

**Notat vedr.:**

**Tilrettelæggelse af borgerens frie valg af leverandør af hjemmehjælp og fritvalgsbevis.**

*"Et moderne velfærdssamfund sætter borgeren i centrum og tilbyder fleksible muligheder for at vælge de servicetilbud, der passer bedst"*

**Social- og Integrationsminister Karen Hækkerup feb. 2013**

Den ny Lov vedr. administration af fritvalgsområdet som blev vedtaget marts 2013 er en forenkling af reglerne for Byrådets tilrettelæggelse af borgernes frie valg af leverandør på hjemmehjælpsområdet (Lov 326 af 23. marts 2013 + bekendtgørelse nr. 344 af 26. marts 2013).

Det er KL og regeringens vurdering, at loven vil reducere de administrative opgaver i forbindelse med konkurrenceudsættelse af hjemmehjælpsydelse.

Som udgangspunkt fastholder og udvider loven borgerens ret til frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp. Dette betyder, at der per 1. januar 2014 indføres et lovkrav om at **borgerne skal have mulighed for at vælge mellem to eller flere leverandører.**

En af intentionerne med loven er at give Byrådet mere frihed og fleksibilitet til at tilrettelægge hjemmehjælpen på baggrund af områdespecifikke overvejelser om markedsforhold, særlige lokale hensyn og borgernes behov. Det er endvidere intentionen, at styrke byrådets muligheder for at opnå mere omkostningseffektive løsninger end under de nuværende regler. Det kan ske ved at konkurrenceudsætte hjemmehjælpsydelser sammen med andre driftsområder fx plejeopgaver i boliger eller sygeplejeydelser.



**ar alle en drøm  
klare os selv**  
VARDE KOMMUNE

## Der er tre metoder til at tilvejebringe borgernes frie valg:

1. At bruge de generelle udbudsregler (dem der gælder på alle andre områder) på hele eller dele af området. Kommunen kan her vælge at undtage dele af den kommunale hjemmepleje.
2. At fastholde den nuværende godkendelsesmodel
3. At tilbyde borgerne et såkaldt **fritvalgsbevis** – en slags voucher - som borgeren kan indløse hos CVR-registrede, private virksomheder, der udfører hjælpen.

Hvis borgeren som udgangspunkt ikke sikres et frit valg ved anvendelse af enten model 1 eller 2 skal model 3 tages i anvendelse.

Som udgangspunkt er det på nuværende tidspunkt muligt for Varde Kommune, at opfylde lovens intention om at sikre borgerens frie valg under den nuværende godkendelsesmodel, hvor leverandørerne afregnes til den gennemsnitspris og kvalitet som den kommunale leverandør leverer ydelsen til. Dette skyldes, at Blåbjerg pleje og aktivitetscenter er godkendt leverandør også på plejeområdet og der derfor både er mulighed for et kommunalt og for et privat tilbud. **Der er derfor ikke nogen "brændende" platform for Varde Kommune i forhold til efterlevelse af lovens regler.**

Et fremadrettet strategisk valg vil dog skulle belyse mulighederne for at vælge et strategisk spor på dette område, som afspejler de lokale politiske og økonomiske hensyn som den nye lovgivning åbner mulighed for.

Social og Sundhedsområdet indgår pt. i et indledende analysearbejde i regi af KL med hensyn til at afdække potentialet under en udbudsmodel. Denne analyse vil indeholde KL's vurdering af fordele og ulemper ved udbud samt en præcisering af mulighederne for at sammesætte indholdet af udbuddet. KL's analyse tænkes præsenteret for udvalget i oktober måned 2013.

Inden årsskiftet skal der dog tages politisk stilling til, hvorvidt borgerne skal tilbydes muligheden for et fritvalgsbevis. Dette skyldes, at borgerne kan søge om dette per 1. januar 2014 og at kommunen derfor skal kunne give afslag/ tilsagn på tilbuddet. Det er derimod ikke nødvendigt med hurtig stillingtagen til eventuel indførelse og tilrettelæggelse af udbudsmodel, da Varde Kommune efterkommer lovens krav om frit valg mellem flere leverandører på ydelserne: pleje, rengøring og madservice.

Nærværende notat skal give mulighed for at tage den politiske diskussion omkring indførelse af fritvalgsbeviser indenfor et kort tidsperspektiv samt kort introducere de nye muligheder i loven indenfor området.

## Udbud

Med lovændringen får Byrådet større frihed til at indgå aftaler med leverandører af hjemmehjælpsydelser. Serviceloven vil ikke længere indeholde betingelser for Byrådets udvælgelse af leverandører af hjemmehjælp efter Servicelovens §83. Dermed øges frihedsgraden i forhold til valg af leverandør.

Et eksempel på en model er rammeudbud. Her udvælges et nærmere antal vindere, som borgerne herefter frit kan vælge i mellem. Udbud gennemføres og ved annoncering tilkendes, hvorvidt Kommunen ønsker at udpege mere end en vinder og samtidig angive, hvor mange leverandører, der kan blive tale om. Byrådet udpeger en leverandørkreds på baggrund af eksempelvis pris, geografisk spredning og kompetencer, som

sikrer at borgerne kan vælge mellem forskellige kompetente leverandører. Afregningsprisen til leverandører fastsættes efter udbud af området.

Samtidig bliver det muligt at Byrådet kan samle udbud af driftsområder fx i et geografisk område i forhold til hjemmehjælp, delegerede sygeplejeydelser og et plejecenter.

Samtidig bliver det muligt under den nye lov at lade den kommunale leverandør stå udenfor hele eller dele af udbuddet. Dette skal der gøres opmærksom på i udbudsmaterialet så private leverandører er klar over denne konkurrencemæssige betingelse. Den kommunale leverandør vil i givet fald skulle afregnes til en pris, der afspejler den kommunale leverandørvirksomheds gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at producere og levere tilbuddet.

Da Kommunen har forsyningsforpligtelsen overfor borgerne vil en mulighed med bibeholdelse af kommunal leverandør begrænse risikoen for forsyningssvigt og samtidig sikre viden og kompetencer til at løse opgaven med at udføre hjemmehjælp.

Det er KL og Regeringens vurdering, at man ved indførsel af udbud kan opnå besparelser på området. Der pågår som tidligere nævnt et udredningsarbejde i Varde Kommune, som kan danne grundlag for de politiske drøftelser i Varde Kommune omkring udbud.

### Godkendelsesmodellen

Godkendelsesmodellen er den mest udbredte model i Kommunerne i dag, og er da også historisk den model Varde Kommune har taget i anvendelse.

I denne model godkender Byrådet en række leverandører, som de visiterede borgere frit kan vælge i mellem. Denne model sikrer, at borgerne kan vælge mellem en række kompetente leverandører, som lever op til kvalitets og priskrav fastsat af Byrådet.

I denne model fastsættes afregningsprisen på baggrund af den kommunale leverandørs gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved at levere en ydelse. De gennemsnitlige omkostninger inkluderer normalt både de direkte omkostninger, det vil sige de omkostninger, der direkte kan henføres til det pågældende tilbud som fx: Køb af materialer, løn, kørsel etc. og de indirekte omkostninger som fællesomkostninger til lokaler og afskrivninger på lokaler.

## FAKTA BOKS

### Godkendte leverandører:

Hjemmepleje Midt/Vest  
Hjemmepleje Nord/Øst  
Renox rengøring  
Absolut Rent  
BT's Rengøring  
Vikarservice  
Forenede Service  
Blåbjerg Pleje- og  
Aktivitetscenter.

### Vidste du...

...at en times praktisk bistand koster ca. 400 kr. og en times personlig pleje i dagtid koster 500 kr.

Der i gennemsnit visiteres til 3,3 timers hjælp ugentligt & at der er ca. 1200 borgere, som serviceres af kommunale og private fritvalgsleverandører.



I Finanslovsaftalen for 2013 afskaffedes kravet om, at timeprisberegningen skulle foretages på baggrund af registreringer om den faktisk leverede tid i forbindelse med udførelsen af hjælpen. Dermed kan det anslåede timeforbrug for perioden anvendes ved fastsættelse af timepris.

## **Fritvalgsbeviser**

Vælger Byrådet at tilbyde borgere visiteret til hjemmehjælp frit valg via et fritvalgsbevis, vil borgeren kunne udvælge og indgå aftale med en privat leverandør om udførelse af den visiterede hjælp.

Dermed skal den leverandør som borgeren vælger ikke godkendes af Kommunalbestyrelsen. Ordningen forventes at øge borgerens selvbestemmelse og fleksibilitet i hverdagen. Borgeren kan aftale med sin leverandør, at det er den samme hjælper, der skal komme hver gang. Omvendt kan Byrådet ikke stille kvalitetskrav til leverandør, hvilket kan betyde, at opgaven løses af ufaglærte og dokumentationen foregår i andre systemer end omsorgssystemet.

Sagsbehandler vil ved bevilling af fritvalgsbevis skulle vurdere, hvorvidt borgeren kan håndtere brugen af og udmøntningen af dette. Hvis borgeren vurderes til **ikke** at kunne håndtere fritvalgsbeviset (fx ved demens, udtalt svækkelse og lignende) vil myndigheden skulle give afslag. Dette er ikke en opgave myndigheden har i dag, da kommunen anvender godkendelsesmodellen. Indførelse af fritvalgsbevis vil derfor tilvejebringe en ekstra administrativ opgave for myndighedsafdelingen (Social og Handicapafdelingen), dels i forhold til vurderingen af borgerens habilitet (bevilling/afgørelse) og dels i forhold til tilsynsforpligtelsen dvs. opfølgningen på hjælpen ude ved borgeren. Derudover vil afgørelserne om fritvalgsbevis kunne ankes til Ankestyrelsen på linje med øvrige klager på det sociale område (Bemærk: Dette er ny praksis – det var tidligere de Sociale Nævn som behandlede klager på området).

Den private leverandør som borgerne kan antage skal være en CVR registreret virksomhed. Borgerne vil således ikke kunne vælge en privat person til at udføre hjælpen eksempelvis en nabo eller pårørende. Dermed vil borgerne ikke have et arbejdsgiveransvar forbundet med ordningen.

Fritvalgsbeviset betyder, at borgerne kan vælge mellem mange flere leverandører end dem, som er godkendt i dag. Det øger samtidigt kompleksiteten i samarbejdet med f.eks. hjemmesygeplejerskerne og terapeuterne, hvorfor rehabiliteringstanken forventes svær at realisere indenfor denne organiseringsform.

Ordningerne kan anvendes samtidigt men ikke på samme ydelsestyper. F.eks. vil rengøring kunne organiseres ved hjælp af fritvalgsbevis, mens personlig pleje kan ske ved udbud.

## **Fordele og ulemper ved fritvalgsbeviset set i hhv. et etisk og økonomisk perspektiv.**

Fordele og ulemper ved indførelse af fritvalgsbevis kan med fordel vurderes ud fra et etisk og et økonomisk perspektiv. I et etisk perspektiv må der vurderes på, hvordan fremtidens ældre og opgaver på området ser ud. Her tages udgangspunkt i de ressourcetsvage ældre og nye opgaver. Billedet af fremtidens ældre er generelt positivt (jf. rapport fra Hjemmehjælpskommissionen 2013).

Mange af fremtidens ældre forventes at være ressourcestærke på en lang række områder: Et godt helbred, et godt socialt netværk, et aktivt fritidsliv og en god økonomi. De vil have flere ressourcer til at tage ansvar for eget liv og klare sig selv – også i de sene år af livet. Men der er også et mindretal som ikke er så

ressourcestærke. Især 2 målgrupper forventes at øges i fremtiden 1) demente og 2) alkoholikere og borgere med andre misbrugsproblemer. Hjemmehjælpskommissionen peger derfor på, at kommunernes indsats skal tage afsæt i et mere differentieret ældrebillede. I forhold til at den skal tage højde for det potentiale som den voksende gruppe af ressourcestærke ældre kan bidrage med, og samtidig sikre at det er den rigtige hjælp og støtte til svage ældre, der har brug for omfattende hjælp.

Hjemmehjælpskommissionen peger samtidigt på behovet for at gentænke måden at anskue hjemmehjælpen på, så hjælpen bliver i overensstemmelse med servicelovens oprindelige målsætning om "hjælp til selvhjælp" og fremme af den enkeltes mulighed for at klare sig selv.

Der er følgende etiske og økonomiske perspektiver, som med fordel kan overvejes i forhold til indførelse af Fritvalgsbevis:

<b>Etiske perspektiver</b>	<b>Model: Indførelse af fritvalgsbeviset</b>
Respekt for borgerens selvbestemmelse Sikre retten til indflydelse på eget liv	Borgeren har i denne model stor frihed til at vælge leverandør, at det er den samme hjælper, der skal komme hver gang.
Omsorg for det sårbare liv Opgaven med at beskytte det sårbare liv	Det er svært for borgeren at gennemskue, hvad der vælges i mellem, da der ikke er et minimum af kvalitetskrav til leverandøren. Det er borgeren selv, som skal lave kvalitetskravene til leverandøren. Der kan derfor være risiko for mindre god kvalitet i opgaveløsningen bl.a. i forhold til at sikre det rehabiliterende sigte.
Pligt	Sikrer at borgeren inddrages i leveringen af hjemmehjælpen. Byrådet har en forsyningsforpligtelse og der vil stor risiko for at den valgte leverandør (da det kan være små firmaer) ikke kan levere ved sygdom og ferie. I sådanne tilfælde skal Byrådet sikre sig at den kommunale eller anden leverandør kan levere den nødvendige hjemmehjælp. Kommunen har tilsynsforpligtelsen og vil derfor have en opgave i at følge op på om ydelserne leveres. Der er ingen garanti for at leverandøren har et IT-system som kan modtage forløbsplaner fra sygehuset elektronisk.
<b>Økonomiske perspektiver</b>	
Afregning	Der afregnes til udbudspris eller godkendelsespris alt afhængig af kommunens valg. Indførelse af fritvalgsbevis har derfor ingen prisreducerende virkning. Der kan være øgede udgifter til flere ydelser fordi der ikke er kvalitetskrav til leverandøren i fht. at handle på tab af funktionsevne. Der forventes øgede administrative omkostninger i forbindelse med indførelse af tiltaget i forhold til vurdering af borgerens habilitet, eventuelle klagesager og opfølgning på hjælpen.
Hensyn til private virksomheder	Der kan være et politisk hensyn i forhold til at understøtte private virksomheder.

## **Konsekvensvurdering af indførsel af tiltaget.**

Der er ingen sikkerhed for at den leverandør, som borgeren vælger, har kompetencer til at løse opgaven og et kompetenceniveau til at intervernerer tidligt i et forløb, hvis borgerens tilstand forværres. Konsekvensen kan være unødvendigt funktionstab hos borgeren, der kan føre til mere omkostningskrævende ydelser. Det kan også være problematisk at leverandørerne ikke kan modtage forløbsplaner direkte fra sygehuset.

Der forventes ekstra administrative omkostninger ved indførsel af tiltaget. Både i forhold til bevilling og afslag på ordningen men også i forhold til opfølgning af hjælpen ved leverandør.

På positiv siden får borgeren stor frihed til selv at tilrettelægge og styre sin hjælp ligesom der kan være hensyn til et privat erhvervsliv.

## **Anbefaling.**

Det er direktørens anbefaling, at Social- og Sundhedsudvalget på nuværende tidspunkt fravælger muligheden for fritvalgsbevis og i stedet afventer potentialeafklaringen fra KL i forhold til at vurdere nye organisationsformer på området herunder udbud af hele eller dele af hjemmeplejens ydelser.

Anbefalingen bygger på følgende argumenter:

- 1) Kommunen kan i dag leve op til lovens krav om at kunne tilgodese borgernes frie valg mellem flere leverandører på ældreområdet både indenfor: Pleje, rengøring og madservice.
- 2) Fremtidens borgere, som er visiteret til hjemmehjælp forventes at være mindre ressourcestærke og vil have mindre fordel af selvbestemmelsesretten end tidligere. Det gode liv er sårbart og skrøbeligt for de mennesker. En del af den kommunale opgave bliver derfor at beskytte det sårbare liv. Dette sikres bedst i en model med få leverandører med klare kvalitetskrav og opfølgning. Dette hensyn vurderes bedst at kunne tilgodeses enten i en model med udbud eller i en godkendelsesmodel.
- 3) Fremtidens opgaver stiller krav til leverandøren om at tænke i borgerforløb. Dette stiller krav til samarbejdsevne med fx sygepleje og terapeuter samt dokumentation i IT systemer. Dette hensyn vurderes bedst at kunne tilgodeses enten i en model med udbud eller i en godkendelsesmodel.