

Beskrivelse af modeller for tilvejebringelse af frit valg - eventuelt ved brug af udbud

1. Indledning

På møde den 17. maj 2016 behandlede Udvalget for Social og Sundhed sag om tilrettelæggelse af personlig og praktisk hjælp. Udvalget besluttede af to ud af syv modeller beskrevet i notat (dok.nr. 24936/16) ”nærmere konsekvensbeskrives”.

De to modeller er:

1. Åben godkendelsesmodel.
2. Udbud, hvor kommunen står udenfor udbud.

2. 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.

3. Ændring lov om social service §91 pr. 1. april 2013

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.

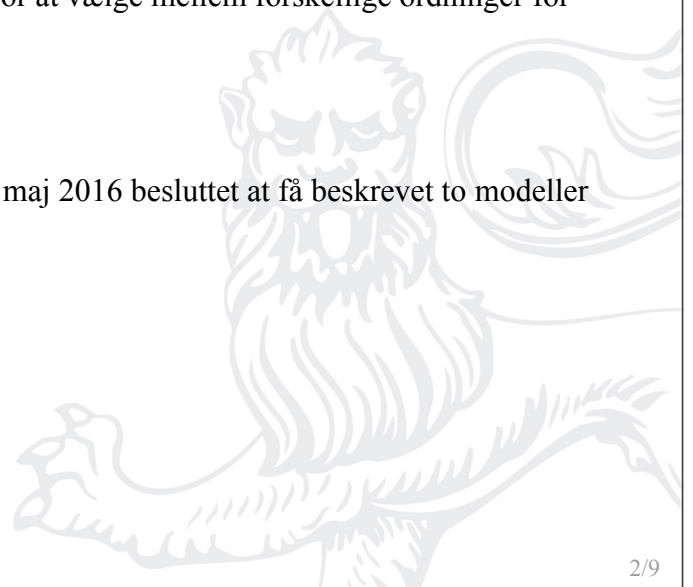
Lovændringen giver således kommunerne mulighed for at vælge mellem forskellige ordninger for tilvejebringelse af det frie valg.

4. Beskrivelse af to modeller

Udvalget for Social og Sundhed har på møde den 17. maj 2016 besluttet at få beskrevet to modeller nærmere:

1. Åben godkendelsesordning
2. Udbud, hvor kommunen står uden for udbud

4.1. Åben godkendelsesordning



En åben godkendelsesordning indebærer, at private leverandører får mulighed for at blive godkendt til at udføre hjemmehjælpsopgaver på baggrund af kommunens pris- og kvalitetskrav.

Konkret betyder dette, at kommunen beskriver hvilke faglige, økonomiske og kompetencemæssige krav, virksomheder, der ønsker at blive godkendt, skal leve op til. Ligeledes beskrives krav til samarbejdsrelationer med brugere og kommunen.

Alle virksomheder, der lever op til de beskrevne krav, kan blive godkendt som leverandører.

Det kan oplyses, at der i Varde Kommune aktuelt er syv private leverandører af praktisk bistand og én leverandør af personlig pleje.

Virksomhederne afregnes med priser fastsat af kommunen. Priserne er beregnet ud fra kommunens egne omkostninger ved at levere de pågældende ydelser.

I den følgende oversigt er fordele og ulemper ved godkendelsesmodellen beskrevet.

Perspektiv	Fordele	Ulemper
A. Brugere		
Valgmuligheder	Mulighed for at vælge mellem mange leverandører	
Sammenhæng i indsatsen overfor brugere	Begrænset problem da det primært er praktisk bistand, de private firmaer leverer	Der er en risiko for, at det rehabiliterende sigte tabes
B. Firmaer	Nem adgang til at blive leverandør – også for mindre firmaer	Mange leverandører, hvilket kan gøre det vanskeligt for disse at opnå den ønskede volumen
C. Kommunen		
Økonomi		Ingen priskonkurrence og derfor ingen besparelse
Administration	Det ressourcekrævende arbejde med at udarbejde udbudsmateriale undgås	Introduktion og vedligehold af samarbejdsrelationer med mange leverandører samt tilsyn med disse
Risikovurdering	Begrænset risiko. I tilfælde af at et firma trækker sig eller går konkurs, vil det typisk være en forholdsvis beskeden volumen, øvrige leverandører vil skulle overtage	

Modellen vil ofte føre til, at mange leverandører godkendes. Den nemme adgang til at blive godkendt er især en fordel for mindre firmaer. Til gengæld kan de enkelte firmaers markedsandele være endog meget beskeden.

Set fra et kommunalt perspektiv er en fordel, at godkendelser er lette at gennemføre. Til gengæld skal der bruges tid på at oprette og vedligeholde mange samarbejdsrelationer – også over for firmaer med få kunder.

4.2. Udbud, hvor kommunen står uden for udbud

Modellen indebærer, at private leverandører konkurrerer i en udbudsforretning om at levere *hjemmehjælp eller andre ydelser* i kommunen. Der udpeges vindende leverandører på baggrund af de bedste bud. Kommunen fortsætter som leverandør.

Da konkurrencen kan omfatte ”hjemmehjælp eller andre ydelser”, er der mange variationer indenfor denne model. Disse er:

1. Kun praktisk bistand udbydes.
2. Både praktisk bistand og personlig pleje udbydes.
3. Der foretages et udbud af ydelser til et fastlagt geografisk område. Udbuddet kan omfatte alle eller nogen af følgende opgaver: Praktisk bistand, personlig pleje, sygepleje, træning og drift af plejecenter.

Der kan muligvis forekomme endnu flere variationer, men det er disse tre grundmodeller, som beskrives i det følgende.

4.2.1 Kun praktisk bistand udbydes

Modellen indebærer, at kommunen gennemfører en udbudsforretning af området praktisk bistand. Som nævnt forbliver kommunen leverandør. Det økonomiske volumen er 4,1 mio. kr., hvis det antages, at kommunen efter et udbud opretholder sin markedsandel på praktisk bistand.

Efter udbudsforretningen godkendes et begrænset antal leverandører baseret på tilbudsmaterialers oplysninger om pris og kvalitet. Da kommunen forbliver som leverandør, er vindende firmaer ikke garanteret en vis volumen. Men der vil være stor sandsynlighed for, at vindende firmaer vil få større volumen, end det er tilfældet for (de fleste) leverandører i dag.

Brugernes frie valg af leverandører af personlig pleje sikres ved at anvende en åben godkendelsesmodel for denne ydelse.

Fordele og ulemper ved modellen er beskrevet i følgende oversigt.

Perspektiv	Fordele	Ulemper
A. Brugere		
Valgmuligheder	Mulighed for at vælge mellem færre leverandører kan gøre det frie valg mere håndterbart	Færre leverandører at vælge imellem
Sammenhæng i indsatsen overfor brugere	Begrænset problem da det er praktisk bistand, de private firmaer leverer	Der er en risiko for, at det rehabiliterende sigte tabes
B. Firmaer	Færre leverandører, hvilket	Svært at få adgang til at

	kan gøre det nemmere at opnå den ønskede volumen	blive leverandør – især for mindre firmaer
C. Kommunen		
Økonomi	Priskonkurrence og derfor sandsynligvis en besparelse	Praktisk bistand er klart den mindste del af hjemmehjælpen. Derfor vil det økonomiske potentiale i et udbud være mindre end i modeller, hvor der udbydes et større volumen
Administration	Introduktion og vedligehold af samarbejdsrelationer begrænses til få leverandører. Kommunen slipper for at beregne priser på praktisk bistand	Der skal gennemføres et ressourcekrævende arbejde med at udarbejde udbudsmateriale
Risikovurdering	En vis risiko. I tilfælde af at et firma går konkurs, vil det dog være forholdsvis enkelt for kommunen og eventuelt andre vindende leverandører at overtage opgaven, idet den alene omfatter praktisk bistand. Praktisk bistand skal ikke leveres på dag-til-dag-basis	

Fordelene set i forhold til godkendelsesmodellen er, at det må antages, at der er et vist økonomisk potentiale i denne model, samtidig med at det kan ses som en fordel, at man begrænser antallet af samarbejdsrelationer.

4.2.2 Både praktisk bistand og personlig pleje udbydes

Modellen indebærer, at kommunen gennemfører en udbudsforretning af områderne praktisk bistand og personlig pleje. Det økonomiske volumen vil – baseret på 2015-tal - være 16,4 mio. kr. (heraf 9,4 mio. til personlig pleje og 3,0 til sygeplejeydelser leveret af hjemmeplejen), hvis det antages, at kommunen efter et udbud opretholder sin markedsandel på såvel praktisk bistand som personlig pleje.

Kommunen forbliver leverandør. Efter udbudsforretningen godkendes et antal leverandører baseret på tilbudsmaterialers oplysninger om pris og kvalitet. Da kommunen forbliver som leverandør, er vindende firmaer ikke garanteret en vis volumen. Men der vil være stor sandsynlighed for, at vindende firmaer vil få større volumen, end det er tilfældet for (de fleste) leverandører i dag.

Fordele og ulemper ved modellen er beskrevet i følgende oversigt.

Perspektiv	Fordele	Ulemper
------------	---------	---------

A. Brugere		
Valgmuligheder	Mulighed for at vælge mellem færre leverandører kan gøre det frie valg mere håndterbart	Færre leverandører at vælge imellem
Sammenhæng i indsatsen overfor brugere		For så vidt angår personlig pleje vil der være et koordinationsbehov i forhold til andre ydelser (sygepleje og træning). Dog skal det bemærkes, at det vil være forholdsvis få leverandører, som bliver godkendt. Endelig kan der i udbudsforretningen stilles (høje) krav til samarbejdet med den kommunale organisation
B. Firmaer	Færre leverandører, hvilket kan gøre det nemmere at opnå den ønskede volumen	Svært at få adgang til at blive leverandør – især for mindre firmaer
C. Kommunen		
Økonomi	Priskonkurrence og derfor sandsynligvis en besparelse	
Administration	Introduktion og vedligehold af samarbejdsrelationer begrænses til få leverandører. Kommunen slipper for at lave prisberegninger	Der skal gennemføres et ressourcekrævende arbejde med at udarbejde udbudsmateriale
Risikovurdering		En større risiko end i førnævnte modeller. I tilfælde af at et firma går konkurs, vil det være forholdsvis enkelt for kommunen og eventuelt andre vindende leverandører at overtage opgaven vedrørende praktisk bistand, hvorimod der vil være udfordringer med overtagelse af opgaver vedrørende personlig pleje, der leveres på dag-til-dag-basis

Fordele set i forhold til modellen, hvor det kun er praktisk bistand, der udbydes, er, at det økonomiske potentiale er større. Om dette potentiale kan indløses er uvist. Forudsætningen er, at der private firmaer, som finder det interessant at afgive tilbud. Selv om volumen er større er det ikke givet, at der vil komme flere tilbud. Det skyldes, at fleksibiliteten i tilrettelæggelse af personlig pleje er beskedent, hvilket kan gøre det vanskeligt for private firmaer at opnå rentabilitet i deres forretning. Det bemærkes, at der er større administrative fordele for kommunen i denne model. Til gengæld er risici også større end i den ovenfor beskrevne model.

4.2.3 Udbud af flere ydelser i et afgrænset geografisk område

Modellen indebærer, at kommunen gennemfører udbud af praktisk bistand, personlig pleje og drift af minimum ét plejecenter i et afgrænset geografisk område. Der kan indgå andre elementer i udbudsforretningen – fx sygepleje og træning.

Det økonomiske volumen i en udbudsforretning kan variere. Det vil afhænge af størrelsen på det geografiske område, af antal plejecentre og eventuelle andre elementer, der indgår i udbudsforretningen (sygepleje, træning).

Fordele og ulemper er beskrevet i nedenstående oversigt.

Perspektiv	Fordele	Ulemper
A. Brugere		
Valgmuligheder	Mulighed for at vælge mellem færre leverandører kan gøre det frie valg mere håndterbart	Færre leverandører at vælge imellem
Sammenhæng i indsatsen overfor brugere	Vil være til stede på de basale ydelser - praktisk bistand og personlig pleje.	Hvis sygepleje og træning ikke indgår i udbuddet, vil der være et større koordinationsbehov
B. Firmaer		
	Nemmere at opnå den ønskede volumen, idet der både er færre leverandører og en stor basisvolumen i form af (mindst) et plejecenter.	Svært at få adgang til at blive leverandør – især for mindre firmaer
C. Kommunen		
Økonomi	Priskonkurrence på et stort volumen og derfor sandsynligvis en besparelse	
Administration	Introduktion og vedligehold af samarbejdsrelationer begrænses til få leverandører. Kommunen slipper for at lave prisberegninger. Dette gælder dog kun, hvis udbuddet af praktisk bistand	Der skal gennemføres et ganske ressourcekrævende arbejde med at udarbejde udbudsmateriale

	og personlig pleje omfatter hele kommunen.	
Risikovurdering		En endnu større risiko end i førnævnte modeller. I tilfælde af at et firma går konkurs, vil det være forholdsvis enkelt for kommunen og eventuelt andre vindende leverandører at overtage opgaven vedrørende praktisk bistand, hvorimod der vil være udfordringer med overtagelse af opgaver vedrørende personlig pleje, der leveres på dag-til-dag-basis, samt overtagelse af drift af et plejecenter. Dog vil lov om virksomhedsoverdragelse gælde, hvorfor kommunen kan overtage medarbejdere fra det private firma i tilfælde af, at dette går konkurs.

Om den økonomiske vurdering skal det bemærkes, at en eventuel besparelse på drift af plejecenter i sagens natur forudsætter, at et privat firma kan levere samme kvalitet som kommunen til en lavere omkostning.

5 Sammenfatning

Mulighederne for økonomisk gevinst er større, jo større volumen der udbydes. Der er dog ingen garanti for, at der vil være en økonomisk gevinst ved udbud af plejeopgaver. Derimod er der sandsynlighed for, at der kan opnås en lavere pris ved udbud af praktisk bistand. Udbud af dét område er tillige forbundet med mindst risiko.

En anbefaling kan derfor være, at hvis man ønsker at gennemføre udbud, at der gennemføres et udbud af praktisk bistand – i en model hvor kommunen forbliver leverandør, og hvor der godkendes et begrænset antal private 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).

