalueringen har følgende mål:

- Evalueringen skal undersøge i hvilket omfang private leverandører medvirker i gennemførelsen af praktikforløb i sosu-hjælperuddannelsen. En privat arbejdsgiver er enten fuldt praktikansvarlig eller medvirker som "underleverandør" i forløb hvor praktikken afvikles hos flere arbejdsgivere. I den forbindelse skal evalueringen belyse i hvilket omfang kommunerne kræver at private leverandører stiller praktikpladser til rådighed. Evalueringen skal desuden inddrage tal for fritvalgsordningens udbredelse så de private virksomheders involvering i gennemførelsen af praktikforløb kan ses i lyset af deres andel af markedet for personlig og praktisk hjælp.

- Evalueringen skal endvidere undersøge i hvilket omfang repræsentanter for private leverandører af personlig og praktisk hjælp deltager i styringen af sosu-uddannelsen som tilforordnede til fællesbestyrelser og uddannelsesråd i uddannelsesregionerne.

- Endelig skal evalueringen afdække eventuelle behov for justeringer i regelgrundlaget med baggrund i skolers, kommunale uddannelsesansvarliges og private leverandørers vurderinger af de hidtidige erfaringer med lovændringen. I den forbindelse fremdrager evalueringen en række forhold der enten kan antages at fremme eller virke som barriere for at private leverandører af personlig og praktisk hjælp involveres i gennemførelsen af hjælperuddannelsen.

Evalueringens organisering og datagrundlag
Evalueringen er gennemført af en projektgruppe fra EVA der også har udarbejdet rapporten. Gruppen består af evalueringskonsulent Bo Söderberg og evalueringsmedarbejder Katrine Strange. Desuden har evalueringsmedarbejder Dina Madsen været knyttet til projektet i kortere perioder. Evalueringen er gennemført i henhold til en projektbeskrivelse som kan læses i sin helhed på EVA's hjemmeside, www.eva.dk.

Evalueringen bygger både på kvantitativt og kvalitativt materiale. Følgende undersøgelser er gennemført i efteråret 2006 i forbindelse med evalueringen:

- *Telefoninterview med samtlige skoler/skoleafdelinger*, i alt 22 skoler/skoleafdelinger. Interviewene blev gennemført med henblik på at belyse en række kvantitative forhold, herunder i hvilket omfang skolerne formidler ansættelsesaftaler direkte mellem sosu-hjælperelever og private leverandører.

- *Elektronisk spørgeskemaundersøgelse blandt uddannelsesansvarlige i kommunerne.* Spørgeskemaet blev sendt til samtlige kommuner, og EVA modtog 197 besvarelser, hvilket giver en svarprocent på 73. Spørgeskemaet havde et kvantitativt sigte, idet det bl.a. skulle belyse:
  - antal private leverandører der har elever i praktik på baggrund af ansættelsesaftaler mellem eleven og kommunen
  - antal kommuner der stiller krav om at private leverandører stiller praktikpladser til rådighed
  - antal elever der er i gang med et praktikforløb, fordelt på elever der gennemfører praktikken på offentlige praktiksteder, og elever der gennemfører hele eller dele af praktikken hos private leverandører.

- *Interview med uddannelsesansvarlige i udvalgte kommuner og på enkelte skoler,* i alt 21 personer. Interviewpersonerne blev udvalgt så de repræsenterede forskellige kommuner og forskellige uddannelsesregioner. De kvalitativt orienterede interview blev gennemført som fokusgruppeinterview eller længerevarende telefoninterview med henblik på at belyse deltagernes erfaringer med praktikuddannelsen efter at lovændringen trådte i kraft. Interviewene inddrog forhold der i øvrigt er relevante i denne sammenhæng, herunder deltagernes vurderinger af udviklingen siden loven trådte i kraft og de faktorer der har haft betydning for udviklingen, samt deres forventninger til den fremtidige udvikling på området.

- *Korte telefoninterview med formændene for fællesbestyrelserne*. Interviewene belyser de private leverandørers deltagelse i styringen af uddannelsen og tegner et billede af de forhold der er relevante i denne forbindelse. Interviewene belyser ligeledes praksis med hensyn til godkendelse af praktiksteder hos private leverandører.

- *Telefoninterview med udvalgte private leverandører af personlig og praktisk hjælp*, i alt 20 personer. Interviewene har givet mulighed for at belyse leverandørernes erfaringer med de muligheder lovændringen rummer, og tegne et billede af de forhold der er relevante i den forbindelse set fra de private leverandørers synsvinkel.

Appendiks A gør nærmere rede for evalueringens dokumentationsgrundlag.

Ud over det datagrundlag der er tilvejebragt i forbindelse med evalueringen, inddrager evalueringen *eksisterende data* fra Danmarks Statistik og Socialministeriets Fritvalgsdatabase der viser fritvalgsordningens udbredelse på markedet for personlig og praktisk hjælp. Disse data præsenteres i rapporten som en ramme for forståelsen af de private leverandørers medvirken i gennemførelsen af sosu-hjælperuddannelsen således at deres involvering i uddannelsen ses i forhold til deres andel af markedet for hjemmehjælp.

Ud over interviewene med de primære aktører – skoler, uddannelsesansvarlige i kommunerne og private leverandører – er der desuden gennemført interview med repræsentanter for de relevante organisationer, herunder Kommunernes Landsforening, Dansk Handel & Service, HTS Arbejdsgiverforening, Kristelig Arbejdsgiverforening samt FOA. Disse interview er indgået i projektgruppens baggrundsorientering.

Afgrænsninger
Evalueringen belyser som nævnt de private leverandørers involvering i gennemførelsen af sosu-hjælperuddannelsen. Det understreges at evalueringen udelukkende omfatter private leverandører der er godkendt til at levere ydelser til borgere som er visiteret til personlig og praktisk hjælp af kommunen.

Rapporten er udarbejdet inden for rammerne af det regelgrundlag der har været gældende i perioden efter 1. januar 2004, og som fortsat gælder indtil de ændringer der følger pr. 1. januar 2007. De forskellige aktørers forventninger til den fremtidige udvikling indgår dog i kapitel 6.

Medmindre andet angives, refererer alle talangivelser i rapporten til dette efterår, dvs. at tallene typisk er opgjort pr. oktober 2006.

Rapportens indhold og opbygning

Ud over resumé og indledning indeholder rapporten fire kapitler. Med udgangspunkt i en kort beskrivelse af sosu-hjælperuddannelsens opbygning og placering inden for de grundlæggende sosu-uddannelser indeholder kapitel 3 en redegørelse for den lovændring der betød at private leverandører af hjemmehjælp fik mulighed for at medvirke i gennemførelsen af hjælperuddannelsen.

På baggrund af en gennemgang af eksisterende data om fritvalgsordningens udbredelse på markedet for hjemmehjælp redegør kapitel 4 for omfanget af de private leverandørers medvirken i sosu-hjælperuddannelsen. Kapitlet belyser dels i hvilket omfang og på hvilken måde private leverandører er involveret i praktikuddannelsen af hjælperelever, dels i hvilket omfang repræsentanter for de private leverandører deltager som tilforordnede i fællesbestyrelser og uddannelsesråd.

Kapitel 5 fokuserer på forskellige aspekter af samarbejdet mellem de involverede aktører. Kapitlet belyser samarbejdet i forbindelse med godkendelsen af praktiksteder og gennemførelsen af praktikforløb hos private leverandører.

På baggrund af det kvalitative datamateriale og analyserne i kapitel 4 og 5 fremlægger kapitel 6 en række mulige sammenhænge og forklaringer i relation til private leverandørers medvirken i gennemførelsen af sosu-hjælperuddannelsen. Kapitlet belyser både strukturelle og organisatoriske forhold og mere kulturelle aspekter.

Appendiks A indeholder en detaljeret oversigt over evalueringens dokumentationsgrundlag og metode, og endelig indeholder appendiks B en oversigt over de centrale dele af regelgrundlaget for sosu-hjælperuddannelsen.

3 Sosu-hjælperuddannelsen

3.1 Uddannelsens placering og opbygning

Sosu-hjælperuddannelsen er en af de grundlæggende social- og sundhedsuddannelser der hører til området for erhvervsfaglige uddannelser. Uddannelsen er en ungdomsuddannelse med voksenadgang.

De grundlæggende social- og sundhedsuddannelser

Ud over hjælperuddannelsen omfatter de grundlæggende social- og sundhedsuddannelser social- og sundhedsassistentuddannelsen (sosu-assistentuddannelsen) og den pædagogiske grunduddannelse. Desuden findes et grundforløb der kan give adgang til sosu-hjælperuddannelsen eller den pædagogiske grunduddannelse for elever der kommer direkte fra 9. klasse, og for andre unge som efter skolens vurdering har behov for at forberede sig til det videre uddannelsesforløb. Skolen kan tilrettelægge et særligt grundforløb for voksne med behov for undervisning i dansk sprog og kultur- og samfundsforståelse.

Sosu-hjælperuddannelsen skal kvalificere eleverne til selvstændigt og i samarbejde med andre at udføre brede, elementære bistands-, pleje- og omsorgsopgaver, og uddannelsen skal endvidere kvalificere eleverne til at fortsætte på sosu-assistentuddannelsen. Når hjælperuddannelsen er afsluttet, har den færdiguddannede således mulighed for at fortsætte på assistentuddannelsen som giver adgang til de videregående social- og sundhedsuddannelser, fx til sygeplejerske eller fysioterapeut. Hjælperuddannelsen indgår altså i et trinvist opbygget uddannelsessystem som kan give adgang til videregående uddannelser der ellers normalt forudsætter en gymnasial uddannelse.

Figur 1 De grundlæggende social- og sundhedsuddannelser

Social- og sundhedsassistentuddannelsen 1 år og 8 måneder
Social- og sundhedshjælperuddannelsen 1 år og 2 måneder
Grundforløb (20-40 uger) *eller* ét års undervisning eller erhvervserfaring efter undervisningspligtens ophør *eller* anden relevant erfaring

Note: Den pædagogiske grunduddannelse der giver adgang til pædagoguddannelsen, er også en del af uddannelsessystemet, men den er ikke medtaget i figuren.

I lighed med andre erhvervsfaglige uddannelser er sosu-uddannelserne tilrettelagt som vekseluddannelser med skift mellem skoleundervisning og praktikuddannelse. På hjælperuddannelsen skal skoledelen vare mindst 24 uger hvilket svarer til ca. 40 % af uddannelsens samlede varighed.

Sosu-uddannelserne gennemgik en reform da Folketinget vedtog en ny lov om disse uddannelser i 2001. Reformarbejdet havde bl.a. til formål at øge rekrutteringen af unge til uddannelserne, sikre de færdiguddannedes kvalifikationer i forhold til fremtidige kvalifikationskrav, sikre tilgangen fra hjælperuddannelsen til assistentuddannelsen og sikre elevernes studiemæssige kompetencer til videreuddannelse og merit i det øvrige uddannelsessystem.

Uddannelsen til sosu-hjælper
Uddannelsesbekendtgørelsen for de grundlæggende sosu-uddannelser (bekendtgørelse nr. 620 af 22. juni 2005) fastsætter at sosu-hjælperuddannelsen har til formål at kvalificere eleverne til selvstændigt og i samarbejde med andre at yde personlig og praktisk hjælp til den daglige livsførelse, yde hjælp til aktivering med henblik på at fastholde normal livsudfoldelse samt udføre omsorgsopgaver og elementære sygeplejeopgaver. Uddannelsen har desuden til formål at kvalificere eleverne til at fortsætte på sosu-assistentuddannelsen.

Optagelse på uddannelsen beskrives efter de regler der gælder indtil 1. januar 2007. En elev kan optages på sosu-hjælperuddannelsen hvis hun eller han opfylder én af følgende betingelser:

- gennemført grundforløb bestående af mellem 20 og 40 ugers skoleundervisning
- mindst ét års uddannelse eller ét års erhvervserfaring efter undervisningspligtens ophør
- anden relevant erfaring, fx fra et grundforløb i erhvervsuddannelserne
- tilsvarende kvalifikationer erhvervet i udlandet.

Adgangsbetingelserne suppleres af en række personlige kvalifikationskriterier som er fastsat af undervisningsministeren. De indebærer tilfredsstillende gennemførelse af grundforløbet eller mindst seks måneders beskæftigelse, aktivering eller praktik inden for beskæftigelsesområdet. Ud over de generelle kriterier fastsætter de ansættende myndigheder i de enkelte amter og uddannelsesregioner supplerende personlige kvalifikationskriterier.

Optagelse på sosu-hjælperuddannelsen sker som skoleoptag. Dvs. at eleverne skal søge om optagelse direkte til en social- og sundhedsskole (sosu-skole) uanset om de har gennemført grundforløbet. Skolerne optager de ansøgere som de vurderer er bedst egnede ud fra de fastsatte kriterier.

For at eleven kan begynde på sin sosu-hjælperuddannelse, skal hun eller han have en ansættelsesaftale for hele uddannelsesperioden – altså både for tiden på skolebænken og for tiden i praktikken. Det er skolernes opgave at formidle og fordele ansættelsesaftalerne.

Praktikdelen i hjælperuddannelsen
Dette afsnit belyser praktikdelen i hjælperuddannelsen. Afsnittet redegør både for de formål som praktikstedet skal sikre, og de mål som praktikstedet skal give eleverne mulighed for at opfylde.

Praktikuddannelsen skal give eleverne varierede erfaringer med brugere inden for hele området for pleje, omsorg og praktisk hjælp. Formålet er at eleverne under vejledning afprøver, reflekterer over og udvikler deres faglige og personlige kompetencer og udvikler forståelse af deres rolle som fagperson inden for social- og sundhedsområdet.

Praktikuddannelsen fastlægges inden for uddannelsesordningen, der bl.a. skal sikre en tæt sammenhæng mellem skoleundervisning og praktik. Arbejdsgiveren der har indgået ansættelsesaftale med eleven, planlægger praktikuddannelsen og har ansvaret for at eleven får vejledning. Praktikken skal planlægges så eleven opnår færdigheder inden for pleje, omsorg, aktivering, elementær sygepleje og praktisk hjælp.

De konkrete mål for praktikuddannelsen er fastsat i bilag 2 til uddannelsesbekendtgørelsen. Eleven skal bl.a. opnå færdigheder i:

- at samarbejde med borgeren om sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse så borgerens livsudfoldelse og livskvalitet understøttes
- at observere fysiske, psykiske og sociale forandringer og symptomer på ændret sundhedstilstand hos borgeren og gennemføre elementære sygeplejeopgaver
- at gennemføre omsorgsopgaver og yde personlig og praktisk hjælp ud fra hensigtsmæssige miljøvalg med respekt for borgerens ressourcer og i den sammenhæng forholde sig til kommunens kvalitetsstandarder
- at formidle informationer om servicetilbud og vejlede om tilbud i nærmiljøet
- at arbejde ud fra lokale institutioners værdigrundlag

- at arbejde med redskaber til elektronisk kommunikation
- at kommunikere og dokumentere faglige overvejelser og begrundelser og indgå i tværfagligt samarbejde
- at planlægge, udføre og reflektere over arbejdet alene og i samarbejde med andre med udgangspunkt i det psykiske og fysiske arbejdsmiljø
- at anvende hensigtsmæssige arbejdsbevægelser og hjælpemidler i forhold til regler på området.

Styringen af de grundlæggende sosu-uddannelser
Styringen af uddannelserne beskrives med baggrund i det regelgrundlag der gælder på tidspunktet for evalueringens gennemførelse, dvs. med baggrund i de regler der gjaldt i efteråret 2006.

Undervisningsministeren står for den overordnede styring af sosu-uddannelserne på det nationale niveau. Ministeren fastsætter nærmere regler for uddannelserne efter forhandling med socialministeren og sundhedsministeren. Rådet for de Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser (REU) rådgiver undervisningsministeren og kan udtale sig om alle overordnede spørgsmål vedrørende sosu-uddannelserne. Udvalget for de Grundlæggende Social- og Sundhedsuddannelser rådgiver ministeren om uddannelserne og kan på eget initiativ drøfte og afgive udtalelser om alle spørgsmål der vedrører uddannelserne.

Lokalt hører sosu-uddannelserne under amterne. Det er således amtsrådene og kommunalbestyrelserne hhv. i Bornholms Regionskommune og Københavns og Frederiksberg kommuner der finansierer skoledriften og stiller uddannelseskapacitet til rådighed. Det er ligeledes amtsrådene og kommunalbestyrelserne der har ansvaret for at fastsætte uddannelsernes dimensionering.

De respektive amtsråd og kommunalbestyrelser nedsætter en fællesbestyrelse og udpeger en formand. Ud over formanden består fællesbestyrelsen af syv medlemmer udpeget af amtsrådet og kommunalbestyrelserne i uddannelsesregionens kommuner, og syv medlemmer udpeget af arbejdstagerorganisationerne. Fællesbestyrelserne står bl.a. for den samlede koordinering af elevoptag, godkendelse af uddannelsesordninger samt godkendelse af praktiksteder og sikring af et hensigtsmæssigt antal uddannelsespladser. Fællesbestyrelsen nedsætter et uddannelsesråd, ligeledes med ligelig repræsentation af ansættende myndigheder og arbejdstagerorganisationerne. Uddannelsesrådet rådgiver specifikt om sosu-hjælperuddannelsen.

Skolelederen er ansvarlig over for amtsrådet og fællesbestyrelsen; skolelederen står bl.a. for den nærmere tilrettelæggelse af uddannelsen og for udarbejdelse af uddannelsesordninger.

3.2 Nye regler om private leverandører

Lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser (sosu-loven) blev ændret med lov nr. 1223 af 27. december 2003 om ansættelsesaftaler for elever hos private leverandører af personlig og praktisk hjælp mv.

Lovændringens baggrund
Lovændringen i sosu-loven skal ses i sammenhæng med den såkaldte ældrepakke som Folketinget vedtog i maj 2002. Ældrepakken indeholdt bl.a. nye regler om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp.

Efter fritvalgsordningen skal kommunerne skabe rammerne for at borgerne får mulighed for at vælge mellem flere leverandører af hjemmehjælp. Det kan ske ved at kommunalbestyrelsen fastsætter mål for kvalitet af og pris på personlig og praktisk hjælp og efterfølgende godkender alle leverandører der lever op til de fastsatte kvalitetskrav. Kommunen kan også vælge at gennemføre en udbudsforretning. Formålet med fritvalgsordningen er bl.a. at skabe øget konkurrence på hjemmehjælpsområdet og give hjemmehjælpsmodtagere mere indflydelse på den hjælp de modtager.

Private aktører i ældreomsorgen var ikke et nyt fænomen da ældrepakken blev vedtaget. Mange kommuner havde fx omfattende erfaringer med driftsoverenskomster med private eller selvejende

institutioner på plejehjemsområdet inden loven blev vedtaget. På hjemmehjælpsområdet havde en tredjedel af kommunerne gennemført forsøg med forskellige modeller for adskillelse af kommunale myndighedsopgaver på den ene side, fx med hensyn til opstilling af kvalitetsstandarder, visitation og tilsyn, og de konkrete leverandøropgaver på den anden side. Det er en forudsætning for fritvalgsordningen at kommunerne har adskilt myndigheds- og leverandørfunktionen.

Lovændringens indhold

Siden 1. januar 2004 har private leverandører af personlig og praktisk hjælp som følge af ændringen af sosu-loven haft mulighed for at indgå ansættelsesaftaler med elever der ønsker at uddanne sig til sosu-hjælpere. Tidligere kunne ansættelsesaftaler for elever på hjælperuddannelsen udelukkende indgås med et amtsråd, en kommunalbestyrelse eller bestyrelsen for Hovedstadens Sygehusfællesskab, men efter lovændringen kan en privat leverandør nu også være praktikvært for en sosu-hjælperelev. Det forudsætter for det første at den private leverandør er godkendt af kommunalbestyrelsen som leverandør af personlig og praktisk hjælp i henhold til kommunens fastsatte kvalitetskrav, og for det andet at den private leverandør godkendes som praktiksted af fællesbestyrelsen – hvilket i øvrigt også gælder for offentlige ansættelsesmyndigheder når de ansætter elever. Godkendelsen skal sikre at praktikken vil kunne gennemføres i overensstemmelse med mål og regler for praktikuddannelsen.

Ifølge lovændringen kan private leverandører også indgå aftaler med kommunale myndigheder eller andre private leverandører om at stå for enkelte praktikperioder og således kun have ansvar for dele af den samlede praktikuddannelse. I sådanne tilfælde vil leverandøren typisk fungere som "underleverandør" i forhold til kommunen der står for ansættelsesaftalen med praktikeleven. Ansættelsesaftalen indgås altid mellem eleven og én leverandør som har det samlede ansvar for praktikuddannelsen og for opfyldelsen af målene i praktikuddannelsen.

Det skal tilføjes at lovændringen giver amtsrådet eller kommunalbestyrelsen mulighed for at kræve at private leverandører stiller praktikpladser til rådighed for elever på hjælperuddannelsen. Dette krav kan fx stilles i forbindelse med de kvalitetskrav som kommunalbestyrelsen i øvrigt stiller til en privat virksomhed som leverandør af personlig eller praktisk hjælp.

Med lovændringen får repræsentanter for private leverandører samtidig mulighed for at deltage i styringen af sosu-hjælperuddannelsen som tilforordnede til fællesbestyrelser og uddannelsesråd i de enkelte uddannelsesregioner. Det indebærer at repræsentanten eller repræsentanterne kan deltage i fællesbestyrelsens, hhv. uddannelsesrådets møder og virksomhed – dog uden stemmeret. Ændringen giver de private leverandører mulighed for indflydelse samtidig med at pariteten i bestyrelser og råd bliver opretholdt.

Samlet set giver ændringen af sosu-loven de private leverandører mulighed for at medvirke i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af sosu-hjælperuddannelsen idet den giver de private leverandører mulighed for at få indflydelse på uddannelsen af egne medarbejdere og på den fremtidige arbejdskrafts kompetencer. Dermed skal lovændringen bidrage til en større ligestilling mellem private og offentlige leverandører samtidig med at kommunerne har fået mulighed for at stille krav til de private leverandører om at medvirke i uddannelsen af sosu-hjælperelever.

4 Private leverandørers deltagelse

Dette kapitel kortlægger i hvilket omfang private leverandører af personlig og praktisk hjælp medvirker i sosu-hjælperelevernes praktikuddannelse og deltager som tilforordnede til fællesbestyrelser og uddannelsesråd. Kapitlet indledes med en redegørelse for fritvalgsordningens udbredelse så de private leverandørers medvirken i uddannelsen kan ses i lyset af deres andel af markedet for personlig og praktisk hjælp.

4.1 Fritvalgsordningens udbredelse

Bestemmelserne om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp der trådte i kraft 1. januar 2003, fremgår af serviceloven. Loven giver borgere der er visiteret til hjælp i hjemmet, ret til frit at vælge mellem offentlige og kommunalt godkendte private leverandører. Samtidig forpligter loven kommunerne til at opbygge et system der giver private virksomheder mulighed for at blive godkendt som leverandører af personlig og praktisk hjælp.

Fritvalgsordningen omfatter valg der dækker forskellige typer ydelser, herunder personlig pleje i dagtimerne, personlig pleje på øvrige tidspunkter, praktisk hjælp samt madservice. Personlig pleje består af personlige omsorgsopgaver, fx hjælp til personlig hygiejne og hjælp til af- og påklædning, mens praktisk hjælp typisk indebærer rengøring, tøjvask og indkøb. Borgere der bor på plejehjem eller i plejebolig, er ikke omfattet af fritvalgsordningen.

Kommunen godkender private og offentlige leverandører ud fra de kvalitetskrav som kommunen fastsætter for de pågældende ydelsestyper. Leverandører kan godkendes inden for en eller flere af de forskellige ydelsestyper, og en borger kan have forskellige leverandører hvis vedkommende modtager flere typer ydelser.

I det følgende gives et billede af fritvalgsordningens udbredelse på baggrund af data fra Statistikbanken under Danmarks Statistik suppleret med oplysninger fra Fritvalgsdatabasen (en internetportal under Styrelsen for Social Service). Data fra Danmarks Statistik om private leverandører og frit valg af hjemmehjælp opgøres hvert år i marts. De nyeste tilgængelige tal stammer således fra marts 2006. I det følgende skelnes udelukkende mellem personlig pleje og praktisk hjælp da det er denne opdeling af ydelserne som Danmarks Statistik anvender i Statistikbanken.

Antal kommuner med private leverandører

Tabel 1 viser at en stadig større del af kommunerne har fået private leverandører siden 2004.

Tabel 1
Andelen af kommuner med private leverandører

	2004	2005	2006
Antal kommuner med private leverandører af personlig og/eller praktisk hjælp	176	196	202
Andel af samtlige kommuner	65 %	73 %	75 %

Kilde: Danmarks Statistik

I marts 2006 havde 202 kommuner godkendte private leverandører af hjemmehjælp, hvilket svarer til 75 % af landets kommuner. Det fremgår endvidere af tallene fra Danmarks Statistik at an-

delen af kommuner der har borgere der modtager personlig pleje fra en privat leverandør, udgør 37 % af alle kommuner. Andelen af kommuner med private leverandører af personlig pleje er således væsentlig mindre end andelen af kommuner med private leverandører af praktisk hjælp.

Antal private leverandører

Ifølge Fritvalgsdatabasen under Styrelsen for Social Service er der i oktober 2006 i alt 296 private leverandører af de ydelsestyper som er omfattet af fritvalgsordningen. Det fremgår desuden at i alt 66 private virksomheder er godkendt som leverandører af personlig pleje i dagtimerne. 58 virksomheder er godkendt til personlig pleje på øvrige tidspunkter, og her må det antages at alle – eller i hvert fald en meget stor del – af de 58 virksomheder indgår i de førstnævnte 66 virksomheder. Tallene viser altså at udbredelsen af private leverandører der leverer personlig pleje, er væsentligt mindre end udbredelsen af private leverandører der leverer praktisk hjælp. Det bemærkes at oplysninger om andre forhold vedrørende de private leverandører, fx størrelse ikke er umiddelbart tilgængelige.

Private leverandørers markedsandele

Antallet af kommuner med private leverandører og antallet af private leverandører fordelt på forskellige former for hjemmehjælp giver et overordnet billede af de private leverandørers gennemslag på markedet for personlig og praktisk hjælp. Men tallene viser ikke hvor mange borgere der modtager hjemmehjælpsydelser fra private leverandører, dvs. at tallene ikke fortæller noget om de private leverandørers markedsandele. Disse fremgår til gengæld af tabel 2 som netop viser hvor stor en del af hjemmehjælpsmodtagerne der får hjælpen fra en privat leverandør.

Tabel 2
Private leverandørers markedsandele

	2004	2005	2006
Personlig pleje			
Personer omfattet af fritvalgsordningen der modtager hjemmehjælp i form af personlig pleje (hele landet)	99.478	99.116	101.213
Personer der modtager hjemmehjælp i form af personlig pleje fra privat leverandør (hele landet)	1.850	2.805	3.839
Private leverandørers markedsandel beregnet i forhold til modtagerne af personlig pleje i samtlige kommuner	2 %	3 %	4 %
Private leverandørers markedsandel beregnet i forhold til modtagere af personlig pleje i de kommuner der har private leverandører af personlig pleje	3 %	5 %	6 %
Praktisk hjælp			
Personer omfattet af fritvalgsordningen der modtager hjemmehjælp i form af praktisk hjælp (hele landet)	166.371	160.541	162.973
Personer der modtager hjemmehjælp i form af praktisk hjælp fra privat leverandør (hele landet)	17.054	24.631	33.981
Private leverandørers markedsandel beregnet i forhold til modtagerne af praktisk hjælp i samtlige kommuner	10 %	15 %	21 %
Private leverandørers markedsandel beregnet i forhold til modtagere af praktisk hjælp i de kommuner der har private leverandører af praktisk hjælp	12 %	17 %	23 %

Kilde: Danmarks Statistik.

Note: Ved kommunernes indberetning til Danmarks Statistik angives modtagere af praktisk hjælp og personlig pleje fra private leverandører hver for sig. Personer der er omfattet af begge former for hjælp, er således talt med begge steder hvorfor tallene ikke kan lægges sammen.

Som det ses af tabellen, er antallet af borgere der modtager personlig pleje fra private leverandører, såvel som antallet af borgere der modtager praktisk hjælp fra private leverandører, steget fra 2004 til 2006 hvor 3.839 personer modtager personlig pleje, og 33.981 personer modtager praktisk hjælp. I den toårige periode har der altså været en stigning på i alt 1.989 personer der mod-

tager hjemmehjælp i form af personlig pleje, og 16.870 personer der modtager praktisk hjælp fra private leverandører.
I tabellen er de private leverandørers markedsandel beregnet på to måder – dels i forhold til samtlige modtagere af de forskellige former for hjælp, dels i forhold til modtagerne i de kommuner der har private leverandører. Den sidstnævnte beregningsmåde medfører naturligvis at tallet for de private leverandørers markedsandel bliver noget højere, idet det så kommer op på 23 % for praktisk hjælp og 6 % for personlig pleje. Tabellen bekræfter at der er meget stor forskel på de private leverandørers udbredelse inden for hhv. personlig pleje og praktisk hjælp.

Spredningen i markedsandele mellem kommunerne er forholdsvis stor. 20 kommuner står således for næsten tre fjerdedele af det samlede antal personer der modtager personlig pleje fra en privat leverandør i marts 2006. Her er navnlig Græsted-Gilleleje Kommune med til at hæve tallet, da samtlige borgere der modtager hjemmehjælp i kommunen, modtager hjælpen fra en privat leverandør.

4.2 Praktikforløb hos private leverandører

Dette afsnit fremlægger evalueringens resultater med hensyn til omfanget af de private leverandørers medvirken i gennemførelsen af sosu-hjælperelevernes praktikuddannelse.

Undersøgelsen har identificeret syv private leverandører der har sosu-hjælperelever i praktik. Omkring hver tiende virksomhed der er godkendt som leverandør af personlig pleje, har således hjælperelever i praktik.

Blandt de elever der 1. oktober 2006 var i gang med en sosu-hjælperuddannelse, har undersøgelsen identificeret 67 der gennemfører én eller flere praktikperioder hos private leverandører. En indsamling af elevtal fra samtlige sosu-skoler pr. 1. oktober 2006 viser at i alt 6.797 elever er i gang med sosu-hjælperuddannelsen. Ud af disse er altså omkring 1 % helt eller delvist i praktik hos private leverandører.

Undersøgelsen har samtidig identificeret to overordnede måder hvorpå private leverandører medvirker i praktikuddannelsen af sosu-hjælperelever. De to modeller adskiller sig ved hvem eleven har indgået ansættelsesaftalen med; i den første model er aftalen indgået mellem eleven og en privat leverandør, i den anden model er aftalen indgået mellem eleven og en kommune.

4.2.1 Ansættelsesaftaler direkte med private leverandører

I den første model indgår den private leverandør ansættelsesaftale med en sosu-hjælperelev der herefter gennemfører sin praktik hos den private leverandør. I denne model foregår samarbejdet om praktikuddannelsen mellem skolen og den private leverandør. Leverandøren godkendes som praktiksted af fællesbestyrelsen i amtet, skolen formidler ansættelsesaftalen som indgås direkte mellem elev og leverandør, og leverandøren betaler elevens løn. Den private leverandør er ansvarlig for at elevens praktikuddannelse opfylder målene for praktikken.

Undersøgelsen har identificeret to private leverandører der i indeværende efterår har ansættelsesaftaler med sosu-hjælperelever efter denne model. De to leverandører befinder sig hhv. i Nordjyllands Amt og Ribe Amt. I oktober 2006 havde de tilsammen ansættelsesaftaler med 31 elever. Dog står den ene af de to leverandører for langt størstedelen af aftalerne.

De to private leverandører adskiller sig i øvrigt fra hinanden ved at den ene er godkendt og virker som leverandør i 17 kommuner, mens den anden kun opererer i én kommune. Den ene leverandør har haft egne ansættelsesaftaler siden lovændringen om ansættelsesaftaler for elever hos private leverandører trådte i kraft i 2004, mens den anden leverandør først for nylig er begyndt at indgå ansættelsesaftaler. Den pågældende leverandør har ganske vist også tidligere haft elever i praktik, men de har været ansat af den kommunale myndighed, jf. modellen der beskrives nedenfor. Begge leverandører varetager hele praktikuddannelsen, og de gør således ikke brug af andre leverandører til varetagelse af dele af elevernes praktikuddannelse.

4.2.2 Praktik hos private på baggrund af kommunale ansættelsesaftaler

I den anden model bidrager private leverandører til praktikuddannelsen af sosu-hjælperelever, men det er den kommunale myndighed der indgår ansættelsesaftale med eleven. Det er dermed kommunen som har det overordnede ansvar for praktikken selv om eleven gennemfører hele sin praktik eller dele af sin praktik hos private leverandører. Man kan sige at kommunen i en sådan situation er praktik*vært*, mens den private leverandør fungerer som praktik*sted*.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt de uddannelsesansvarlige i samtlige af landets kommuner viser at sosu-hjælperelever er i praktik hos private leverandører i fire kommuner – hhv. i Frederiksborg, Fyns, Viborg og Århus Amter – hvor ansættelsesaftalen er indgået med de pågældende kommuner. Der er tale om i alt fem private leverandører der afholder praktikforløb for kommunalt ansatte elever. I alt gennemfører 36 sosu-hjælperelever deres praktikuddannelse på denne måde. Det svarer til at 9 % af de elever der er ansat i de fire kommuner, kommer i praktik hos private leverandører.

De 9 % er et gennemsnitstal, og der er stor forskel mellem kommunerne. Græsted-Gilleleje Kommune fylder meget i det samlede billede, idet alle kommunens sosu-hjælperelever er i privat praktik som følge af at kommunen udelukkende har private leverandører af hjemmehjælp. I de øvrige tre kommuner er det henholdsvis 8 %, 7 % og 1 % af kommunens elever der kommer i praktik hos private leverandører.

De private leverandører der har en aftale med kommunen om at have sosu-hjælperelever i praktik, varetager normalt ikke hele elevens praktikuddannelse. Mange kommuner opdeler elevernes praktik i to praktikforløb; "udepraktik" der foregår i hjemmeplejen hvor der køres ud til borgerne, og "indepraktik" der foregår på et plejehjem. Når private leverandører under fritvalgsordningen har praktikelever, står de typisk for hele forløbet i "udepraktikken", mens "indepraktikken" varetages af et kommunalt eller privat plejecenter. På den måde kan elever gennemføre en praktikuddannelse fordelt på forskellige private og offentlige praktiksteder.

Det skal nævnes at tallene i dette afsnit udelukkende belyser omfanget af praktik hos private leverandører af hjemmehjælp under fritvalgsordningen. Undersøgelsen vedrører altså ikke elever der er i praktik på private eller selvejende plejecentre som ikke hører under fritvalgsordningen. Det forekommer dog flere steder at sosu-hjælperelever gennemfører dele af praktikken (praktikken på plejecenter) hos private institutioner der måske gennem mange år har haft driftsoverenskomst og praktikaftaler med kommunen. Sådanne praktikforløb er således ikke et nyt fænomen, og de kan derfor ikke ses som en virkning af lovændringen i 2004.

Med lovændringen blev der åbnet mulighed for at en kommunalbestyrelse – i forbindelse med fastsættelsen af kommunens pris- og kvalitetskrav – kan stille krav til private leverandører om at påtage sig en uddannelsesforpligtelse for at blive godkendt. I spørgeskemaundersøgelsen svarede 34 % af kommunernes uddannelsesansvarlige bekræftende på spørgsmålet "Stiller din kommune krav til eventuelle private leverandører af hjemmehjælp om at de stiller praktikpladser til rådighed for sosu-hjælperelever?" Undersøgelsen viser dog samtidig at det kun er en lille del af disse kommuner der gør brug af de private leverandører som praktiksteder selv om de har stillet krav om at leverandørerne skal stille praktikpladser til rådighed. Mulige sammenhænge og årsager til dette vil blive behandlet i kapitel 6.

4.3 Deltagelse i fællesbestyrelser og uddannelsesråd

Lovændringen om ansættelsesaftaler for elever hos private leverandører giver også de private leverandører mulighed for at deltage i styringen af sosu-hjælperuddannelsen, idet repræsentanter for disse kan blive tilforordnet fællesbestyrelser og uddannelsesråd.

Telefoninterviewene med formændene for fællesbestyrelserne i uddannelsesregionerne viser at denne mulighed er blevet udnyttet i et særdeles begrænset omfang. Undersøgelsen har således kun identificeret én privat leverandør der er tilforordnet i fællesbestyrelse og uddannelsesråd. Formanden for fællesbestyrelsen i et af amterne oplyser at man har haft en repræsentant for de private leverandører i fællesbestyrelsen, men at vedkommende var "fuldgyldigt medlem", ikke

tilforordnet. Det bemærkes at det kun er lykkedes at gennemføre interview med 9 af de 15 fællesbestyrelsesformænd. I evalueringens øvrige materiale er der imidlertid intet der tyder på at interview med fællesbestyrelsesformændene for de resterende uddannelsesregioner ville ændre det samlede billede af de private leverandørers deltagelse i styringen af sosu-hjælperuddannelsen.

Det fremgår af interviewene at formændene for fællesbestyrelserne ikke opfatter det som uvæsentligt at de private leverandører deltager i styringen af uddannelserne "af hensyn til praktikpladssituationen" eller fordi "al deltagelse der kan bidrage til at kvalificere beslutninger, er vigtig". På den anden side har indsatsen for at få dem med sjældent omfattet større initiativer. En af fællesbestyrelserne har fx henvendt sig til de private leverandører med tilbud om deltagelse, mens formanden for en af de andre fællesbestyrelser oplyser at bestyrelsen ikke har set det som sin opgave at opsøge de private leverandører.

Nogle af formændene for fællesbestyrelserne vurderer at de private leverandører ikke har været særlig interesserede i at deltage. Det bekræftes i et vist omfang af telefoninterviewene med de private leverandører, men flere af dem oplyser samtidig at de ikke kender til muligheden for at deltage som tilforordnet. Størstedelen af de private leverandører der har sosu-hjælperelever i praktik, finder det dog relevant at have muligheden for at deltage i fællesbestyrelser og uddannelsesråd, selv om deltagelse ikke har været den opgave der først har trængt sig på ved etableringen af en virksomhed på hjemmehjælpsområdet.

5 Samarbejdet mellem aktørerne

Dette kapitel fokuserer på samspillet mellem de aktører der er involverede i forbindelse med sosu-hjælperelevers praktikuddannelse. Når private leverandører skal have elever i praktik, er det nemlig nødvendigt med et samarbejde mellem den private leverandør, sosu-skolen og kommunen. Samarbejdet er både vigtigt af hensyn til eleverne og af hensyn til de private leverandørers mulighed for at tilrettelægge gode praktikforløb.

Kapitlet belyser aktørernes erfaringer med samarbejdet, og det fremdrager en række relevante forhold, fx i relation til arbejdet med at blive godkendt som praktiksted og med at tilrettelægge konkrete praktikforløb. Kapitlet bygger på kvalitative interview med de forskellige aktørgrupper.

5.1 Generelt om samarbejdet mellem aktørerne

De mest iøjnefaldende træk ved samarbejdet mellem de forskellige aktører er mangfoldigheden og det differentierede billede med hensyn til praktiske løsninger. Samarbejdet mellem de private leverandører, sosu-skolerne og kommunerne varierer fra sted til sted og antager mange forskellige former der givetvis er betinget af lokale forhold og traditioner. På tværs af de lokale forhold er det dog tydeligt at det har været en ny erfaring for sosu-skolerne og for de uddannelsesansvarlige i kommunerne at samarbejde med private virksomheder.

Overordnet set er erfaringerne positive. De fleste steder handler samarbejdet især om den enkelte sosu-hjælperelev, og her vurderer interviewpersonerne typisk at samarbejdet fungerer godt. Aktørerne kontakter hinanden hvis der er behov for en ekstra indsats for at en elev kan nå sine mål, eller hvis eleven giver udtryk for at praktikken ikke forløber helt som ønsket. Her oplever de fleste, både blandt private leverandører, sosu-skoler og kommuner, at der er lydhørhed og villighed til at løse problemerne i fællesskab.

Det løbende samarbejde mellem aktørerne i form af generel erfaringsudveksling samt videndeling om planlægning og gennemførelse af praktikforløb foregår til gengæld i et mere varieret omfang. Navnlig viser telefoninterviewene med private leverandører at det ikke mindst i startfasen kan være vigtigt for en privat leverandør at få vejledning på sosu-skolen eller hos den kommunale myndighed. Hvis den private leverandør ikke tidligere har haft sosu-hjælperelever i praktik, kan der fx være behov for vejledning i udarbejdelse af uddannelsesplaner, planlægning af praktikforløb og praktikvejledning af eleverne. En af de adspurgte private leverandører fortæller om en meget positiv erfaring med at søge vejledning til udarbejdelse af uddannelsesplaner og råder andre private leverandører til at være opsøgende i forhold til at få denne hjælp og trække på erfaringer fra sosu-skoler og kommuner.

Behovet for et udbygget samarbejde i startfasen gælder uanset at erfaringerne med samarbejdet om godkendelsen som praktiksted er gode. Der er ikke tegn på at godkendelsesproceduren foregår anderledes i dag end tidligere, eller at den forløber på forskellige måder afhængig af om praktikstedet er privat eller offentligt. Hvis der er tale om en privat leverandør med egne ansættelsesaftaler, er det i høj grad skolerne som står for det praktiske arbejde der danner grundlag for fællesbestyrelsens godkendelse. Er der tale om kommunalt ansatte elever med praktik hos private leverandører, er det typisk kommunen der står for arbejdet da det i så fald er kommunen der har det overordnede uddannelsesansvar.

Sosu-skolerne besøger sjældent de enkelte praktiksteder, men normalt har de regelmæssig kontakt med de uddannelsesansvarlige i kommunerne (eller de uddannelsesansvarlige hos de private

leverandører). Skolerne bliver desuden informeret om hvordan det går på de enkelte praktiksteder via elevernes tilbagemeldinger. Til gengæld aflægger de uddannelsesansvarlige i kommunerne besøg på de private praktiksteder. En af fællesbestyrelsesformændene fremhæver i den forbindelse at der kan blive brug for at sosu-skolerne eller kommunerne mere hyppigt og systematisk aflægger besøg på praktikstederne hvis der kommer mange nye praktikværter.

Sammenfattende peger de private leverandører på at det er væsentligt at der foregår en videndeling og erfaringsudveksling mellem private og offentlige leverandører og mellem praktiksted og skole, og at samarbejdet er præget af åbenhed og dialog. Interviewene med de uddannelsesansvarlige i kommunerne og med de private leverandører peger på at denne videndeling skal gå begge veje, og at praktikvejledere på tværs af ejerforhold kan have udbytte af at dele erfaringer.

5.2 Aktørernes roller i samarbejdet

Dette afsnit belyser de forskellige opgaver og roller specifikt for de enkelte aktører. Afsnittet belyser praksis og fremdrager eksempler på hvad aktørerne opfatter som udfordringer eller som god praksis.

Sosu-skolernes opgaver i samarbejdet

De private leverandører peger på at det er vigtigt at der fra sosu-skolens side er en åbenhed og imødekommenhed over for de private leverandører, og at de har adgang til de samme informationer og møder som de kommunale leverandører der har praktikelever. Skolerne kan således være med til at skabe mulighed for at private leverandører inddrages i erfaringsudveksling om praktikforløb ved at invitere dem til møder hvor de kommunale vejledere og uddannelsesansvarlige deltager.

Enkelte private leverandører vurderer at det har taget lidt tid "at komme igennem systemet og blive accepteret", eller at de i starten "overrumplede skolerne" i forhold til at få etableret et samarbejde fordi sosu-skolerne ikke var vant til at samarbejde med de private leverandører. Det opfattes ikke som udtryk for uvilje, men blot som nogle forandringer det tager tid at implementere i praksis. Skolerne kan hjælpe de private leverandører i gang ved på forhånd at forberede sig på at private leverandører i stigende grad vil komme til at medvirke i praktikuddannelsen, og på hvilke ændringer af tankegange og praksis dette vil medføre.

Sosu-skolerne kan desuden hjælpe de private leverandører i gang med praktikforløbene ved at yde hjælp og vejledning til arbejdet med uddannelsesplaner. De private leverandører vil således gerne have at skolen hjælper dem med uddannelsesplanerne og følger med i praktikgennemførelsen.

Endelig kan sosu-skolerne spille en rolle i forhold til at udbrede kendskabet til de private leverandørers mulighed for at medvirke i gennemførelsen af praktikforløbene. Flere af de private leverandører der ikke har elever i praktik, påpeger at de ikke har haft et tilstrækkeligt kendskab til mulighederne.

Kommunernes opgaver i samarbejdet

Kommunerne spiller primært en rolle i samarbejdet i de tilfælde hvor kommunen har indgået en ansættelsesaftale med eleven, og hvor den private leverandør så at sige fungerer som "underleverandør" i forbindelse med gennemførelsen af praktikforløb.

Da kommunen i disse tilfælde har ansvaret for praktikken, vil der ofte være et tæt samarbejde mellem kommunen og det private praktiksted hvor kommunen også føler en forpligtelse til at kvalitetssikre praktikforløbene. Samarbejdet kan fx ske ved at den uddannelsesansvarlige fra kommunen deltager i møder med eleven og vejlederen på det private praktiksted. Det er forskelligt hvor ofte de uddannelsesansvarlige i de kommuner der har elever i praktik hos private leverandører, mødes med vejlederne på de private praktiksteder. I halvdelen af disse kommuner, dvs. i to kommuner, mødes de mindst tre gange om året, mens de uddannelsesansvarlige i den anden halvdel mødes med de private leverandører én eller to gange årligt.

De private leverandører fremhæver at det er vigtigt at samarbejdspartneren i kommunen kender til deres virksomhed og deres situation og har forståelse for de udsving der kan være i virksomhedens kapacitet til at have elever i praktik. Af flere interview fremgår det at der fra kommunens side er lydhørhed, og at der ikke sendes flere elever ud end virksomheden selv vurderer at den har kapacitet til.

Samarbejdet mellem kommunen og den private leverandør kan være afhængig af i hvor høj grad aktørerne opfatter hinanden som konkurrenter eller samarbejdspartnere. Her kan kommunernes organisering spille en rolle. Nogle steder har det vist sig at være en fordel at den uddannelsesansvarlige i kommunen ikke sidder i den kommunale leverandørenhed, men i den kommunale bestillerenhed så vedkommende får samme rolle over for praktikvejlederne uanset om de kommer fra kommunale leverandører eller private leverandører.

Samarbejdet mellem de private og kommunale leverandører kan være væsentligt og givtigt for begge parter – også når kommunen ikke har ansvaret for praktikken, dvs. i de tilfælde hvor den private leverandør selv ansætter elever. Et sådant samarbejde kan fx bestå af møder med fælles erfaringsudveksling for praktikvejlederne.

De private leverandørers opgaver i samarbejdet
De private leverandører spiller selvfølgelig også en vigtig rolle i samarbejdet. Det er vigtigt at de private leverandører viser vilje til og interesse for samarbejdet.

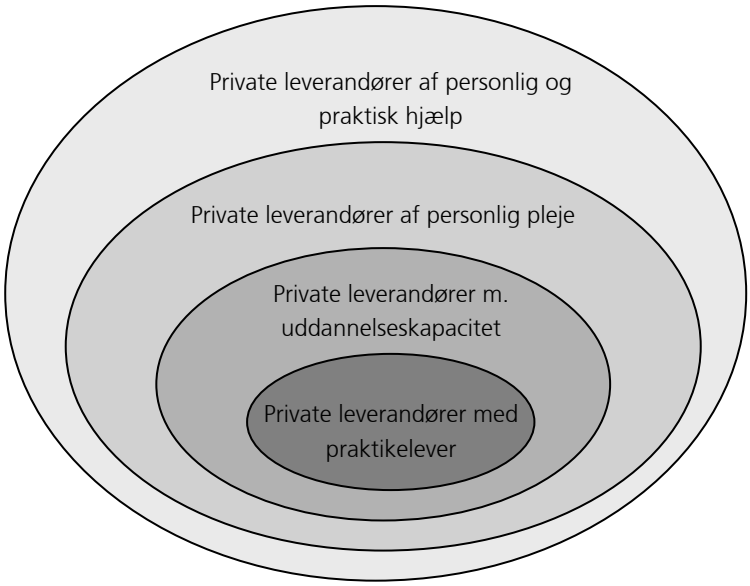
Interviewene viser at der er forskel på hvordan de private leverandører går ind i samarbejdet med kommune og sosu-skole, idet de har forskellige forudsætninger for at kende de formelle og uformelle samarbejdsstrukturer på området. Det er tydeligt at en del af de private leverandører har uddannelsesansvarlige der er fortrolige med det kommunale system og med praksis omkring uddannelse af elever, idet de måske tidligere har været ansat i den kommunale sektor. Andre private leverandører har ikke nødvendigvis en sådan baggrund hvilket kan betyde at de ikke har samme kendskab til kanaler for samarbejde og praksis for praktikgennemførelse.

6 Resultater og sammenhænge

Dette kapitel belyser forskellige sammenhænge der spiller en rolle for omfanget af private leverandørers medvirken i sosu-hjælperuddannelsen. Nogle sammenhænge vedrører de strukturelle forhold på markedsniveau med hensyn til antallet af private leverandører der yder personlig pleje. Andre sammenhænge vedrører strukturelle forhold på virksomhedsniveau som er afgørende for om en leverandør af personlig pleje har den fornødne uddannelseskapacitet. Endelig er der en række andre sammenhænge og forhold som har betydning for om private leverandører af personlig pleje med den fornødne uddannelseskapacitet rent faktisk også har sosu-hjælperelever i praktik.

De forskellige sammenhænge kan beskrives som en række koncentriske cirkler, jf. figuren nedenfor. Sammenhængene kan ses som en gradvis indsnævring i antallet af potentielle leverandører med praktikelever i forhold til den samlede gruppe af private leverandører under fritvalgsordningen.

Fig. 2 Private leverandører under fritvalgsordningen



De private leverandører med praktikelever udgør som nævnt 10 % af de private leverandører der har personlig pleje. Sidstnævnte gruppe udgør på sin side 22 % af det samlede antal godkendte private leverandører (jf. afsnit 4.1).

Afsnit 6.1 sammenfatter evalueringens resultater vedrørende private leverandørers medvirken i praktikuddannelsen af sosu-hjælperelever, og det belyser desuden de strukturelle forhold på markeds- og virksomhedsnieau. Afsnit 6.2 belyser en række andre forhold som evalueringen har fremdraget i relation til de private leverandørers medvirken i uddannelsen. Afsnit 6.3 indeholder en vurdering af udviklingstendenser og potentialer for i højere grad at udnytte mulighederne i lovændringen i sosu-loven.

6.1 Strukturelle forhold

Umiddelbart syner omfanget af de private leverandørers medvirken i gennemførelsen af sosu-hjælperelevernes praktikuddannelse ikke af meget. Undersøgelsen viser således at kun omkring 1 % af eleverne gennemfører hele deres praktik eller dele af den hos private leverandører.

Det skal understreges at evalueringen ikke har fundet forhold der peger på at de private leverandørers begrænsede involvering i uddannelsen på nogen måde hænger sammen med det eksisterende lovgrundlag. Evalueringens dokumentationsmateriale indeholder således ingen eksempler på udtalelser fra aktører der peger på at de eksisterende regler udgør en barriere for de private leverandørers medvirken i uddannelsen af sosu-hjælperelever, eller at der er behov for ændringer eller justeringer i regelgrundlaget.

Det skal ligeledes understreges at det begrænsede omfang af private leverandørers medvirken i sosu-hjælperuddannelsen ikke kan tilskrives manglende interesse eller principielle overvejelser hos aktørerne. Mange af de personer der har deltaget i interview i kommunerne, på skolerne og blandt de private leverandører fremhæver at det – ikke mindst på længere sigt – er ønskeligt at de private leverandører i større omfang medvirker i sosu-hjælperuddannelsen.

Lille markedsandel for personlig pleje

At mulighederne for de private leverandører som følge af lovændringen endnu ikke er udnyttet i større omfang, hænger først og fremmest sammen med strukturelle forhold på markedet for personlig og praktisk hjælp, idet de private leverandørers markedsandel for så vidt angår den personlige pleje i hjemmehjælpen, kun udgør 4-6 %, afhængig af beregningsmåden (jf. afsnit 4.1). Det er netop denne del af hjemmehjælpen der er relevant i uddannelsessammenhæng, da forskellige elementer i den personlige pleje er centrale i relation til målene for praktikuddannelsen. Det forhold at de private leverandører ikke har en stor andel af markedet for personlig pleje, udgør derfor en strukturel begrænsning for deres medvirken i uddannelsesopgaverne.

De private leverandørers uddannelseskapacitet

Et praktiksted skal have en vis kapacitet for at kunne opfylde de mål der gælder for sosu-hjælperelevernes gennemførelse af praktikforløb. Der er ikke fastsat centrale krav for godkendelse af et praktiksted, men målene for praktikken i uddannelsesbekendtgørelsen skal naturligvis kunne opfyldes på praktikstedet. Umiddelbart er det ikke muligt at finde tal der belyser de private leverandørers uddannelseskapacitet, men det er muligt at fremdrage træk fra det kvalitative materiale der belyser problemstillingen.

I interviewene med de forskellige aktører fremhæves de private leverandørers omfang af plejeopgaver og andel af uddannet personale som vigtige årsager til at de private leverandører kun har praktikelever i begrænset omfang. Nogle af de uddannelsesansvarlige i kommunerne vurderer således at de private leverandører vil varetage uddannelsesforpligtelsen så snart de har en tilstrækkelig mængde plejeopgaver. Det gælder fx flere af de kommuner der stiller krav om at de private leverandører stiller praktikpladser til rådighed, men hvor grundlaget for praktik hos de enkelte leverandører endnu ikke er vurderet som tilstrækkeligt.

I dag har en del af de private leverandører et forholdsvis begrænset borger-/kundegrundlag. Det kan betyde at de private leverandørers udbud af plejeydelser ikke er tilstrækkelig bredt og alsidigt til at de kan varetage praktikforløb. Aktørerne – dvs. skoler, kommuner og leverandører – kan have varierende opfattelser af hvor stort borger- og opgavegrundlaget skal være for at give basis for elever i praktik. Der skal dog være borgere og plejeopgaver nok til at eleven hovedsagelig kan beskæftige sig med plejeopgaver, og til at eleven får mulighed for at arbejde med de mange forskellige plejeopgaver som er en del af arbejdet som sosu-hjælper.

Et praktiksted skal samtidig være kendetegnet ved at have et godt uddannelsesmiljø. Det kræver for det første at der er praktikvejledere på stedet der er uddannet til at vejlede elever, og for det andet at der er en vis andel af uddannet personale på praktikstedet som danner et fagligt miljø, og som eleven kan lære af – ud over at eleven lærer af praktikvejlederen. Andelen af uddannet personale og mængden af plejeopgaver hænger tæt sammen, da plejeopgaverne ofte udføres af personale med en sosu-hjælperuddannelse eller en sosu-assistentuddannelse.

6.2 Øvrige forhold og sammenhænge

Ud over de strukturelle begrænsninger på markeds- og virksomhedsniveau peger evalueringens dokumentationsmateriale på andre forhold og aspekter der har betydning for omfanget af de private leverandørers medvirken i hjælperuddannelsen. I dette afsnit beskrives disse forhold enkeltvis, og de er ikke rangordnet eftersom evalueringen har vist at deres betydning varierer fra kommune til kommune og fra uddannelsesregion til uddannelsesregion, dvs. at de enkelte forhold sandsynligvis ikke fylder lige meget i alle dele af landet.

Nyetablerede virksomheder på et nyt marked

En faktor som flere af de interviewede aktører fremhæver som væsentlig i forhold til de private leverandører og deres medvirken i praktikuddannelsen, er at det tager tid for virksomhederne at få opbygget stabilitet i opgaver og organisation. De private leverandører skal have tid til at blive etableret på det nye marked.

I denne sammenhæng er det vigtigt at fastholde at de private leverandørers muligheder for at medvirke i praktikuddannelsen kun har eksisteret siden januar 2004, og at fritvalgsordningen kun har eksisteret siden januar 2003. I en startfase er der mange forhold og aspekter som virksomhederne skal bruge tid og kræfter på, og som kan tage opmærksomhed fra opgaven med at medvirke i uddannelsen af sosu-hjælperelever.

Interviewene med de private leverandører indeholder en række eksempler på hvad virksomhederne skal bruge deres tid og deres kræfter på. For det første nævnes det arbejde som virksomhederne skal udføre for at blive godkendt som privat leverandør og for at dokumentere at de lever op til kommunernes pris- og kvalitetskrav. For det andet kan der være virksomheder som i løbet af ganske få år oplever en kraftig vækst i omfanget af opgaver og dermed en udfordring i at følge med denne vækst, fx med hensyn til ansættelse og indkøring af nye medarbejdere. I den forbindelse kan der være en vis usikkerhed om hvor stort og især hvor stabilt et kundegrundlag virksomheden har. Endelig kan der være skift i virksomhedernes ejerforhold i form af virksomhedsoverdragelser med forandringer i organisation, ledelse og kultur til følge. Virksomhederne skal altså håndtere mange forhold for at kunne fungere på markedet, og det kan i den første tid være krævende og tage fokus væk fra andre aspekter af virksomhedens langsigtede udviklingsstrategi – fx i relation til ansættelsen af sosu-hjælperelever eller medvirken til elevernes gennemførelse af praktikforløb. Det gælder uanset at de private leverandører ikke beskriver de administrative opgaver ved at have elever i praktik som afskrækkende i sig selv.

Kommunegrænser

Private leverandører som har tilstrækkelig uddannelseskapacitet – idet de har en tilstrækkelig mængde opgaver inden for personlig pleje – er ofte karakteriseret ved at de leverer ydelser til borgere i et større geografisk område end de kommunale leverandører hidtil har gjort. Det gælder både inden for den enkelte kommune og på tværs af kommunegrænser.

Inden for den enkelte kommune vil en privat leverandør således ofte ønske at levere ydelser til borgere i hele kommunen, mens den kommunale hjemmepleje – i hvert fald i de store kommuner – ofte har været organiseret i distrikter. Desuden er en række af de store private leverandører af hjemmehjælp godkendt i flere kommuner; disse leverandører arbejder altså på tværs af kommunegrænserne.

For det første kan disse forhold betyde at de elever der skal i praktik hos de private leverandører, skal være i besiddelse af kørekort. Det begrænser antallet af elever der kan komme i praktik hos disse leverandører, og det kan desuden frasortere yngre elever. For det andet kan den store geografiske spredning af opgaver betyde at nogle kommunale uddannelsesansvarlige bliver bekymrede for om elever i praktik hos den pågældende private leverandør bruger for meget tid på transport mellem borgerne.

For de leverandører der opererer i flere kommuner, kan andre forhold spille ind. Det tidligere system for ansættelse af sosu-hjælperelever i den kommunale struktur byggede på at hver kommune ansatte et antal elever som derefter gennemførte deres praktik inden for kommunen i forbindelse med den service der blev ydet til kommunens egne borgere. Når private leverandører leverer

service i flere kommuner, kan det være hensigtsmæssigt for dem at lade sosu-hjælpereleverne komme med ud til borgere i forskellige kommuner da det vil give den største alsidighed i opgaverne og dermed sikre de største faglige udfordringer for eleven. Men i de tilfælde hvor den kommunale myndighed har indgået en ansættelsesaftale med eleven, vil det være vanskeligt at forene de to hensyn.

Hertil kommer at de store leverandører der opererer i flere kommuner, kan synes at det er besværligt at håndtere forskellige krav og systemer i forskellige kommuner. Det skal her bemærkes at besværligheden ifølge de private leverandører ikke ligger i kravene som sådan, men i det forhold at praksis og systemer kan variere fra kommune til kommune.

Forskellige perspektiver på fordele og ulemper ved at have elever
Holdningerne til spørgsmålet om hvorvidt sosu-hjælperelever er ressourcekrævende, eller om de tværtimod opfattes som en ressource, er ikke entydige. Interviewene i dokumentationsmaterialet tyder på at begge opfattelser er til stede samtidig.

Størstedelen af de private leverandører er positive over for muligheden for at have hjælperelever i praktik under forudsætning af at de selv har den fornødne kapacitet til at kunne give eleverne et fagligt set udbytterigt praktikophold. Det er desuden et gennemgående træk i dokumentationsmaterialet at de private leverandører der rent faktisk har elever, understreger de positive erfaringer. Flere leverandører nævner fx at eleverne bidrager til den faglige udvikling i virksomheden. De stiller spørgsmålstegn ved de vante arbejdsgange og ved forhold omkring arbejdsmiljø m.m., og de ser med nye øjne på udførelsen af opgaverne. Dermed kan de inspirere de øvrige medarbejdere. Eleverne er således med til at udfordre de øvrige medarbejdere til selv at reflektere over hvordan fagligheden i arbejdet kan udvikles.

Et andet vigtigt aspekt for de private leverandører er spørgsmålet om rekruttering. Ligesom mange af de offentlige leverandører er private leverandører opmærksomme på at det i de kommende år kan blive vanskeligt at rekruttere kvalificerede medarbejdere. Ved at medvirke i uddannelsesopgaven kan de private leverandører øge potentielle elevers og medarbejderes kendskab til deres virksomheder og medarbejderforhold. Det er fx ikke ualmindeligt at eleverne bliver ansat af deres sidste praktiksted efter endt uddannelse. Enkelte af de interviewede virksomheder fremhæver desuden at de har en interesse i og forpligtelse til at medvirke i uddannelsen af den arbejdskraft de fremover selv skal bruge. På længere sigt vil der således være en tydelig interesse blandt de private leverandører for at medvirke i uddannelsen af sosu-hjælperelever.

Samtidig er virksomhederne også opmærksomme på de ressourcemæssige omkostninger der er forbundet med at have elever i praktik, fx den tid som ansatte i virksomheden skal bruge på at koordinere og planlægge praktikforløbene, på at deltage i vejlederkurser og vejledermøder samt på at vejlede eleverne. Disse omkostninger må især antages at være betydningsfulde på kort sigt. Hvis der er tale om en mindre virksomhed der kun har kapacitet til én eller to elever ad gangen, vil omkostningerne være forholdsvis store da der ikke her vil være tale om stordriftsfordele. Praktikforløbene skal planlægges, og vejlederne skal uddannes – uanset om der er én elev eller fire elever.

En anden udfordring som de private leverandører nævner ved at påtage sig uddannelsen af sosu-hjælperelever, er den store forskel på praktikelevernes kvalifikationer og kompetencer. Nogle af interviewpersonerne fremhæver at der stilles større krav til elevernes selvstændighed i forbindelse med praktik i hjemmepleje end i forbindelse med praktik på et plejehjem hvor der i højere grad er mulighed for at støtte eleven. Det kan derfor være lettere at skabe gode uddannelsesvilkår for visse elevgrupper på plejehjem som typisk er offentlige. Principielt set kan udfordringerne i forbindelse med elevforskelle dog ikke siges at være anderledes for private end for offentlige leverandører, og dokumentationsmaterialet viser ingen eksempler på at fordelingen af elever foregår på urimelig vis.
Et andet aspekt omkring værdien af at have sosu-hjælperelever i praktik er naturligvis på den ene side den arbejdskraft som eleverne bidrager med til praktikstedet, og på den anden side den elevløn som skal udbetales. De holdninger der kommer til udtryk i dokumentationsmaterialet, giver

ikke entydigt svar på om det ud fra denne betragtning – isoleret set – er en økonomisk gevinst eller en økonomisk omkostning at uddanne sosu-hjælperelever.

Der er forskellige modeller og forskellig praksis med hensyn til fordelingen af elevlønsomkostningerne i de enkelte kommuner. Hvis kommunen selv bærer omkostningerne til elevløn og har et system hvor eleverne tæller som andel i normeringen, kan det være svært for kommunale leverandører at afgive elever til private leverandører. Den uddannelsesansvarlige i en kommune forklarer således at det er en medvirkende årsag til at man i kommunen nu er ved at udarbejde en ny ordning hvor eleverne ikke tælles med i normeringen. Det vil gøre det lettere for kommunen at placere eleverne hos forskellige leverandører.

Samspillet mellem kommune og leverandør
Det er vigtigt at adskillelsen mellem bestillerenhed og udførerenhed i kommunerne også gennemføres i forhold til uddannelsesopgaven. Både med hensyn til antal og fordeling af elever og i forhold til en efterfølgende kvalitetssikring af praktikstederne er det vigtigt at det ikke er den kommunale leverandørenhed der har myndigheden over de private leverandører i forbindelse med praktikforløb da dette opfattes som en uhensigtsmæssig sammenblanding af roller.

I interviewmaterialet fremgår det at en del af de private leverandører ikke er opmærksomme på muligheden for at have sosu-hjælperelever i praktik og navnlig ikke på muligheden for selv at ansætte elever. For flere virksomheder kommer kendskabet til muligheden fra kommunen i forbindelse med godkendelsen af den private leverandør til at yde hjemmehjælp til kommunens borgere. Dette forhold kan være en medvirkende forklaring til hvorfor mange private leverandører ikke kender til muligheden for selv at ansætte elever. I kommunerne kan fokus på ordningen have fyldt mindre på grund af kommunalreformen der har medført at mange andre opgaver er blevet mere presserende i de kommunale organisationer.

I kommuner hvor de kommunale leverandører har tilstrækkelig kapacitet til at have praktikelever, vil der ikke altid være et behov fra kommunens side for at de private leverandører skal tage elever ind. Flere af kommunerne melder om at de på grund af frafald ikke selv opfylder deres dimensionering, og at de derfor ikke har behov for at inddrage private leverandører i praktikuddannelsen. Det tyder på at mange kommuner opfatter uddannelsen af sosu-hjælperelever som en naturlig del af deres område, og at de derfor ikke nødvendigvis har fokus på vigtigheden af at inddrage private leverandører.

Traditioner og kulturelle forhold
Et sidste forhold som også spiller ind på de private leverandørers medvirken i praktikuddannelsen af sosu-hjælperelever, er de traditioner der findes på området for organisering af elevernes praktikforløb i kommunerne, og de gensidige forestillinger og kulturelle forskelle der findes mellem private og offentlige leverandører.

Langt størsteparten af de interviewede – private leverandører, sosu-skoler og kommuner med kendskab til praktikforløb hos private leverandører – mener ikke at der er systematiske forskelle i kvaliteten af praktikforløb hos private og offentlige leverandører. Nogle mener dog at der kan være et forskelligt fokus i arbejdet med service og pleje, men synes samtidig at servicetankegangen slår mere og mere igennem i begge sektorer. Flere af de interviewede vurderer at forskellen på offentlig og privat virksomhed inden for hjemmehjælpsområdet har en tendens til at blive mindre.

Nogle af de interviewede aktører vurderer dog at der kan være nogle kulturelle barrierer i forholdet mellem offentlige og private leverandører. Det vurderes imidlertid at det handler om vaner og traditioner snarere end om manglende vilje. Der er nogle formelle – og ikke mindst uformelle – samarbejdsmønstre og måder at gøre tingene på mellem sosu-skoler og kommuner der er udviklet over en årrække, og som det tager tid for private leverandører at komme ind i.

Det tager altså tid at få opbygget det kendskab, den tillid og det samarbejde mellem det offentlige system og de private leverandører som er væsentligt i forbindelse med spørgsmålet om de private leverandørers medvirken i uddannelsen af sosu-hjælperelever. Evalueringen viser at hvis of-

fentlige og private leverandører har et større kendskab til hinanden eller indgår i et længerevarende samarbejde, er der større tilbøjelighed til at private leverandører medvirker i praktikuddannelsen af sosu-hjælperelever. Her kan historik og tradition for udbredelse af private leverandører og for samarbejde mellem private og offentlige leverandører i den enkelte kommune således have betydning for i hvilket omfang private leverandører har sosu-hjælperelever i praktik.

I to af de kommuner hvor private leverandører har elever i praktik, har leverandørerne haft driftsoverenskomst med og virket i kommunen allerede før 2004. Tre af de syv private leverandører der har elever i praktik, havde allerede elever i praktik inden loven om ansættelsesaftaler for private leverandører trådte i kraft i 2004. Endelig er der eksempler på at private leverandører der både varetager driften af et plejecenter og tilbyder hjemmehjælp, og som tidligere har haft elever i praktik på plejecenteret, nu også vil have elever i hjemmehjælpsdelen. Her er det interviewpersonernes vurdering at det samarbejde der er bygget op over længere tid omkring praktikeleverne på plejecenteret, smitter af på samarbejdet om praktikelever under fritvalgsordningen. Eksemplerne viser at implementeringen af sosu-lovens ændringer i forhold til de private leverandørers medvirken i sosu-hjælperuddannelsen ikke kan gennemføres fra den ene dag til den anden, men at der er tale om ændringer som hænger sammen med lokale traditioner og etablerede systemer.

Nogle af interviewpersonerne peger på at en vækst i antallet af praktikelever hos private leverandører kan være med til at mindske det kulturelle skel mellem offentlige og private leverandører. Det udbreder kendskabet til private leverandører, og det nedbryder fordomme på tværs af sektorerne. Dermed giver det også grundlag for bedre samarbejde mellem parterne.

6.3 Udviklingstendenser og potentialer

Evalueringen viser en forholdsvis begrænset udnyttelse af mulighederne for ansættelsesaftaler for elever hos private leverandører af personlig og praktisk hjælp mv. Evalueringen viser imidlertid også flere tegn på at der i de kommende år kan ske en udvikling i retning mod at flere private leverandører medvirker i sosu-hjælperelevernes praktikuddannelse. Med en aktiv indsats for øget opmærksomhed omkring lovændringen kan der skabes større grundlag for udnyttelsen af de nye muligheder.

Udviklingstendenser på markedet for private leverandører

Det er bemærkelsesværdigt at antallet af borgere der modtager hjemmehjælp i form af personlig pleje fra private leverandører, er vokset fra 1.850 til 3.839 personer inden for de to seneste år, dvs. at der er tale om mere end en fordobling (jf. tabel 2). Selv om denne vækst ikke fortsætter i det samme hastige tempo i de kommende år, er der ingen tegn på at væksten ikke vil fortsætte – og dermed må man antage at behovet for at private leverandører medvirker i hjælperuddannelsen, gradvis vil blive mere aktualiseret.

Tendensen til fortsat vækst i antallet af private leverandører på markedet – og dermed også i deres medvirken i gennemførelsen af hjælperuddannelsen – understøttes af de kvalitative dele af evalueringens datamateriale. Telefoninterviewene med private leverandører peger fx i den retning. Det er således grund til at formode at det med tiden vil blive mere almindeligt at private leverandører medvirker i uddannelsen af sosu-hjælpere.

Potentialer for øget omfang af sosu-hjælperelever i praktik hos private leverandører

Selv om der i dag er forholdsvis få private leverandører af personlig pleje, er der grund til at hæfte sig ved at omkring hver tiende af disse virksomheder faktisk har sosu-hjælperelever i praktik. Dokumentationsmaterialet viser endvidere tegn på at udbredelsen vil vokse samtidig med at de private leverandører efterhånden får den fornødne kapacitet til at have elever i praktik i takt med at de bliver etableret og konsolideret på markedet.

Ud over de to private leverandører der allerede har ansættelsesaftaler med elever, oplyser en tredje leverandører at vedkommende vil ansætte elever fra 1. januar i 2007. En fjerde leverandør der allerede tilrettelægger praktikforløb for elever fra kommunen, oplyser at vedkommende nu vil begynde på at ansætte egne elever – og i den forbindelse formentlig udvide antallet af elever samt forsøge at få elever i andre kommuner. Andre leverandører melder om at det er meget

sandsynligt at de vil forsøge at ansætte elever inden for de næste år eller forsøge at få mulighed for at tilrettelægge praktikforløb for kommunalt ansatte elever. Blandt de private leverandører der indgår i undersøgelsen, er der altså en motivation for og forventning til at de private leverandørers medvirken i praktikuddannelsen vil vokse såfremt de private leverandørers plejeopgaver vokser. Spørgeskemaundersøgelsen blandt de uddannelsesansvarlige i kommunerne viser samtidig at væsentligt flere vurderer at det vil blive mere udbredt at elever gennemfører (dele af) deres praktikforløb hos private leverandører, end det modsatte. Det skal dog tilføjes at næsten halvdelen af de uddannelsesansvarlige svarer "ved ikke" på spørgsmålet om i hvilken retning udviklingen vil gå.

Kommunalreformen kan også bidrage til at private leverandører kommer til at medvirke mere i styringen og i tilrettelæggelsen af sosu-hjælperuddannelsen. I forbindelse med kommunalreformen nedlægges fællesbestyrelserne da sosu-skolerne overgår til selveje, samtidig med at nye skolebestyrelser bliver oprettet. Interviewmaterialet viser at flere af sosu-skolerne er opmærksomme på at private leverandører skal indgå i skolebestyrelserne, og flere private leverandører viser stor interesse for dette. Samarbejdet omkring de nye skolebestyrelser kan desuden tænkes at få en afsmittende effekt på de private leverandørers øvrige samspil med skoler og kommuner og på deres medvirken i gennemførelsen af uddannelsen.

I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på mulighederne for at tilvejebringe mere information og skabe øget opmærksomhed om lovændringen. Af dokumentationsmaterialet fremgår det at der inden for de forskellige aktørgrupper hverken er det store kendskab til de muligheder som lovændringen har medført, eller til de konsekvenser som lovændringen har haft. Hvis flere private leverandører skal have elever i praktik, vil et øget fokus på information til de forskellige aktørgrupper – ikke mindst til de private leverandører – om de nye muligheder formodentlig kunne hjælpe udviklingen på vej.

Et andet forhold der kan fremme de private leverandørers medvirken i gennemførelsen af sosu-hjælperuddannelsen, er en bedre udnyttelse af de muligheder som loven giver for at praktikforløb kan tilrettelægges i samarbejde mellem flere leverandører. Interviewene og spørgeskemaundersøgelsen peger tilsammen på at der ikke i større omfang er udviklet en praksis for at dele hjælperelevernes praktikforløb ud på flere leverandører. Private leverandører har derfor kun rollen som praktiksted hvis de har kapacitet til at give eleverne et fuldt, fagligt kvalificeret praktikforløb på de tre til fire måneder som hvert af sosu-hjælperelevens to praktikforløb typisk varer.

Appendiks A

Evalueringens dokumentationsgrundlag

Generelt har EVA mødt stor beredvillighed og imødekommenhed hos deltagerne i de forskellige undersøgelser som er gennemført blandt skoler, uddannelsesansvarlige i kommunerne, private leverandører og formændene for fællesbestyrelserne. Dette appendiks redegør nærmere for evalueringens datagrundlag og metode.

Dataindsamling og -anvendelse
Dataindsamlingen er foregået i perioden september - november 2006. I undersøgelsesdesignet er der lagt vægt på at alle væsentlige aktørgrupper på området indgår i undersøgelsen, dvs. sosu-skoler, kommuner, private leverandører og fællesbestyrelser.

Der er desuden lagt vægt på at inddrage både kvantitative og kvalitative metoder der i samspil giver en nuanceret forståelse af området. Den kvantitative metode er anvendt primært i forhold til at afdække omfanget af private leverandørers medvirken i sosu-hjælperuddannelsen, mens de kvalitative interview har haft til formål at belyse relevante årsager og mulige sammenhænge i relation til de private leverandørers medvirken i sosu-hjælperuddannelsen. De forskellige undersøgelsesaktiviteter beskrives mere detaljeret nedenfor.

Telefoninterview med samtlige sosu-skoler
Der er foretaget korte telefoninterview med alle landets sosu-skoler. For skoler med flere afdelinger er der foretaget interview med hver afdeling således at der i alt er talt med 22 skoler/ skoleafdelinger. Interviewene blev gennemført med henblik på at afdække en række kvantitative forhold, herunder antal private leverandører der har ansættelsesaftaler med elever, og antal elever der gennemfører praktikuddannelsen på baggrund af sådanne ansættelsesaftaler. Skolerne bidrog desuden med oplysninger om hvor mange elever der var i gang med at uddanne sig til sosu-hjælpere pr. 1. oktober 2006. Endelig bidrog skolerne med kontaktoplysninger til uddannelsesansvarlige i kommuner og formænd for fællesbestyrelser.

Elektronisk spørgeskemaundersøgelse blandt uddannelsesansvarlige i kommunerne
Det elektroniske spørgeskema blev udsendt til den uddannelsesansvarlige i alle landets 270 kommuner 29. september 2006. Spørgeskemaet blev sendt til den person i kommunen der er ansvarlig for de sosu-hjælperelever der er ansat i kommunen. I nogle tilfælde er der flere uddannelsesansvarlige i en kommune; i disse tilfælde blev spørgeskemaet udsendt med en anmodning om at de uddannelsesansvarlige indsendte én samlet besvarelse for hele kommunen.

Spørgeskemaet havde til formål at belyse kvantitative forhold omkring kommunernes samarbejde med private leverandører om sosu-hjælperelevers praktikuddannelse, herunder antal private leverandører der har praktikelever fra kommunen, og antal elever der gennemfører praktik hos private leverandører.

197 kommuner besvarede spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 73. Svarprocenten er tilfredsstillende. I det øvrige evalueringsmateriale er der ingen indikationer på at en højere svarprocent ville tegne et andet billede af omfanget af de private leverandørers medvirken end det den gennemførte undersøgelse har vist.
For det første kan man formode at kommuner med sosu-hjælperelever i praktik hos private vil være mere tilbøjelige til at besvare et spørgeskema om emnet end kommuner der ikke har erfaringer på området.

For det andet dækker de kommuner der besvarede spørgeskemaet, en meget stor del af den samlede bestand af elever der er i gang med hjælperuddannelsen (87 %). Det skyldes bl.a. at store kommuner i høj grad har besvaret spørgeskemaet. Det skal nævnes at fem kommuner har undladt at opgive elevtallet i deres kommuner. Disse kommuner indgår derfor i undersøgelsen på baggrund af et skøn over antallet af elever foretaget ud fra kommunens størrelse og beliggenhed.

For det tredje er andelen af de kommuner der har private leverandører af personlig pleje, høj blandt de responderende kommuner. Tal fra Danmarks Statistik vedrørende marts 2006 viser at 37 % af landets kommuner har borgere der modtager personlig pleje fra en privat leverandør, mens procentdelen af kommuner der har private leverandører af personlig pleje, udgør 42 % i spørgeskemaundersøgelsen. Det understøtter formodningen om at respondentgruppen indfanger en stor del af de kommuner hvor private leverandører har det opgavemæssige grundlag der skal til for at kunne tage elever i praktik.

Interview med uddannelsesansvarlige fra udvalgte kommuner og skoler
Der er foretaget 3 fokusgruppeinterview med i alt 11 personer, hhv. uddannelsesansvarlige i kommuner og praktikansvarlige på sosu-skoler spredt over landet. Der er desuden foretaget 10 telefoninterview af ca. en halv times varighed. De kvalitative interview havde bl.a. til formål at afdække deltagernes erfaringer med og vurderinger af udviklingen siden lovændringen trådte i kraft.

Interviewpersonerne blev udvalgt på baggrund af data fra spørgeskemaundersøgelsen og telefoninterview med skolerne således at interviewene belyser deres erfaringer i relation til private leverandører. Desuden er der tilstræbt en geografisk spredning.

Følgende skoler og kommuner har deltaget i disse interview:

Sosu-skoler
- Skolen i Hammer Bakker (Nordjyllands Amt)
- Social- og sundhedsskolen i Hillerød (Frederiksborg Amt)
- Social- og sundhedsskolen i Silkeborg (Århus Amt).

Kommuner
- Allerød Kommune
- Brønderslev Kommune
- Frederiksværk Kommune
- Gladsaxe Kommune
- Græsted-Gilleleje Kommune
- Helsingør Kommune
- Herning Kommune
- Hørsholm Kommune
- Næstved kommune
- Odder Kommune
- Odense Kommune
- Ry Kommune
- Skive Kommune
- Solrød Kommune
- Struer Kommune
- Sæby Kommune
- Varde Kommune.

Telefoninterview med formænd for fællesbestyrelser
Der er foretaget 9 telefoninterview af ca. 10 minutters varighed med formænd for fællesbestyrelserne i uddannelsesregionerne. Interviewene havde til formål at belyse forhold omkring de private leverandørers deltagelse i styringen af sosu-hjælperuddannelsen.

Det har inden for undersøgelsens tidsperiode ikke været muligt at gennemføre telefoninterview med de resterende formænd. Det er lykkedes at træffe formanden for fællesbestyrelsen i de amter hvor undersøgelsens øvrige dokumentationsmateriale har vist at private leverandører medvirker i praktikuddannelsen af sosu-hjælperelever. For Nordjyllands amt er oplysningerne dog indhentet gennem interview med private leverandører. Samlet er der således grund til at antage at de uddannelsesregioner hvor repræsentanter for private leverandører deltager i styringen af uddannelsen, er repræsenteret i undersøgelsen.

Der er gennemført telefoninterview med formænd for fællesbestyrelserne i følgende amter:

- Fyn
- Ribe
- Sønderjylland
- Ringkøbing
- Vejle
- Roskilde
- Viborg
- Århus
- Frederiksborg.

Telefoninterview med udvalgte private leverandører af personlig og praktisk hjælp
Der er gennemført interview med 18 private virksomheder der leverer personlig og/eller praktisk hjælp under fritvalgsordningen. I et tilfælde er der foretaget interview med flere repræsentanter fra en virksomhed som har afdelinger forskellige steder i landet. Der er således foretaget interview med i alt 20 personer. Telefoninterviewene har haft en varighed på 20 – 30 minutter. Formålet med interviewene har været at afdække de private leverandørers erfaringer med og vurdering af lovændringen.

I udvælgelsen af interviewpersoner er der lagt vægt på at dække områder hvor det øvrige materiale viste at der er aktivitet med hensyn til private leverandørers medvirken i hjælperuddannelsen. I udvælgelsen er der desuden lagt vægt på at inddrage private leverandører der yder personlig pleje samt at opnå en vis geografisk spredning. Der er både foretaget interview med private leverandører der har praktikelever fra hjælperuddannelsen, og leverandører der ikke har.

Følgende private leverandører har deltaget i disse interview:

- ABC Rengøring og Pleje
- Aleris
- Attendo Care
- Blaabjerg pleje og aktivitetscenter
- Blæksprutten
- Dansk Hjemmepleje Service
- Elite Miljø
- Estrids Hjemmeservice
- Fjordens private hjemmepleje
- Forenede Care
- Friplejehjemmet Skovbakkehjemmet
- HomeCare
- Jysk service
- PBH Hjemmehjælpsservice
- Plejeringen
- Pp hjemmeservice
- Private Nurse and Doctors
- Privathjælpen Struer.

Data fra Danmarks Statistik og Fritvalgsdatabasen
Evalueringen inddrager eksisterende data til afdækning af fritvalgsordningens udbredelse på markedet for personlig og praktisk hjælp. Der anvendes primært data fra Danmarks Statistik.

De data der anvendes, er trukket fra Statistikbanken, statistik VH3 (leverandører af privat hjemmehjælp efter område 2004-2006) og VH4 (Personer der er omfattet af frit valg/bruger af varig hjemmehjælp udført at privat leverandør efter område, foranstaltningsart, hjælpens art og alder). Statistikken bygger på oplysninger som kommunerne indberetter til Danmarks Statistik. Siden 2004 indsamles data hvert år i marts, og resultaterne offentliggøres i oktober/november. De senest tilgængelige tal stammer således fra marts 2006.

På baggrund af statistikken opgøres andelen af kommuner med private leverandører samt de private leverandørers markedsandele inden for hhv. personlig pleje og praktisk hjælp.

Statistikbanken opdeler ikke antallet af private leverandører der er godkendt i hver kommune, efter ydelsens art. Som indikation for hvor mange kommuner der har private leverandører af personlig pleje, tages der derfor udgangspunkt i hvor mange kommuner der har borgere der modtager varig hjemmehjælp i form af personlig pleje fra en privat leverandør.

Metoden til beregning af de private leverandørers markedsandele er identisk med en metode der er offentliggjort på Danmarks Statistiks hjemmeside 30.11.2005 ("Flere vælger privat hjemmehjælp"). Markedsandelen opgøres hhv. for personlig pleje og praktisk hjælp som andelen af personer omfattet af fritvalgsordningen der er brugere af varig hjemmehjælp udført af private leverandører. Metoden er yderligere udviklet i evalueringen således at de private leverandørers markedsandele også opgøres specifikt i forhold til de kommuner hvor der er private leverandører.

Danmarks Statistik opgør ikke det samlede antal private leverandører af personlig pleje og praktisk hjælp i landet. Her anvendes Fritvalgsdatabasens leverandørstatistik der offentliggøres af Styrelsen for Social Service (www.fritvalgsdatabasen.dk).

Appendiks B

Regelgrundlag

Evalueringen af lovændringen i lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser der trådte i kraft 1. januar 2004, er gennemført inden for rammerne af det regelgrundlag der var gældende på tidspunktet for evalueringens gennemførelse, dvs. i efteråret 2006. Dette appendiks indeholder en oversigt over de centrale dele i regelgrundlaget som omfatter følgende love og bekendtgørelser:

Lovændringen der er genstand for evalueringen

- Lov nr. 1223 af 27. december 2003. Lov om ændring af lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser (Ansættelsesaftaler for elever hos private leverandører af personlig og praktisk hjælp m.v.)

Lovbekendtgørelse

- Lovbekendtgørelse nr. 823 af 15. juli 2004. Bekendtgørelse af lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser.

Bekendtgørelse om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser

- Bekendtgørelse 620 af 22. juni 2005. Bekendtgørelse om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser