

Vejledning i tilvejebringelse af frit leverandørvalg for hjemmehjælpsmodtagere

April 2014



Forord

Denne vejledning omhandler tilvejebringelsen af et frit leverandørvalg for modtagere af hjemmehjælpsydelse i eget hjem, jf. Lov om social service – serviceloven. Serviceloven blev i forhold til reguleringen af tilvejebringelsen af det frie leverandørvalg ændret pr. 1. april 2013.

Vejledningen er lavet af Udbudsportalen i KL for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

Vejledningen er et supplement til den officielle vejledning om hjælp og støtte efter serviceloven (vejledning 2 til serviceloven), der er udarbejdet af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

Den officielle vejledning findes på retsinformation.dk.

Vejledningen er tænkt som en online-vejledning og vil kunne findes på udbudsportalen.dk

Vejledningen blev udarbejdet i foråret 2014.

Udbudsportalen,
april 2014

Indholdsfortegnelse

1	Indledning og formål	4
1.2	Vejledningens opbygning.....	4
2	Servicebogen og frit valg	6
2.1	Fritvalgsområdet.....	6
2.2	To metoder til tilvejebringelse af det frie valg	6
2.3	Tilvejebringelsesmetodernes forskelle	8
2.3.1	Ressourceforbruget.....	8
2.3.2	Antallet af samarbejdspartnere	8
2.3.3	Bredden i samarbejdet.....	9
2.3.4	Afregningsgrundlaget	10
2.4	Læs mere.....	10
3	Hvilken tilvejebringelsesmetode er bedst?.....	11
3.1	Hensynet til borgeren	11
3.2	Lokal- og erhvervspolitisk hensyn	11
3.3	Sammenhæng i ældreplejen.....	12
3.4	Økonomisk hensyn.....	13
3.5	Valg af metode.....	13
4	Indgåelse af kontrakt.....	15
4.1	Hvilke regler gælder?	15
4.1.1	Udbudsdirektivet.....	16
4.1.2	EUF-traktatens principper	17
4.2	Godkendelsesmodellen	19
4.2.1	Hvordan beregnes prisen under godkendelsesmodellen?.....	19
4.3	Udbud	22
4.3.1	Valg af udbudsmodel	22
4.4	Tilsyn og opfølgning.....	45
4.5	Læs mere.....	46
5	Fritvalgsbeviser	47
5.1	Hvordan fastsættes fritvalgsbevisets værdi?	49
5.2	Vejledning til borgere	49
5.3	Tilsyn og opfølgning.....	49

1 Indledning og formål

Hjemmeboende borgere¹, der modtager hjemmehjælp, har siden 1. januar 2003 haft frit valg af leverandør. Der er i dag en række private aktører på markedet, der leverer personlig pleje, praktisk hjælp eller madservice til hjemmeboende borgere efter Servicelovens § 83 (hjemmehjælp). På landsplan er der mere end 370 private leverandører, der tilbyder praktisk hjælp, mens der er ca. 150 leverandører af personlig pleje² og ca. 50 private leverandører af madservice.

Pr. 1. april 2013 blev reglerne på fritvalgsområdet i serviceloven ændret. Kommunerne skal fortsat tilvejebringe et frit valg af leverandør for de borgere, der er visiteret til hjemmehjælp. Men med de nye regler kan kommunerne tilvejebringe det frie valg ved indgåelse af kontrakt efter de almindeligt gældende udbudsregler og/eller udstedelse af fritvalgsbeviser til borgerne. De tidligere særregler i serviceloven for tilvejebringelse af frit valg er derved ophævet.

Formålet med denne vejledning er, at klæde kommuner og leverandører på i forhold til de nye muligheder på fritvalgsområdet.

1.2 Vejledningens opbygning

Vejledningen har to dele.

Første del handler generelt om serviceloven og frit valg.

Det defineres indledningsvis, hvad der forstås ved fritvalgsområdet, herunder hvad det frie valg refererer til.

Herefter gives en kort gennemgang af de to metoder, der er til tilvejebringelse af det frie valg efter serviceloven, herunder metodernes forskelle.

I anden del gennemgås de to metoder til tilvejebringelse af det frie valg i detaljen.

Først diskuteres fordele og ulemper ved de to metoder, herunder hvad kommunerne skal være opmærksom på ved valg af metode.

Dernæst behandles, hvordan det frie valg kan tilvejebringes gennem indgåelse af en kontrakt.

Indledningsvist gøres der rede for de regler, der gælder, når der skal indgås en kontrakt med en privat leverandør. Efterfølgende gives en kort gennemgang af godkendelsesmodellen.

Endeligt følger en gennemgang af udbud, hvor det bl.a. afdækkes, hvad en strategisk afklaring – valg af udbudsmodel – bør indeholde.

Del to afsluttes med en gennemgang af fritvalgsbeviser. Gennemgangen indeholder bl.a. information om, hvad et fritvalgsbevis skal indeholde af oplysninger, hvordan borgeren skal informeres og hvordan prisen beregnes.

¹ Det følger af servicelovens § 93, at frit valg af leverandør af hjælp efter § 83 ikke omfatter beboere i plejehjem m.v., jf. § 192, lejere i plejeboligbebyggelser, der er omfattet af lov om almene boliger m.v. eller lov om boliger for ældre og personer med handicap, lejere og beboere i friplejeboliger, der er omfattet af lov om friplejeboliger, og lejere i tilsvarende boligenheder.

² Hverdagsstimer

Vejledningen er suppleret med en række farvede bokse:

- De blå bokse indeholder eksempler
- I de orange bokse uddybes eller suppleres teksten i vejledningen
- De grå bokse fokuserer på selve den ændring i serviceloven, der trådte i kraft den 1. april 2013 med hensyn til tilvejebringelsen af det frie valg.

Historikken vurderes at have relevans ved lanceringen af vejledningen, idet den bidrager til forståelsen af de nye regler. Men vejledningen kan læses uafhængigt af de grå bokse.

2 Serviceloven og frit valg

Fritvalgsområdet dækker over hjemmeboende borgere, der er blevet visiteret til hjemmehjælp af kommunen. Det frie valg henviser til borgernes valgfrihed i forhold til leverandør.

Serviceloven giver kommunerne hjemmel til at tilvejebringe borgerens frie valg gennem to forskellige metoder. Kommunen kan også tilvejebringe det frie valg ved en kombination af metoderne. Kommunen kan vælge selv at være en af valgmulighederne.

2.1 Fritvalgsområdet

Fritvalgsområdet defineres og reguleres i lov om social service - serviceloven.

Servicelovens § 83 fastslår, at kommunerne har pligt til at levere hjemmehjælp til borgere, som på grund af midlertidig eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver. Hjemmehjælp udgøres af:

- personlig hjælp og pleje [personlig pleje]
- hjælp og støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet [praktisk hjælp]
- madservice

De forskellige ydelser inden for personlig pleje er blandt andet personlig hygiejne og hjælp til at indtage mad og drikke. Praktisk hjælp omfatter hjælp til rengøring, indkøb og tøjvask. Madservice omfatter både madservice med udbringning og madservice uden udbringning.

Servicelovens § 91 fastslår, at kommunerne er forpligtet til at tilvejebringe et frit valg af leverandør af hjemmehjælp. Det frie leverandørvalg gælder imidlertid kun for borgere i eget hjem. Beboere på plejehjem, lejere i plejeboligbebyggelser og beboere i friplejeboliger, der er omfattet af lov om friplejeboliger har ikke frit valg af leverandører, jf. servicelovens § 93.

Det frie leverandørvalg indebærer, at borgerne skal kunne vælge mellem mindst to leverandører af hjemmehjælp, hvoraf den ene leverandør kan være kommunal.

2.2 To metoder til tilvejebringelse af det frie valg

Når borgerens frie valg i forhold til hjemmehjælp skal tilvejebringes, dvs. når det skal sikres at borgeren kan vælge mellem mindst to leverandører, kan kommunen vælge, at:

- indgå en (eller flere) kontrakt(er)
- udstede fritvalgsbeviser

I indgåelse af en (eller flere) kontrakt(er) ligger, at kommunen efter en annoncering indgår en aftale med en eller flere private leverandører. Annonceringen kan have forskellige former. Kommunen kan vælge at offentliggøre kvalitets- og priskrav og efterfølgende indgå kontrakt med alle interesserede private leverandører, der matcher kravene, altså anvende ”godkendelsesmodellen”. Kommunen kan også gå udbudsvejen. Heri ligger, at kommunen på baggrund af et skriftligt udbudsmateriale inviterer private virksomheder til at deltage i konkurrencen om at levere hjemmehjælp i kommunen. Ved et

udbud af hjemmehjælp får kommunen mulighed for bl.a. at teste priserne på markedet. Et udbud kaldes også en konkurrenceudsættelse.

Et fritvalgsbevis svarer til en voucher/et købebevis. Når kommunen udsteder et fritvalgsbevis til en borger, betyder det, at borgeren selv skal vælge en cvr-registreret virksomhed til at levere ydelsen.

De to metoder kan kombineres frit. Heri ligger, at kommunen fx kan vælge at udbyde en af hjemmehjælpsydelserne og udstede fritvalgsbeviser i forhold til de resterende. Kommunen kan også vælge fx at anvende godkendelsesmodellen i noget af kommunen, fx et distrikt, mens fritvalgsbeviser udstedes til borgerne i resten af kommunen. Endelig kan fritvalgsbeviser bruges supplerende til indgåelse af kontrakt.

Er det frie valg søgt tilvejebragt gennem en annoncering uden held, har kommunen pligt til at tilbyde borgerne at udstede et fritvalgsbevis.

De to metoder til tilvejebringelse af borgerens frie valg gennemgås mere detaljeret i de næste kapitler.

HISTORIK: nye metoder til tilvejebringelse

Service_loven blev med hensyn til tilvejebringelsen af det frie valg ændret pr. 1. april 2013. Konkret betød ændringen, at:

- Servicebeviser bortfaldt til fordel for fritvalgsbeviser
- Særreglerne for tilrettelæggelse af frit valg blev ophævet

Servicebeviset vurderedes at have nogle uhensigtsmæssigheder – bl.a. i forhold til borgerens og de pårørendes rolle.

Servicebeviser blev alene anvendt af få kommuner.

Særreglerne for tilvejebringelse af frit valg vurderedes at være uhensigtsmæssigt ufleksible. Kommunerne havde alene hjemmel til at gå udbudsvejen via to specifikke udbudsmodeller: ”udbudsmodellen” og ”udbud indenfor godkendelsesmodellen”.

Både ”udbudsmodellen” og ”udbud indenfor godkendelsesmodellen” betød, at kommunen alene fortsatte som leverandør efter et udbud, hvis kontrolbuddet lå blandt de bedste bud. De enkelte hjemmehjælpsydelser skulle i øvrigt udbydes hver for sig og isoleret fra andre ydelser end hjemmehjælpsydelserne.

Kun et mindre antal kommuner havde valgt at anvende udbud i tilvejebringelsen af det frie valg i forhold til madservice. En enkelt kommune havde anvendt udbud i tilvejebringelsen af frit valg af personlig pleje og praktisk hjælp.

2.3 Tilvejebringelsesmetodernes forskelle

De to tilvejebringelsesmetoder adskiller sig på en række punkter. Og i forhold til kontraktindgåelse er der også forskel på, om kommunen anvender godkendelsesmodellen eller går udbudsvejen.

Generelt vil metoden have betydning for:

- hvor mange ressourcer, der skal anvendes ved tilvejebringelsen af det frie valg
- hvor mange private leverandører, der samarbejdes med
- hvad der kan samarbejdes med de private leverandører om
- hvordan der afregnes med de private leverandører

2.3.1 Ressourceforbruget

Tilvejebringelsen af borgerens frie valg vil være forbundet med et ressourceforbrug fra kommunens side. Kommunen skal etablere og administrere et samarbejde med mindst en privat leverandør. I øvrigt skal kommunen administrere de krav, der gælder for levering af ydelser i serviceloven, herunder afholde tilsyn.

Kommunens kvalitetsstandard skal indeholde en beskrivelse af det serviceniveau, kommunen har fastsat for hjemmehjælp, herunder en præcis beskrivelse af indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen. Ved fastsættelse af leverandørkrav tager kommunen udgangspunkt i beskrivelsen af hjemmehjælpen i kvalitetsstandardens.

Ved anvendelse af godkendelsesmodellen eller ved udstedelse af fritvalgsbeviser kan samarbejdet mellem kommunen eller borgeren og de private leverandører umiddelbart etableres direkte på baggrund af beskrivelserne i kvalitetsstandardens mv. og en kontrakt henholdsvis et fritvalgsbevis.

Gennemførelse af et udbud betyder, at eksisterende materialer skal omdannes og omstruktureres til et udbudsmateriale. Og måske skal der produceres yderligere materialer. Endelig tager selve udbudsforretningen tid at gennemføre.

I forhold til tidsaspektet er det vurderingen, at der mindst skal afsættes 6 måneder til at gennemføre udbuddet fra forberedelse af processen til kontraktstart. Heri skal bl.a. indregnes tid til opstart for de vindende leverandører – bl.a. så de har tid til at anskaffe biler, overtage medarbejdere mv.

Hvor mange timer, der internt skal bruges på udbuddet er svært at sige noget konkret om, da det afhænger af kommunens kompetencer og erfaringer med udbud samt ønsker til og forestillinger om udbudsprocessen.

Kommunens ressourceforbrug i relation til administration, herunder tilsynsforpligtelsen vil umiddelbart stige med antallet af leverandører.

2.3.2 Antallet af samarbejdspartnere

Ved anvendelse af godkendelsesmodellen indgår kommunen et samarbejde med alle de private leverandører, som søger om godkendelse som leverandør af hjemmehjælpsydelse og som samtidig lever op til kommunens pris- og kvalitetskrav for ydelserne.

Ved udstedelse af fritvalgsbeviser vil antallet af samarbejdspartnere principielt være ubegrænset, idet borgeren kan tilvejebringe det frie valg ved enhver cvr-registreret virksomhed.

Ved gennemførelse af et udbud har kommunen mulighed for at fastsætte, hvor mange leverandører, der skal samarbejdes med.

Når kommunen gennemfører et udbud kan den således - i modsætning til ved anvendelse af en åben godkendelsesordning, godkendelsesmodellen og ved udstedelse af fritvalgsbeviser – sætte en begrænsning på antallet af leverandører.

Godkendelsesmodellen giver dog mulighed for en form for naturlig begrænsning i antallet af leverandører, idet godkendelsen kan forudsætte kompetencer til levering af mere end en ydelse, hvilket mindsker antallet af potentielle leverandører. En godkendelsesordning kan endvidere begrænses, hvis kommunen melder dette ud og opstiller udvælgelseskriterier.

Hvor meget begrænsningen i antallet af leverandører betyder i praksis, afhænger dels af, hvor mange leverandører der inviteres med i udbuddet, dels af hvor mange leverandører, der vil være aktuelle under godkendelsesmodellen eller ved udstedelse af fritvalgsbeviser.

2.3.3 Bredden i samarbejdet

Ved udstedelse af fritvalgsbeviser vil samarbejdet med de private leverandører være begrænset til at vedrøre levering af hjemmehjælpsydelse. Tillige vil den enkelte leverandør måske kun være leverandør til én af ydelserne.

Ved indgåelse af kontrakt kan kommunen vælge frit, hvad samarbejdet skal handle om. Mere konkret kan kommunen frit sammensætte ydelserne i et udbud eller ved brug af godkendelsesmodellen.

Således kan kommunen fx udbyde hjemmehjælpsydelse samlet med henblik på at have én og samme leverandør på alle ydelserne. Kommunen kan også udbyde hjemmehjælpsydelse sammen med andre ydelser på ældreområdet, fx træningen eller et plejecenter – igen med henblik på at have én leverandør til alle ydelser.

På samme vis kan en godkendelse som leverandør i kommunen være relateret til en enkelt såvel som flere ydelser.

HISTORIK: Udbud, der går ud over fritvalgsområdet

Ved ændringen i serviceloven pr. 1. april 2013 fik kommunerne langt større frihed i tilrettelæggelsen af udbuddet af hjemmehjælpen.

Tidligere satte serviceloven en række begrænsninger i forhold til, hvordan udbuddet kunne sammensættes. Eksempelvis måtte kommunen ikke kræve, at leverandører af praktisk hjælp og personlig pleje til hjemmeboende borgere også skulle levere personlig pleje og praktisk hjælp til beboere på plejecentre. Kommunen måtte godt kræve, at en leverandør, der driver et plejecenter i kommunen, også lader sig godkende som leverandør af hjemmehjælp.

Årsagen til ovenstående begrænsning var primært et hensyn til leverandørmarkedet. Typisk

leveres hjemmehjælp af mange mindre virksomheder, som ikke har ressourcer eller kompetencer til fx at drive et plejecenter.

Begrænsningerne eksisterer ikke længere. Det er nu op til kommunen at beslutte, hvilke ydelser et eventuelt udbud skal omfatte.

2.3.4 Afregningsgrundlaget

Begge tilvejebringelsesmetoder kan i princippet betyde en afregning med de private hjemmehjælpsleverandører til markedsprisen såvel som til en pris, der er beregnet på baggrund af de langsigtede gennemsnitlige omkostninger hos den kommunale hjemmehjælp.

Med markedsprisen menes den pris, som et udbud resulterer i.³

Ved udstedelse af fritvalgsbeviser vil de private leverandører blive afregnet til en pris, som svarer til de langsigtede gennemsnitlige kommunale omkostninger, når fritvalgsbeviserne er den eneste metode til tilvejebringelse af det frie valg, men til markedsprisen, når fritvalgsbeviser anvendes supplerende til et udbud. De langsigtede gennemsnitlige kommunale omkostninger benyttes med andre ord alene som afregningsgrundlag, når der ikke er en markedspris.

Når hjemmehjælpsydelse har været udbudt vil de private leverandører blive afregnet med markedsprisen⁴. Anvender kommunen i stedet godkendelsesmodellen vil de langsigtede gennemsnitlige kommunale omkostninger danne grundlaget for afregningen med de private leverandører.

I forbindelse med kontraktindgåelse er det dermed alene udbudsvejen, der med sikkerhed resulterer i en pris, der ligger på niveau med markedsprisen.

Afregningsgrundlaget i forhold til de private leverandører er dermed ikke direkte sammenhængende med tilvejebringelsesmetoden. Imidlertid vil der kun være afregning til markedsprisen, såfremt der har været afholdt et udbud. Dette gælder hvad enten de frie valg tilvejebringes ved udstedelse af fritvalgsbeviser eller ved indgåelse af kontrakt.

2.4 Læs mere

Link til serviceloven (Bekendtgørelse af lov om social service, LBK nr. 254 af 20/03/2014):

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=161883>

³ Markedsprisen afspejler ikke nødvendigvis de omkostninger (eller marginalomkostninger), der er ved at levere ydelsen. Ønsket om at få en kontrakt og fx opnå noget erfaring på markedet kan spille ind på prisdannelsen.

⁴ De ydelser, der er omfattet af udbuddet.

3 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.

3.1 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 sikring af den faglige kvalitet og ressourceforbrug i relation til administration mv.

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 fx hjemmesygeplejen, terapeuter mv. og i forhold til den løbende dokumentation af borgernes tilstand. Og 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 fritvalgsbeviset 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 lokalområdet.

3.2 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 større 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, jf. 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.

3.3 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 mv., når der er tale om et begrænset antal samarbejdspartnere, hvilket er gældende efter et udbud⁵.

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

⁵ Med undtagelse af et udbud indenfor godkendelsesmodellen

3.4 Økonomisk hensyn

En kommune skal generelt sikre økonomisk 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 markedsprisen⁶. Markedsprisen er per 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 blive bedt om at regne på, hvad ydelserne rent faktisk kan leveres 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.

3.5 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 forholdsvist 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 til tilvejebringelse af det frie valg.

Udbud betyder også, at tværfaglige indsatser på ældreområder 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:

⁶ Afhængig af hvilken udbudsmodel der vælges, konkret hvor mange leverandører der inddrages og hvordan de vælges samt kommunens rolle i udbuddet, kan et udbud betyde, at der er forskellige afregningspriser i spil. Og givet at borgerne har frit valg og kan skifte leverandør, er det umuligt på forhånd at vide helt præcist, hvad forbruget vil være. Et udbud betyder dermed lavere budgetsikkerhed end ved anvendelse af godkendelsesmodellen og ved udstedelse af fritvalgsbeviser, idet alle leverandører her afregnes til den samme pris, nemlig den pris, der svarer til kommunens langsigtede gennemsnitlige omkostninger.

- 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. Valg af udbudsmodel gennemgås nærmere i kapitel 4.4.

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

UDDYBENDE: Valg af tilvejebringelsesmetode

Når kommunen skal vælge metode til tilvejebringelse af det frie valg, kan det eventuelt hjælpe i afklaringen at forholde sig til bl.a. følgende spørgsmål:

- Hvad er formålet med samarbejdet med de private leverandører?
 - At opnå en god pris
 - At inddrage private erfaringer i udviklingen af området
 - At give borgeren så frit valg som muligt
 - At sikre høj faglig kvalitet
 - At skabe udvikling og innovation
- Vil opgaven være kommerciel interessant?
 - Har den i sig selv en rimelig volumen, eller vil det være nødvendigt at udbyde andre opgaver sammen med hjemmehjælpen?
 - Vil det være aktuelt at inddrage andre dele af ældreområdet?
- Hvordan ser timepriserne ud i dag?
 - Forventes markedsprisen at ligge lavere?
 - Forventes en eventuel effektiviseringsgevinst at overstige omkostningerne til afholdelse af udbudsforretningen?
- Er der basis for konkurrence?
 - Er der potentielle leverandører eller kan de tiltrækkes?

4 Indgåelse af kontrakt

I indgåelse af en (eller flere) kontrakt(er) ligger, at kommunen efter en annoncering indgår en aftale med en eller flere private leverandører. Annonceringen kan have forskellige former.

Kommunen kan vælge at offentliggøre kvalitets- og priskrav og efterfølgende indgå kontrakt med alle interesserede private leverandører, der matcher kravene, altså anvende ”godkendelsesmodellen”. Kommunen kan også vælge at begrænse godkendelsen.

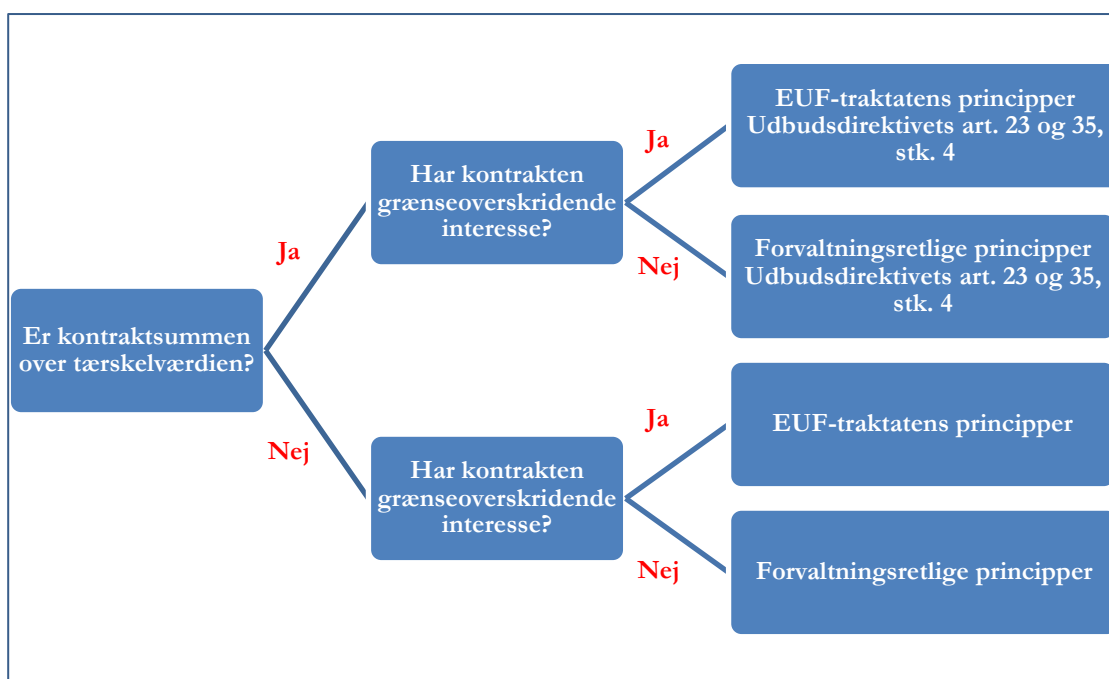
Kommunen kan endelig gå udbudsvejen. Heri ligger, at kommunen på baggrund af et skriftligt udbudsmateriale inviterer private virksomheder til at deltage i konkurrencen om at levere hjemmehjælp i kommunen. Ved et udbud af hjemmehjælp får kommunen mulighed for bl.a. at teste priserne på markedet. Et udbud kaldes også en konkurrenceudsættelse.

4.1 Hvilke regler gælder?

Når der skal indgås en kontrakt med en eller flere private leverandører i forhold til levering af hjemmehjælp, vil kommunen i udgangspunktet være omfattet af:

- Udbudsdirektivet 2004/18/EF (i meget begrænset omfang – kun art. 23 og 35, stk. 4)
- EUF-traktatens principper om gennemsigtighed og ligebehandling (ved klar grænseoverskridende interesse)

Ovenstående betyder, at kommunen i udgangspunktet skal sikre en eller anden form for offentlighed omkring private leverandørers mulighed for at levere hjemmehjælp. Det betyder imidlertid ikke, at kommunen er forpligtet til at følge nogle specifikke udbudsprocedurer. Kommunerne er således ikke forpligtet til at følge udbudsdirektivets detaljerede procedureregler om udvælgelse og tildeling.



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning

De relevante elementer i udbudsdirektivet og traktatprincipperne gennemgås nedenfor.

HISTORIK: Nye regler for udbud og frit valg

Ændringen i serviceloven betød at særreglerne for tilvejebringelse af frit valg blev ophævet. Pr. 1. april 2013 skal kommunen alene overholde de almindeligt gældende udbudsregler, når der skal indgås en kontrakt.

Kommunerne er således blevet væsentligt mere frit stillet i forhold til tidligere.

Kommunen kan bl.a. beslutte:

- At stå uden for et udbud
- Hvilke ydelser, der skal indgå i et udbud

Begge lempelser forventes at bidrage til flere udbud af hjemmehjælpen.

For mange kommuner er det væsentligt af hensyn til fastholdelse af viden og forsyningssikkerhed at bevare den kommunale udførerrolle. Ved de tidligere regler var kommunen kun sikret egen driftsorganisation, hvis kommunen var en af vinderne af udbuddet. Usikkerhedselementet vurderes at have holdt mange kommuner tilbage fra at udbyde hjemmehjælpsydelse.

Mange kommuner har organiseret deres ældrepleje så der arbejdes på tværs af de forskellige indsats, fx hjemmehjælp. Ved de tidligere regler skulle hjemmehjælpen udbydes isoleret fra andre ydelser på ældreområdet og tillige skulle den enkelte hjemmehjælpsydelse udbydes isoleret. Den manglende mulighed for en helhedsorientering i et udbud på ældreområdet vurderes ligeledes at have holdt mange kommuner tilbage fra at udbyde hjemmehjælpsydelserne.

Det skal i øvrigt bemærkes, at pr.1. januar 2013 ophørte forpligtelsen til at annoncere hjemmehjælpsydelser på Udbud.dk. Det skyldes, at hjemmehjælpsydelser karakteriseres som en såkaldt bilag IIB-ydelse, der ikke længere er omfattet af tilbudslovens annonceringspligt.

4.1.1 Udbudsdirektivet

Hjemmehjælpsydelser er ligesom andre ydelser på sundheds- og socialområdet omfattet af bilag IIB i Udbudsdirektivet.

Når der skal indgås en kontrakt vedrørende bilag IIB-ydelser, er kommunen kun underlagt to bestemmelser i udbudsdirektivet, hvis værdien overstiger EU's tærskelværdi på 1.541.715 kr.:

- Artikel 23 (om tekniske specifikationer)
Hjemmehjælpsydelserne skal beskrives ved hjælp af tekniske specifikationer. Heri ligger, at kommunen ikke må opstille krav med det formål at sikre, at en bestemt leverandør vinder

kontrakten. Kravene skal med andre ord give tilbudsgiverne lige muligheder, og må ikke skabe ubegrundede hindringer for konkurrencen.

- Artikel 35, stk. 4 (om meddelelse til EU-Kommissionen om kontraktindgåelse)
Efter valg af leverandør skal kommunen udfylde en ”Bekendtgørelse om indgåede kontrakter” til publicering i EU-Tidende⁷.

UDDYBENDE: Tekniske specifikationer

Kravene til opgaven (de tekniske specifikationer) skal være saglige. Saglighedskravet – og kravet til ligebehandling og konkurrencen - betyder imidlertid ikke, at kommunen skal sænke sine krav for at tilgodese alle potentielle leverandører.

Således kan kommunen godt stille krav, der indebærer, at nogle leverandører udelukkes fra at levere opgaven.

Som et eksempel på saglige, men udelukkende krav, kan nævnes kravet om, at leverandøren skal tilbyde at levere både personlig pleje og praktisk hjælp til hjemmeboende borgere.

Formålet ved et sådan krav kan være at udnytte de synergieffekter, der herved kan opstå, og/eller at højne mulighederne for et udviklings samarbejde med leverandøren.

Kravet kan imidlertid betyde, at der er leverandører, der ikke selv kan byde på opgaven, fordi de kun er i stand til at levere én af ydelserne. Disse leverandører må slå sig sammen med leverandører af personlig pleje, evt. i et konsortium, for at kunne løfte opgaven.

Læs mere

Link til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning i konsortiedannelse:

<http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Publikationer/Dansk/2012/20120408-Vejledning-i-konsortiedannelse?tc=FFD16B39B7494E179F618295403C03F3>

4.1.2 EUF-traktatens principper

Udbud af hjemmehjælp vurderes umiddelbart at have en klar grænseoverskridende interesse, idet der pt. er udenlandske leverandører – navnlig i Norge og Sverige – der er interesserede i det danske marked. Interessen fra udlandet er dog uden tvivl moderat grundet opgavens karakter og da leverandørerne ikke kan garanteres en minimumsomsætning på den indgåede aftale pga. borgerens frie valg. Det grænseoverskridende element afhænger da af opgavens volumen, herunder hvor mange leverandører der skal levere ydelserne, og derved ”deles” om borgerne.

⁷ Dette kan ske elektronisk via SIMAP's hjemmeside.

Når en opgave har grænseoverskridende interesse, skal EUF-traktatens principper om gennemsigtighed og ligebehandling overholdes. Konkret betyder det, at:

- Opgaven skal offentliggøres, så interesserede leverandører kan få mulighed for at finde og byde på opgaven. Selve proceduren for tildelingen af opgaven skal også være gennemsigtig, hvilket fordrer en vis grad af offentlighed.
- Leverandører skal behandles lige i forbindelse med tilbudsprocessen og valg af leverandør.

Kommunen må altså ikke bare udvælge nogen leverandører, den ønsker tilbud fra, eller forfordele på nogen måde. Senere i kapitlet gennemgås hvilke procedurer kommunen kan følge.

Offentliggørelsen af opgaven kan fx ske på kommunens egen hjemmeside eller på mere officielle udbudsplatforme, så som Udbud.dk. Offentliggørelse på udbud.dk har den fordel, at kommunen når bredere ud til potentielle leverandører.

UDDYBENDE: Grænseoverskridende interesse

Det beror på en konkret vurdering, om en opgave har en interesse for virksomheder i andre lande. Ifølge Kommissionens fortolkningsmeddelelse⁸ afhænger det bl.a. af kontraktens genstand og anslåede værdi, de særlige forhold der kendetegner den berørte sektor (markedets størrelse og struktur, handelspraksis osv.), samt det geografiske sted, hvor kontrakten skal udføres.

Følgende spørgsmål kan hjælpe med afklaringen:

- Kontraktens genstand - har opgaven et fagligt indhold, der gør den egnet til at blive løst af udenlandske virksomheder?
- Den anslåede værdi - har opgaven en størrelse og varighed, der gør den interessant for virksomheder i andre lande?
- Det geografiske sted for opgavens udførelse - kan man fx forestille sig, at virksomheder i Tyskland eller Sverige vil være interesserede i opgaven?

Kan der svares ja på et eller flere af ovenstående spørgsmål, trækker det i retning af, at opgaven har en grænseoverskridende interesse.

Læs mere

EU's aktuelle tærskelværdier kan findes på www.udbudsportalen.dk. I 2014 er tærskelværdien for varer og tjenesteydelser knap 1,5 mio. kr. for kommunerne.

⁸ Kommissionens fortolkningsmeddelelse om den fællesskabsret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne (2006/C 179/02)

Link til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om køb af B-tjenesteydelser (2013):
<http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Publikationer/Dansk/2013/20130903-Vejledning-om-koeb-af-btjenesteydelser-3-september-2013?tc=FFD16B39B7494E179F618295403C03F3>

4.2 Godkendelsesmodellen

Godkendelsesmodellen indebærer i udgangspunktet, at kommunen godkender og indgår kontrakt med alle leverandører, der opfylder de af kommunen fastsatte kvalitets- og priskrav og søger om godkendelse.

Kommunen kan imidlertid også begrænse godkendelsen, dvs. udvælge de leverandører, som findes bedst egnet.

Ved en begrænset godkendelse inviterer kommunen interesserede leverandører til at give tilbud inden for en given frist med oplysning om, at leverandørkredsen vil blive begrænset i antal. Kommunen oplyser samtidig sine udvælgelseskriterier og det forventede tidspunkt for sin stillingtagen til de indkomne tilbud.

Det er op til kommunen at beslutte, hvilke ydelser de godkendte leverandører skal kunne levere. Kommunen kan godt tilrettelægge godkendelsesmodellen således, at leverandørerne fx skal være i stand til både at levere personlig pleje og praktisk hjælp for at blive godkendt. Formålet med en sådan anvendelse af modellen kan være at sikre sammenhængen i plejen. Formentlig vil kravet ligeledes indsnævre antallet af potentielle leverandører, der kan og vil søge om godkendelse.

De godkendte private leverandører indgår på lige fod med den kommunale leverandør, som borgerne frit kan vælge mellem. Ved modellen sikres det frie valg, så længe der er leverandører, der ansøger og kan blive godkendt. Omvendt vil der ikke blive konkurrence om navnlig prisen, da det vil være den kommunalt fastsatte pris, som alle leverandører får.

De opstillede kvalitetskrav til leverandørerne skal være saglige, og de må ikke være udformet så de fx diskriminerer bestemte kvalificerede leverandører.

For at sikre gennemsigtighed om hjemmehjælpsydelserne - i tråd med principperne i EU-retten - skal kommunen sikre, at ydelserne offentliggøres i et medie. Det kan være på kommunens egen hjemmeside eller på Fritvalgsdatabasen eller en lignende tilgængelig platform. Oplysninger om hvordan leverandørerne kan søge om godkendelse, kvalitetskravene, hvilke priser, de skal kunne levere til, og hvilke ydelser de skal kunne levere skal fremgå.

4.2.1 Hvordan beregnes prisen under godkendelsesmodellen?

Under godkendelsesmodellen afregnes de private leverandører på baggrund af de gennemsnitlige langsigtede kommunale omkostninger ved at producere og levere tilsvarende ydelse. Formålet med at kigge langsigtet og gennemsnitligt er at undgå svingninger, som udjævnes over år.

Der kan opereres med timepriser eller andre afregningsmodeller, som giver en højere grad af sammenhæng med incitamenter til effektiv drift og som kan give bedre muligheder for at indtænke incitamenter i forhold til rehabilitering. Det kunne fx være en månedspris pr. plejepakke i stil med pladspriser på plejecentre, en bonusmodel for resultatopnåelse mv.

De gennemsnitlige langsigtede kommunale omkostninger inkluderer såvel de direkte som de indirekte omkostninger. Direkte omkostninger er omkostninger, der kan henføres til ydelsen direkte, som fx råvarer, løn, køb af materialer og tjenesteydelser mv. De indirekte omkostninger er overheads - fx andel af fællesomkostninger til lokaler, IT, administration m.v. samt afskrivning og forrentning af kapitalapparatet.

Omvendt skal prisberegningen kun medtage de omkostninger, direkte som indirekte, som har med den opgave, som de private leverandører skal løse, at gøre. Såfremt de private leverandører fx ikke skal varetage uddannelsen af elever på området, skal de omkostninger, der er forbundet med dette naturligvis ikke indgå i beregningen.

Priserne beregnes som udgangspunkt en gang om året, men skal genberegnes, hvis priserne ikke svarer til de gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Det er op til kommunalbestyrelsen at sikre, at der løbende foretages beregninger som klarlægger at omkostningerne stemmer overens med afregningsprisen. De løbende beregninger kan med fordel gøres til en del af den løbende opfølgning på økonomien på området.

Offentliggørelse og efterprøvning af beregninger

Der er ikke nogen særlige krav i relation til offentliggørelse af beregningerne. Adgangen til beregningsgrundlaget følger de almindelige regler for offentlighed i forvaltningen. Kommunen kan imidlertid sagtens vælge af egen drift at offentliggøre beregningerne alligevel. Offentliggørelsen vil formentlig have en god signalværdi i forhold til de private leverandører og modvirke spekulationer og ønsker om at få prisen efterprøvet.

Den pris, som de private leverandører afregnes til, kan godt adskille sig fra den pris kommunen afregner sig selv til. Den kommunale leverandør kan være pålagt flere forpligtelser end den private leverandør. Et eksempel herpå er, som nævnt ovenfor, uddannelse af elever. Langt fra alle kommuner vælger at ligge denne opgave ud til de private leverandører sammen med leveringen af hjemmehjælpsydelse. Følgelig har kommunen i leveringen af hjemmehjælpsydelse en omkostning, som de private leverandører ikke har. Forsyningsforpligtelsen er et andet eksempel på et ansvar, der alene ligger hos kommunen.

Mere generelt gælder, at en prisdifference i udgangspunktet er i orden, hvis den kan begrundes sagligt og ikke er et udtryk for statsstøtte.

Opstår der imidlertid mistanke om overtrædelse af statsstøttereglerne kan forholdet påklages til Konkurrencerådet⁹. Konkurrencerådet kan udstede påbud om, at kommunen skal ophøre med en for lav prisfastsættelse, hvis den udgør konkurrenceforvridende støtte.

⁹ Konkurrencerådet har ansvaret for den overordnede administration af konkurrenceloven. Rådet træffer afgørelser i større sager, og i sager der kan have principiel betydning og danne præcedens i andre sager.

HISTORIK: Godkendelsesmodellen er næsten urørt

Da serviceloven blev ændret pr. 1. april 2013 med hensyn til tilvejebringelsen af det frie valg, var det muligt for kommunerne, at fortsætte med godkendelsesmodellen.

Godkendelsesmodellen er ikke længere reguleret i serviceloven. Udbudsmodellen lever dog op til de almindeligt gældende udbudsregler, og kan opfylde kravet om offentlighed om opgaven. Reguleringer af modellen er underlagt de almindelige udbudsretlige regler.

Ændringen i serviceloven giver således kommunerne mulighed for at fortsætte med at tilvejebringe det frie valg på samme vis, som de hele tiden har gjort, jf. at 97 ud af 98 kommuner anvendte godkendelsesmodellen. Ved fortsat brug af godkendelsesmodellen får kommunerne imidlertid ikke realiseret det potentiale, der forventes at være i de nye regler.

Det skal dog nævnes, at kommunerne tidligere havde pligt til at offentliggøre deres kvalitets- og priskrav i forhold til leverandører på ældreområdet i Fritvalgsdatabasen. Pr. 1. april 2013 er kommunerne ikke længere forpligtet dertil og offentliggørelsen af timepriser mv. kan således foregå på kommunens hjemmeside.

4.3 Udbud

At gå udbudsvejen betyder, at de private virksomheder på baggrund af et skriftligt materiale inviteres til at deltage i konkurrencen om at levere hjemmehjælp i kommunen. Ved et udbud af hjemmehjælp får kommunen mulighed for bl.a. at teste priserne på markedet.

4.3.1 Valg af udbudsmodel

Inden et udbud sættes i gang skal der vælges udbudsmodel. Heri ligger, at følgende spørgsmål skal afklares:

- hvad skal være omfattet af udbuddet?
- hvor mange leverandører skal der inddrages?
- hvordan skal leverandørernes egnethed vurderes?
- hvad skal der konkurreres om?
- hvordan skal leverandørerne vælges?
- hvordan skal borgerne fordeles efter udbud?
- hvordan skal medarbejdere håndteres?
- hvor lang skal kontrakten være?
- hvad skal udbudsmaterialet indeholde?
- hvordan skal udbudsprocessen se ud?

Den indledningsvise strategiske afklaring – valget af udbudsmodel – er nødvendig for overhovedet at kunne tilrettelægge udbuddet og udarbejde et udbudsmateriale. Men sat på spidsen bør den strategiske afklaring faktisk gå forud før beslutningen om udbud. Valget af udbudsmodel er nemlig afgørende for om udbuddet får den ønskede effekt og dermed for om udbud overhovedet er den bedste metode til tilvejebringelse af det frie valg, jf. også kapitel 3.

I mange tilfælde vil forventningen om en effektiviseringsgevinst – ønsket om en skarpere pris – være den primære årsag til at gå udbudsvejen. Eller i alt fald en af årsagerne. Men kommunerne har forskellige forudsætninger.

Langt fra alle kommuner vil kunne opnå en skarpere pris – markedsprisen – bare ved at udbyde hjemmehjælpen. Måske vil udbuddet ikke reelt medføre en reduktion i antallet af leverandører, hvorfor den enkelte leverandør efter udbuddet lander på samme markedsandel som tidligere. Og så er leverandørens motivation for at byde ind med en lavere pris lille. Måske er kommunens timepriser i forvejen så lave at de tangerer markedsprisen. Og så er det tvivlsomt at prisen kan presses mere. Måske er opgaven bare for lille til at have kommerciel interesse. Og så udebliver konkurrenceelementet formentlig helt.

Kommunen bør i valget af udbudsmodel tage udgangspunkt i dens forudsætninger, og overveje, hvilke elementer modellen skal indeholde før udbuddet forventes at få den ønskede effekt. Er en sådan udbudsmodel ikke aktuel, bør det overvejes om udbud overhovedet er vejen.

UDDYBENDE: Kommunens forudsætninger

Når kommunen skal overveje om et udbud af hjemmehjælpen vil have kommerciel interesse, altså være interessant for private leverandører, kan det eventuelt hjælpe at besvare følgende spørgsmål:

- Hvor mange hjemmehjælpstimer leverer de private leverandører i dag?
- Hvor mange hjemmehjælpstimer leveres i alt?
- Hvor mange leverandører leverer til kommunen i dag?
- Hvordan ligger de kommunale timepriser?

Antallet af hjemmehjælpstimer, der leveres af de private leverandører, er interessant fordi det formentlig alene vil være disse timer, der er i spil ved et udbud, hvis kommunen bevarer sin udførerrolle. Det er ikke forventningen, at borgeren skifter holdning til kommunen og fravælger denne som leverandør, blot fordi kommunen har gennemført et udbud.

Imidlertid kan markedsandelene aldrig fastslås med sikkerhed – givet det frie valg.

Læs mere

I regi af de nye regler for tilvejebringelsen af det frie valg assisterede Udbudsportalen i 2013 ca. 30 kommuner i at udarbejde en potentialeafklaring for hjemmehjælpen. Potentialeafklaringerne kan evt. bruges som inspiration og findes på www.udbudsportalen.dk

Hvad skal være omfattet af udbuddet?

Hvilke hjemmehjælpsydelser?

Først og fremmest skal det vurderes, om udbuddet skal omfatte alle hjemmehjælpsydelser eller kun nogle af ydelserne eller eventuelt kun nogle af delydelserne.

I udgangspunktet vil det være en god ide, at holde personlig pleje og praktisk hjælp samlet. Et samlet udbud af personlig pleje og praktisk hjælp er med til at give opgaven volumen. Desuden kan det give synergi ydelserne i mellem. Men det afhænger naturligvis også af, hvordan opgaven er organiseret i kommunen.

Personlig pleje og praktisk hjælp leveres i mange kommuner – og hos mange private leverandører i øvrigt – af det samme personale. De typiske forklaringer herpå er optimal ressourceudnyttelse og/eller et fokus på rehabilitering.

I nogle kommuner er ydelserne imidlertid adskilt. Det er typisk, når der kan genereres egentlig stordriftsfordele herved, fx ved at etablere rengøringscentre.

I en del kommuner er delydelserne indkøb og tøjvask adskilt fra praktisk hjælp i øvrigt – rengøring. Her er der enten fundet individuelle ordninger eller en samlet ordning. Begge ydelser drejer sig i vid udstrækning om logistik.

Umiddelbart synes der at være mindre synergi i at have madservice med i samme udbud som personlig pleje og praktisk hjælp. Der er ingen leverandører på det danske marked, der uden at benytte

underleverandører, er i stand til at levere alle tre ydelser. Og så giver det formentlig mere mening at udbyde ydelsen for sig selv. Eller at anvende en af de andre metoder her.

Eksempler på kombinationer af ydelser i udbud på fritvalgsområdet:

- Praktisk hjælp og personlig pleje
- Madservice
- Rengøring
- Personlig pleje og rengøring
- Tøjvask og indkøb

HISTORIK: Ydeleskategorier og afregning i timepris

Med ændringen i serviceloven pr. 1. april 2013 er fritvalgsområdet ikke længere underlagt særregler for tilvejebringelse af frit valg. Det betyder også, at der ikke er specielle udbudsmodeller, som kommunen skal bruge ved etablering af det frie valg. Kommunerne har med andre ord frit procedurevalg.

Dette betyder samtidig, at der ikke længere er krav om at afregne i timepriser eller kategorisere ydelserne som henholdsvis praktisk hjælp, personlig pleje og madservice.

Det er således muligt for kommunen fx at afregne med de private leverandører i forhold til pakker. Ligeså er det muligt fx at opdele personlig pleje-timerne i komplekse og lette timer.

Med de nye frihedsgrader kan kommunerne tilpasse fritvalgsområdet til sådan som ældreområdet tænkes i øvrigt.

Andet end hjemmehjælpsydelser?

Dernæst skal det vurderes om udbuddet skal omfatte andre dele af ældreområdet.

At inddrage andre ydelser på ældreområdet i udbuddet af hjemmehjælpen kan have flere formål. For det første er det med til at give opgaven noget volumen og tillige at give leverandørerne et sikkert indtjeningsgrundlag. Det er alene hjemmehjælp, der er forbundet med noget usikkerhed i indtjeningsgrundlaget, givet det frie valg. Dernæst kan det være en måde at tage højde for tværgående indsatser.

Hvad der giver bedst mening i den enkelte kommune afhænger af, hvordan ældreområdet er organiseret. Er der fx et tæt samarbejde mellem hjemmehjælpen og hjemmesygeplejen, kan det i mange tilfælde give mening, at hjemmesygeplejen udbydes sammen med hjemmehjælpen. Leveres der fx mad til hjemmeboende borgere fra det samme køkken, som leverer mad til beboere på plejecentrene, kan det give god mening at udbyde madordningerne samlet.

Eksempler på kombinationer af opgaver i udbud på ældreområdet:

- Personlig pleje og praktisk hjælp til borgere i eget hjem og driften af et eller flere plejecentre
- Personlig pleje og praktisk hjælp til borgere i eget hjem og træning
- Madservice og madordninger i øvrigt (plejecentre, skoler og øvrige institutioner)
- Tøjvask for hjemmeboende og i resten af kommunen (på institutioner mv.)
- Personlig pleje, hjemmesygepleje samt delegeret sygepleje

Konsekvensen af at udbyde andre ydelser sammen med hjemmehjælpen eller at samle hjemmehjælpsydelse i øvrigt er, at det stiller større krav til de private leverandører. Det kan betyde, at små og mindre leverandører ikke kan løfte opgaven alene og er nødsaget til at slå sig sammen med andre leverandører, evt. via et konsortium, for at kunne byde på opgaven.

Hvilken rolle i udbuddet skal kommunen have?

Det skal også besluttes, hvilken rolle kommunen skal have i udbuddet. Helt overordnet kan kommunen vælge, at:

- stå uden for udbuddet og fortsætte som leverandør
- trække sig som leverandør så de kommunale timer af hjemmehjælp er i spil
- være en del af konkurrencen om opgaven og byde ind via et kontrolbud

En beslutning om at stå uden for udbuddet kan fx være begrundet i et hensyn til forsyningssikkerheden og fastholdelse af viden. At stå uden for udbuddet bør dog ikke være en beslutning kommunen tager pr. automatik af disse årsager.

Kommunen vil efter et udbud stadig have myndighedsrollen, dvs. bl.a. tilsynet og visitationen. I nogle tilfælde vil dette være nok til at fastholde viden om området.

Og kommunen kan selv gøre sit til ved fastsættelsen af kravene til leverandøren, at der ikke efter endt udbud indgås kontrakt med økonomisk ustabile private leverandører, så risikoen for en konkurs er minimeret. Kommunen kan i øvrigt vælge at samarbejde med mere end to private leverandører om hjemmehjælpsydelsen, så området er mindre sårbart.

Hvis kommunen fortsætter som leverandør, vil det i udgangspunktet alene være de private timer der udbydes. At kommunen trækker sig som leverandør har – ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt – den fordel, at opgavens volumen bliver større. De kommunale hjemmehjælpstimer er følgelig i spil i konkurrencen. Umiddelbart vil det gøre opgaven mere attraktiv for leverandørerne at byde på.

Vælger kommunen at byde ind via et kontrolbud, vil den kommunale leverandør fortsætte som leverandør, hvis den ”vinder” opgaven. Hvis kommunen ikke vinder via kontrolbuddet, vil den derimod skulle trække sig som leverandør. I denne situation testes det således, om det er den kommunale eller den private leverandør, der løser opgaven bedst og billigst.

SUPPLERENDE: Kontrolbud

Der er opstillet fastsatte regler for, hvordan et kontrolbud skal udarbejdes.

Reglerne skal bl.a. sikre, at kontrolbuddet udarbejdes på samme vilkår som eksterne bud og som specificeret i udbudsmaterialet, så de kan sammenlignes med eksterne tilbud.

Generelt gælder, at kommunen skal tage udgangspunkt i de langsigtede gennemsnitlige omkostninger ved beregning af et kontrolbud.

Herudover skal kommunen sikre, at der ikke indgår nogen medarbejdere i vurderingen af tilbuddene, som har medvirket til udarbejdelse af kontrolbuddet.

Reglerne for kontrolbud findes i kontrolbudsbekendtgørelsen. Bekendtgørelsen indeholder regler for kommunernes beregning og afgivelse af kontrolbud.

Bekendtgørelsen regulerer derimod ikke, om kommunen har pligt til at udbyde en opgave, og om kommunen kan annullere et udbud for i stedet at tildele kontrakten til en intern enhed. Adgangen hertil følger i stedet af EU-udbudsretten og de forvaltningsretlige principper.

I udbudsretlig forstand er et kontrolbud ikke et egentligt tilbud, men blot en teknik til brug for kommunens vurdering af, om det er hensigtsmæssigt at overdrage opgaven til en ekstern enhed.

Efter udbudsreglerne har kommunen derfor ikke pligt til at udarbejde et kontrolbud i forbindelse med et udbud, herunder hvor kommunen ønsker at varetage en del af opgaven selv. Efter udbudsreglerne har kommunen heller ikke pligt til at overlade en udbudt opgave til en ekstern leverandør, hvor kommunen ikke selv afgiver det bedste tilbud, når udbuddet blot lovligt kan annulleres.

Derimod kan kommunen som følge af de forvaltningsretlige principper være forpligtet til at udarbejde et kontrolbud, samt overdrage en udbudt opgave til en ekstern enhed, hvor kommunen ikke selv afgiver det bedste tilbud.

Endelig skal det besluttes, om hjemmehjælpsydelse i hele kommunen skal i spil – eller om der skal afgrænses til et eller flere distrikter eller områder.

For nogle kommuner vil det være ønsket at afprøve udbud i en mindre del af kommunen før hjemmehjælpen udbydes i hele kommunen.

Et geografisk afgrænset udbud åbner op for flere scenarier i forhold til kommunens rolle. Fx kan kommunen vælge, at den forsat vil være leverandør i nogle distrikter, mens den trækker sig i andre. Eller at kommunen alene udbyder ét distrikt, men hvor den byder ind med et kontrolbud.

EKSEMPEL: Holbæk Kommune, som gennemførte deres udbud af hjemmehjælpen mv. under de for udbudstidspunktet gældende regler i serviceloven.

Holbæk Kommune udbød i efteråret 2012 et hjemmehjælpsdistrikt samt et plejecenter. Udbuddet var opdelt i to delaftaler, så det var op til leverandørerne, hvorvidt de ville byde på en af opgaverne eller begge.

Holbæk Kommune bød selv ind med et kontrolbud på hver af de to opgaver, for således at give medarbejderne mulighed for at videreføre den kommunale leverandør, hvis de kunne løfte opgaven bedre og billigere på baggrund af de opstillede krav.

Holbæk Kommune nedsatte to arbejdsgrupper – uafhængigt af gruppen, der udarbejdede udbudsmaterialet – der stod i spidsen for at udarbejde kontrolbuddene. I arbejdsgruppen var bl.a. ledere og medarbejdere fra henholdsvis hjemmehjælpsdistriktet og det berørte plejecenter.

Efter gældende regler ville Holbæk Kommune kunne samle udbuddet af hjemmehjælp og plejecentret i ét udbud.

EKSEMPEL: Gribskov Kommune, som i 2013-2014 gennemførte det hidtil største udbud af velfærdsydelser i Danmark.

Gribskov Kommune kårede i marts 2014 vinderne af et samlet udbud af drift af fem plejecentre, drift af to sociale botilbud, levering af socialpædagogiske ydelser til borgere bosat uden for botilbuddene, drift af et center for midlertidigt ophold, levering af hjemmehjælp til hjemmeboende borgere, levering af hjemmesygepleje og træning og drift af genoptræningscenter.

Leverandørerne skal deltage i et udviklingspartnerskab med kommunen og andre samarbejdspartnere.

Elementer i samarbejdet er at sikre fx færre genindlæggelser på sygehusene, øget selvhjulpenerhed, større værdighed og øget livskvalitet hos borgerne bl.a. ved brug af velfærdsteknologi¹⁰.

Læs mere

Link til de nærmere regler for beregning og udarbejdelse af kontrolbud (BEK nr. 607 af 24/06/2008):
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=120444>

Link til vejledningen til bekendtgørelsen (VEJ nr. 32 af 24/06/2008):
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=120447>

¹⁰ Gribskov Kommunes hjemmeside.

<http://www.gribskov.dk/gribskov/web.nsf/35e5df75d22084e0c1256e3700524c65/d890e746d9358d8dc1257af4002d2992?OpenDocument>

Hvor mange leverandører skal inddrages?

I forbindelse med et udbud skal kommunen beslutte, hvor mange leverandører, der skal samarbejdes med efter endt udbud.

Dette bør være genstand for grundige overvejelser. Hvis kommunen står uden for et udbud af hjemmehjælpen og fortsætter som leverandør er det reelt tilstrækkeligt at vælge én privat leverandør til levering af hjemmehjælpsydelse.

Et begrænset antal giver alt andet lige leverandørerne en udsigt til et større kundegrundlag, end hvis de skal ”kæmpe” om borgerne med et stort antal leverandører. Omvendt vil et mindre antal begrænse borgernes frie valg, og kan betyde, at leverandører, der er interesseret i at levere til kommunen ikke kommer til det.

At beslutte, hvor mange leverandører, der skal inddrages er således en afvejning af skarpe priser over for omfanget af borgernes valgfrihed og hensynet til små og mindre virksomheder.

Borgernes mulighed for at vælge mellem mange leverandører vil gøre opgaven mindre attraktiv for mange private leverandører pga. den manglende sikkerhed i kundegrundlaget. Det vil forventeligt afspejle sig i prisen. Omvendt vil det formentligt åbne dørene for små virksomheder.

Ved et udbud, der omfatter flere ydelser, er det op til kommunen at beslutte, om leverandøren skal kunne levere flere ydelser, eller om man vil dele udbuddet op i flere delaftaler, som leverandøren kan byde på. Omfatter udbuddet fx personlig pleje og praktisk hjælp kan kommunen via et udbud finde enten én leverandør, der kan levere begge ydelser, eller én leverandør til hver af ydelserne.

HISTORIK: Antallet af leverandører er frit

Ændringen i serviceloven, der trådte i kraft den 1. april 2013, bevirkede at reglerne for kommunernes valg af leverandør blev lempet.

Tidligere indeholdt serviceloven regler for, hvor mange leverandører, der kunne findes via et udbud. Bl.a. skulle der ved udbud af personlig pleje og praktisk hjælp findes mellem to og fem leverandører. Disse regler gælder ikke længere.

Det står således kommunen frit for at beslutte, hvor mange leverandører, den ønsker at indgå kontrakt med efter et udbud.

Afslutningsvist skal det bemærkes, at kommunen reelt også har muligheden for at vælge én leverandør via udbuddet, og give øvrige leverandører lov til at blive godkendt som leverandør, hvis de kan matche vinderens pris og i øvrigt leve op til de fastsatte krav. Altså at gennemføre et udbud, hvor der reelt ikke er besluttet, hvor mange leverandører, der skal samarbejdes med. Hvor der ikke er sat en øvre grænse, om man vil.

Modellen hedder ”udbud inden for godkendelsesmodellen”, og er en af de modeller, der tidligere var beskrevet i serviceloven.

”Udbud indenfor godkendelsesmodellen” er i og for sig lig med godkendelsesmodellen – blot ligger hovedleverandørrollen ikke længere ved kommunen, men ved den private leverandør, der vinder udbuddet.

På den ene side kombinerer modellen nogle fordele fra udbudsvejen og godkendelsesmodellen, idet opgaven konkurrenceudsættes, samtidig med at borgerens frie valg er så udstrakt som muligt. I praktisk har modellen dog vist sig at være forbundet med nogle uhensigtsmæssigheder.

Af hensyn til borgerne – for at forstyrre dem mindst muligt – får leverandører, der før udbuddet er godkendt af kommunen, lov til at fortsætte som leverandører under udbudsprocessen. Vinderen af udbuddet får derfor ikke nogen form for forrang over borgerene og leverandørernes incitament for at byde en med en skarp pris for at vinde er da mindre stort.

I øvrigt vil mange leverandører formentlig afstå fra at give tilbud i forbindelse med udbuddet. Leverandørerne kan blot afvente og se om den pris, ”vinderen” tilbyder, er god – og så søge om at blive godkendt. Modellen skaber derfor heller ikke et særligt stort incitament til konkurrence.

Generelt forventes leverandørerne alene at byde ind med en skarp pris, hvis de har en vis opgavevolumen i udsigt, og hvis der er ”kamp” om pladserne.

Hvordan skal leverandørernes egnethed vurderes?

For at vurdere om leverandørerne er egnede til at levere hjemmehjælp i kommunen, skal der opstilles nogle udvælgelseskriterier.

Egnethedsvurderingen kan forgå for sig selv inden leverandørerne bliver bedt om at lave et tilbud – ved en prækvalifikation – eller når leverandørernes tilbud i øvrigt vurderes.

Ved udbud af hjemmehjælp er der ikke regler for hvilke udvælgelseskriterier, der kan opstilles – som der fx er ved EU-udbud. Det står derfor kommunen relativt frit for hvilke forhold, der skal indgå i vurderingen.

Ved EU-udbud gælder det, at udvælgelseskriterier (i modsætning til de kriterier, der sættes i relation til tildelingen) skal rette sig mod selve leverandøren og ikke den opgaveløsning, som leverandøren tilbyder. Denne skelnen behøver der ikke nødvendigvis være ved udbud af hjemmehjælpsydelse.

Udvælgelseskriterierne skal dog være objektive og ikke-diskriminerende. Det betyder bl.a., at kriterierne skal anvendes ens i forhold til alle leverandører, og at der ikke sker en usaglig favorisering af enkelte leverandører.

Der bør desuden ikke blive opstillet så mange udvælgelseskriterier, at egnede leverandører udelukkes. Der er ingen grund til at bede leverandørerne om at bruge ressourcer på at dokumentere

en række forhold, der reelt ikke har betydning for deres egnethed. Og der er heller ingen grund til at kommunen bruger ressourcer på at vurdere sådanne forhold.

Omvendt skal der opstilles tilstrækkeligt med kriterier, så der reelt kan finde en udvælgelse sted. Ligeledes skal udvælgelseskriterierne være formuleret klart og præcist så kommunen ikke spilder egen og leverandørernes tid og ressourcer.

Udvælgelseskriterier der retter sig mod selve leverandøren opdeles typisk i tre kategorier:

- personlige forhold
- økonomisk formåen
- teknisk kapacitet

Udvælgelseskriterier kan følges af nogle mindstekrav til egnetheden. Mindstekrav er ufravigelige krav, som leverandørerne skal leve op til for at komme i betragtning til at give tilbud på opgaven. Det kan fx være krav om, at leverandørerne har en omsætning af en vis størrelse, at de kan dokumentere et bestemt antal referencer med lignende opgaver, at medarbejderne har visse kvalifikationer mv.

Fordelen ved at lade udvælgelseskriterierne følges af nogle mindstekrav er, at det bliver lettere at udvælge egnede leverandører og at afvise uegnede leverandører. Niveaue for mindstekravene skal dog overvejes nøje, så de ikke bruges til at udelukke i øvrigt velkvalificerede leverandører.

Nedenfor gennemgås nogle konkrete udvælgelseskriterier, som kan være aktuelle ved udbud af hjemmehjælp.

Kriterierne er blot forslag og til inspiration. Kommunen bør grundligt overveje, hvilke kriterier den vælger, og om nedenstående kriterier er relevante i det konkrete tilfælde samt om andre kriterier vil være mere oplagte. For eksempel kan kommunen anvende kriterier, der sigter mod en bred konkurrence og krav, der sigter på at give et forskelligartet udbud af ydelser for modtagere af hjemmehjælp at vælge imellem.

Endelig anbefales det, at kommunen har en dialog med markedet om relevante kriterier mv.

Personlige forhold

- **Gæld til det offentlige**

Kommunen kan vælge at kræve, at leverandøren ikke har en ubetalt forfalden gæld til det offentlige på mere end 100.000 kr.

Kommunen kan herfor bede tilbudsgiverne om at afgive en tro- og loveerklæring om ubetalt forfalden gæld til det offentlige. Erklæringen kan med fordel vedlægges som en skabelon til prækvalifikations- eller udbudsmaterialet, som tilbudsgiverne blot skal udfylde og indsende.

Kommunen har ikke ved udbud af hjemmehjælpsydelser pligt til at stille krav i forhold til ubetalt forfalden gæld til det offentlige. Flere kommuner anvender imidlertid kravet som standard. Det skal vurderes om det udsætter tilbudsgiverne for unødigt ressourceforbrug at stille kravet.

- **Artikel 45, stk. 1 og 2**

Kommunen kan desuden vælge at kræve, at leverandørerne ikke er omfattet af de udelukkelsesgrunde, som er oplyst i udbudsdirektivets artikel 45, stk. 1 og 2.

De vedrører bl.a. forhold om deltagelse i kriminel organisation, konkurs, strafbare forhold og forpligtelser med hensyn til betaling af skatter og afgifter. Leverandørerne dokumenterer det ved at indsende en tro- og loveerklæring. For de vindende leverandører vil man typisk bede om en serviceattest fra Erhvervsstyrelsen, som bekræfter oplysningerne i tro- og loveerklæringen.

Kommunen har ikke pligt til at kræve dokumentation for artikel 45, stk. 1 og 2 forhold. Fordelen ved det kan imidlertid være, at man sikrer, at der ikke indgås kontrakt med en leverandør, der fx er begæret konkurs. Ulempen for de vindende leverandører kan være arbejdet med at indhente en serviceattest fra Erhvervsstyrelsen. Attesten tager et par uger at få udarbejdet og koster 750 kr.

Økonomisk formåen

Kommunen har forskellige muligheder for at sikre den økonomiske formåen.

- **Årsregnskaber eller økonomiske nøgletal**

Det anbefales, at bede om nøgletal frem for årsregnskaber. Beder man om årsregnskaber, skal man i hvert fald vide, hvad man reelt vil se efter i regnskaberne, og hvad leverandørerne kan blive udelukket på grundlag af.

Typiske nøgletal er omsætning, resultat og soliditetsgrad. For at nøgletallene reelt får en betydning i prækvalifikationen, bør de suppleres af mindstekrav. Det kan dog være vanskeligt at vurdere, hvad mindstekrav til fx omsætning og resultat skal være, da man kan komme til at udelukke mindre leverandører, der reelt kan løse opgaven. Flere kommuner kræver i stedet oplysninger om soliditetsgraden, og stiller evt. et mindstekrav hertil. Det kan være oplagt at få leverandørernes input til dette.

- **Erhvervsansvarsforsikring**

Af andre økonomiske forhold har kommunen fx mulighed for at kræve erklæring om eller dokumentation for erhvervsansvarsforsikring, fx i form af kopi af police.

Teknisk kapacitet

Teknisk kapacitet kaldes også faglig formåen.

- **Erfaring med hjemmehjælp**

Ved udbud af serviceopgaver er et typisk udvælgelseskræterium leverandørenes erfaringer med lignende opgaver. Dette for at sikre, at der i sidste ende indgås kontrakt med

leverandører, der har erfaring med opgaven. Hvis udbuddet vedrører flere ydelser (fx personlig pleje og praktisk hjælp) skal det vurderes, om der skal være erfaring med levering af alle ydelser, eller om en enkelt er nok.

Det anbefales, at der stilles mindstekrav til leverandørernes erfaring. Et mindstekrav kan fx være, at leverandøren kan dokumentere mindst to referencer inden for de seneste tre år. Stilles der ikke mindstekrav til antal referencer anses leverandører, der kan dokumentere én reference, i udgangspunktet som egnede. Der bør dog ikke stilles uforholdsmæssige store krav til referencer, da det kan udelukke mindre eller nystartede leverandører, som reelt er egnede til at løse opgaven

Omvendt kan kravet jo netop bruges til at sortere nye fra – hvis ønsket er at samarbejde med leverandører, der har mange års erfaring med området.

- **Uddannelsesmæssige kvalifikationer**

Medarbejdernes uddannelsesmæssige kvalifikationer er også et almindeligt anvendt kriterium ved udbud af serviceydelser.

Kravet kan fx formuleres, så leverandørerne skal dokumentere, at [x] procent af medarbejderne er uddannet social- og sundhedsassistent, hvor [x] således er mindstekravet.

- **Egenkontrol**

Kommunen kan eventuelt bede leverandørerne om at beskrive deres egenkontrol. Kriteriet signalerer, at kommunen gerne vil samarbejde med leverandører, som har styr på de forskellige arbejdsgange og processer. Og formentlig vil kriteriet bidrage til, at kommunen får udvalgt nogle seriøse leverandører.

- **Sygefravær eller medarbejderomsætning**

Kommunen kan også kræve dokumentation for sygefraværet blandt plejepersonalet eller medarbejderomsætningen.

Kriteriet bør følges af et mindstekrav for et procentvist acceptabelt fravær/medarbejderomsætning, som kan være inspireret af kommunens eget niveau. Og en beregningsmetode bør oplyses.

Kriteriet signalerer, at medarbejdertrivslen vurderes højt.

Udvælgelse blandt flere egnede leverandører

Hvis egnethedsvurderingen sker ved en prækvalifikation er det desuden nødvendigt at vurdere, hvordan der vælges mellem leverandørerne, hvis flere end det antal, der skal prækvalificeres, viser sig at være egnede/leve op til mindstekravene.

Dette kan evt. gøres ved et nyt objektivi kriterium – fx et ønske om, at prækvalificere et repræsentativt udsnit af markedet.

Det kan også gøres ved en form for rangordning af leverandørerne på baggrund af et eller flere af udvælgelseskriterierne. Her er det væsentligt, at skelne mellem de kriterier, hvor mindstekravet er nok – og de, hvor overopfyldelse af kravet vurderes at være positivt.

EKSEMPEL: Hillerød Kommune, som igangsatte et udbud af personlig pleje og praktisk hjælp i februar 2014.

Hillerød Kommune ønsker at indgå samarbejde med to leverandører, der har erfaringer fra lignende opgaver.

Kommunen har indledt udbudsprocessen med en prækvalifikationsrunde, hvor op til fem virksomheder inviteres til at afgive tilbud.

I forbindelse med prækvalifikationen kræver kommunen bl.a. at leverandørerne har relevante, betydelige og nyere erfaringer med levering af ydelse af praktisk hjælp i dagtimerne og personlig pleje til hjemmeboende borgere fordelt over hele døgnet.

Virksomhedernes tekniske formåen – erfaringerne – ligger ligeledes til grund, hvis mere end fem egnede virksomheder anmoder om prækvalifikation.

Læs mere

Link til eksempel på tro- og loveerklæringer: <http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Tro-og-love-erklæringer/>

Hvad skal der konkurreres om?

Ved udbud af hjemmehjælpsydelse er kommunen frit stillet i forhold til valg af tildelingskriterium. Kommunen kan vælge at bruge et af de to kriterier, der anvendes ved EU-udbud og udbud/annoncering efter tilbudsloven, men kommunen kan også vælge et tredje kriterium – med eller uden økonomisk indhold - som den finder nødvendig og relevant.

En kontrakt kan således tildeles på baggrund af:

- laveste pris
- økonomisk mest fordelagtige tilbud
- kriterium, som findes nødvendigt og relevant

En konkurrence om ”laveste pris” kan give god mening i situationer, hvor alt hvad der kræves af leverandøren, fx opgaveløsning, medarbejderforhold og sikring af kvalitet, er fastsat i detaljer – og kommunen ikke har en interesse i at betale for ”overlevering” eller ønsker noget ekstra i forbindelse med levering af opgaven i øvrigt. At opfatte tildelingskriteriet ”laveste pris” som et signal om at kvaliteten er ligegyldig for kommunen er således en fejlslutning – der skabes blot ikke konkurrence om de kvalitative elementer, når dette kriterium anvendes.

I forhold til hjemmehjælp er kravene til ydelserne fastsat i kvalitetstandarderne, som er politisk vedtaget. Reelt har politikerne således besluttet, hvilket serviceniveau, der skal være i kommunen for hjemmehjælp. Motivet for gennemførelse af et udbud kan da blot være at opnå den bedste pris. Følgelig vil det være tilstrækkeligt med tildelingskriteriet ”laveste pris”.

Der kan imidlertid være andre kvalitative forhold end kvaliteten ved ydelsen, som beskrevet i kvalitetsstandard, som kan være relevante at inddrage i konkurrencen. Det kan både dreje sig om forhold, der ikke er beskrevet tilstrækkeligt i kvalitetsstandard og om andre aspekter. Eksempelvis kan det være, at kvalitetsstandard alene fastslår, hvad der skal leveres, men ikke nærmere angiver hvordan – og at kommunen, ud fra en holdning om at nogle leveringsmetoder er bedre end andre, gerne vil have at leverandørerne konkurrerer om dette. Det kan også være, at kommunen har et ønske om at etablere et udviklingssamarbejde med leverandørerne, men ikke helt har lagt sig fast på hvordan dette skal foregå – og derfor inddrager samarbejdsformer i konkurrencen.

Hvorvidt det er ”økonomisk mest fordelagtige tilbud” eller et andet kriterium, der bør tages i brug vil afhænge af de konkrete ønsker og bero på en konkret vurdering. Derimod vil tildelingskriteriet ”laveste pris” ikke være anvendeligt.

Ved tildelingskriteriet ”økonomisk mest fordelagtige tilbud” konkurreres der dels om prisen, dels om nogle kvalitative forhold. Formelt taler man om, at der til tildelingskriteriet hører underkriteriet pris og en række kvalitative underkriterier og evt. delkriterier til disse.

Hvis kommunen finder et andet kriterium end ”økonomisk mest fordelagtige tilbud” nødvendigt eller relevant kan det være med eller uden økonomisk indhold. Det valgte kriterium skal blot være sagligt, objektivt og ikke-diskriminerende, og dermed egnet til at identificere det bedste tilbud.

Ved udbud af hjemmehjælpsydelse er der således åbent op for afholdelse af udbud uden konkurrence om pris (eller anden økonomi) overhovedet.

Tildelingskriteriet ”økonomisk mest fordelagtige tilbud” er til dato det mest anvendte ved udbud af hjemmehjælpsydelse.

EKSEMPEL:

Inspireret af Vejle Kommune, som ultimo 2013 afsluttede et udbud af personlig pleje og praktisk hjælp.

Tildelingskriterium: Økonomisk mest fordelagtige tilbud

Underkriterium: Håndtering

Delkriterium: Sikring af overgange

Sikring af overgange

Det er vigtigt for ordregiver, at leverandørskiftet foregår med så få gener og så trygt for borgerne som overhovedet muligt.

- **Tilbudsgiveren skal beskrive, hvorledes tilbudsgiveren vil tilrettelægge overtagelsen af opgaven**

Det vægtes positivt, at tilbudsgiverens planlægning sikrer, at få alle nye borgere lagt på ruter, disponeret mv., to uger inden driftsstart.

Læs mere

Link til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning i køb af B-tjenesteydelser (2013):
<http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Publikationer/Dansk/2013/20130903-Vejledning-om-koeb-af-btjenesteydelser-3-september-2013?tc=FFD16B39B7494E179F618295403C03F3>

Hvordan skal leverandørerne vælges?

Udbud, der involverer mere end én privat leverandør, kan foretages på to måder:

- Kommunen kan kåre vinderen af udbuddet og efterfølgende vælge de resterende leverandører på samme vilkår som vinderen
- Kommunen kan vælge leverandørerne samtidig

Valg af én vinder

Den første måde indebærer, at kommunen via udbuddet finder én vinder. Den pris, som udbudsprocessen resulterer i, bliver afregningsprisen for de leverandører, der efterfølgende vælges. Dvs. hvis øvrige leverandører vil levere ydelsen, skal de acceptere at levere til vinderens pris.

Fordelen ved denne måde er, at der skabes stor budgetsikkerhed for kommunen, da prisen er den samme uanset leverandør.

Imidlertid giver måden formentlig kun mening i praksis ved brug af tildelingskriteriet ”laveste pris”. Såfremt der har været konkurreret om andre ting end prisen, skal de leverandører, der vælges efter vinderen, nemlig ud over at matche vinderens pris også matche vinderens løsningsforslag i relation til de kvalitative kriterier. Og det vurderes at være vanskeligt at godtgøre, hvordan andre leverandører kan levere til, hvad der svarer til vinderens ”økonomiske mest fordelagtige tilbud”.

Og der er i øvrigt andre uhensigtsmæssigheder forbundet med måden. Hvis der skal være et motiv for leverandørerne til at byde ind med en skarp pris for at blive vinderen kræver det, at kommunen foretager tildelingen af to omgange. Først kåres vinderen og der indgås kontrakt med denne – og efterfølgende indgås kontrakt med de andre leverandører. Imidlertid er dette hverken optimalt for borgerne eller medarbejderne. Kommunen vil være nødsaget til at tilbyde borgerne fritvalgsbeviser i perioden, hvor kommunen kun har indgået kontrakt med vinderen, således at det frie valg tilvejebringes (med mindre kommunen står uden for udbuddet). I forhold til medarbejderne skal disse, hvis der er tale om virksomhedsoverdragelse, også indstille sig på ændringer to gange.

Leverandører vælges samtidig

Ved den anden måde vælges alle leverandørerne samtidig. Der vil være en afregningspris for hver af leverandørerne, baseret på den pågældende leverandørs pristilbud.

Ved tildelingskriteriet ”laveste pris” vil leverandøren, der bliver nummer to i konkurrencen, have budt ind med en pris, der er højere end nummer ét. Ved ”økonomisk mest fordelagtige tilbud” vil

underkriteriernes vægtning have indflydelse på, hvilken af leverandørerne, der afregnes til den højeste pris.

Hvor skarp en konkurrence, der bliver om opgaven, afhænger derfor bl.a. af antallet af leverandører, kommunen vil indgå kontrakt med. Hvis leverandørerne skal kæmpe om fx to pladser, vil det alt andet lige kunne give en mere intens konkurrence, end hvis de blot skal sikre, at de er blandt de fx fem bedste.

SUPPLERENDE: Kan effektiviseringsgevinsten være for stor?

Et udbud med en effektiviseringsgevinst til følge vil, med mindre kommunen har trukket sig som leverandør, betyde, at der er mindst to afregningspriser i spil i kommunen – en kommunal og en (eller flere) privat(e), hvor den kommunale vil være den højeste.

Der kan være flere årsager til, at den kommunale leverandørs pris er højere end markedsprisen, altså den pris den private leverandør byder ind med. Grundlæggende har kommunen og den private leverandør forskellige forudsætninger. Som eksempler herpå kan nævnes:

- at kommunen har en forsyningsforpligtelse, som den private leverandør ikke har
- at kommunen ikke har mulighed for at sælge ydelser på det private marked, hvilket den private leverandør har
- at kommunen formentlig vil blive overgået af flere private leverandører i forhold til stordriftsfordele – og kommunen har heller ikke af taktiske årsager¹¹ mulighed for at levere til en pris, der ligger under de langsigtede gennemsigtige omkostninger

En forskel i afregningsprisen for henholdsvis den kommunale og den private leverandør er således på sin vis helt naturlig.

Afviger den kommunale timepris markant fra de private leverandørers pris, er det en imidlertid god ide at undersøge, om der er en saglig grund hertil, fx en af ovenstående. Er dette ikke tilfældet, er det oplagt at undersøge, hvilke tiltag, der kan nedbringe den kommunale pris.

Hvordan håndteres borgernes frie valg efter et udbud?

Et væsentligt forhold i relation til konkurrenceelementet er, om og hvordan borgerne, der er visiteret til hjemmehjælp, skal orienteres om deres valgmuligheder efter endt udbud.

Hjemmehjælpsopgaven adskiller sig fra andre serviceydelser pga. det frie valg. Hverken kommunen eller den private leverandør kan garanteres et kundegrundlag. Det er en præmis, som der ikke kan gøres noget ved.

¹¹ Fx at komme ind på markedet, at få erfaring

Imidlertid er det klart, at leverandørerne, når de skal byde ind med en pris i forbindelse med et udbud, er nødsaget til at gøre sig nogle antagelser om kundegrundlaget. Hvilken pris ydelserne kan leveres til, er jo direkte afhængige af kundegrundlaget.

Det er derfor væsentligt for leverandøren at vide, hvilke valg kommunen giver borgerne efter udbuddet.

Fastholder kommunen sin leverandørrolle vil udbuddet i udgangspunktet kun omhandle de borgere, der før udbuddet fik leveret hjemmehjælp af en privat leverandør. Erfaringsmæssigt er der intet der tyder på, at et udbud ændrer markant ved den markedsfordeling, der er mellem kommunen og de private leverandører.

Kommunen kan her beslutte at sige til borgerne, at de kan vælge mellem kommunen eller den vindende leverandør. Indgår der mere end én privat leverandør i udbuddet, behøver kommunen slet ikke at gøre den kommunale leverandør til en mulighed – borgeren kan blot vælge mellem de private leverandører.

Hvordan kommunen bør tackle fordelingen afhænger af, hvor mange leverandører der inddrages, og med hvilke motiver, de er inddraget.

Hvis en kommune, som selv fortsætter som leverandør, eksempelvis har valgt at inddrage to private leverandører i udbuddet med henblik på at give borgeren mulighed for at vælge mellem tre leverandører, så giver det selvfølgelig ikke mening at begrænse borgernes valg til de to private leverandører efter udbuddet.

Men det er klart, at jo bedre mulighed den private leverandør gives for at komme ind på markedet, des bedre priser opnås. Dette naturligvis under den forudsætning, at det frie valg opretholdes. Kommunen kan ikke selv omfordele borgerne eller give dem mulighed for kun at vælge én leverandør.

I forlængelse af ovenstående vil det være relevant for leverandørerne at vide, hvorledes kommunen informerer borgerne om udbuddets resultater. Sendes borgerne et brev med en præsentation af kommunens nye samarbejdspartnere, eller slås der en notits op på hjemmesiden, eller noget helt tredje. Det er klart, at leverandørerne vil være interesseret i at de bliver markedsført mest muligt, konkret at borgeren som minimum er klar over, hvem de kan vælge.

For kommunen er mulighederne for at markedsføre de private leverandører som regel begrænset af ressourcerne.

EKSEMPEL: Hillerød Kommunes håndtering af borgerinformation i relation til udbud af hjemmehjælpsydelse medio 2014

Det er Hillerød Kommunes hensigt, at give alle borgere, der er visiteret til personlig pleje og/eller praktisk hjælp, mulighed for at skifte leverandør efter endt udbud.

Borgerne informeres dels via dagspressen, dels ved skriftlig personlig henvendelse.

Først og fremmest annonceres muligheden for at skifte leverandør i lokalavisen. Herudover vil samtlige borgere, der inden udbuddet havde valgt en privat leverandør, få tilsendt et brev/en e-mail.

Brevet/e-mailen til borgerne vil være vedlagt leverandørernes informationsmateriale. Borgerne vil få

mulighed for at vælge mellem den kommunale hjemmehjælp og vindende privat(e) leverandør(er).

Hvordan er medarbejdernes stilling?

I tilfælde, hvor medarbejdere påvirkes af en udlicitering eller skal overdrages til en ny leverandør, skal kommunen sikre information af ledelse og berørte medarbejdere samt inddrage samarbejdsudvalgene efter gældende regler og retningslinjer. Kommunen skal bl.a. være opmærksom på, at SU/MED skal inddrages, inden der træffes endelig beslutning om udbud af opgaven, og at de i øvrigt skal inddrages løbende i processen.

Generelt er det en god idé, at kommunen informerer både medarbejdere, der er direkte og indirekte berørte af udbuddet. Det anbefales derfor, at kommunen tidligt i processen fastlægger en informationsstrategi, der sikrer, at medarbejderne løbende bliver informeret om udbudsprocessen og eventuelle følger heraf.

Det er i øvrigt op til kommunen at beslutte, hvordan medarbejdernes løn- og arbejdsvilkår (fx arbejdstid) skal sikres i forbindelse med et udbud.

Virksomhedsoverdragelsesloven

Forud for et udbud skal kommunen vurdere, om medarbejderne er omfattet af Lov om virksomhedsoverdragelse (VOL). Hvis loven finder anvendelse, har medarbejderne ret og pligt til at følge med opgaven og overgå til ansættelse hos den/de eksterne leverandør/leverandører.

Kort fortalt er der tre betingelser for, at loven finder anvendelse:

- overførslen skal indebære et arbejdsgiverskifte,
- overførslen skal ske ved aftale, og
- overførslen skal vedrøre en virksomhed eller en del heraf, dvs. der skal ske overførsel af en økonomisk enhed, der har bevaret sin identitet

VOL regulerer vilkårene for medarbejdernes overgang til en ny leverandør og kommunens informationspligt over for de berørte medarbejdere. Loven beskytter bl.a. medarbejderne mod afskedigelse med begrundelse umiddelbart i udliciteringen og sikrer, at den enkelte medarbejder tager sine overenskomstmæssige og individuelt aftalte løn- og ansættelsesvilkår med sig over til den nye leverandør.

Medarbejderen bevarer som udgangspunkt de overenskomstmæssige rettigheder i den periode, der resterer i den kommunale kollektive overenskomst. Individuelt aftalte rettigheder løber, til de opsiges. Den eksterne leverandør vil kunne ændre i vilkårene i samme omfang, som kommunen kunne have gjort. For leverandøren gælder det her, at denne skal respektere de varsler, der gælder ved gennemførelse af ændringer i løn- og arbejdsvilkårene. Når overenskomstperioden er udløbet, er det udgangspunktet, at medarbejderen overgår til leverandørens kollektive overenskomst.

Loven pålægger kommunen en pligt til at indlede forhandlinger med lønmodtagerrepræsentanten, hvis der i forbindelse med overdragelsen sker væsentlige vilkårsændringer for medarbejderne. Det kan fx være en væsentlig ændring i arbejdsopgaverne eller arbejdstid, eller væsentlig ændring i løn- og ansættelsesforhold i øvrigt. Medarbejderen er ikke forpligtet til uden varsel at tåle sådanne vilkårsændringer, og kan efter omstændighederne afslå at blive overdraget til den eksterne leverandør og fratræde med det individuelle opsigelsesvarsel.

Kommunen har desuden en informationspligt over for medarbejderne. Det betyder, at kommunen i rimelig tid inden overdragelsen skal informere repræsentanter for medarbejderne om:

- dato for overdragelsen,
- årsagen til overdragelsen,
- overdragelsens juridiske, økonomiske og sociale følger og
- eventuelle foranstaltninger for medarbejderne, fx omlæggelse af arbejdstid

De nærmere krav til leverandørerne med hensyn til overtagelse af medarbejdere fastlægges som led i udarbejdelse af udbudsmaterialet.

Kommunen skal være opmærksom på, at tjenestemænd ikke er omfattet af VOL, og ikke har pligt til at følge med over til en privat leverandør. Kommunen vil derfor skulle finde en ordning for eventuelle tjenestemænd, fx i form af en udlånsaftale.

I øvrigt skal det bemærkes, at medarbejdernes løn- og ansættelsesvilkår ikke er et konkurrenceparameter, som leverandørerne kan konkurrere på i forbindelse med en udlicitering. Løn- og ansættelsesvilkår fastlægges nemlig i kontrakten. Kommunen kan derimod godt lade forhold som samarbejde og processen for overdragelse af medarbejdere indgå i tilbudsvurderingen.

SUPPLERENDE: Overdragelse fra godkendte leverandører

Ovenstående omhandler kommunens forpligtelser ved overdragelse af kommunalt ansatte medarbejdere. Man skal dog være opmærksom på, at virksomhedsoverdragelse også finder sted mellem private virksomheder. Selvom kommunen fortsætter som udfører ved et udbud, og der dermed ikke er kommunale medarbejdere involveret, kan VOL altså godt finde anvendelse.

Kommunen kan have to tilgange hertil.

- Kommunen kan kontakte de nuværende leverandører med henblik på at indhente oplysninger til udbudsmaterialet vedrørende antallet af medarbejdere til eventuel overdragelse eller
- Kommunen kan notere i udbudsmaterialet, at VOL muligvis finder anvendelse, men at det i øvrigt er kommunen uvedkommende.

Sidste tilgang er uden tvivl den mindst ressourcekrævende. Imidlertid vil den første tilgang skabe størst indsigt hos de leverandører, der skal byde ind på udbuddet – og derfor forventeligt hjælpe med til at mindske risikoen for at beregning af priser bliver upræcist.

Tre forskellige situationer og virksomhedsoverdragelse

Hvorvidt der skal ske virksomhedsoverdragelse af de kommunale medarbejdere i forbindelse med udliciteringen afhænger af, hvilke opgaver der udliciteres, og hvad kommunens rolle fremadrettet vil være.

Generelt kan man tale om tre forskellige situationer:

- Kommunen fastholder sin leverandørrolle, når hjemmehjælpen udbydes
- Kommunen trækker sig som leverandør, når hjemmehjælpen udbydes
- Et plejecenter udbydes sammen med hjemmehjælpen

Nedenfor skitseres kort de forpligtelser, kommunen har over for de berørte medarbejdere/medarbejderrepræsentanter i de forskellige situationer.

Kommunen fastholder sin leverandørrolle, når hjemmehjælpen udbydes

Fortsætter kommunen som leverandør, vil de kommunale medarbejdere som udgangspunkt ikke skulle overdrages til nye leverandører i forbindelse med udliciteringen. Erfaringsmæssigt ændrer et udbud ikke markant ved markedsfordelingen mellem kommunen og de private leverandører. Således vil den kommunale opgaveløsning og volumen derfor være uændret.

Opstår der en situation, hvor en række borgere efter endt udbud vælger at overgå fra kommunen til en privat leverandør, således at kommunen evt. må reducere i antallet af medarbejdere, opstår spørgsmålet om, hvorvidt medarbejderne har krav på at blive overdraget til den private leverandør efter reglerne i VOL.

Svaret afhænger af de faktiske forhold. Dog vil det kræve, at størstedelen af de borgere, som en medarbejder er tilknyttet, skal vælge en ny leverandør. Hvis der alene er en mindre procentdel af borgere, der skifter til en ekstern leverandør, vil medarbejderen ikke være omfattet af VOL.

Ovenstående gælder også, hvis en gruppe af borgere skifter fra en privat leverandør til kommunen. Dvs. at kommunen kan blive forpligtet til at overtage en medarbejder fra en privat virksomhed, hvis opgavevolumen skifter som følge af det frie leverandørvalg. Dette kan være tilfældet, hvis en leverandør opsiger kontrakten (hvis kontrakten giver mulighed for det), eller hvor leverandøren misligholder kontrakten, så kommunen kan opsige samarbejdet og borgerne skal vælge ny leverandør. Situationen kan i øvrigt også opstå med den nuværende organisering, hvis der er private godkendte leverandører.

Kommunen trækker sig som leverandør, når hjemmehjælpen udbydes

Ønsker kommunen ikke fremadrettet at være leverandør, vil de kommunalt ansatte medarbejdere være omfattet af VOL's bestemmelser, hvis de er fuldt eller væsentligst beskæftiget med den udbudte opgave. Hvis udbuddet alene omfatter et distrikt, vil vurderingen bygge på, hvorvidt der er medarbejdere, der primært er tilknyttet borgere i det udbudte distrikt.

Hvis der er tale om virksomhedsoverdragelse efter VOL, vil medarbejderne efter endt udbud skulle fordeles til de private leverandører. Fordelingen kan imidlertid først ske, når borgerne har valgt leverandør, og der er klarhed om, hvordan opgaven fordeles mellem leverandørerne. Kommunen skal således tilrettelægge udbudsprocessen så borgerne vælger leverandør i perioden mellem kommunens valg af leverandør og kontraktstart. Dermed har medarbejderne ved kontraktstart vished for, hvem der bliver deres nye arbejdsgiver.

Et plejecenter udbydes sammen med hjemmehjælpen

Hvis et plejecenter udbydes sammen med hjemmehjælpen, vil medarbejderne på plejecentret være omfattet af VOL, hvis de er fuldt eller væsentligt beskæftiget med det arbejde, der skal overdrages til den private leverandør. Dette vil typisk være tilfældet for de fleste medarbejdere på et plejecenter. Undtagelsen kan fx være ledere eller grupper af medarbejdere (fx sygeplejersker), der er tilknyttet andre plejecentre end det udbudte.

I forhold til de kommunale medarbejdere i hjemmehjælpen, vil håndteringen af medarbejderne afhænge af, hvorvidt kommunen fortsætter som leverandør eller ej.

Hvor lang skal kontrakten være?

Når perioden skal vælges, bør kommunen afveje fordele og ulemper ved en given længde.

For en lang kontraktperiode taler:

- at der er større sikkerhed for, at leverandørerne kan afskrive investeringer, hvilket kan have betydning for tilbudsprisen
- at udbudsomkostningerne falder, fordi hver udbudsrunde er forbundet med en række omkostninger
- at samarbejdet og tilliden mellem parterne er vigtigt, og det styrkes ved at man er bundet til hinanden i lang tid

For en kort kontraktperiode taler:

- at kommunen ofte får mulighed for at teste priserne på et svingende marked. Dermed bliver man i stand til at drage nytte af et eventuelt generelt prisfald på markedet
- at man ved hyppige udbud er med til at skabe et dynamisk marked og derved sikre konkurrence
- at opgaven kan hjemtages inden for et kort åremål.

Erfaringsmæssigt udbydes hjemmehjælp for 4-6 år af gangen.

Hvad skal udbudsmaterialet indeholde?

Udarbejdelse af et udbudsmateriale kan være en ganske ressourcekrævende opgave. Imidlertid er kommunen godt hjulpet på vej, når det drejer sig om udbud af hjemmehjælp.

I vid udstrækning er alle relevante krav til levering af ydelserne og til leverandørerne formuleret i forvejen - i kommunens kvalitetsstandard. Kommunen kan ved fastsættelsen af leverandørkravene, således tage udgangspunkt i kvalitetsstandarderne.

I udarbejdelsen af udbudsmaterialet kan man da for så vidt angår kravspecifikationen nøjes med at skitsere hovedtræk fra kvalitetsstandarderne og ellers lade den indgå som bilag og henvise til den. Er der særlige væsentlige elementer, bør de naturligvis fremhæves eller gentages direkte i kravspecifikationen, ligesom det også vil være oplagt at præcisere uklare formuleringer i kvalitetsstandarderne.

Det er dog en god ide ikke at formulere kravene mere detaljeret end nødvendigt. Jo mere metodefrihed leverandørerne gives, des bedre kan disse tilrettelægge deres opgave – hvilket alt andet lige vil blive afspejlet i prisen.

Det skal derfor overvejes nøje, hvad der er væsentligt – og hvad der ikke er. Eller sagt på en anden måde, bør fokus være på funktionen eller behovet – hvorfor stilles kravet, hvad vil kommunen opnå?

Såfremt kommunen har andre relevante politikker eller krav, der bør indgå, kan disse inddrages på samme vis i udbudsmaterialet.

Endelig skal udbudsmaterialet naturligvis indeholde en række formelle oplysninger samt information om konkurrenceelementerne.

Hvordan skal udbudsprocessen se ud?

Når hjemmehjælp udbydes er alt i princippet tilladt – så længe kommunen behandler alle leverandører lige og det er til at gennemskue, hvad kommunen gør.

Således er der ingen procedurekrav, forhandling med leverandørerne er tilladt osv. Og det er værd at benytte sig af – det er en oplagt mulighed for at få det optimale ud af markedet. At etablere det bedst tænkelige samarbejde.

Dialog med markedet forlods for udbuddet

En inddragelse af det private marked i relation til et udbud vil naturligt være forbundet med et ressourceforbrug. Størrelsen på ressourceforbruget vil igen naturligt afhænge af, hvor omfattende inddragelsen er.

Hvis det private marked principielt tages med på råd eller gehør i forhold til samtlige elementer i udbudsmodellen vil ressourceforbruget være meget omfattende, mens ressourceforbruget vil være begrænset, såfremt inddragelsen reelt bare skal sikre at udbudsmodellen videreformidles til det private marked.

Inddragelse af det private marked har imidlertid flere fordele. Dels kan den bruges til at sende et klart budskab om formålet med udbuddet og heraf en tidlig forventningsafstemning. Herunder at markedet føler sig klædt på til processen, og hvad den kommer til at indebære. Leverandører, der fx ønsker at indgå i konsortier med andre, får herved bedre mulighed for at forberede dette.

Inddragelsen kan desuden være med til at kvalificere udbudsmateriale og –model. Med mindre kommunen har et fuldstændigt kendskab til, hvad der fungerer, og hvad der ikke gør, i relation til opgaveløsning og samarbejde i øvrigt, vil det give god mening at få input udefra.

Endelig er der en god signalværdi forbundet med inddragelse. Det private markedet oplever at blive hørt, og kommunens nuværende leverandører får tillige indsigt i en proces, som de selv principielt er en del af.

Ved inddragelse af det private marked er det vigtigt, at der ikke er nogen af de potentielle tilbudsgivere, som får en privilegeret status.

Det anbefales, at kommunen inviterer det private marked til et møde inden udbuddet sættes i gang, hvor de potentielle tilbudsgivere orienteres om kommunens valg af udbudsmodel, og opfordres – evt. i begrænset omfang – til at komme med input i forhold til konkurrencen.

Valg af udbudsform

De to mest almindelige udbudsformer er offentligt udbud og begrænset udbud.

Et offentligt udbud er den mest åbne form for konkurrence, og indebærer at alle kvalificerede tilbudsgivere kan byde på opgaven.

Ved et begrænset udbud afholdes først en prækvalifikation, hvor et antal tilbudsgivere udvælges på baggrund af en vurdering af deres egnethed og herefter følger tilbudsfasen, hvor kun de prækvalificerede leverandører får lov til at byde på opgaven.

Et begrænset udbud tager som hovedregel lidt længere tid end et offentligt udbud, idet der skal afsættes tid til hver af de to faser (prækvalifikationen og tilbudsfasen). En del af det ekstra tidsforbrug vil dog normalt kunne indhentes i forbindelse med tilbudsevalueringen, da der her følgelig ikke skal ses på virksomhedens generelle egnethed til at løse opgaven, og samtidig vil være tale om et begrænset antal tilbud.

Det begrænsede udbud vurderes at være en fordel i den situation, hvor der er mange potentielle tilbudsgivere – som fx på fritvalgsområdet. Der er i Danmark et relativt stort og velfungerende marked i forhold til både den personlige pleje og praktisk hjælp. Det vil dog være forskelligt afhængigt af, hvor i landet man befinder sig.

Set fra kommunens synsvinkel sikrer et begrænset udbud med en prækvalifikation desuden, at tilbudsevalueringen ikke bliver uhensigtsmæssig omfattende. Set fra leverandørernes synspunkt bidrager udbudsformen til en fair behandling af leverandørerne, idet disse først skal bruge ressourcer på at udarbejde et egentligt tilbud, når de har en reel chance for at vinde opgaven.

I forlængelse af ovenstående skal det fremhæves, at det er vigtigt at en prækvalifikation reelt indebærer en begrænsning i antallet af leverandører, da valget af udbudsformen ellers blot har medført en mere tidskrævende procedure.

Omvendt er det væsentligt at sikre, at der stadig finder en reel konkurrence sted i tilbudsfasen. En kommune kan således ikke nøjes med at prækvalificere præcis det antal af virksomheder, der skal indgås kontrakt med. Vælger kommunen at indgå kontrakt med én privat leverandør, vil konkurrencen således normalt være sikret med tre tilbudsgivere, mens antallet bør øges, hvis kommunen ønsker at indgå kontrakt med flere leverandører.

Dialog undervejs i processen

Dialog koster nogle ressourcer, men kan samtidig være med til at kvalificere det endelige tilbud – og dermed den opgavevaretagelse, som kommunen får i sidste ende.

Dialog kan tackles på flere måder. Den simpleste form er vel afholdelse af et samlet møde for de potentielle eller prækvalificerede tilbudsgivere, hvor de får mulighed for at komme med kommentarer og stille spørgsmål. En eventuel risiko for tilbudskoordinering undgås bedst ved at dele sådanne spørgemøder op i minimum to.

En mere omfattende dialog kan ske ved at gennemføre flere dialogrunder med de prækvalificerede leverandører i udbudsprocessen. Dialogen kan eksempelvis tage udgangspunkt i det tilbud, som de prækvalificerede leverandører har udarbejdet på baggrund af det udleverede udbudsmateriale. Herefter kan leverandørerne gives muligheden for at tilrette deres tilbud.

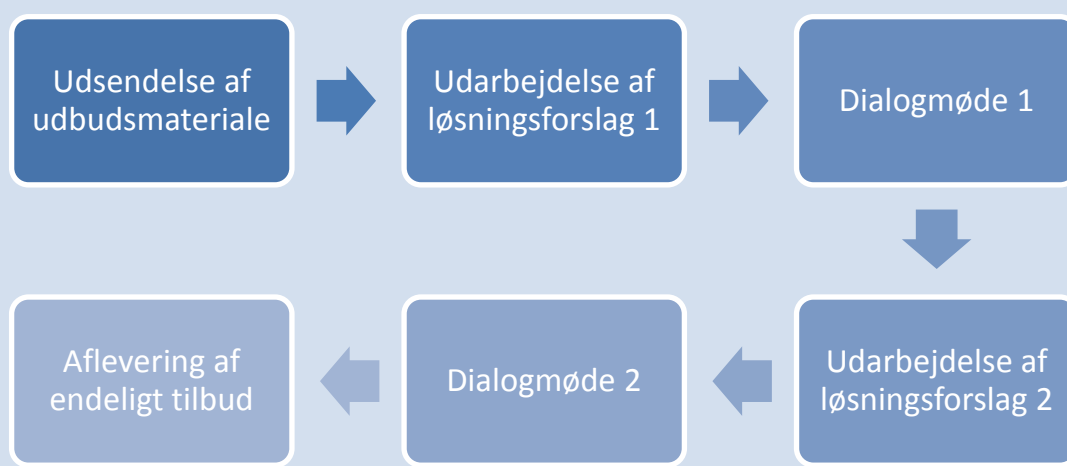
Det er klart at anbefale, at der afholdes et dialogmøde med hver af leverandørerne på baggrund af et udkast til deres tilbud, som på baggrund af tilretninger efter dialogmødet udgør det endelige tilbud

EKSEMPEL: Vejle Kommune, som i 2013 gennemførte et udbud af personlig pleje og praktisk hjælp.

Vejle Kommune indledte udbudsprocessen med et orienteringsmøde.

Herefter fulgte en prækvalifikationsrunde.

Selve tilbudsfasen involverede to dialogmøder. Udgangspunktet for drøftelsen til dialogmøderne var nogle løsningsforslag, som tilbudsgiverne havde udarbejdet. Løsningsforslagene indeholdte ikke priser eller beregninger og der var ingen forhandling på dialogmøderne. Formålet var at fremhæve svagheder



og styrker ved løsningsforslagene.

4.4 Tilsyn og opfølgning

Kommunalbestyrelsen har ansvaret for at hjemmehjælp udføres korrekt og at borgerne får den hjælp og pleje, som de har ret til. Dette gælder uanset om hjemmehjælpen løses af kommunens egne ansatte eller af en privat leverandør. Indgåelse af kontrakt ændrer ikke på kommunalbestyrelsens tilsyns- og opfølgningsforpligtelse. Kommunen har derfor fortsat pligt til at føre tilsyn med, hvordan opgaverne løses.

Tilsynet omfatter både indholdet af hjemmehjælpsydelse og den måde, opgaverne udføres på. Kommunen skal bl.a. påse, at leverandøren giver en hjælp og pleje, der opfylder den kvalitet, som er beskrevet i kvalitetsstandard, og evt. uddybet i udbudsmaterialet og kontrakten med leverandøren. Hvordan tilsynet konkret skal planlægges og udføres er dog op til den enkelte kommune. Kommunen er dog forpligtet til at udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik, som skal indeholde procedurer for udførelse af tilsyn med hjemmehjælpsydelse og for opfølgning på tilsynet.

Med til opfølgning hører også den løbende leverandørkontakt, controlling (opfølgning på økonomien) samt løbende faglig og kvalitativ udvikling af ældreområdet. Dette gælder både i forhold til kommunens egen udførerenhed og de private leverandører.

4.5 Læs mere

For nærmere information henvises til Udbudsportalens trin-for-trin vejledninger i udbud og tilbudsskrivning, som findes på www.udbudsportalen.dk

Link til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledninger i udbud, herunder vejledningen i funktionsudbud: <http://www.kfst.dk/Offentlig-konkurrence/Regler-og-vejledninger-mm/Vejledninger>

Link til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om konkurrenceforvridende støtte: <http://www.kfst.dk/IndholdKFST/Publikationer/Dansk/2000/~media/KFST/Publikationer/Dansk/2000/Vejledning%20om%20konkurrenceforvridende%20stoette%202000.pdf>

SUPPLERENDE: Hvad hvis prisen ikke holder?

Generelt gælder, at når der har været afholdt et udbud, så indgås der kontrakt med leverandøren på baggrund af den pris som denne har budt ind med. Det er ikke muligt at regulere prisen, alene af den grund, at den ikke er holdbar, dvs. at prisen er for lav til at dække omkostningerne i forbindelse med udførelsen af opgaven.

I kontraktperioden er udgangspunktet i henhold til EU-rettens principper om ligebehandling, at der kun er mulighed for at ændre i prisen, hvis ændringerne er ikke-væsentlige, eller hvis kontrakten indeholder en ændringsklausul, som på en objektiv, målbar og gennemsigtig måde fastlægger ændringer i prisen. Hvis ændringer i prisen medfører, at kontrakten må anses for væsentligt ændret, skal kontrakten genudbydes.

Det er ikke muligt udtømmende at beskrive samtlige potentielle situationer en kommune kan stå i i forhold til en leverandørs (herunder kommunen selv) udmelding om ikke at kunne leve op til den tilbudte pris. Ved udbud af hjemmehjælpsydelse vil der altid være mere end én leverandør i spil efter udbuddet, givet borgerens frie valg, og leverandørerne kan desuden vælges på forskellig vis.

Eksempelvis gælder det, at en kommune som har afholdt et udbud og indgået kontrakt med et begrænset antal leverandører, hvor en af dem er prissættende, ikke væsentligt kan ændre afregningsprisen, med mindre kontrakten indeholder en prisændringsklausul. Og det gælder uanset om afregningsprisen ændres for alle leverandører og med tilbagevirkende kraft. Der er således potentielt leverandører, som kan have afholdt sig fra at søge om at blive leverandør, fordi de ikke kunne leve op til den prissættende leverandørs pris. Omvendt gælder det, at en kommune som gennemfører et udbud inden for godkendelsesmodellen og selv vinder via et kontrolbud falder tilbage til godkendelsesmodellen med de elementer i forhold til løbende tilpasning af prisen, som denne model har. Formelt annulleres udbuddet.

Se mere om kontraktændringer i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om kontraktændringer.

5 Fritvalgsbeviser

Et fritvalgsbevis svarer til en voucher/et købebevis. Når kommunen udsteder et fritvalgsbevis til en borger, betyder det, at borgeren selv skal vælge en cvr-registreret virksomhed til at levere ydelsen. Leverandøren skal ikke godkendes af kommunen, men kommunen skal stille kvalitetskrav til leverandøren.

Reelt er fritvalgsbeviset bare et stykke papir, der kan benyttes som betaling for den specifikke ydelse, som beviset vedrører. Brug af fritvalgsbeviser kræver dog, at kommunalbestyrelsen har besluttet det. Det er altså ikke en mulighed, borgerne automatisk har. Beslutter kommunalbestyrelsen, at borgerne kan bruge fritvalgsbeviser, skal borgeren søge om at få et.

Fritvalgsbeviser skal anvendes, hvis:

- kommunalbestyrelsen beslutter, at det er den måde, hvorpå kommunen skal tilvejebringe det frie valg
- der ikke er tilvejebragt frit valg via indgåelse af kontrakt med to eller flere leverandører fx gennem udbud eller godkendelsesmodel
- kommunalbestyrelsen beslutter, at fritvalgsbeviser skal supplere udbud eller godkendelsesmodel

Det er nok at tilbyde borgeren, at udstede et fritvalgsbevis. Selve udstedelsen af fritvalgsbeviset følger, hvis borgeren ønsker det.

Ordningen med fritvalgsbeviser kan benyttes på én eller flere af hjemmehjælpsydelse. Eksempelvis kan der organiseres indkøb eller madservice via fritvalgsbeviser, og personlig pleje og praktisk hjælp via et udbud eller godkendelsesmodellen.

Fritvalgsbeviser kan også godt anvendes i en afgrænset del af kommunen, fx i et distrikt, eller på udvalgte tidspunkter af døgnet, fx dagtimer. Måden fritvalgsbeviset anvendes på skal imidlertid være begrundet i organiseringen af ældreplejen eller andre saglige hensyn.

Fritvalgsbeviser kan ikke tilbydes til enkeltborgere med mindre andre visiterede kan gøre samme krav gældende.

Vil kommunen benytte fritvalgsbeviser som supplement til udbud, skal det fremgå af udbudsmaterialet, så tilbudsgiverne er indforstået med det. Kommunen skal dog være opmærksom på, at et udbud suppleret med fritvalgsbeviser betyder at opgaven potentielt skal deles mellem flere leverandører. Dermed øges usikkerheden om kundegrundlaget, hvilket kan indvirke på de priser, de private leverandører byder ind med i en udbudssituation.

Den private leverandør, som borgeren vælger, skal være en CVR-registreret virksomhed. Det betyder bl.a., at borgeren ikke kan bruge fritvalgsbeviset til at vælge en pårørende eller anden privat person til at udføre plejen¹².

Leverandøren afregnes med den pris, som fritvalgsbeviset er sat til. Det er kommunen, der står for afregningen, og borgeren modtager således ikke midler i forbindelse med et fritvalgsbevis. Borgeren hæfter således heller ikke over for leverandøren.

Serviceoven giver kommunen mulighed for at fratage en borger retten til at benytte et fritvalgsbevis, hvis det vurderes, at borgeren ikke er i stand til at administrere ordningen. Generelt skal der meget til før kommunen kan afvise at udstede et fritvalgsbevis til en borgeren. Der skal ses på de samlede ressourcer i borgerens hjem, fx hvis borgeren med bistand fra ægtefælle/samlever kan håndtere ordningen. Men det kan fx være aktuelt ved demente borgere uden nære pårørende. Kommunen skal give borgerne en begrundelse herfor.

SUPPLERENDE: Indholdet i fritvalgsbeviset

Et fritvalgsbevis skal indeholde oplysninger om:

- Hvem der har udstedt det, altså kommunens navn
- Hvem det er udstedt til, altså borgerens navn
- Hvilken værdi det har
- Hvilke ydelser, der kan købes for det
- Kvalitetskravene til leverandøren
- Informationer til brug for afregning (fx EAN-nummer)

Kommunen skal stille de samme kvalitetskrav til leverandører efter fritvalgsbeviset, som til de leverandører kommunen har indgået kontrakt med. Kvalitetskravene skal afspejle kommunernes kvalitetsstandarder.

Det giver også god mening, hvis fritvalgsbeviset indeholder information om, hvordan det benyttes.

Endeligt bør fritvalgsbeviset angive et telefonnummer til kommunen, som der kan ringes til i tvivlstilfælde.

En skabelon med eksempel på et fritvalgsbevis kan downloades via menuen til højre.

¹² Muligheden for brug af pårørende el.lign. er dog fortsat en mulighed, som er reguleret i Servicelovens § 94. Den udpegede person skal godkendes af kommunalbestyrelsen, som herefter skal indgå kontrakt med den pågældende.

5.1 Hvordan fastsættes fritvalgsbevisets værdi?

Kommunen skal fastsætte værdien af fritvalgsbeviset for de ydelser, der er omfattet af ordningen.

Værdien skal fastsættes som kommunens eller den private leverandørs omkostninger ved produktion og levering af tilsvarende ydelser¹³. Dette forstås som nettoomkostningerne ved udførsel af opgaven. For fx madservice vil det således alene være det kommunale tilskud til maden, som udgør værdien af et fritvalgsbevis, og ikke yderligere beløb, som borgerne eventuelt selv betaler.

Vælger kommunen at supplere et udbud med fritvalgsbeviser, fastsættes værdien af fritvalgsbeviset ud fra den valgte leverandørs pris.

I tilfælde hvor kommunen ikke har et beregningsgrundlag – fx fordi, der ikke er en egenproduktion eller en privat leverandør af den pågældende ydelse i kommunen – kan værdien fastsættes ved at undersøge markedspriserne. Det kan fx gøres ved at indhente et par tilbud fra leverandører eller spørge brancheforeninger om indberetninger om priser på de forskellige ydelser.

5.2 Vejledning til borgere

Kommunen skal informere borgerne, når kommunalbestyrelsen vælger at tilbyde fritvalgsbeviser. Informationen kan ligge på kommunens hjemmeside.

Herudover er kommunen forpligtet til at vejlede de borgere, der modtager et fritvalgsbevis, om ordningen. Vejledningspligten indebærer, at kommunen skal henstille til, at den aftale, som borgeren indgår med leverandøren, svarer til den hjælp, som kommunen har truffet afgørelse om og til den pris, der svarer til fritvalgsbevisets værdi. Dette for at sikre, at den hjælp borgeren får, reelt svarer til den hjælp, som kommunalbestyrelsen har fastsat.

Hvis kommunen ønsker at ophæve ordningen med brug af fritvalgsbeviser, skal de borgere, der har et fritvalgsbevis, varsles herom tre måneder forud for ordningens påhør.

5.3 Tilsyn og opfølgning

Kommunalbestyrelsen har ansvaret for, at hjemmehjælp udføres korrekt, og at borgerne får den hjælp og pleje, som de har ret til. Dette gælder uanset om hjemmehjælpen løses af kommunens egne ansatte eller af en privat leverandør. Brug af fritvalgsbeviser ændrer ikke på kommunalbestyrelsens tilsyns- og opfølgningsforpligtelse. Kommunen har derfor fortsat pligt til at føre tilsyn med, hvordan opgaverne løses.

Tilsynet omfatter både indholdet af hjemmehjælpsydelserne og den måde, opgaverne udføres på. Kommunen skal bl.a. påse, at den leverandør, som borgerne var valgt, giver en hjælp og pleje, der opfylder den kvalitet, som kommunalbestyrelsen har fastsat i kvalitetsstandarderne. Hvordan tilsynet konkret skal planlægges og udføres er dog op til den enkelte kommune. Kommunen er dog forpligtet til at udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik, som skal indeholde procedurer for udførelse af tilsyn med hjemmehjælpsydelserne og for opfølgning på tilsynet.

¹³ BKG nr. 344 af 26/03/2013, § 4.

Såfremt en leverandør ikke lever op til de krav, som kommunen har sat, kan kommunen meddele borgeren, at fritvalgsbeviset ikke kan anvendes til denne leverandør.