

Offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde





udbudsportalen

Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370
www.kl.dk

Layout og tryk:
KL's trykkeri

Foto: Colourbox



Offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde

Udgivet af KL/Udbudsportalen

Maj 2012

Inspirationsoplægget er et af flere produkter fra projektet om markedsmodning på ældreområdet, socialområdet og sundhedsområdet, som KL/Udbudsportalen igangsatte i maj 2011 i samarbejde med Erhvervs- og Vækstministeriet. Oplægget er udarbejdet i af rådgivningsfirmaet Ising Consulting for Udbudsportalen.

Projektet om markedsmodning er baseret på behovet for at øge det gensidige kendskab mellem kommuner og private leverandører samt styrke forståelsen mellem de to sektorer, skabe dialog om hvordan private leverandører kan tilføre opgaveløsningen merværdi, og skitsere hensigtsmæssige processer for konkurrenceudsættelse af velfærdsopgaver.

Indhold

1. Indledning	5
2. De specialiserede sociale opgaver	6
3. Udfordringer på socialområdet	11
4. Offentlig-privat samarbejde	15
5. Udbud af samarbejder om sociale opgaver	18
6. Svenske erfaringer med udbud på socialområdet	26
Bilag 1 – Gennemførelse af en annoncering	30



1. Indledning

KL/Udbudsportalen har i 2011 i samarbejde med Erhvervs- og Vækstministeriet igangsat et projekt om markedsmodning på det specialiserede socialområde, ældreområdet og det kommunale sundhedsområde. Det overordnede formål er at styrke effektiviteten og kvalitetsudviklingen i kommunernes opgaveløsning.

Dette inspirationsoplæg handler om offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde og stiller skarpt på, hvordan kommunen kan samarbejde med private om udførelsen af opgaverne. Oplægget er udarbejdet for Udbudsportalen af rådgivningsfirmaet Ising Consulting i samarbejde med en netværksgruppe bestående af deltagere fra Århus Kommune, Skive Kommune, Holbæk Kommune, Slagelse Kommune, Ringsted Kommune, Odense Kommune og Vordingborg Kommune.

Gennem projektet er der ved dialog- og modningsprocesser mellem kommuner og potentielle leverandører arbejdet med at øge den gensidige forståelse og kendskabet mellem kommuner og leverandører. Derudover har netværksgruppen drøftet muligheder og potentialer ved at udbyde en række konkrete opgaver på det specialiserede socialområde, hvor der kan være fordele herved.

Temaerne for inspirationsoplægget er:

- Hvilke udfordringer møder kommunerne på socialområdet – og hvordan kan offentlig-privat samarbejde bruges til at imødegå dem?
- Hvilke konkrete formål, gevinster og muligheder kan kommunen sigte mod ved offentlig-privat samarbejde?
- Hvilke konkrete opgaver kan kommunerne samarbejde med private aktører og firmaer om?

Nogle vil måske stille spørgsmålet: Er udbud af kontrakter i konkurrence på socialområdet ikke at handle med hjælpen til udsatte mennesker og den sikre vej til at forringe velfærden? Svaret er, at det langt fra er tilfældet - tværtimod. Når købet af ydelser hos private leverandører har været konkurrenceudsat gennem udbud er forholdene fastlagt og aftalt i en kontrakt, og der er sanktioner ved misligholdelse. Ved udbud fastlægger kommunerne serviceniveauet på de specialiserede områder, og tager stilling til, hvem der bedst kan levere servicen. Dermed kan udbud understøtte både den økonomiske og kvalitetsmæssige styring af opgaverne, og sikre at borgerne får det de har behov for, og kommunen får hvad den betaler for.

2. De specialiserede sociale opgaver

Kommunerne har med kommunalreformen fået det samlede ansvar for det sociale område, herunder også det specialiserede socialområde, som omfatter udsatte børn og unge, udsatte voksne samt børn og voksne med handicap. Kommunerne har således det fulde myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på hele det sociale område.

Opgavevaretagelsen reguleres af serviceloven og retssikkerhedsloven, som spiller sammen med gældende forvaltningsretlige regler og principper. Serviceloven sætter de overordnede rammer for, hvilke serviceydelser og tilbud kommunalbestyrelsen er forpligtet til at yde. Retssikkerhedsloven fastlægger struktur og principper for den kommunale sagsbehandling og sikrer borgerens adgang til at medvirke i og få indflydelse på sagsbehandlingen, herunder rettigheder og klagemuligheder.

Kommunalbestyrelsen kan selv oprette og drive tilbud på det sociale område, eller den kan indgå aftale med andre kommuner, en region eller med private aktører om at levere ydelser og tilbud. Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses, også når de løses af andre, samt med, at den enkelte borger får den ydelse eller det tilbud, der er truffet afgørelse om efter serviceloven.

Kommunens opgaver

Det er kommunerne som visiterer til tilbuddene, finansierer og varetage tilsyn. Kommunen behøver derimod ikke selv at stå for udførelsen. Et forløb indledes typisk med en individuel udredning, hvor der udarbejdes en plan for den enkelte borger, der har sigte på at give tilbud på det mindst indgribende effektive niveau. Der er en bred vifte af tilbud, fra anbringelse på en døgninstitution til bostøtte i eget hjem.

Det specialiserede socialområde er ydelser, som få mennesker vil få behov for i løbet af deres liv. Nogle af de specialiserede ydelser er knyttet til sygdom eller handicap, andre er knyttet til misbrug eller familieproblemer. De kommunale opgaver omfatter bl.a.:

- Tilbud til handicappede
Fx botilbud og dagtilbud, specialundervisning, genoptræning og vedligeholdelsestræning, m.v.
- Tilbud til udsatte børn og unge
Fx anbringelser, familiepleje, døgntilbud m.v.
- Tilbud til udsatte voksne
Fx tilbud til sindslidende, misbrugere og hjemløse m.v.

Efter Servicelovens § 141 stk. 2 skal kommunen tilbyde at udarbejde en handleplan, så der ydes en helhedsorienteret indsats for personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (f.eks. svære sindslidelser), personer med alvorlige sociale problemer, der ikke har egen bolig eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, samt personer med

alvorlige sociale problemer, som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.

Handleplanen skal indeholde terminer for, hvornår der følges op. Det skal herunder sikres, at hjælpen fortsat er i overensstemmelse med planens formål. Det vurderes om der eventuelt skulle være behov for at yde andre former for hjælp. Der er ikke fastlagt nogen bestemt tidsfrist for opfølgningen, men det må antages, at den skal ske mindst en gang om året, eller når der i øvrigt sker væsentlige ændringer i pågældendes situation og behov.

Private sociale tilbud skal godkendes af kommunen og være registreret på Tilbudsportalen.dk. På Tilbudsportalen er der således et overblik over de tilbud, der findes på landsplan. Dermed er der gennemsigtighed og overblik over, hvad der findes af tilbud på det sociale område, så det ikke blot er den enkelte sagsbehandlers erfaring med bestemte tilbud, der afgør, hvilke tilbud borgerne kan få. Der er umiddelbart betragtet mange private tilbudsleverandører, men de består ikke af egentlige virksomheder, sådan som virksomhedsbegrebet normalt opfattes.

Dele af de sociale opgaver nye for kommunerne. De første 2-3 år efter opgavereformen var kommunerne primært orienteret mod at sørge for "sikker drift": At tilbuddene fik en driftssikker overgang fra de gamle kommuner og amter. Kommunerne fik samtidig tid til at få de nye opgaver og tilbud "ind under huden". Rundt om i landets kommuner gennemføres der nu mange omlægninger af tilbuddene og der udvikles nye løsninger i borgernes nærmiljø som alternativ til de tidligere tilbud i amterne. Mange kommuner har de senere år valgt at hjemtage borgere til familiepleje og andre foranstaltninger i nærmiljøet. Med de nye regler om handle- og betalingskommune er incitamentet til at fokusere på styring af indsatserne på området blevet styrket.

Der findes i alle kommuner borgere med meget komplekse problemstillinger, som har behov for et særligt tilbud. På socialområdet er der derfor stadig brug for de meget specialiserede tilbud, der tager afsæt i den enkelte borgers særlige behov. For andre borgere synes der imidlertid at være megen fornuft i at yde hjælpen i borgerens nærmiljø. Der er fx ikke noget, der tyder på, at det generelt er bedre for udsatte børn og unge at blive anbragt på en døgninstitution eller et opholdssted end i en plejefamilie, hvor barnet har nære relationer til familie, venner og skole m.v.

Økonomi

Kommunerne bruger i dag ca. 130 mia. kr. årligt på at løse sociale opgaver som pasning af børn, tilbud til børn og unge med særlige behov og pasning af ældre og handicappede. Det svarer til 55 pct. af kommunernes samlede driftsudgifter. Udgifterne på det specialiserede område udgjorde i 2010 i størrelsesordenen 44 mia. kr.

Styring og effektivisering på det specialiserede socialområde står højt på dagsordenen i kommunerne. KL understøtter arbejdet med at styre udgifterne og finde nye og mere effektive løsninger med henblik på at frigøre ressourcer til mere borgernær service. Udbudsportalen skønner at det samlede økonomiske potentiale, som der kan skabes konkurrence om på det specialiserede socialområde er ca. 31,5 mia. kr. årligt. Heraf udgør tilbud til børn og unge med særlige behov ca. 12,5 mia. kr., og tilbud til voksne med særlige behov udgør ca. 19 mia. kr.

Kommunerne har en forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Hensynet til kommunens økonomi må i henhold til sociallovgivningen ikke stå alene, men skal indgå på lige fod med faglige hensyn. Det vil sige, i en situation med to tilbud, der begge er egnede til at afhjælpe borgerens behov, bør kommunen vælge det billigste tilbud – men kommunen må aldrig vælge en indsats alene, fordi den er billig.

Brugen af private tilbud

Kommunerne har tradition for samarbejde med private tilbud på socialområdet, og der er en bredt sammensat vifte af både offentlige og private tilbud. Indenfor rammerne af det offentlige ansvar for de sociale opgaver gør kommunerne således brug af en mangfoldighed af private og selvejende aktører til konkret at løfte opgaverne. Det handler om selvejende institutioner, erhvervsdrivende fonde samt firmaer og operatører, der arbejder med afsæt i særlige værdier eller religiøs orientering.

På nogle sociale opgaveområder køber kommunerne op imod 60-75 pct. af ydelserne hos private aktører. En del kommuner har botilbud m.v. som drives af kommunen. Overskydende pladser sælges til andre kommuner. Samarbejdet med private tilbud er i nogle tilfælde organiseret gennem driftsoverenskomster, men der er også samarbejde med private foreninger og leverandører samt køb af enkelttilbud til borgere. Selv meget specialiserede tilbud varetages af private aktører.

Selvom kommunerne varetager mange af opgaverne med anvendelse af private tilbud og aktører, har opgaverne kun i meget få tilfælde været i udbud. Det er der mange årsager til, fx traditioner, manglende kendskab til udbudsredskabet og vanskeligheder i forhold til at fastlægge målgrupper, krav og udbudsvilkår. Det sociale område er på mange måder ikke et område, som fungerer på samme vilkår som egentlige markeder.

Kommunerne fører løbende tilsyn med alle sociale tilbud, som er beliggende i kommunen, men der er ikke etableret et system, som kan måle effektiviteten af foranstaltninger. Effekt er et bredt udtryk for de konsekvenser, som et tilbud fører til. Det kan være vanskeligt at vurdere effekt, dels fordi det kan tage tid, før en effekt slår igennem, dels fordi effektbegrebet indebærer forhold, som kan være vanskelige at måle.

Funktionsevnetoden

Socialministeriet og KL udvikler en ny metode til sagsbehandling og udredning på handicapområdet og området for udsatte voksne, benævnt "Digitalisering af handicap og udsatte voksneområdet", DHUV, som er en metode, der læner sig op ad internationalt anerkendte standarder. Metoden vil give kommunerne bedre forudsætninger for sagsbehandlingen, herunder køb af tilbud.

DHUV metoden skal understøttes af it, og har til formål at forbedre den faglige og lovgivningsmæssige kvalitet i sagsbehandlingen – med udgangspunkt i den enkelte borger. Metoden skal også styrke styringen af området ved bedre ledelsesinformation og økonomiske overvejelser

i sagsbehandlingen. Metoden dækker hele sagsbehandlingsprocessen på handicap- og udsatte voksne området og indeholder redskaber til at understøtte alle væsentlige sagstrin, dvs. modtagelse af henvendelse om hjælp, udredning af borgeren, udarbejdelse af afgørelse og handleplan, bestilling af indsats samt opfølgning herpå.

Metoden kan anvendes til sagsbehandling og udredning af borgere med både fysiske, psykiske og/eller sociale funktionsnedsættelser og dækker dermed de forskellige målgrupper på området. Metoden vurderes at medføre en række positive resultater til gavn for både borger, sagsbehandler, leder og udfører.

I dag deltager ni kommuner i et pilotforsøg, og tilbagemeldingen herfra tyder på, at der er udviklet et system, som giver klarhed og systematik over bevillingerne, og som sagsbehandlerne er glade for at anvende. Det er meningen, at vurderingen af borgernes funktionsevne skal kobles sammen med det serviceniveau, der er besluttet i forbindelse med budgettet, for på denne måde at skabe gennemsigtighed og synlighed.

DUBU-løsningen

På børne- og ungeområdet har kommunerne fra 2011 mulighed for at anvende en ny it-løsning, der sætter fokus på de udsatte børn og unge og giver bedre værktøjer til sagsbehandling. DUBU bygger på den socialfaglige metode ICS (Integrated Children's System) - en systematik som 44 kommuner har indført i forbindelse med implementeringen af DUBU. Socialstyrelsen under Socialministeriet har samarbejdet med kommunerne om uddannelse og implementering af ICS. Det er KOMBIT, som på vegne af kommunerne og i samarbejde med KL, 6 kommuner og Socialministeriet har varetaget udviklingen af DUBU-løsningen.

DUBU er et værktøj, der understøtter sagsbehandlerne med systematik og bedre overblik over sagerne, så der kan opnås en bedre styring af området. Systemet fungerer blandt andet ved hjælp af advis'er til sagsbehandleren om lovpligtige aktiviteter, så kommunen hjælpes til at undgå at tabe sager mellem to stole. DUBU 'sætter strøm til papirarbejdet' hos sagsbehandlerne med det formål at give systematik i sagsbehandlingen, mere smidige arbejdsgange og højere kvalitet i arbejdet.

Fastlæggelse af serviceniveauer

En af vejene til at få bedre styr på udgifterne på socialområdet er at beskrive og fastlægge serviceniveauer for udsatte børn, unge og voksne. Vanskeligheder med at overholde budgetterne er en væsentlig drivkraft for arbejdet med serviceniveaubeskrivelser, og både Finansministeriet og KL har opfordret til, at kommunerne gennem præcisering af serviceniveauer øger mulighederne for at styre udgifterne.

En undersøgelse fra KREVI viser, at mange kommuner har igangsat initiativer, der vedrører fastlæggelse af serviceniveauer. KREVI fokuserer på den konkrete type serviceniveauer, som udstikker retningslinjer for medarbejdere, der skal vurdere, om en borger skal have en særlig ydelse.

De økonomiske afgrænsninger af serviceniveauet synes at fylde relativt lidt i beskrivelserne, som fokuserer mere på en tydeligere fastlæggelse af, hvilke målgrupper, der kan få hvilke ydel-

ser, end på ydelseernes omfang og pris. Serviceniveaubeskrivelserne er typisk mest detaljerede, når det kommer til at beskrive målgrupper og ydelser. Hermed forsøger kommunerne at anvende en stærkere faglig styring for at løse de økonomiske udfordringer.

Regionale styringsaftaler og rammeaftaler

Kommunernes overtagelse af specialiserede sociale tilbud fra regionerne er regionalt tilrettelagt forskelligt, således at der stadig er en arbejdsdeling mellem kommuner og region.

På det sociale område og på det almene ældreboligområde er kommunerne forpligtede til årligt at indgå en rammeaftale med de øvrige kommuner i regionen og regionen. Ifølge bekendtgørelsen er rammeaftalen "et planlægnings- og udviklingsværktøj, som skal sikre en åben dialog om udviklingen på det sociale område". Rammeaftalerne skal således koordinere udviklingen i forholdet mellem kommunernes behov og det samlede udbud af eksisterende tilbud, der findes i regionen.

De sociale rammeaftaler indeholder en række krav til erfarings- og udviklingslinjer, forslag til nye tilbud, inddragelse af brugere og pårørende og håndtering akutte situationer. Rammeaftalerne skal ikke omfatte hele det sociale område. Der er kun krav om, at aftalen dækker de tilbud, regionen har pligt til at levere til kommunerne, dvs. det, der under arbejdet forud for struktur-reformen er blevet betegnet som "kan-området".

Folketinget vedtog den 3. marts 2011 en ændring af rammeaftalekonceptet på det specialiserede socialområde, og der er nu også krav om indgåelse af styringsaftaler, som skal vedtages årligt af kommunalbestyrelserne i regionen. Styringsaftalerne har baggrund i at kommunerne er afhængige af at købe og sælge pladser på sociale tilbud på tværs af kommunegrænser. Indførelsen af styringsaftalerne har til formål at øge bevidstheden om og stillingtagen til de styringsmæssige konsekvenser heraf. Styringsaftalerne skal således fastlægge spilleregler for samarbejdet mellem køber og sælger.

Det er op til kommunerne i den enkelte region i fællesskab selv at udfylde styringsaftalen med de emner, der regionalt er enighed om at indgå aftaler af styringsmæssig karakter om. KL understøtter og inspirerer til udformningen af styringsaftalens obligatoriske indholdsdele.

3. Udfordringer på socialområdet

I varetagelsen af opgaverne på socialområdet møder kommunen i sagens natur en række forskellige udfordringer. Det gælder bl.a. valget af det rigtige tilbud, udgifterne og mulighederne for at vurdere indhold og effekt i tilbuddene til den enkelte borger. Udfordringerne gælder ikke mindst de specialiserede sociale opgaver, som kommunerne fik overført ved opgavereformen, hvor der arbejdes med nye måder at varetage opgaverne på gennem borgerens nærmiljø.

Når kommunen anvender private tilbud giver anskaffelsesformen anledning til flere udfordringer:

- Omkostningerne er høje, og der er reelt meget få muligheder for at påvirke omkostningen ved de enkelte foranstaltninger.
- Købet af private foranstaltninger sker oftest som enkeltstående indkøb af tilbud for konkrete borgere, hvilket giver høje priser.
- Det er vanskeligt at foretage den nødvendige opfølgning i forhold til borgeren, og der mangler viden om, hvilke tiltag, der har den efterspurgte effekt.
- Reglerne om annoncering jf. tilbudsloven er vanskelige at anvende og overholde. Der findes i dag ikke en fornuftig og retssikkerhedsmæssig holdbar løsning for, hvordan indkøbet af enkeltforanstaltninger skal konkurrenceudsættes.

Økonomiske forhold

De senere år har kommunerne haft et meget klart fokus på styring af udgifterne på det specialiserede socialområde. Det skyldes, at budgetterne i mange kommuner er overskredet, og at udgifterne er steget voldsomt i forhold til andre områder. Kommunernes udgifter på det specialiserede socialområde er steget med knap 1 mia. kr. årligt de senere år, men ser nu ud til at være stabile. Udgifterne på området udgjorde i 2010 i størrelsesordenen 44 mia. kr..

Årsagerne til det høje udgiftsniveau er komplekse, og skyldes i høj grad opgavernes særlige karakter. Der er tale om personaleintensive og dyre tilbud, som købes enkeltvis, når der efter en konkret vurdering for hver enkelt borger vurderes at være behov for det.

På det sociale område har man gennem mange år betragtet de private tilbud som organisationer, der blev drevet ud fra faglige og 'idealistiske' formål og principper, og der har derfor ikke været fokus på at skabe incitament for tilbuddene til at opbygge professionelle virksomheder, hvor der kunne arbejdes med effektivisering af indsatsen, virksomhedsudvikling og investeringer. Retssikkerhedslovens § 43 stk.1 om "stillingtagen til eventuel formuedannelse hos leverandører i forbindelse med overdragelse af opgaver til private" er blevet fortolket således, at de private tilbudsleverandører ikke måtte oparbejde et overskud.

Folketinget har i juni 2011 ophævet den nævnte paragraf. Dette indebærer, at hvis køb og salg af ydelser tilrettelægges på kommercielle vilkår, så er der ikke noget til hinder for at en privat

leverandør kan tjene penge på driften og disponere et overskud. Der er således ikke længere nogen formelle hindringer for, at kommunerne gennem et øget konkurrencepres og en mere kvalificeret efterspørgsel af tilbuddene, kan påvirke markedet i retning af mere virkningsfulde og omkostningseffektive tilbud.

Sagsbehandleren som indkøber

Køb af specialiserede sociale tilbud fungerer ikke på samme måde som indkøb på almindelige markeder. Kommunens sagsbehandler har en dybtgående faglig indsigt og foretager et professionelt skøn over, hvad der er det rigtige tilbud til borgeren. Sagsbehandleren har derimod som køber ikke indsigt i prisstrukturen, og kan ikke umiddelbart vurdere, hvad forskellen er på et tilbud til fx 500.000 kr. og et tilbud til 800.000 kr. om året.

I en kommunal socialforvaltning er det forholdsvis sjældent, at der købes et specialiseret tilbud, og i den sammenhæng mangler sagsbehandleren de fornødne indkøbskompetencer, der kan supplere den faglige indsigt. Selve indkøbsprocessen kan således betegnes som en proces, hvor der i et vist omfang handles 'i blinde'. Sagsbehandlerne mangler redskaber til indholds- og prisvurdering, og der er ingen gennemsigtighed med hensyn til tilbuddenes effekt.

Når redskaberne ikke er til stede, bliver tilvejebringelsen af et tilbud til en borger i sagsbehandlerens optik til en opgave, der altovervejende må løses på et fagligt grundlag, og dermed uden at det økonomiske aspekt er særlig tungtvejende. En blandt flere årsager til det høje udgiftsniveau er således den indkøbspraksis, som kommunen anvender ved køb af tilbud. Indkøb af private tilbud fungerer på en måde, så tilbuddenes indhold og forholdet mellem omkostninger/effekt er uigennemsigtige. Kommunen køber tilbud enkeltvis ved konkret behov i enkeltstående tilfælde, og ud fra tidligere erfaringer med private tilbud.

På det specialiserede socialområde oplever kommuner, at tilbuddene på mange måder har deres egen udviklingsdynamik, så opgaveløsning og udgiftsudvikling så at sige får deres eget liv. De fleste kommuner oplever at priserne stiger, og bliver derfor mere kritiske i forhold til, hvilke tilbud kommunen visiterer til. I nogle tilfælde betyder det, at kommunen hjemtager borgere og realiserer en besparelse ved brug af alternative løsninger.

Leverandørforhold

Udbudsportalen har på grundlag af oplysninger fra brancheforeninger m.v. gennemført en leverandørundersøgelse, som skaber et overblik over, hvilke private udbydere, der findes for nærmere bestemte kommunale opgaver på det specialiserede socialområde. Afdækningen viser, at der er en bred skare af private tilbud på det sociale område. Det handler om selvejende institutioner, erhvervsdrivende fonde samt operatører, der arbejder med afsæt i særlige værdier eller religiøs orientering.

Blandt en række af de større leverandører på området kan nævnes:

- SUF – den sociale udviklingsfond, driver 23 steder
- Granhøjen
- Fonden Kanon
- Godhavn
- Skovgården
- Hedehuset
- Herkules
- Egholt
- Solhaven /Himmerlands rådgivningscenter
- Fonden Vita

Derudover kan nævnes OK-fonden, Diakonissestiftelsen og Sankt Lukas Stiftelsen, der er selvejende institutioner. Mange selvejende institutioner er organiseret i OSI – Organisationen af Selvejende Institutioner.

Det sociale område er karakteriseret ved et fravær af de markedsdynamikker, der kendetegner almindelige markeder, hvor opgaver løbende bliver bragt i udbud. Nok er der konkurrence mellem tilbuddene om at sikre belægningen, men der er ingen åben pris- og kvalitetskonkurrence, og der mangler gennemsigtighed i relation til forholdet mellem indhold og effekt.

Kommunerne oplever derfor, at der set ud fra hensynet til indsatsen for borgeren er potentiale for forbedringer, kvalitetsløft og effektiviseringer. I relation til dette kan kommunerne gøre bedre brug af konkurrencen, så køb af tilbud sker efter indhentelse af tilbud gennem en udbudsrunde.

Udbudsreglerne

I lovgivningen på socialområdet er der lagt vægt på, at tilbud kan tilvejebringes på flere måder, herunder ved tilbud i kommunen, ved kommunale samarbejder og ved køb af ydelser hos andre kommuner. Herudover kan kommunen købe tilbud hos private institutioner og organisationer m.v.

Når kommunen handler med private tilbudsleverandører og firmaer har ældrepleje, sundhedsopgaver, de sociale opgaver, undervisning m.v. siden 2007 været omfattet af udbudsregler. De såkaldte annonceringsregler findes i tilbudslovens afsnit II – som er de danske udbudsregler for varer og tjenesteydelser. Reglerne skal følges, når der ikke er tale om EU-udbud.

Annonceringsreglerne har betydet, at et stigende antal opgaver kommer i udbud. Reglerne har den helt konkrete betydning for de sociale opgaver, at kommunen har pligt til at annoncere, såfremt kommunen ønsker at indgå en kontrakt om køb af ydelser hos en leverandør, som overstiger 500.000 kr. Ved løbende kontrakter beregnes kontraktværdien over 4 år. For alle "bløde ydelser" som ældrepleje, sundhed og socialvæsen er det altid de danske regler om annonceringspligt, som gælder. Også selvom indkøbet overstiger tærskelværdien for EU-udbud på ca. 1,5 mio. kr. er det stadig annonceringsreglerne, som skal følges.

Reglerne indebærer, at kommunen skal gennemføre en annonceringsproces med indhentelse af tilbud. Der skal som minimum offentliggøres en annonce, der indeholder en beskrivelse af opgaven, tildelingskriterier, evt. krav til tilbudsgiveren, tilbudsfrist m.v. De indkomne tilbud skal vurderes og leverandøren vælges. Alle annonceringer skal fra 1. april 2012 foretages på den nye nationale annonceringsplatform, Udbud.dk.

I praksis kan annonceringsreglerne være vanskelige for en kommune at overholde på det sociale område, hvor en enkelt borgersag nemt kan overstige tærskelværdien for annonceringspligt. Ikke desto mindre vil annonceringspligten få større betydning - også for de sociale opgaver. Det kan dog konstateres at annonceringsreglerne endnu ikke er implementeret i kommunerne for så vidt angår mange sociale ydelser. Udbud fravælges blandt andet ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn, da det i praksis er foranstaltninger for enkeltborgere, som i givet fald skal udbydes.

I de kommunale socialcentre opleves det som meget vanskeligt at overholde annonceringsreglerne på det sociale område i den daglige praksis, hvor en enkelt borgersag nemt kan overstige tærskelværdien for annonceringspligt. For mange indkøb af private tilbud på det specialiserede socialområde kan annonceringspligten ikke uden et u hensigtsmæssigt stort ressourceforbrug afløftes af den enkelte kommune. Efterlevelse af annonceringsreglerne forudsætter derfor i stedet tværkommunale initiativer, fx i form af regionalt udbudte rammeaftaler.

Kommunerne skal være opmærksomme på, at der i 2010 trådte nye regler om håndhævelse af udbudsreglerne i kraft, hvorved konsekvenserne af ikke at overholde udbudsreglerne er væsentligt skærpet. Kommunerne risikerer, at kontrakter indgået i strid med udbudsreglerne, erklæres uden virkning, hvilket betyder, at kommunen kan blive pålagt at ophæve en kontrakt. Derudover er der indført økonomiske sanktioner i form af bøder til ordregivere, der overtræder udbudsreglerne

Der gælder også særlige regler for, hvordan kommunerne kan købe ydelser af hinanden. Kommunen kan købe ydelser på socialområdet af en anden kommune indenfor rammerne af 'Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber'.

4. Offentlig-privat samarbejde

Markedsmodning på det sociale område kan medvirke til, at køb og salg af tilbud og ydelser kommer til at fungere på konkurrencebetingelser. Ved udbud af kontrakter og en professionalisering af det offentlige indkøb af ydelser tiltrækkes aktører, som agerer på markedsvilkår.

Indgåelse af aftaler med private tilbud kan med fordel ske med brug af konkurrence, dvs. ved at indhente tilbud gennem en udbudsrunde. Konkurrence er naturligvis ikke nogen trylleformular, der kan løse alle problemer og udfordringer, men udbud kan være en velegnet metode til at 'åbne boksen op' og se nærmere på, hvad kommunen kan få for pengene. Midlet er at lade de bedst egnede leverandører levere sociale ydelser til borgerne for at opnå den bedste kvalitet til den bedste pris.

Selvom udbuds- og annonceringsreglerne er stramme er der tilstrækkelig mulighed for fleksibilitet til at udbyde selv komplekse opgaver. Kommunen kan udbyde en kontrakt med et bestemt volumen eller en rammeaftale uden forpligtende volumen. Der kan efter behov bruges optioner og tilkøbsydelser. Selve annonceringen kan evt. gennemføres med en dialogfase, hvor kommunen og prækvalificerede tilbudsgivere mødes for at forventningsafstemme og drøfte udbudsmaterialet igennem, inden tilbudsgivningen. Kommunen har også mulighed for at betinge sig muligheden for en forhandling om de afgivne tilbud.

Ved nogle udbud konkurrenceudsættes kommunens indkøb af ydelser på et opgaveområde samlet, så en gruppe af borgere får samme tilbud - sådan som det for eksempel sker på ældreområdet. Ved andre udbud skal der tages højde for den individuelle tilgang til fastlæggelsen af tilbuddet. Begge dele er muligt gennem en annoncering.

For kommunen er spørgsmålet, hvilke mulige gevinster og fordele, der kan være ved at udbyde en samarbejdsaftale med private tilbudsleverandør? På baggrund af netværksforløbet kan der peges på nedenstående formål med offentlig-privat samarbejde, som kommunen kan sigte mod:

Måltrening af opgaven

Kommunen bliver bedre til at efterspørge de rigtige ydelser, når kommunen for en bestemt målgruppe skal beskrive opgaven og de ydelser, der skal leveres, og fastlægge en kravspecifikation. Kommunen er nødsaget til at gennemtænke opgaven for at få svar på spørgsmålet: Hvad er det vi vil have? I den sammenhæng kan de faglige medarbejdere og brugere med fordel inddrages i processen.

Kommunen kan opleve, at opgaveløsningen målrettes gennem brugen af konkurrence, hvis kommunen 'bliver mere spids på', hvad kommunen har af behov og vil købe. Leverandørerne byder ind med løsninger og priser, der afspejler de reelle omkostninger. Herved får kommunen et klart billede af, om ydelser, priser og kvalitet hænger sammen, og kan foretage et mere kvalificeret valg end ved at handle direkte med en tilbudsleverandør.

Når et privat tilbud står for udførelsen af sociale opgaver kan kommunen koncentrere sin indsats om myndighedsopgaven – det at være en professionel bestiller og samarbejdspartner, der sætter standarden for opgaverne. Når man er bestiller er man nødt til at træde et skridt tilbage og se på, hvordan man egentlig vil have løst opgaven. Bestilleropgaverne omfatter bl.a. opgaven med at definere opgaverne og fastlægge serviceniveau, kvalitetskrav, effektmål og at foretage opfølgning på kontrakter.

Leveringssikkerhed og bedre ydelser

Ved at udbyde opgaver i konkurrence med brug af flerårige kontrakter opnår kommunen leveringssikkerhed og bedre ydelser. Det skyldes, at tilbudsleverandører bliver bedre til at varetage en opgave, når der er en klar bestilling, tydelige krav til opgaveløsningen og et handlerum til at finde den bedste måde at imødekomme kommunen og hjælpe den enkelte borger.

Kommunen kan ikke være ekspert på alle områder. Private tilbud og firmaer på socialområdet kan bidrage med specialistkompetencer, som kan supplere og give et kvalitetsløft til løsning af opgaverne som følge af, at leverandøren har opbygget særlige kompetenceområder.

Udbud sikrer, at der er fair, ensartede og rimelige vilkår for de private tilbud – og den valgte leverandør får en garanteret omsætning, så der kan arbejdes med udvikling af kvaliteten i ydelserne. Alt i alt medvirker konkurrencen til at skabe gennemsigtighed og skarphed i udbud og efterspørgsel.

Fokus på resultater gennem funktionsudbud

Kommunen finder den bedst egnede leverandør ved at foretage en offentlig annoncering, hvor opgaverne beskrives og kravene specificeres. Det er mest hensigtsmæssigt at bruge funktionskrav - med mindre der lovgivningsmæssigt er krav til selve udførelsen af opgaven. Hermed fastlægges overordnede funktionsbeskrivelser eller krav til funktionen af ydelsen - frem for krav til udførelse, arbejdsgange og ressourcer.

I de fleste tilfælde er det således ikke nødvendigt eller hensigtsmæssigt at beskrive præcist, hvordan tilbudsleverandøren skal udføre opgaverne. Hvis leverandøren har et handlerum og metodefrihed til at tilrettelægge sine egne arbejdsgange og processer, kan leverandøren lettere opnå de resultater og den effekt, som kommunen vil have.

Der er en gylden regel ved kravsificering, som også gælder for sociale opgaver: Ordregiver formulerer behovet og de overordnede resultatkrav – leverandøren beskriver løsningen. Alt for ofte går ordregiver for en sikkerheds skyld i "løsningsmode" og beskriver detaljeret, hvordan en opgave skal udføres. Det er uhensigtsmæssigt, hvis det er forventningen til leverandøren, at der skal skabes udvikling og effekt.

Kravsificeringen kan derfor med fordel have fokus på resultatsiden og den effekt, der skal opnås. Det kan bidrage til at fremme innovation og højne kvaliteten og fleksibiliteten i løsningen af opgaverne, fordi det giver leverandøren et spillerum til selv at vælge opgavetilgang, så længe kvaliteten lever op til de effekt- og resultatkrav, der er specificeret.

Fokus på udvikling

Konkurrence er en vigtig drivkraft for udvikling. Når kommunen udbyder en kontrakt om et flerårigt samarbejde, etableres der en konkurrence om at levere den bedste løsning. Efterfølgende er der et samarbejde mellem kommune og tilbudslieferandør, hvor parterne i fællesskab følger op på ydelserne, drøfter udviklingsbehovene og sammen bliver bedre til at få opgaven løst. Udbud af en kontrakt om sociale tilbud kan kombineres med en udviklingskontrakt, hvor fremtidigt samarbejde om specifikke udviklingstiltag er et særskilt formål.

Erfaringerne med udbud af kontrakter på socialområdet viser, at private leverandører på mange punkter kan tilføre opgaveløsningen merværdi. Forudsætningen er, at kommunerne professionaliserer købet af sociale ydelser gennem udbud, hvor der efterspørges innovation, og at leverandørerne får en omsætning, der kan realisere et udviklingssamarbejde.

Fokus på kvalitet og effekt

Et tættere offentlig-privat samarbejde på det sociale område kan medføre, at kommuner og private tilbud bliver bedre til at arbejde med kvalitetsstyring. Dette sker allerede i dag, hvor akkreditering og andre systemer til kvalitetsstyring er på vej til at blive indarbejdet. Der lægges stor vægt på kvaliteten i tilbuddene, både kommunernes egne tilbud og de tilbud, som købes af private.

Erfaringerne med udbud viser, at bestilleren bliver mere bevidst om kravene til kvaliteten af ydelserne, når de skal beskrives i et udbudsmateriale. Der kan både stilles minimumskrav og udviklingskrav, som leverandøren kan søge at opfylde. For de private tilbud bliver kvalitetsstyring, måling af effekt og løbende kvalitetsopfølgning med rapportering til kommunen en vigtig konkurrenceparameter og et styringsværktøj for ydelserne.

Kommunen vil opleve, at udbud af kontrakter fører til at kvalitetskrav og effektstyring bliver mere konkret, og kommer 'ind under huden' hos myndigheden. Det ligger i selve udbudsredskabet, at kvaliteten og redskaberne til opfølgning skal være på plads, så de private tilbud ikke tolker kvalitet på deres egen måde. Ved at kommunen udbyder kontrakter med krav om brug af effektstyring kan der opnås en bedre indsigt i, hvad der virker, og hvad der ikke virker.

Fokus på økonomi

Også fremadrettet vil det være en udfordring at opretholde et højt kvalitets- og serviceniveau med de økonomiske ressourcer, der er til rådighed. På den baggrund kan kommunen ønske at finde nye og økonomisk mere effektive metoder til at fastholde et højt niveau ved at afprøve løsninger og omkostningsniveau i konkurrence.

Fokus på styring og ledelse

Mange private sociale tilbud er karakteriseret ved en kultur med meget dedikerede medarbejdere, ildsjæle og stor faglighed, mens fokus på styring og det ledelsesmæssige element kan have mere vanskelige vilkår. En professionalisering af kommunens køb af sociale ydelser gennem udbud af kontrakter vil sætte fokus på styring og ledelse af de private tilbud - på samme måde som det kendes fra driftsoverenskomster.

5. Udbud af samarbejder om sociale opgaver

Kommunerne samarbejder i stort omfang med private tilbud og firmaer på det sociale område. Alt efter den konkrete opgave kan kommunen udbyde rammeaftaler eller en kontrakt. Samarbejdsformen kan være traditionel, dvs. med levering af aftalte ydelser efter kontrakt. Eller der kan indgås et partnerskab, hvor tilgangen er, at både kommune og virksomhed skal investere og have gevinster ud af samarbejdet - og at samarbejdet skal skabe noget nyt.

Partnerskab kan ses som en metode til at skabe en merværdi af samarbejdet som følge af, at den private partner har nogle bestemte styrker og kompetencer, mens kommunen bidrager med andre styrker og kompetencer. Sammen kan to parter, der supplerer hinanden på kompetencer og styrker, præstere mere, end hver af parterne for sig. Ved at kombinere parternes forskellige kompetencer kan der opnås et kvalitetsløft.

Ved indgåelse af et partnerskab om drift og udvikling gennem udbud stilles krav om, at parterne afsætter ressourcer til at indgå i udviklingstiltag. Kommunen formulerer et projektoplæg om udviklingsinitiativer, som tilbudsgiverne forholder sig til og supplerer i deres tilbud. Når leverandøren vælges færdiggør parterne udviklingsoplægget – og der sker en forventningsafstemning om ressourceindsats, tidsforbrug og gevinster.

Dialog mellem kommune og leverandører

Inden kommunen udarbejder et udbudsmateriale kan der med fordel gennemføres en dialog med private tilbudsleverandører med henblik på at indhente information og inspiration til brug for materialet. De private aktører har ofte værdifulde bidrag, som kan kvalificere kommunens efterspørgsel, så udbudsmaterialet bliver så godt som muligt. Der kan også være problemstillinger, som kommunen ønsker at aktørerne kommer med forslag til løsning af.

Ved en indledende dialog får kommunen et billede af, hvilke private tilbud og firmaer der findes, og hvordan opgaven kan tilrettelægges, så kommunen får de bedst mulige tilbud. Dialogen skal føres på et overordnet plan, så der ikke kan opstå tvivl om, hvorvidt de private deltagere har fået væsentlig indflydelse på kravspecifikationen og dermed vil være inhabile ved en tilbudsgivning.

For at foretage en informationsindsamling kan kommunen lave en kort beskrivelse og annoncere en teknisk dialog med tilbudsleverandører på Udbud.dk. Der kan sendes en mail med advisering til de tilbudsleverandører, som kommunen kender til. Interesserede tilmelder sig pr. e-mail til kommunen. Der kan af praktiske årsager fastsættes et maksimalt antal, som kommunen ønsker dialog med. Annonceringen bør indeholde de overordnede temaer og spørgsmål, som der ønskes en dialog om.

Når udbudsprocessen gennemføres efter reglerne i tilbudsloven som begrænset udbud kan udbuddet tilrettelægges med en dialogrunde, hvor kommunen sammen med de prækvalificerede tilbudsgivere kan indkredse og fastslå, hvilken løsning, der bedst kan tilfredsstille kommunens behov. Dialogrunden kan fx ligge 2-3 uger efter udbudsmaterialet er blevet udsendt til tilbudsgiverne, men i passende tid inden tilbudsfristen. Der udarbejdes en spørgeramme til brug for dialogen og referater fra møderne. Det skal sikres, at der er ligebehandling og gennemsigtighed.

Eget eller fælles udbud?

Udbud af rammeaftaler og kontrakter på det sociale opgaveområde kan foretages af den enkelte kommune selv, eller fx i regi af de regionale kommunekontakttråd for de opgaver, hvor fælles udbud er mest hensigtsmæssigt.

Fælles udbud har den fordel, at den enkelte kommune ikke skal bruge omfattende ressourcer på udbuddet, og der skabes et ensartet grundlag for anskaffelsen, så tilbudsleverandørerne ikke ved hvert udbud skal forholde sig til et nyt udbudsmateriale med stor variation i kravene. Fælles udbud kan tage udgangspunkt i en ensartet målgruppesegmentering, fra borgere i stabile forløb til mere krævende indsatser.

Selvom kommuner går sammen om udbud er der ikke noget til hinder for, at beslutningen om valg af tilbudsleverandører kan træffes decentralt i den enkelte kommune på grundlag af tildelingskriterierne og under hensyntagen til de lokale forhold og prioriteringer, som de fremgår af udbudsmaterialet. Der kan med andre ord ved et fælles udbud vælges forskellige tilbudsleverandører.

Hvilke opgaver er egnede?

Kommunen kan principielt udbyde alle sociale opgaver, som ikke er myndighedsopgaver, men nogle opgaver er mere udbudsegnede end andre. De opgaver, som er mest oplagte at tage fat på, er karakteriseret ved følgende:

- Kommunen råder ikke over tilstrækkelige ressourcer eller kompetencer, og anvender derfor private tilbud. Der kan også være tale om kommunale tilbud, som ønskes konkurrenceudsat.
- Opgaver og ydelser kan beskrives i en ydelsesbeskrivelse, målgruppen kan fastlægges og kravene til opgaveløsningen kan beskrives i en kravspecifikation.
- Det er muligt for leverandører at regne på, hvad opgaven koster at udføre og dermed prisfastsætte ydelserne – eller der kan afgives en uge- eller timepris.
- Opgaven er nogenlunde stabil, så der kan indgås en flerårig kontrakt om levering. Der er dog ikke noget til hinder for, at en indgået kontrakt indenfor rammerne af udbudsreglerne ændres i henhold til bestemmelserne i kontrakten.

I det efterfølgende beskrives en række opgaver på det specialiserede socialområde, hvor kommunerne - efter Udbudsportalens og netværksgruppens vurdering - kan foretage udbud af kontrakter i konkurrence. Opgaverne omfatter både ydelser, som købes hos private, og ydelser, som kommunen selv leverer.

Eksempel 1 - Ledsager- og handicaphjælperordninger

I henhold til servicelovens § 85 og 95 tilbyder kommunerne ledsageordninger m.v. til handicappede, der dermed får mulighed for at få en hjælper til daglige gøremål, så vedkommende undgår at skulle bo på et plejehjem. Efter Servicelovens § 41 bevilger kommunerne også hjælperydelse til børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Der skelnes mellem ordninger, hvor kommunen er arbejdsgiver for handicaphjælperen, og ordninger, hvor borgeren selv ansætter handicaphjælperen – evt. gennem et privat firma.

Serviceoven giver mulighed for, at kommunen kan bevilge såkaldt borgerstyret personlig assistance (BPA) til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Formålet med hjælpen er, at den pågældende kan leve et så almindeligt liv som muligt. Borgere, som visiteres til BPA, kan vælge at overføre tilskuddet til en nærtstående, en forening eller en privat virksomhed, der herefter er arbejdsgiver i ansættelsesretlig forstand. Kommunen kan udbyde en kontrakt eller rammeaftale, så borgerne hjælpes til at finde et firma, som kan stå for handicaphjælpen. Gennem udbuddet konkurrenceudsættes den pris, som kommunen betaler.

Ud over borgerstyret personlig assistance, hvor den enkelte borger selv ansætter en hjælper, er der en ordning, hvor kommunen står for administrationsopgaverne. For andre hjælperordninger end BPA vælger en del kommuner at lade private firmaer stå for at ansætte handicaphjælper og administrere ordningen, når kommunen har visiteret en borger til ydelsen. Også på folkesko-leområdet er der en ordning med handicaphjælper.

Der er et privat marked for etablering af ordninger med hjælp og ledsagelse m.v. til handicappede, hvor specialiserede firmaer står for administrationen i form af ansættelse, lønudbetaling, koordination, vikarvagter, oplæring, kontrol af arbejdsmiljøet, håndtering af sygdom, ferie og barsel, konfliktløsning m.v. Opgaverne har et samlet økonomisk volumen på op mod 1 mia. kr. årligt.

En specialiseret ydelse indenfor ordningerne er hjælperordningen til personer, som er brugere af respirator i eget hjem. Der er på landsplan tale om ca. 150 personer årligt. Med døgndækning af handicaphjælper kan hjælpen for en borger ofte løbe op i 2 mio. kr. årligt. Mange kommuner anvender private handicaphjælperfirmaer til at varetage opgaverne, men kan på samme måde som regionerne med fordel udbyde kontrakterne, så ydelser, priser og krav fastlægges.

Flere kommuner har i 2011 udbudt kontrakter med private firmaer, herunder Frederiksberg Kommune. Ved udbud sikres det, at evt. useriøse leverandører frasorteres, og alle forhold vedr. handicaphjælpen er kvalitetstestet og fastlagt i en kontrakt.

Frederiksberg Kommune – Hjælperydelse til børn og unge

Kommunen har i 2011 udbudt indkøb af hjælperydelse til børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne inden for Servicelovens § 41. Hjælperydelse hører under Udbudsdirektivets bilag IIB, og udbuddet er derfor gennemført som en annoncering i henhold til Tilbudslovens §§ 15 ad.

Udbuddet består af to delaftaler. Dels afhjælpningsopgaver, der forudsætter ufaglært og sygeplejefagligt personale, dels afhjælpningsopgaver der forudsætter specialpædagogisk personale. Kommunens samlede årlige udgift til hjælperydelse beløb sig i 2010 til ca. 21 mio. kr.

På markedet for hjælperydelse til handicappede er der i dag flere landsdækkende såvel som regionale firmaer, men kun få kommuner har udbudt ydelserne. Kommunen har udvalgt tilbudsgivere som har mest relevant erfaring med løsningen af opgaverne og som har kompetencer og økonomisk kapacitet til at varetage opgaven på betryggende vis.

Eksempel 2 - Kompenserende specialundervisning og specialpædagogisk støtte

Kommunerne har siden 1. januar 2007 haft ansvaret for, at voksne personer med fysiske eller psykiske handicap og unge over den skolepligtige alder kan få specialundervisning og specialpædagogisk bistand, som tager sigte på at afhjælpe eller begrænse virkningerne af handicap.

Kommunen kan selv varetage opgaven med specialundervisning til voksne handicappede eller opgaven kan udbydes, hvorefter der indgås kontrakt med en privat aktør, som står for ordningen. Et udbud af voksenspecialundervisning kan foretages af flere kommuner i et samarbejde, fx i regi af indkøbsfællesskaberne eller i KKR-regi. Det er ofte private oplysningsforbund, som står for den kompenserende specialundervisning.

Århus Kommune har i 2011 igangsat et udbud af specialundervisning for voksne, som bl.a. har funktionsnedsættelser på tale-, høre- eller synsområdet. Kommunen har et årligt forbrug på ca. 20 mio. kr. til ordningen. Også andre kommuner overvejer at foretage udbud på området.

Serviceoven giver endvidere mulighed for en SPS-ordning, hvor kommunen bevilger kompenserende støtte til borgere med nedsat funktionsevne. Også for denne opgave kan det overvejes at samarbejde med en privat aktør.

Eksempel 3 - STU-ordningen

Kommunerne varetager ansvaret for STU-ordningen, hvor kommunen efter reglerne i Serviceoven bevilger hjælp til unge op til 25 år, som ikke kan tage en almindelig uddannelse. Med STU-ordningen ligestilles unge udviklingshæmmede og andre unge med særlige behov, med andre unge. Formålet med ordningen er, at alle unge får mulighed for at gennemføre en ungdomsuddannelse.

Ordningen giver unge udviklingshæmmede og andre unge med særlige behov, der ikke har mulighed for at gennemføre anden ungdomsuddannelse, ret til et 3-årigt ungdomsuddannelsesforløb. Uddannelsesforløbet tilrettelægges individuelt ud fra den unges kvalifikationer, modenhed og interesser.

Flere kommuner har indgået kontrakter med private leverandører om opgaven med at tilrettelægge uddannelsestilbuddet til borgeren og priserne. Det gælder bl.a. Århus Kommune, som i 2011 igangsatte et udbud på området. Hensigten med et samarbejde kan være et ønske om at give undervisningen i et almindeligt skolemiljø. Der kan ligeledes samarbejdes med eventuelle centre for specialundervisning.

Eksempel 4 - Bo- og dagtilbud for handicappede

Kommunerne stiller boliger for udviklingshæmmede til rådighed efter Serviceovens § 85, § 117 og §§ 107-108. Målgruppen er bl.a. voksne udviklingshæmmede, som har et varigt behov for hjælp til personlig pleje, støtte til praktiske gøremål samt til at udvikle og vedligeholde fysiske, psykiske og sociale færdigheder. Bostederne er døgndækkede og tilbyder beboerne hjælp og støtte i alle døgnets 24 timer. Hver beboer tilbydes pædagogisk vejledning og omsorg ud fra et individuelt hensyn.

Handicappede borgere er oftest i meget stabile forløb. Af denne årsag er konkurrenceudsættelse af kommunernes tilbud en mulighed, fx et botilbud til voksne udviklingshæmmede eller et dagtilbud, der tilbyder beskæftigelse, samvær og aktiviteter. I Sverige er der omfattende stor med udbud af botilbud til handicappede.

Skive Kommune har foretaget en potentialeafklaring på området for voksne udviklingshæmmede, og ventes at forelægge en sag om eventuel konkurrence-udsættelse for Byrådet i 2012. Kommunen skal fremover kunne håndtere de demografiske udfordringer, hvor der vil være et stigende antal brugere og færre økonomiske ressourcer pr. visiteret borger. Forvaltningen har en målsætning om flerfaglighed og øget fokus på kompetenceudvikling for den enkelte beboer med henblik på at flytte den enkelte til et mindre indgribende foranstaltningsniveau, så vidt det er muligt.

Gribskov Kommune har udbudt en kontrakt om 14 pladser til yngre fysisk handicappede. Opgaven varetages af Aleris A/S.

Handicapboligerne i Kirkeleddet og Skipperstræde

Som en del af Gribskov Kommunes udbud af driften af ældreinstitutioner indgår driften af handicapboligerne i Kirkeleddet og Skipperstræde ved plejecentret Bakkebo som en selvstændig opgave. Der leveres pleje og omsorg, rehabilitering m.v. til borgere med fysisk handicap. Opgaverne løses i henhold til Serviceloven. Det er Aleris, som driver Bakkebo Omsorgscenter med i alt 63 boliger, hvoraf 3 af boligerne er akutpladser. Driftsaftalen på handicapområdet er en tillægsaftale til driften af Bakkebo.

Kirkeleddet Botilbud er beliggende i Græsted. Botilbuddet åbnede den 1. december 2007, og har 8 boliger målrettet yngre borgere med fysisk handicap, som medfører et vidtgående støttebehov. Boligerne er på 75 m² fordelt på to rum med bad og køkken samt en lille have. Derudover er det et stort fællesareal indrettet som køkkenalrum. Botilbuddet er bygget op som et levebo miljø. Det er Gribskov kommune der står for visitering af boligerne, samt omfanget af den støtte og hjælp der skal ydes.

Botilbuddet Skipperstræde er et tilbud til borgere mellem 25-65 år med udtalt fysisk og/eller kognitiv handicap, som har behov for, at der er personale tilstede hele døgnet. Beboergruppen er rettet mod borgere, der har erhvervet deres handicap senere i livet. Skipperstræde består af 6 lejligheder på hver 52 kvadratmeter alle med egen lille have. Derudover er der en stor fælles terrasse med højbede, samt et fællesrum med køkken, hvor der er mulighed for fællesskab ifm. måltider, fjernsyn, aktiviteter, arrangementer og lignende. Botilbuddet ligger i Gilleleje.

Eksempel 5 - Botilbud og opholdssteder, dagtilbud, væresteder m.v.

På området for botilbud m.v. til udsatte børn, unge og voksne er der landet over en lang række private selvejende bo- og opholdssteder m.v., som er godkendt af kommunerne. Tilbuddene omfatter ca. 400 opholdssteder for børn og unge, ca. 200 botilbud til voksne, ca. 50 skoletilbud samt 30-40 øvrige tilbud. Mange kommuner har institutionstilbud i kommunens eget regi, men ca. 60 pct. af tilbuddene købes hos private leverandører. På børne- og ungeområdet er det op mod 75 pct. af de anvendte tilbud, som er private.

I Sverige og Norge er der en mere udbredt tradition for udbud på socialområdet, og der er derfor større private operatører, som varetager opgaver for kommunerne i form af drift af bosteder

og opholdssteder m.v. for udsatte børn og unge. Leverandørerne anvender driftsformer og har en størrelse, så de kan varetage uddannelse, lederudvikling, opfølgning på resultater m.v. på et professionelt niveau. I Sverige er der tradition for brug af rammeaftaler, og som beskrevet i kapitel 6 går mange kommuner sammen om udbud.

Døgnpriserne ved brug af private botilbud fastlægges på grundlag af kommunalt godkendte takster, der fastsættes af det enkelte botilbud ud fra takstbekendtgørelsen. Det er beliggenhedskommunen, som godkender botilbuddets budget og herunder også taksterne. De private botilbud er ofte organiseret i selskabskonstruktioner, der kan være vanskelige at gennemskue for beliggenhedskommunen. Godkendelsen af budgettet kræver en økonomisk indsigt og kompetencer, som ikke alle kommuner synes de har i tilstrækkelig grad.

En alternativ model for køb af private botilbudsforanstaltninger er at anvende rammeaftaler, hvor der løbende kan foretages køb af pladser og tilbud. Ved et udbud af kommunens køb af botilbud, enten landsdækkende eller regionalt, vil der kunne fastlægges en systematisk procedure for opfølgning, der vil kunne give området et løft. Tilsvarende vil der gennem udbud kunne fastlægges et 'fælles sprog', ensartede timepriser og andre styringsmekanismer. Koordinerede regionale udbud af rammeaftaler med en kontraktlængde på fx 2-4 år med option på forlængelse kan være en mulighed.

På området for botilbud og anbringelsessteder er det velkendt, at der fra botilbud til botilbud er stor forskel på kvaliteten i indsatsen, og på de resultater som opnås for borgeren. Udbud af rammeaftaler er en metode til at vælge de dårligste fra. I udbudsmaterialet beskrives minimumskravene, og de botilbud, der ikke 'kommer over overliggeren' bliver ikke valgt. Rammeaftaler kan anvendes til at finde frem til, hvad man gør de gode steder - og bruge den viden til at kvalificere indkøbet og skabe forbedringer andre steder.

Ved udbud af rammeaftaler kan tilbudsleverandørerne få større sikkerhed for omsætningen og et grundlag for at arbejde forretningsmæssigt med rentabilitet og investeringer. Kommunerne kan opnå en bedre styring og får fastlagt en række forhold, herunder priser og kvalitet, samarbejdsforhold, opfølgning, administrative procedurer m.v.

Det er en forudsætning, at kommuner går sammen om at foretage udbud på et standardiseret og gennemtestet materiale, hvor det er enkelt at byde ind. Der bør tages hensyn til, at de private tilbud består af mindre enheder med få administrative ressourcer. Et mindre botilbud kan ikke forventes at kunne afgive et professionelt tilbud, med mindre der er en grundig forberedelsesfase, få ensartede udbud og mulighed for at få sparring og bistand.

Eksempel 6 - Tilbud indenfor psykiatrien

Kommunerne har efter opgave- og strukturreformen overtaget hele den sociale indsats for personer med psykisk funktionsnedsættelse, dvs. også den specialiserede socialpsykiatri, som tidligere var i amterne. Hovedydelse er socialpædagogisk støtte, opsøgende arbejde, botilbud, værestedstilbud samt dag- og beskæftigelsestilbud. Kommunen yder også hjemmehjælp og sygepleje, misbrugsbehandling, rådgivning om bolig, forsørgelse, uddannelse mv. Der udarbejdes en social handleplan, som danner grundlag for en sammenhængende indsats.

Kommunerne har blandt andet ansvaret for driften af botilbud og kontaktsteder m.v. indenfor distriktspsykiatrien, som i nogle kommuner drives i samarbejde med frivillige organisationer. Århus Kommune har planlagt et udbud af driften af kontaktsteder med henblik på at indgå kontrakt med en aktør på området, som har specialistkompetencer. Psykiatriske botilbud drives blandt andet af OK Fonden.

Drift af botilbud indenfor psykiatrien.

Flere kommuner i det midtjyske anvender private leverandører indenfor tilbuddene til sindslidende og misbrugere. En af aktørerne på psykiatrimrådet er OK-Fonden, som driver fire tilbud, hvor kommunerne køber pladser:

Bo- og behandlingstilbuddet Enghaven i Horsens, som drives efter § 107 i Serviceloven og er rettet mod voksne med psykiatriske problemstillinger, herunder fleksible støttecenterpladser for hjemboende psykiatribrugere.

Fripilehjemmet Helenes Minde i Vejle Kommune med 26 beboere, der har psykiatriske diagnoser eller alkoholisbrug.

Bostedet Jelling Have i Vejle Kommune, som drives efter Servicelovens §§ 107 og 108 og har 37 boliger til personer med en sindslidelse eller et psykisk problem.

OK-Hjemmet Thea i Frederiksberg Kommune med 35 beboere.

Også sjællandske kommuner har erfaring med brug af private leverandører på psykiatrimrådet, men foreløbig har ingen kommuner foretaget udbud af kontrakterne.

Bostedet Jelling Have og bo- og behandlingsstedet Jellinggård

Bostedet Jelling Have er et privat botilbud for personer med en sindslidelse eller et psykisk problem efter Servicelovens §§ 107 og 108. Der er 37 boliger beliggende i Jelling - 10 km. fra Vejle.

Bostedet er en selvejende aktør på psykiatrimrådet og ejet af OK-Fonden. Stedet er et moderne socialpsykiatrisk center, der - ud over boligerne - også byder på serviceenheder og mulighed for job & beskæftigelse for beboerne efter Fountain House modellen. Der er ansat et veluddannet personale, som samarbejder på tværs og inddrager beboerne i den daglige drift. Der arbejdes målrettet med trivsel, tryghed og udvikling for den enkelte - såvel beboer som personale.

På bostedet bruges en række metoder og strategier i behandlingen af husets meget forskellige beboere. Som udgangspunkt danner den systemiske tankegang værdigrundlaget i behandlingen og miljøterapien er den overordnede behandlingsramme, hvorudfra al anden behandling udspringer. Stedet er desuden inspirerede af Fountain House-modellens tanker: At arbejde er en stærk identitetsskabende faktor for mennesker, og retten hertil er fundamental. For at opnå de bedste resultater sammensættes behandlingen meget individuelt i forhold til de forskellige strategier og metoder, som er til rådighed.

I tilknytning til Jelling Have driver OK-Fonden Jellinggård, som er et nystartet mindre bo- og behandlingssted for unge mellem 18 - 35 år, der har forskellige psykiske eller psykiatriske problemstillinger uden misbrug af stoffer eller alkohol. Målgruppen er sindslidende, der i en periode har behov for massiv hjælp for at klare en hverdag, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis. Det er borgere, der har behov for et midlertidigt / længevarende botilbud med personaledekning hele døgnet. Der er tale om personer med almen voksenpsykiatrisk baggrund eksempelvis skizofreni, personlighedsforstyrrelser og angsttilstande - herunder enkelte med misbrug. Bostedet Jelling Haves målgruppe er ikke personer, hvor hoveddiagnosen er demens.

Eksempel 7 - Psykologiske udredninger

I udredningen af borgernes sociale og helbredsmæssige problematikker anvender kommunen både egne ressourcer og private psykologer m.v. Opgaverne med at foretage bl.a. psykologiske udredninger, forældreundersøgelser og § 50-udredninger m.v. kan udbydes, så kommunen får reguleret ydelserne og fastlagt priser.

Eksempel 8 - Tilsyn med sociale tilbud

I lighed med tilsynene med plejehjem har kommunen mulighed for at udbyde en kontrakt med et privat firma om at føre tilsyn med kommunens sociale tilbud og evt. også med private opholdssteder m.v. Opgaven har været udbudt af en række kommuner, bl.a. Helsingør og Københavns Kommune.

Helsingør Kommune – Tilsyn med sociale tilbud

Helsingør Kommune udbød i 2009 de årlige uanmeldte tilsyn med 5 plejehjem og 22 sociale tilbud. Der var mange kompetente tilbudsgivere. Leverandøren udfører de uanmeldte tilsyn med dag- og døgntilbud samt private tilbud beliggende i kommunen efter reglerne om retssikkerhed og administration §§ 15 og 16 samt lov om social service § 148a. Hertil kommer tilsyn med private opholdssteder, private botilbud og private behandlingstilbud for stofmisbrugere.

Baggrunden var et ønske om at få andre øjne på udførelsen af opgaven og et større element af uvildighed i opgaveløsningen. Kommunen ønskede ikke at miste den føling med plejehjem og sociale tilbud som tilsynene giver, og foretager derfor det årlige anmeldte tilsyn. Tilsynsmodellen er efterfølgende ændret som følge af ny lovgivning. Ud over de uanmeldte tilsyn indgår det i opgaven, at leverandøren kan varetage opgaver i relation til akut opståede behov for tilsyn m.v. samt yde konsulentbistand.

Formålet med tilsynet er at påse, at borgerne får den hjælp de har ret til efter loven og efter de beslutninger som kommunalbestyrelsen har truffet, at hjælpen er tilrettelagt og bliver udført på en faglig og økonomisk forsvarlig måde samt at forebygge ved at gribe korrigerede ind før mindre problemer udvikler sig til alvorligere problemer. Tilsynene gennemføres ud fra en fastlagt ramme, og er dialogbaserede i forhold til ledelse og medarbejdere for at sikre og fremme kvalitet på det enkelte tilbud.

6. Svenske erfaringer med udbud på socialområdet

I Sverige er der tradition for udbud af rammeaftaler på velfærdsområderne, og kommunerne går sammen om fælles udbud. I fx Sydsverige samarbejder 46 kommuner i Skåne, Halland og Kronobergs Län om udbud af fælles rammeaftaler om køb af private tilbud. Rammeaftalerne blev udbudt første gang i 2001. Der bliver ved det igangværende genudbud foretaget 8 parallelle udbud for nærmere bestemte målgrupper.

Samarbejdet og udbudsarbejdet er organiseret af KL i Sverige, nærmere bestemt Kommunförbundet i Skåne, og dækker ca. halvdelen af Sverige. Der er også enkelte udenlandske leverandører på rammeaftalerne, herunder i Danmark.

Baggrund

Kommunerne samarbejder om udbud af fælles rammeaftaler, primært for at opnå kvalitetsforbedringer, men rammeaftalerne giver også mulighed for at effektivisere på omkostningssiden. Baggrunden for kommunernes beslutning om at udbyde rammeaftaler var et ønske om bedre indsigt og kontrol med de eksterne tilbud. Udgangspunktet var manglende indblik i indholdet af de tilbud som blev købt hos de eksterne aktører. Det var tilbudsleverandørerne som bestemte indholdet, satte rammerne for varigheden og fastlagde omkostningerne.

Det var kommunernes formål med rammeaftalerne at de private botilbud og omsorgsleverandører m.v. skulle opleve kommunerne som en partner, der ville noget med dem, som derfor stillede relevante krav - og som ville samle deres volumen på indkøb af sjældne tilbud, så der kunne professionaliseres og skabes specialiseret ekspertise.

Kommunerne får med rammeaftalerne aftaledækket de specielle og sjældne indkøb af botilbud og behandlingsydelser, så den samlede behovsdækning i kommunen tilgodeses. For kommunerne har det været et vigtigt resultat, at sagsbehandleren med rammeaftalerne kan vælge det helt rigtige tilbud til en borger. Sagsbehandlerne har ved særlovgivning fået frit valg mellem alle tilbudsleverandører på rammeaftalerne.

Resultater

Rammeaftalerne om køb af private tilbud på ældre-, social- og sundhedsområdet har ifølge vurderinger blandt kommunerne ført til forbedringer på leverandørsiden, så det nu kun er de mest velfungerende organisationer og firmaer, som varetager opgaverne for kommunerne med udsatte voksne, børn og unge. Tilbud med alvorlige kvalitetsmangler, eller som ikke efterlever de fastlagte krav, frasorteres ved udbuddet.

Ca. 90 pct. af alle private bo- og behandlingstilbud m.v. er på rammeaftalerne og priserne varierer alt efter ydelser og målgrupper fra ca. 960 kr. pr. døgn til ca. 5.000 kr. pr. døgn. Prismæssigt er konkurrencemomentet, at sagsbehandleren kan vælge det rigtige tilbud ud fra gennemsnitlighed i priserne.

Kommunerne har opstillet kravspecifikationer for alle målgrupper, og det er med rammeaftalerne meget tydeligt, hvad tilbudsleverandørerne skal præstere. Det er muligt at følge op på

virksomhedsniveau og opgøre resultater og indhold. I udbudsmaterialet stilles spørgsmål til indhold, koncept, resultater, effekt, behandling, sikkerhed, risikoadfærd etc. – så kommunerne hele tiden øger fokus på, hvad der virker. Med rammeaftalerne er det kommunerne, der sætter niveauet på kvaliteten.

Det seneste udbud

Det seneste offentlige udbud af rammeaftaler om køb af pladser indenfor pleje, omsorg og behandling blev foretaget i 2008. Rammeaftalerne er indgået for perioden fra september 2008 til august 2010, og der er mulighed for forlængelse i to år, hvis parterne er enige om det.

Udbuddet er delt i to hovedområder:

- Tilbud til misbrugere samt voksne, børn, unge og forældre med børn med særlige problemer (døgntilbud og ambulante tilbud)
- Tilbud indenfor ældreomsorg, personer med autisme og andre specialiserede diagnoser samt psykisk handicappede.

Den enkelte kommune har haft mulighed for at deltage i et eller begge områder. Volumen på den del af rammeaftalerne, som vedrører bo- og behandlingstilbud til udsatte børn, unge og voksne, er i udbudsmaterialet estimeret til ca. 700.000 døgn om året inkl. misbrugsbehandling. Der er sammenlagt ca. 400 tilbudsleverandører på rammeaftalerne.

Tildelingskriteriet ved udbuddet var 'det økonomisk mest fordelagtige tilbud' med pris og kvalitet som underkriterier. For prisen er der konkurreret på pris pr. døgn og pr. time, rabatter og øvrige omkostninger. For delkriteriet 'Kvalitet' anvendtes følgende tre underkriterier:

- Personale: 30 pct.

Personalets uddannelse og erfaring i forhold til målgruppen og tilbuddets indhold, kontinuitet, bemanning, sproglige og kulturelle kompetencer m.v. blev vurderet.

- Indholdet af pleje-, omsorgs- og behandlingstilbud: 50 pct.

Der blev foretaget en vurdering af tilbuddet i forhold til målgruppens behov, metoder, dokumentation og skriftlige rutiner, behandlingsprogram, udslusning, behandlingstidens varighed og resultatet af indsatsen. Ligeledes blev der foretaget en vurdering af interne og eksterne evalueringer af de enkelte behandlingssteder, opfølgning af behandlingen i form af statistik m.v.

- Kvalitetssystem med hensyn til indsatsens resultat/effekt: 20 pct. Der blev foretaget en vurdering af tilbuddene i forhold til aktørernes politikker og skriftlige forskrifter, systematisk kvalitetsarbejde og eventuelle kvalitetssikringssystem med hensyn til indsatsens resultater og effekt.

Brugen af rammeaftaler med private er et supplement til kommunernes egne indsatser. Der er således tale om, at kommunerne har fået de eksterne køb af tilbud aftalebelagt. Formålet

med udbuddet var at indgå rammeaftaler med et antal botilbud, pleje- og behandlingsaktører, således at kommunernes behov for eksterne tilbud og placeringer samlet set kunne opfyldes.

Administration

Administrationen af de indgåede rammeaftaler om køb af tilbud foregår ved hjælp af en internetbaseret it-løsning, som indeholder information om alle tilbud, aktørernes tilbud, indgåede kontrakter, skabeloner for placeringsaftaler, instruktioner om opfølgning m.v.

Databasen er et værktøj, som anvendes af kommunernes sagsbehandlere ved indgåelse af aftaler for den enkelte borger. Der linkes til alle dokumenter: Tilsynsrapporter, evalueringer, referenceudtalelser, prissammenligninger, analyser og årsopfølgning. Tilbudsleverandørerne har også adgang til en del af indholdet, og it-løsningen udgør dermed en fælles kommunikationsplatform.

Der foretages en struktureret opfølgning overfor alle botilbud m.v. på virksomhedsniveau, hvor der ses nærmere på, hvordan tilbuddet fungerer, herunder hvad der konkret bliver gjort, og hvad tilbudsleverandøren har skrevet i tilbuddet at de vil gøre.

Målgrupper

Der blev for udsatte børn, unge og voksne indhentet tilbud på nedenstående typer af botilbud/ behandlingspladser. HVB står for 'Hem för Vård och Boende'. Der er tale om godkendte behandlingssteder, som tilbyder boophold med behandling og plejeydelser. Placering i familiepleje er omfattet, men kommunerne foretager også selv familieplaceringer.

Forældre med børn:

- Konsulentstøtte til familiebehandling
- HVB-hjem med placeringer pga. forældrenes misbrug
- HVB-hjem med placeringer pga. omsorgssvigt

Børn og unge:

- Konsulentstøtte til familiebehandling
- Konsulentstøtte til familiebehandling med særlige indsatser
- HVB-hjem - psykiske problemer
- HVB-hjem - med integreret skole
- HVB-hjem – neuropsykiatri
- HVB-hjem for lettere udviklingshæmmede med udadreagerende adfærd
- HVB-hjem for børn 0-6 år
- HVB-hjem for børn 7-12 år
- HVB-hjem for børn 13 år og opefter med adfærdsproblemer
- HVB-hjem for børn 13 år og opefter med omsorgssvigt
- HVB-hjem for børn akut 0-12 år (særligt tilpasset botilbud til akutomsorg)
- HVB-hjem for børn akut 13 år og opefter (særligt tilpasset botilbud til akutomsorg)
- Strukturerede dagtilbud
- Øvrige dagtilbud

Personer med psykisk funktionsnedsættelse:

- Personer med psykoser
- Neuropsykiatriske problemer
- Depression
- Psykisk forstyrrelse

LSS Personkreds 1 (livsvarige lidelser):

- Voksne med autisme (högfunk)
- Udviklingsforstyrrede voksne
- Udviklingsforstyrrede voksne lav, mellem med autisme
- Udviklingsforstyrrede voksne mellem, svær med autisme
- Udviklingsforstyrrede voksne med omfattende funktionsbesvær
- Voksne med Asp og/eller NP
- Børn med autisme (högfunk)
- Udviklingsforstyrrede børn
- Udviklingsforstyrrede børn lav, mellem med autisme
- Udviklingsforstyrrede børn mellem, svær med autisme
- Udviklingsforstyrrede børn med omfattende funktionsbesvær
- Unge med autisme (högfunk.)
- Udviklingsforstyrrede unge
- Udviklingsforstyrrede unge lav, mellem med autisme
- Udviklingsforstyrrede unge mellem, svær med autisme
- Udviklingsforstyrrede unge med omfattende funktionsbesvær
- Unge med Asp og/eller NP

LSS Personkreds 2 – hjerneskadede**LSS Personkreds 3 (omfattende fysisk eller psykisk funktionsbesvær af varig karakter med støttebehov):**

- Voksne med psykiske funktionsvanskeligheder
- Voksne med fysiske funktionsvanskeligheder
- Voksne med synsmæssige funktionsvanskeligheder
- Voksne med høremæssige funktionsvanskeligheder
- Børn med fysiske funktionsvanskeligheder
- Børn med synsmæssige funktionsvanskeligheder
- Børn med høremæssige funktionsvanskeligheder
- Unge med fysiske funktionsvanskeligheder
- Unge med synsmæssige funktionsvanskeligheder
- Unge med høremæssige funktionsvanskeligheder

Bilag 1 – Gennemførelse af en annoncering

Sociale opgaver er såkaldte bilag II b-tydelser i udbudsdirektivets forstand. Udbuddet skal derfor ikke følge udbudsdirektivets detaljerede procedureregler, men i stedet foretages efter reglerne om annoncering i tilbudslovens afsnit II.

Ordregiveren er som altid forpligtet til at overholde de EU-udbudsretlige principper og ligebehandling og gennemsigtighed. Ligebehandlingsprincippet betyder, at virksomhederne skal have mulighed for at afgive tilbud på de samme vilkår og betingelser, så man sikrer en lige konkurrence.

Udbuddet af en kontrakt eller rammeaftale kan gennemføres som et begrænset udbud, dvs. med prækvalifikation. Ved et begrænset udbud foretages en frasortering af de mindst egnede tilbudsgivere inden tilbuddene skal udarbejdes. Herved får kommunen også en bedre føling med de leverandører, som byder på opgaven. Fordelen er også, at kun de leverandører, som prækvalificeres, vil skulle bruge ressourcer på at udarbejde et tilbud.

Udbuddet kan gennemføres med en dialogfase, hvor kommunen og de prækvalificerede tilbudsgivere mødes for at forventningsafstemme og drøfte udbudsmaterialet igennem, inden tilbudsgivningen. Kommunen har også mulighed for at betinge sig muligheden for en forhandling om de afgivne tilbud.

Tildelingskriteriet vil oftest være det "økonomisk mest fordelagtige tilbud". Det betyder, at kommunen opstiller kvalitative vurderingskriterier som supplement til prisen. Det kan fx være:

- Tilbudsgivers beskrivelse af, hvordan ydelserne udføres og hvordan kvalitetskravene vil blive efterlevet.
- Tilbudsgivers forslag til model for effektmåling og rapportering.
- Tilbudsgivers forslag til udviklingstemaer og udviklingssamarbejde.

Tilbudsgiverne vil være private tilbud og aktører, men der er også mulighed for at andre kommuner kan give tilbud. Kommunernes mulighed for at løse opgaver for andre kommuner er reguleret af lov 548 - lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber. En kommune kan løse opgaver for en anden kommune, som ligger over tærskelværdien for EU-udbud, såfremt kommunen etablerer et selskab efter L548 og vinder opgaven ved et udbud.

Samlet set er der fire udbudsmodeller:

- Kommunen gennemfører eget udbud.
- Der gennemføres et regionalt baseret udbud, enten med deltagelse af kommunerne i KKR eller af de kommuner i KKR, som er interesserede i at deltage.
- Udbuddet gennemføres som et landsdækkende udbud.
- Udbuddet tilrettelægges ved hjælp af KL's it-værktøj Digitale Klynger, hvor kommuner kan gå sammen om fælles udbud på tværs af landet.

Hvis der sigtes mod at indgå rammeaftaler med et begrænset antal tilbudsleverandører kan kommunen overveje selv skal foretage udbud. For visse opgaver på socialområdet forekommer det mest hensigtsmæssigt, at et udbud af rammeaftaler er regionalt baseret. Det har den fordel, at kommunerne i regionen deles om arbejdet med at foretage udbud, og at der anvendes et standardiseret og gennemarbejdet materiale, hvor det er enkelt at byde ind.

Der bør tages hensyn til, at markedet består af mindre leverandører med få administrative ressourcer. Et mindre botilbud kan ikke forventes at kunne afgive et professionelt tilbud med mindre der er en forberedelsesfase og der kun er få og ensartede udbud hen over året, som der skal bydes på.