

INTERNT DOKUMENT (Ikke underlagt aktindsigt).

Indledning:

Til brug for forvaltningsmøde den 4. marts 2016, er nærværende notat udarbejdet med henblik på at skabe overblik over mulighederne for at tilvejebringe frit leverandørvalg for borgere, der modtager personlog og praktisk hjælp efter lov om social service §83.

Historik:

Den 1. januar 2003 trådte loven om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp i kraft.

Kommunalbestyrelsen fik med loven pligt til at skabe grundlag for, at modtagere af hjælp efter servicelovens §83 kan vælge mellem forskellige leverandører af hjælpen.

Med loven blev der indført en række særregler i serviceloven, der bl.a. vedrørte kommunalbestyrelsens kontraktindgåelse med leverandører og pligt til at udlevere de godkendte leverandørers eventuelle markedsføringsmateriale til modtagerne af hjælpen om alle godkendte leverandører.

I serviceloven blev det således indført, at kommunalbestyrelsen, ved brug af godkendelsesmodellen, havde pligt til at godkende og indgå kontrakt med enhver leverandør, der opfyldte kommunens kvalitetskrav, ligesom en leverandør som udgangspunkt skulle anses for kvalificeret til at udføre opgaver efter §83, hvis leverandøren allerede havde indgået kontrakt med en eller flere kommunalbestyrelser.

Lovændring pr. 1. april 2013 (lov om social service §91):

Folketinget vedtog, med lov nr. 326 af 3. marts 2013, at forenkle reglerne om kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af frit valg for borgere, der modtager personlig og praktisk hjælp efter servicelovens §83.

Formålet med lovændringen var at gøre den kommunale tilrettelæggelse af det frie valg mere fleksibel.

Med lovændringen blev særreglerne i serviceloven ophævet og erstattet af et enkelt krav om, at kommunerne fortsat skal tilbyde borgerne frit valg af leverandør.

Formålet med lovændringen var således, at give kommunalbestyrelsen mere frihed til at tilrettelægge hjemmehjælpen på baggrund af områdespecifikke overvejelser om markedsforhold, særlige lokale hensyn og borgernes behov.

Det var endvidere formålet at styrke kommunalbestyrelsens muligheder for at opnå mere omkostningseffektive løsninger. Dette sker blandt andet ved at gøre det muligt at konkurrenceudsætte hjemmehjælpsydelse sammen med andre driftsområder, såsom plejeopgaverne i plejeboliger

Kommunalbestyrelsen er som hidtil forpligtet til at sikre udbudsreglernes overholdelse, herunder bl.a. EUF-traktatens (Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde) principper om gennemsigtighed og ligebehandling (ved grænseoverskridende interesse).

Indtil lovændringen opfyldte langt de fleste kommuner forpligtelsen om frit leverandørvalg ved ”godkendelsesmodellen”, hvor kommunerne havde pligt til og indgå kontrakt med enhver leverandør af hjælp efter §83, hvis de opfyldte kommunernes pris- og kvalitetskrav. Kun i særlige tilfælde kunne kommunerne afvise at godkende og indgå kontrakt med en leverandør.

Kommunerne kunne også vælge at sende opgaven i udbud. Kommunen skulle i det tilfælde byde på opgaven på lige fod med de private leverandører, og var dermed forpligtet til at overdrage opgaven til den private leverandør, hvis den private leverandør vandt udbuddet. Kommunen skulle vælge to til fem leverandører, som borgeren kunne vælge imellem.

Endelig kunne kommunen vælge udbud under godkendelsesmodellen, hvor opgaven efter et udbud blev overdraget til én leverandør, der var hovedleverandør. Andre private leverandører kunne herefter blive godkendt efter de samme pris- og kvalitetsbetingelser som hovedleverandøren.

Med lovændringen, og ophævelsen af særreglerne i serviceloven, har kommunerne fået mulighed for at tilrettelægge det frie valg på flere måder.

Kommunen kan f.eks. gennemføre et udbud af hjemmepleje i hele kommunen eller i et distrikt, men selv ”stå uden for udbuddet”, således at kommunen, uanset udfald af udbuddet, selv fortsætter som leverandør efter udbuddet.

Tilsvarende kan hjemmeplejen udbydes sammen med andre kommunale opgaver, eksempelvis øvrig rengøring eller drift af plejecentre.

Kommunerne kan også tilbyde borgerne et fritvalgsbevis for alle, eller enkelte, ydelseskategorier efter servicelovens §83.

Fritvalgsbeviset svarer til en voucher/et købebevis.

Når kommunen udsteder et fritvalgsbevis til en borger, betyder det, at borgeren selv kan vælge en cvr-registreret virksomhed til at levere den ydelse efter §83, som borgeren er visiteret til.

Fritvalgsbeviset skal tilbydes i de situationer, hvor kommunen ikke lykkes med at skabe grundlag for tilvejebringelse af det frie valg på anden vis.

Fritvalgsbeviset kan også tilbydes i kombination med andre ordninger.

Lovændringen giver således kommunerne mulighed for at vælge mellem forskellige ordninger for tilvejebringelse af det frie valg.

Disse omfatter blandt andet følgende overordnede muligheder, der frit kan kombineres:

Åben godkendelsesordning (Private leverandører får mulighed for at blive godkendt til udførelse af opgaverne på baggrund af kommunens pris- og kvalitetskrav.)

Begrænset godkendelsesordning (Private leverandører får mulighed for at blive godkendt til udførelse af opgaverne på baggrund af kommunens pris- og kvalitetskrav. Derudover fastsættes et begrænset antal leverandører i forbindelse med udmelding af pris- og kvalitetskrav).

Fritvalgsbeviser (Fritvalgsbeviset giver mulighed for, at en borger, der er visiteret til praktisk hjælp og/eller personlig pleje, kan indgå aftale med en cvr-registreret virksomhed om at yde hjælpen).

Udbud under en godkendelsesordning (Pris- og kvalitetskrav fastsættes ud fra tilbud fra den vindende leverandør. Andre leverandører kan herefter blive godkendt til de samme pris- og kvalitetsforhold, som den vindende leverandør har budt ind med).

Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud (Leverandørerne konkurrerer om at levere hjemmehjælp eller andre ydelser i kommunen. Den kommunale leverandør deltager i udbuddet på lige fod med private leverandører. Der udpeges vindende leverandører på baggrund af de bedste bud).

Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud udgør ikke en selvstændig udbudsform.

Udbud, hvor kommunen står uden for udbud (Private leverandører konkurrerer om at levere hjemmehjælp eller andre ydelser i kommunen. Der udpeges vindende leverandører på baggrund af de bedste bud. Kommunen fortsætter som leverandør).

Udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud (Kommunen er ikke selv leverandør. Der er udelukkende tale om private leverandører).

Hvilken tilvejebringelsesmetode er bedst?

I tilvejebringelsen af borgerens frie valg er der en række hensyn at tage, hensyn som kan veje forskelligt – både fordi der kan være forskellige tilgange til dem og fordi kommunerne har forskellige forudsætninger.

Hensynet til borgeren:

Borgeren har krav på at kunne vælge mellem mindst to leverandører, men kommunen kan tilvejebringe et bredere valg for borgeren, såfremt der er interesserede leverandører til stede – og det i øvrigt harmonerer med kommunens ønsker i forhold til at sikring af den faglige kvalitet og ressourceforbrug i relation til administration m.v..

Det mest udstrakte frie valg opnår borgeren principielt ved at få udstedt et fritvalgsbevis.

Anvendelse af godkendelsesmodellen betyder, at borgeren kan vælge mellem alle de leverandører, som melder sig på banen og som lever op til kommunens krav.

Ved gennemførelse af et udbud vælger kommunen som regel at indgå kontrakt med et begrænset antal leverandører.

Et samarbejde med mange leverandører kan erfaringsmæssigt øge kompleksiteten i samarbejdet med f.eks. hjemmesygeplejen, terapeuter m.v. og i forhold til den løbende dokumentation af borgerens tilstand.

En begrænsning i antallet af leverandører vurderes som konkurrenceelement at være med til at skærpe prisen.

Samtidig skal fagligheden og kvaliteten i leveringen af ydelserne sikres. Ved fritvalgsbeviser udgør kommunens kvalitetskrav en del af den kontraktlige aftale mellem borgerne og den valgte leverandør, hvilket betyder at det kan være sværere for kommunen at sikre fagligheden og kvaliteten, end når kommunen indgår kontrakten direkte med leverandøren.

Om borgerens tilfredshed stiger med antallet af leverandører er formentlig individuelt. Umiddelbart gives borgeren højere selvbestemmelse og mere fleksibilitet des flere leverandører, der kan vælges imellem. Men i nogle kommuner er det oplevelsen, at mange leverandører blot forvirrer borgeren.

På samme vis vil der være forskel på, om det øger borgerens tilfredshed at leverandørerne findes i nærmiljøet eller lokalsamfundet.

Lokal- og erhvervspolitisk hensyn:

Godkendelsesmodellen og fritvalgsbeviser skaber umiddelbart bedre betingelser for små og mindre og/eller lokale virksomheder end et udbud gør.

For selv om en udbudsforretning ikke nødvendigvis udelukker små og mindre virksomheder, er det erfaringsmæssigt lidt større virksomheder, der melder sig på banen ved et udbud, og efterfølgende bliver valgt til at levere i kommunen.

For nogle kommuners vedkommende er netop ovenstående element et af formålene ved at udbyde. Deres forventning er, at et samarbejde med et mindre antal leverandører vil bidrage til et kvalitetsløft.

Andre kommuner vil muligvis vurdere, at brug af lokale leverandører bidrager til kvaliteten.

Et samarbejde med færre og større leverandører forventes også alt andet lige, jfr. nedenfor, at skabe bedre rammer for en tættere samarbejdsrelation.

Og fra et leverandørperspektiv kan opgaver formentlig også blive for små. Det kan være svært, at opbygge en fornuftig forretning, hvis antallet af borgere er begrænset som følge af et stort antal leverandører.

Sammenhæng i ældreplejen:

Kommunerne organiserer deres ældrepleje ud fra et helhedsperspektiv. Helhedsperspektivet er almindeligvis både økonomisk motiveret og motiveret af at skabe et sammenhængende forløb for borgeren. Ved helhedsperspektivering gives plads til diverse synenergier og uhensigtsmæssige snitflader og fordyrende dobbeltfunktioner undgås.

Der er forskel på, hvordan helhedsperspektivet konkret kommer til udtryk i organiseringen, men almindeligvis er der en række tværfaglige indsatser og et samarbejde mellem de enkelte fagområder i forhold til den daglige drift og styring såvel som i forhold til den strategiske udvikling af området.

Et eksempel herpå er en forankring af hjemmehjælpen og hjemmesygeplejen i samme organisatoriske enhed, eller en organisering af hjemmehjælpen i inde- og udegrupper, som henholdsvis leverer til beboere på plejecentre og hjemmeboende borgere.

Umiddelbart er det lettest at bevare helhedsperspektivet, når det frie valg tilvejebringes ved afholdelse af et udbud. Ved et udbud kan kommunen tage højde for organiseringen af ældreplejen, når private leverandører inviteres ind til et samarbejde.

Udbudsvejen vurderes også at være mere oplagt i forhold til at få et lidt tættere samarbejde med de private leverandører. Formålet med et tættere samarbejde kan eksempelvis være at udnytte de private erfaringer med henblik på at videreudvikle og forbedre driften og eventuelt skabe rammerne for fremtidig implementering af ny velfærdsteknologi.

Ovenstående vurdering kan relateres til to forhold:

For det første vil det alt andet lige være lettere med et tæt samarbejde, konkret at drøfte udviklingstiltag og implementere forbedringer m.v., når der er tale om et begrænset antal

samarbejdspartnere, hvilket er gældende efter et udbud. (Med undtagelse af et udbud indenfor godkendelsesmodellen).

For det andet er afholdelse af en udbudsforretning en oplagt mulighed for at overveje hvorvidt kvalitetskravene kan justeres og indeholde flere eller anderledes krav, f.eks. vedrørende samarbejde, og udbuddet derfor kan bruges til at udvælge de leverandører, som forventes at have mest at bidrage med i et samarbejde.

Økonomiske hensyn:

En kommune skal generelt sikre økonomis forsvarlighed, når den benytter private leverandører.

Markedet skal afdækkes på tilstrækkelig vis i forhold til den givne opgave – der skal være en sammenhæng mellem pris og kvalitet.

Når der har været gennemført et udbud afregnes de private leverandører til markedsprisen.

Markedsprisen er pr. definition den bedst opnåelige pris.

Markedsprisen er reelt et resultat af to effekter;

Væsentligst er konkurrenceelementet. Når en opgave udbydes vil interesserede leverandører konkurrere om at være en af dem, der får lov til at levere ydelserne efter udbuddet, hvilket naturligt vil afspejle sig i prisen.

Typisk vil det dog også have en effekt i sig selv, at leverandørerne bliver bedt om at regne på, hvad ydelserne rent faktisk kan leverer til – frem for bare at få tilbudt en pris, der svarer til de langsigtede gennemsnitlige omkostninger i kommunen.

Af andre økonomiske aspekter end afregningsgrundlaget kan nævnes ressourceforbruget.

Sammenlignet med etablering af et samarbejde med de private leverandører ved anvendelse af godkendelsesmodellen eller ved udstedelse af fritvalgsbeviser, vil merforbruget af timer og tid ved afholdelse af et udbud være betydeligt.

Valg af metode:

Hvilken metode, der vurderes at være den bedste for den enkelte kommune afhænger både af hvilket eller hvilke hensyn, der vejer tungest og af kommunens forudsætninger.

Typisk vil det økonomiske hensyn veje forholdsmæssigt tungt. Det er i alt fald sjældent slet ikke til stede. Og ud fra en økonomisk betragtning synes udbud da umiddelbart at være en optimal metode tilvejebringelse af det frie valg.

Udbud betyder også, at tværfaglige indsats på ældreområdet kan bevares og at de private leverandørers erfaringer kan inddrages i udviklingen af ældreplejen.

Udbud begrænser dog samtidig borgerens valg og vil i visse tilfælde også betyde, at alle interesserede leverandører ikke inviteres indenfor til et samarbejde. Hertil kommer at der skal bruges ressourcer til gennemførelse af en udbudsforretning.

Kommunen bør endeligt overveje, om et udbud vil få den ønskede effekt. Særligt skal det vurderes, om udbuddet vil være attraktivt for det private marked, givet kommunens forudsætninger:

- Antallet af privatleverede hjemmehjælpstimer
- Antallet af private leverandører
- De private leverandørers markedsandel.

- Det kommunale timeprisniveau.

Vurderes udbuddet ikke at have kommerciel interesse i sig selv, skal det overvejes, om der er villighed til at skrue udbuddet sammen på anden vis.

I forlængelse af ovenstående skal bemærkes, at fritvalgsbeviser kan være et oplagt valg i yderområder eller som supplement til den kommunale eller private leverandør.

Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes tilvejebringelse af det frie valg efter 1. april 2013 (november 2015):

Ankestyrelsen gennemførte i første kvartal 2015 en spørgsskemaundersøgelse blandt samtlige landets 98 kommuner. Formålet med undersøgelsen var at belyse, hvordan det frie valg på hjemmehjælpsområdet tilrettelægges i kommunerne før og efter lovændringen den 1. april 2013.

Undersøgelses sammenfattende hovedresultater kan beskrives som følger:

Organisering:

Kommunernes organisering af det frie valg efter 1. april 2013:

- 77% af kommunerne anvender en åben godkendelsesordning.
- 26% af kommunerne anvender udbud, hvor kommunen står uden for udbud.
- 13% af kommunerne anvender udbud under en godkendelsesordning.
- 10% af kommunerne anvender fritvalgsbeviser.
- 8% af kommunerne anvender udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud.
- 3% af kommunerne anvender udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud.
- 1% af kommunerne anvender en begrænset godkendelsesordning.

Kommunernes anvendelse af ordninger på ydelseskategorier:

De to mest anvendte ordninger blandt kommunerne er i høj grad anvendt på personlig pleje og praktisk hjælp. Kommunerne har således i høj grad anvendt den åbne godkendelsesordning og udbud, hvor kommunen står uden for udbud på personlig pleje og praktisk hjælp.

Udbud under en godkendelsesordning og udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud har kommunerne i høj grad anvendt på tøjvask. Kommunerne har i høj grad anvendt fritvalgsbeviser på personlig pleje og indkøb.

Fire ud af ti kommuner har tilvejebragt frit valg på en anden måde efter 1. april 2013:

Efter at særreglerne er blevet ophævet har 38 kommuner ændret på den måde, de tilvejebringer det frie valg på.

Godt en tredjedel af kommunerne har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler:

I alt 34 kommuner har efter 1. april 2013 anvendt én eller flere af de nye muligheder i de ændrede regler, det vil sige udbud, hvor kommunen står uden for udbud, begrænset godkendelsesordning og fritvalgsbeviser.

Knap fire ud af ti kommuner har anvendt udbud, herunder udbud, hvor kommunen står uden for udbud:

Efter 1. april 2013 har 37 kommuner anvendt én eller flere former for udbud. Heriblandt har 25 kommuner anvendt den nye mulighed, hvor kommunen kan stå uden for udbud.

Blandt de 25 kommuner oplyser 80% (20 kommuner), at muligheden for at stå uden for udbud har haft indflydelse på kommunens overvejelse/plan/beslutning om at anvende udbud.

Flere kommuner har taget initiativ til eller overvejer at anvende udbud i fremtiden:

61 kommuner oplyser, at de ikke aktuelt har gennemført udbud. 31 af de 61 kommuner er imidlertid i gang med en udbudsproces eller overvejer at gøre det i fremtiden. Det er særligt udbud, hvor kommunen står uden for udbud, som er i fokus blandt de 31 kommuner, der er i gang med det forberedende arbejde.

Flere kommuner har integreret hjemmesygepleje i udbud af hjemmeplejeopgaver, mens få kommuner har inkluderet andre driftsområder:

En gennemgang af 31 kommuners udbudsmaterialer viser, at 18 kommuner har integreret udbud af hjemmesygepleje med udbuddet på hjemmeplejeopgaver.

Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud og udbud under godkendelsesordningen er i dag mindre udbredt blandt kommunerne:

Andelen af kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud eller udbud under en godkendelsesordning, er faldet:

- Andelen af kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud er faldet med 14 procentpoint fra 17 procent før 1. april 2013 til tre procent på undersøgelsestidspunktet.
- Andelen af kommuner, der har anvendt udbud under en godkendelsesordning, er faldet med fem procentpoint fra 18 procent før 1. april 2013 til 13 procent på undersøgelsestidspunktet

Andelen af kommuner, der har anvendt en åben godkendelsesordning er faldet:

Det er fortsat den åbne godkendelsesordning, der er mest udbredt blandt kommunerne i forbindelse med at tilvejebringe det frie valg. Enten som den eneste ordning kommunen har anvendt eller i kombination med andre ordninger.

Andelen af kommuner, der har anvendt en åben godkendelsesordning er dog faldet med 14 procentpoint fra 91 procent fra før 1. april 2013 til 77 procent på undersøgelsestidspunktet.

Kommunerne vægter forskellige hensyn i forbindelse med valg af ordninger:

I forbindelse med undersøgelsen blev kommunerne spurgt, hvilke hensyn, der ligger bag valget af forskellige ordninger.

Blandt de kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for, har det særligt drejet sig om, at få relativt få leverandører, at holde pris pr. leveret ydelse ned, at sikre kontinuiteten i forhold til medarbejdere, der kommer i borgerens hjem og at få mere kvalificerede leverandører.

For de kommuner, der har anvendt en åben godkendelsesordning, har det særligt drejet sig om, at sikre kontinuiteten i forhold til medarbejdere, der kommer i borgerens hjem, at sikre den kommunale forsyningssikkerhed, at få mere kvalificerede leverandører og at sikre en bred kreds af leverandører.

Lovgrundlag/fortolkningsbidrag:

Til brug for udarbejdelse af nærværende notat, er følgende lovgivning/fortolkningsbidrag anvendt:

- Bekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 af lov om social service.
- Lovforslag nr. L121 omhandlende forslag til lov om ændring af lov om social service – (§91).
- Bekendtgørelse nr. 344 af 26. marts 2013 om frit valg af leverandør af hjemmehjælp og fritvalgsbevis efter servicelovens §91 og om kvalitetskrav til leverandører af hjemmehjælp efter servicelovens §83
- Vejledning nr. 9341 af 8. maj 2015 om hjælp og støtte efter serviceloven (vejledning nr. 2).
- Udbudsportalen – Vejledning af april 2013 i tilvejebringelse af frit valg af leverandør for hjemmehjælpsmodtagere.
- Kommunernes Landsforening – De effektive kommuner – Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde 2014 og 2015.
- Kommunernes Landsforening – Nye regler for frit valg og udbud på ældreområdet – hvad nu? (2013).
- Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes tilvejebringelse af det frie valg efter 1. april 2013 (november 2015).

John E. Iversen
Chefkonsulent.

