

Konkurrenceudsættelse af



udbudsportalen

Køb af pladser i botilbud og opholdssteder

Potentialeafklaring - Holbæk Kommune





udbudsportalen

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

Layout og tryk:
KL's trykkeri

Foto: Colourbox



Maj 2012

Potentialeafklaringen er udarbejdet for Udbudsportalen af rådgivningsfirmaet Ising Consulting som led i projektet om strategisk forankring af konkurrenceudsættelse. Projektet er igangsat af KL, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i Erhvervs- og Vækstministeriet samt Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Som led i projektet tilbydes vederlagsfri assistance til et fremadrettet strategisk arbejde med konkurrenceudsættelse af kommunale serviceopgaver. Baggrunden er forpligtelsen i styrelsesloven om politisk vedtagelse af udbudsstrategier. Formålet er at bidrage til at sikre et politisk ejerskab og en strategisk forankring i kommunernes topledelse af udbudsstrategierne – og mere generelt af konkurrenceudsættelse.

Potentialeafklaring er et oplæg til politisk drøftelse og en analyse af, om en konkret opgave i en kommune er udbudseget, og hvilket potentiale, der er. Gennem potentialeafklaring belyses det, hvordan der ved et udbud kan tages hånd om relevante problemstillinger ved en eventuel konkurrenceudsættelse.

Potentialeafklaring indgår også i projektet om markedsmodning på velfærdsområderne, som har kortlagt udfordringer og potentialer ved øget offentlig-privat samarbejde om konkrete opgaver på ældreområdet, socialområdet og sundhedsområdet. Det overordnede formål er at styrke effektiviteten og kvalitetsudviklingen i kommunernes opgaveløsning gennem en bedre brug af markedet.

Indhold

1. Indledning	5
2. Køb af specialiserede foranstaltninger	7
2.1 Reglerne om annoncering	8
2.2 Funktionsevnetoden	10
2.3 DUBU-løsningen	12
2.4 Fastlæggelse af serviceniveauer	12
2.5 Regionale styringsaftaler og rammeaftaler	13
3. Svenske kommuners køb af bo- og behandlingstilbud	14
3.1 Baggrund	14
3.2 Resultater	14
3.3 Det seneste tilbud	15
3.4 Administration af køb af botilbud m.v.	17
4. Holbæk Kommunes nuværende indkøbsform	19
4.1 Målgrupper og finansiering	19
4.2 Opfølgning på foranstaltninger	21
4.3 Effekter/virkninger	21
5. En alternativ indkøbsform	22
5.1 Hvad er en rammeaftale?	22
5.2 Valg af de bedste tilbudsleverandører	23
5.3 Køb på rammeaftalen	23
5.4 Mulige fordele	24
5.5 Eventuelle ulemper	25
Bilag 1 - Gennemførelse af udbud	26
Bilag 2 - Udbudsmaterialet	27



1. Indledning

Byrådet i Holbæk Kommune vedtog den 26. maj 2010 udbudsstrategien for Holbæk Kommune, der indebærer, at alle udbudsegnede områder skal konkurrenceudsættes. Målet er at konkurrenceudsættelse anvendes som en drivkraft for udvikling og fornyelse - samt for et skærpet fokus på kvalitet og ressourceanvendelse.

Som et af flere områder, der er i fokus, er der igangsat initiativer på socialområdet, hvor kommunen i samarbejde med K17 kommunerne i Region Sjælland har fokus på foranstaltningerne på det specialiserede socialområde for børn, unge og voksne. Det gælder blandt andet udgifterne og den mulighederne for at vurdere indhold og effekt i tilbuddene til den enkelte borger.

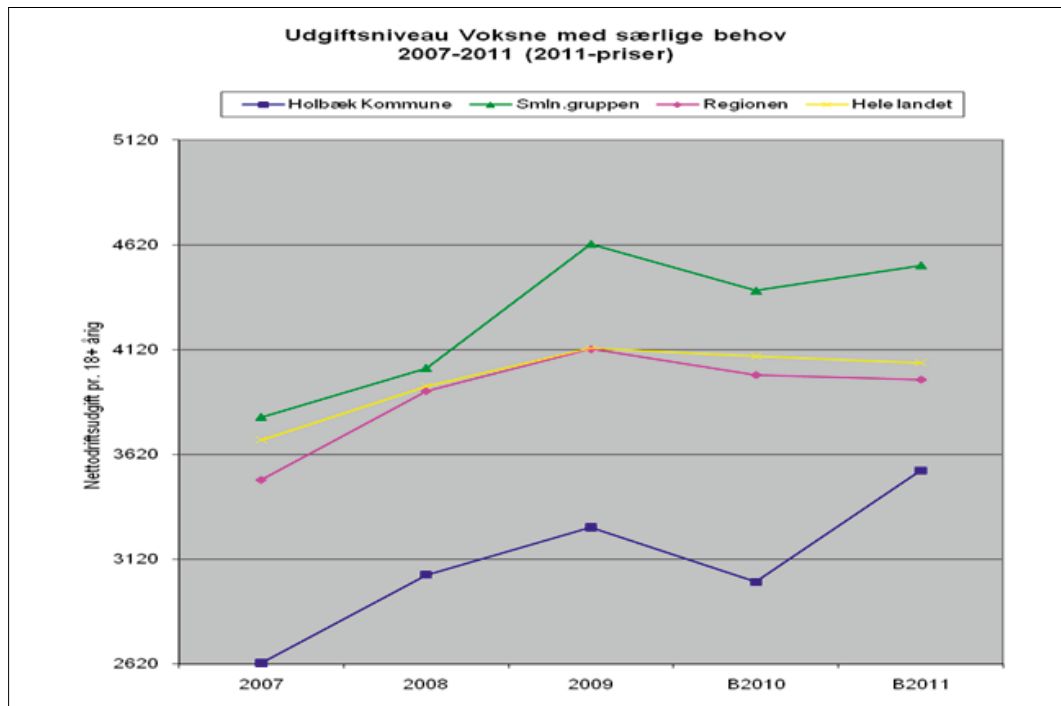
I forlængelse heraf har Holbæk Kommune rekvireret bistand fra Udbudsportalen i KL til en potentialeafklaring af mulighederne for at konkurrenceudsætte kommunens køb af foranstaltninger i form af pladser i private botilbud og opholdssteder m.v. for derigennem at opnå en bedre styring og øget kvalitet. Den målgruppe og de foranstaltninger, som potentialeafklaringen vedrører, er foranstaltninger til børn, unge og voksne med problemskabende adfærd på både udsatte- og handicapområdet.

Potentialeafklaringen er udarbejdet af rådgivningsfirmaet Ising Consulting for KL/Udbudsportalen, og er et oplæg til drøftelse i Holbæk Kommunes politiske udvalg, KKR Sjælland og Fællesudbud Sjælland.

Potentialeafklaringen indgår i et projekt om markedsmodning, hvor der er fokus på udfordringer og potentialer ved en bedre markedsanvendelse på det specialiserede socialområde, ældreområdet og sundhedsområdet. Projektet er igangsat i april 2011 af KL/Udbudsportalen i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet samt Erhvervs- og Vækstministeriet.

Det overordnede formål med projektet er at styrke effektiviteten og kvalitetsudviklingen i kommunernes opgaveløsning gennem en bedre brug af markedet. Gennem projektet er der ved dialog- og modningsprocesser arbejdet med at øge den gensidige forståelse og kendskabet mellem kommuner og leverandører. Derudover har netværksgrupper drøftet muligheder og potentialer ved at udbyde kontrakter om en række konkrete opgaver.

Holbæk Kommune har i 2012 ca. 200 voksne borgere placeret i botilbud med en tendens til faldende forbrug. Udgiftsudviklingen 2007 – 2010 på voksenhandicapområdet for Holbæk Kommune sammenlignet med kommunerne i Region Sjælland og hele landet fremgår af nedenstående figur. Tallene omfatter såvel kommunale som private tilbud og selvejende institutioner.



For Holbæk Kommunes vedkommende ligger de gennemsnitlige udgifter, sammenlignet med andre kommuner, forholdsvis lavt. På landsplan viser tal for 2010 og 2011, at udgifterne til det specialiserede socialområde er bremset op efter nogle år med store stigninger i udgifterne i forlængelse af kommunal- og opgavereformen. Niveaulet er dog stadig højt. Det samlede offentlige forbrug i Danmark for 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.

Årsagerne til det høje udgiftsniveau er komplekse og skyldes i høj grad opgavernes særlige karakter. De fleste tilbudsleverandører er mindre bo- og opholdssteder, og enhedsomkostningerne pr. plads er derfor høje. 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. Den anvendte indkøbspraksis er ud fra et udgiftsperspektiv ikke optimal.

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 indsætterne på området blevet styrket.

Der findes i alle kommuner borgere med meget komplekse problemstillinger, som har behov for et særligt botilbud. På socialområdet er der derfor brug for de meget specialiserede tilbud, der tager afsæt i den enkelte borgers særlige behov. Det gælder fx særlige socialpædagogiske tilbud, akutanbringelser af børn og unge m.v.

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.

2. Køb af specialiserede foranstaltninger

Kommunerne har på det sociale område en lang tradition for at købe specialiserede private botilbud, og der er en bredt sammensat vifte af botilbud landet over. En del kommuner har herudover botilbud, som drives af kommunen, og som sælger overskydende pladser til andre kommuner.

Kommunens rolle og ansvar

Det er kommunerne, som har ansvaret for at visitere, finansiere tilbud og varetage tilsyn. Mange kommuner har institutionstilbud i eget regi, men på landsplan købes i gennemsnit ca. 60 pct. af tilbuddene hos private leverandører. Andelen er lidt mindre for Holbæk Kommune.

Et forløb indledes typisk med en individuel udredning, hvor der udarbejdes en plan for den enkelte borger, der har sigte på at tilbyde det mindst indgribende effektive tilbudsniveau. Der er en bred vifte af tilbud, fra anbringelse på en døgninstitution til bostøtte i eget hjem.

Leverandører

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. Der er således umiddelbart betragtet mange leverandører, men de består ikke af egentlige virksomheder, sådan som virksomhedsbegrebet kendes fra andre brancher.

Økonomi

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.

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 skulle derfor ikke være incitament for botilbuddene til at opbygge egentlige 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 botilbudsleverandører 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 omkostningseffektive og kvalitetsbevidste tilbud.

Det enkeltes botilbuds takst skal i udgangspunktet være i balance med omkostningerne på tilbuddet. Det er dog sådan, at botilbuddet kan oparbejde et overskud, hvis der opnås en højere belægningsprocent end budgetteret, og det er således muligt at optimere det økonomiske resultat i forhold til budgettet.

Sagsbehandleren som indkøber

Køb af specialiserede sociale tilbud fungerer ikke på samme vilkår 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 private botilbud, og i denne sammenhæng mangler sagsbehandleren de fornødne indkøbskompetencer, der kan supplere den faglige indsigt. I Holbæk Kommunes socialcenter betegnes selve indkøbsprocessen 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 privat botilbud 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. Det kan således konstateres, at én blandt flere årsager til udgiftsniveauet er den indkøbspraksis, som kommunen anvender ved køb af tilbud.

Mulighederne for forbedring af den nuværende indkøbspraksis skal ses i lyset af de gældende regler og flere tiltag, der er beskrevet i de efterfølgende afsnit:

- Reglerne om annoncering
- Funktionsevne-metoden
- DUBU
- Fastlæggelse af serviceniveauer
- Regionale styringsaftaler og rammeaftaler

2.1 Reglerne om annoncering

I særlovgivningen 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 botilbud hos leverandører, herunder private institutioner og organisationer m.v.

Såvel Holbæk som alle andre kommuner har en udfordring i form af, at tjenesteydelser indenfor ældrepleje, sundhed og socialvæsen mv. siden 2007 har været omfattet af udbudsreglerne, når kommunen indgår kontrakter med private firmaer. Folketingets vedtagelse af annonceringsreglerne, der er indarbejdet i tilbudslovens afsnit II, har betydet at et stigende antal kontrakter skal i udbud. De danske regler om annonceringspligt gælder også for andre tjenesteydelser og for varer, når kontrakten overstiger 500.000 kr., men ligger under tærskelværdien for EU-udbud på ca. 1,5 mio. kr. Kontraktværdien skal beregnes over 4 år.

For social- og sundhedsydelser m.v. er det i dag de danske annonceringsregler som gælder, selvom kontraktværdien overstiger tærskelværdien for EU-udbud. Ifølge det forslag til revision af udbudsdirektivet, som EU Kommissionen har fremsat, og som skal vedtages i 2012 under det danske formandskab, skal de sociale og sundhedsmæssige ydelser gøres fuldt udbudspligtige efter EU-reglerne på lige fod med alle andre tjenesteydelser og varekøb. Det vides endnu ikke, om denne markante udvidelse af udbudspligten bliver vedtaget.

Annonceringsreglerne i tilbudsloven har den helt konkrete betydning for velfærdsopgaverne, 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. regnet over 4 år. Alle annonceringer skal fra 1. april 2012 foretages på den nye nationale annonceringsplatform, Udbud.dk. Kommunen skal som minimum offentliggøre en annonce, der indeholder en beskrivelse af opgaven, tildelingskriterier, evt. krav til tilbudsgiveren, tilbudsfrist m.v. De indkomne tilbud skal vurderes og leverandøren vælges.

Der gælder også særlige regler for, hvordan kommunerne kan købe ydelser af hinanden. Holbæk Kommune kan købe botilbud af en anden kommune indenfor rammerne af 'Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber'. En anden kommune kan således varetage opgaver for Holbæk Kommune, som ligger over tærskelværdien for EU-udbud på ca. 1,5 mio. kr., såfremt den pågældende kommune etablerer et selskab efter L548 og vinder opgaven ved et udbud.

På flere måder synes der at være et skisma mellem sociallovgivningen på den ene side og udbudsreglerne på den anden side, som endnu ikke har fundet en løsning. Selvom mange sociale botilbud leveres af private leverandører, har kommunernes køb af botilbud ikke været konkurrenceudsat. Udbud fravælges blandt andet ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn, da det i praksis er foranstaltninger for enkeltborgere, som i givet fald skal udbydes. Hertil kommer, at det administrativt er meget tungt at foretage udbud af enkeltstående foranstaltninger, både for kommuner og tilbudsleverandører.

Holbæk Kommune har i en henvendelse til Socialministeriet i 2011 stillet en række spørgsmål på grundlag af kommunens konstatering af, at udbudsreglerne og den sociale lovgivning ikke synes at 'spille sammen'. Af svaret fra ministeriet fremgår, at Socialministeriet er i kontakt med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om mulighederne for at tilrettelægge udbud på det sociale område på en hensigtsmæssig måde.

Det kan opsamlende konstateres at annonceringsreglerne endnu ikke er implementeret i kommunerne for så vidt angår mange sociale og sundhedsmæssige ydelser. I de kommunale so-

cialcentre opleves det som umuligt at overholde annonceringsreglerne på det sociale område i den daglige praksis, hvor en enkelt borgersag nemt kan overstige tærskelværdien for annonceringspligt. For mange kontrakter på det specialiserede socialområde kan annonceringspligten ikke uden et u hensigtsmæssigt stort ressourceforbrug afløftes af den enkelte kommune. Efterlevelse af annonceringsreglerne forudsætter i stedet tværkommunale initiativer, fx i form af regionalt udbudte rammeaftaler.

Ud fra korrespondancen med Social- og Integrationsministeriet kan det ikke entydigt fastslås, at fx køb af botilbud i Holbæk Kommune er omfattet af annonceringspligt på den måde, som tilbuddene er organiseret på. En eventuel afklaring af dette spørgsmål vil være op til en konkret vurdering ud fra de gældende forhold, og kan evt. forelægges Social- og Integrationsministeriet eller Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

2.2 Funktionsevnetoden

Socialministeriet og KL udvikler i samarbejde med Deloitte en ny metode til sagsbehandling og udredning på handicap- og udsatte voksneområdet, benævnt Digitalisering af handicap og udsatte voksneområdet, DHUV, som er en metode, der læner sig op ad internationalt anerkendte standarder. Metoden vil give kommunerne væsentlig 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:

Mere og bedre borgerinddragelse

Udredningsmetoden sikrer systematikken af borgerens oplysninger, og at de dokumenteres særskilt og eksempelvis adskilt fra sagsbehandlerens observationer og oplysninger fra andre parter. Det betyder, at sagsbehandlerne spørger mere systematisk ind til borgerens egen oplevelse af sine ressourcer og begrænsninger, ligesom formulering af handleplaner inddrager og ansvarliggør borgeren.

Helhedsorienteret og målrettet udredning

Voksenudredningsmetoden er bygget op omkring 11 udredningstemaer, der skal danne grundlag for en helhedsorienteret afdækning af borgerens behov. Temaerne er nøje udvalgt, bl.a. baseret på en dybdegående analyse af relevante socialfaglige metoder i Danmark og i udlandet.

Temaerne omfatter forskellige dele af en borgers liv og dækker samlet set over alle relevante aspekter af de ofte sammensatte og komplekse problemstillinger, som målgrupperne på området oplever.

Adskillelse af sagsoplysning og sagsvurdering

Et centralt princip i voksendredningsmetoden er at adskille oplysningen af sagen og den efterfølgende vurdering og afgørelse. Dette princip sikrer øget fokus på en velovervejet udredning, hvor sagsbehandleren skal sørge for, at alle relevante og nødvendige oplysninger er indhentet, før der foretages en vurdering.

Bedre systematik og lovmedholdighed i sagsbehandlingen

Voksendredningsmetoden understøtter lovgivningen og en hensigtsmæssig sagsbehandlingsproces. Udredningsmetoden indeholder veldefinerede procedurer og redskaber, som understøtter borgernes rettigheder og pligter.

Bedre ledelsesinformation

I voksendredningsmetoden er opsamling af strukturerede data om fx kvalitet, indsats, målgrupper mv. tænkt ind som en integreret del af sagsbehandlingen. Det betyder dels, at der skabes nogle meget efterspurgte data, og dels at registreringen sker som led i den almindelige sagsbehandling. Det øger datakvaliteten og mindsker arbejdsbelastningen.

Økonomiske overvejelser i sagsbehandlingen

Metoden har integreret økonomiske overvejelser i sagsbehandlingen og skaber et bedre grundlag for økonomisk styring på området. Herved skabes der grundlag for, at enten sagsbehandleren eller et evt. indstillingsudvalg kan træffe afgørelse om den bedst mulige indsats til prisen. Endvidere giver data mulighed for at fremskrive udgifter på baggrund af en registrering af afgørelsen med pris.

Bedre samarbejdsgrundlag mellem myndighed og udfører

Voksendredningsmetoden indeholder et særskilt redskab kaldet "Bestillingen" til at formidle de relevante oplysninger om indsatsen til udfører. Der er fx lagt særlig vægt på at tydeliggøre målsætningerne for borgerens indsats overfor udfører, dvs. de resultater og effekter, som myndigheden forventer, at indsatsen skal munde ud i. Dette skaber fra start klarhed omkring myndighedens forventninger til udfører – og et godt grundlag for den senere opfølgning på indsatsen.

Socialcentret i Holbæk Kommune forventer, at metoden fremover vil blive anvendt af flere kommuner. 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 sagsbehandlere 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.

2.3 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 de 44 kommuner har indført i forbindelse med implementeringen af DUBU. Socialstyrelsen under Socialministeriet har samarbejdet med kommunerne om uddannelse og implementering af ICS. KOMBIT har på vegne af kommunerne og i samarbejde med KL, 6 kommuner og Socialministeriet 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.

Samlet set skal systemet give mulighed for:

- Opnåelse af færre fejl og større systematik og ensartethed i sagsbehandlingen.
- Bedre overblik for sagsbehandlerne over de muligheder, der findes, og de økonomiske konsekvenser af de valg, der træffes.
- Enkel fremfindning af de tilbud, der kan hjælpe barnet eller den unge, samt registrering og dokumentation af effekten af de truffede valg
- Reduktion af sagsbehandlingstiden på rene administrative funktioner
- Lettere informationsudveksling mellem offentlige myndigheder
- Højere kvalitet i de informationer, der danner basis for ledelsesbeslutninger, og dermed et bedre prioriteringsgrundlag.

2.4 Fastlæggelse af serviceniveauer

En af vejene til at få bedre styr 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. 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 fylder relativt lidt i beskrivelserne, som fokuserer mere på en tydeligere fastlæggelse af, hvilke målgrupper, der kan få hvilke ydelser, end på ydernes 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.

Fastlagte serviceniveauer kan understøtte sagsbehandlingens arbejde, men kan med fordel også beskrive økonomien mere detaljeret i form af enhedspriser og omkostningsniveauer for forskellige indsats typer. Herved får kommunen lettere ved at anvende omkostningseffektive løsninger - det vil sige at vælge de mindst omkostningskrævende løsninger blandt alle relevante løsninger.

2.5 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 kanområdet.

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. Styringsaftalerne skal dog indeholde følgende:

- Angivelse af aftalens konkrete omfattede tilbud
- Aftaler om takstudvikling for omfattede tilbud
- Aftaler om prisstruktur for omfattede tilbud
- Aftaler om oprettelse og lukning af tilbud og pladser
- Aftaler om principper for eventuel indregning af driftsherrers udgifter ved oprettelse og lukning af tilbud
- Aftaler om afregningsfrister
- Tilkendegivelse om kommunal overtagelse af regionale tilbud samt i hvilket omfang de vil være til rådighed for øvrige kommuner

KL understøtter og inspirerer til udformningen af styringsaftalens obligatoriske indholdsdele.

3. Svenske kommuners køb af bo- og behandlingstilbud

I Sverige er der en udbredt tradition for brug af rammeaftaler på velfærdsområderne, og kommunerne går sammen om fælles udbud. I Sydsverige samarbejder 46 kommuner i Skåne, Halland og Kronobergs Län om udbud af fælles rammeaftaler om pladskøb. Rammeaftalerne blev udbudt første gang i 2001. Der bliver ved 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.

3.1 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 botilbud m.v. som blev købt hos de eksterne aktører. Det var i hovedsagen 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, og 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 behandlingsydelse, 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.

Den udbredte brug af udbud af kontrakter og rammeaftaler i Sverige skyldes formentlig også, at de svenske udbudsregler er implementeret på en mere konsekvent måde end i Danmark. Der er i Sverige en særskilt lov om offentlige udbud.

3.2 Resultater

Rammeaftalerne på ældre-, social- og sundhedsområdet har ifølge vurderinger blandt kommunerne ført til forbedringer på leverandørsiden, så det er de mest velfungerende organisationer og firmaer, som varetager opgaverne for kommunerne i form af drift af bosteder og opholdssteder m.v. for udsatte voksne, børn og unge. Botilbud med alvorlige kvalitetsmangler, eller som ikke efterlever de fastlagte krav, frasorteres ved udbuddet.

Ca. 90 pct. af alle botilbud 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 gennemsigtighed i priserne.

Som følge af kravene i udbudsmaterialet anvender tilbudsleverandørerne driftsformer og har en størrelse, så de kan varetage uddannelse, lederudvikling, opfølgning på resultater m.v. på et professionelt niveau. 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.

3.3 Det seneste udbud

Botilbud indgår i de regionale rammeaftaler med en lang række aktører, som sagsbehandlere i kommunerne benytter. 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, der hver indgik med 50 pct. For prisen er der konkurreret på pris pr. døgn og pr. time, rabatter og øvrige omkostninger. For delkriteriet 'Kvalitet' anvendtes følgende tre underkriterier, der ligeledes blev vægtet:

- 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 aktører er et supplement til kommunernes egne indsatser. Der er således tale om, at kommunerne har fået de eksterne køb af pladser 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.

For udsatte børn, unge og voksne blev der 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

LSS står for 'Lag om Stöd och Service till vissa funktionshindrade.

3.4 Administration af køb af botilbud m.v.

Administrationen af de indgåede rammeaftaler om køb af pladser m.v. foregår ved hjælp af en internetbaseret it-løsning, som indeholder information om alle botilbud, 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: Til-synsrapporter, evalueringer,

referenceudtalelser, prissammenligninger, analyser og årsopfølgning. Tilbudslieferandørerne 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 tilbudslieferandøren har skrevet i tilbuddet at de vil gøre.

4. Holbæk Kommunes nuværende indkøbsform

Holbæk Kommunes køb af private botilbud fungerer på en måde, så tilbuddenes indhold og forholdet mellem omkostninger/effekt er uigennemsigtige. Kommunen køber botilbud enkeltvis ved konkret behov i enkeltstående tilfælde, og ud fra tidligere erfaringer med private botilbud.

Priserne er fastsat af botilbuddet ud fra takster godkendt af beliggenhedskommunen. Det opleves, at der er konkurrence mellem de private botilbud om at sikre belægning, men omkostningerne er ikke en parameter i konkurrencen, og det er ikke muligt for sagsbehandleren at købe botilbud efter de effekter, der opnås.

Den anskaffelsesform, som Holbæk Kommune anvender ved indkøb af botilbudspladser, er af flere årsager uhensigtsmæssig:

- Kommunen har høje omkostninger og der er reelt meget få muligheder for at påvirke den omkostning, der er ved de enkelte foranstaltninger.
- Det er vanskeligt at foretage den nødvendige opfølgning i forhold til borgeren, og der mangler viden om, hvilke tiltag, der har den efterspurgte effekt.
- Købet af private foranstaltninger sker som enkeltstående indkøb af botilbudspladser for konkrete borgere, hvilket giver høje priser.
- De formelle regler for annoncering jf. tilbudsloven overholdes ikke, hvilket dog heller ikke er tilfældet i andre kommuner. Der findes i dag ikke en fornuftig og retssikkerhedsmæssig holdbar løsning for, hvordan indkøbet af foranstaltninger skal konkurrenceud-sættes.

Det specialiserede socialområde omfatter i den gængse definition både det specialiserede børn- og ungeområdet samt voksenområdet. I det følgende beskrives alene voksenområdet.

4.1 Målgrupper og finansiering

I Holbæk Kommune er der tale om foranstaltninger til en meget bred vifte af målgrupper. Socialcentrets klienter på det specialiserede voksenområde, som anbringes på viften af døgntilbud, har profilbeskrivelser med en kombination af følgende karakteristika:

- Voksne
- Særligt udsatte
- Udviklingshæmmede
- Fysisk handicappede
- Hjerneskedede
- Epilepsi
- Autister og ADHD
- Synshandicappede
- Sindslidende
- Unge kriminelle
- Voldsramte kvinder
- Stofmisbrugere
- Personlighedsforstyrrede

- Andre psykiatriske tilstande (spiseforstyrrede, angst- og tvangstilstande)
- Incestofre
- Forskellige former for kommunikationsforstyrrelser

Området er udelukkende takstfinansieret, det vil sige, at der betales efter de gældende takstprincipper, hvor det enkeltes tilbuds takst i udgangspunktet skal være i balance med omkostningerne på tilbuddet.

På private opholdssteder afregnes taksten en gang for alle, mens taksten på offentlige tilbud altid skal være i balance. Det vil sige, at opgjort overskud eller underskud altid skal reguleres i taksten senest 2 år efter.

Anbringelsesmønstret kan beskrives som følger:

Tabel 1: Fordeling af personer på foranstaltninger¹ set i forhold til foranstaltningernes driftsherre, Holbæk Kommune 2011

	Årspersoner ²	Pct.
Samlet i alt	194	100 pct.
Heraf i kommunale/regionale foranstaltninger	119	61 pct.
Heraf i private foranstaltninger	75	39 pct.

1) Der er her tale om foranstaltninger efter SEL §§ 107 og 108

2) Årsperson svarer til det samlede antal anbringelses måneder divideret med 12

Det ses af tabellen, at det samlede antal personer i boophold efter SEL §§ 107 og 108 udgør 194 årspersoner, hvoraf de 119 personer svarende til 61 pct. er anbragt i foranstaltninger, hvor enten en kommune eller region er driftsherre; mens 75 personer svarende til 39 pct. er anbragt i private foranstaltninger.

Ser man på udgifterne til foranstaltninger for de samme personer tegner følgende billede sig:

Tabel 2: Fordeling af udgifter på foranstaltninger¹ set i forhold til foranstaltningernes driftsherre, Holbæk Kommune 2011

	Årlig bruttoudgift (ekskl. refusioner)	Pct.
Samlet i alt	128.360.850	100 pct.
Heraf i kommunale foranstaltninger	83.944.074	65 pct.
Heraf i private foranstaltninger	44.416.776	35 pct.

1) Der er her tale om foranstaltninger efter SEL §§ 107 og 108

Tabel 2 indikerer umiddelbart, at de offentligt drevne foranstaltninger er dyrere end privat drevne foranstaltninger. Der er imidlertid to meget dyre enkeltsager anbragt i kommunal foranstaltning, som har stor betydning for det samlede billede. Når der tages højde for de pågældende sager, ligger den gennemsnitlige udgift pr. person i kommunale foranstaltninger og i private foranstaltninger på stort set på samme niveau.

Det interessante er derfor at få synliggjort, hvilken effekt, det har for de 194 årspersoner i Holbæk, at kommunen årligt anvender 128 mio. kr. til foranstaltninger for de pågældende, herunder hvilken betydning investeringen konkret har for den enkelte.

4.2 Opfølgning på foranstaltninger

Efter Servicelovens § 141 stk. 2 skal kommunen tilbyde at udarbejde en handleplan for 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. Der er tale om længerevarende hjemløse.
- Personer med alvorlige sociale problemer, som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder. Der er tale om personer med udprægede stofmisbrugsproblemer.

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.

4.3 Effekter/virkninger

Der er ikke etableret et system, som kan måle effektiviteten af foranstaltningerne. Holbæk Kommune fører løbende tilsyn og mindst med et årligt uvarslet tilsyn på alle tilbud, som er beliggende i kommunen.

Effekt er et bredt udtryk for de konsekvenser, som et botilbud 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. Ikke desto mindre kan der på botilbudsområdet - som på andre kommunale opgaveområder - opstilles et system til måling og opfølgning på effekt, som kan anvendes til brug for bestillingen og den løbende dialog.

5. En alternativ indkøbsform

En alternativ model for Holbæk Kommunes køb af private botilbudsforanstaltninger er - på samme måde som i Sydsverige - at anvende rammeaftaler, hvor der løbende kan foretages køb af pladser og tilbud. I det følgende vurderes muligheder og begrænsninger ved en sådan model.

Rammeaftaler som indkøbsløsning skal både fagligt og økonomisk kunne sikre en bedre udnyttelse af de ressourcer, som Holbæk Kommune anvender til specialiserede sociale foranstaltninger. Herudover bør rammeaftaler have fokus på en række hensyn, herunder:

- Tilgængelighed – at de rette tilbud er til stede, når der er brug for dem
- Sikring af retssikkerheden for borgerne
- Bedre muligheder for udgiftsstyring
- Øget kvalitet og udvikling i tilbuddene
- Mulighed for opfølgning på effekt.

Der er så vidt vides ikke andre kommuner i Danmark, som har udbudt rammeaftaler eller andre former for kontrakter om køb af sociale foranstaltninger i form af private botilbud, pladser på opholdssteder m.v.

5.1 Hvad er en rammeaftale?

En rammeaftale er en kontrakt mellem fx Holbæk Kommune og en eller flere tilbudsleverandører, der fastlægger vilkårene for kommunens køb af fx botilbudspladser i kontraktperioden. Vilkaarrene kan fx være ugepriser, tilbudstyper, foranstaltningsniveauer, kvalitetskrav, visitationsforhold etc. Man kan sige, at rammeaftaler fastlægger rammen om de konkrete indkøb af fx botilbudspladser, der senere foretages på baggrund af rammeaftalen.

Holbæk Kommune kan have flere leverandører på en rammeaftale – såkaldte parallelle rammeaftaler. Der er juridisk set ingen forpligtelse til at købe ind på rammeaftalen, men det vil være hensigtsmæssigt, at Holbæk Kommune beskriver det forventede årlige volumen for at få de bedste tilbud og priser. Leverandørerne af botilbud byder ind med de uge- eller månedspriser, som de kan levere til, under forudsætning af, at kommunen køber et bestemt antal pladser på rammeaftalen. Der kan bedes om forskellige priser, hvor niveauet afhænger af antal købte botilbudspladser.

Der vil stadig være mulighed for, at Holbæk Kommune uden for rammeaftalen kan købe et meget specialiseret botilbud - fx til en døvblind borger – hos en hvilken som helst botilbudsleverandør landet over. Muligheden skal blot beskrives i rammeaftalen, så forholdene er klare for alle parter.

Såfremt vilkårene er attraktive set fra leverandørernes synsvinkel vil der være konkurrence om at komme på rammeaftalen. Holbæk Kommune får mulighed for at vælge de bedste botilbudsleverandører – de tilbudsgivere som bedst lever op til kommunens krav og forventninger, sådan som de er beskrevet i udbudsmaterialet, og som giver de bedste priser.

Et udbud af en rammeaftale er en invitation til godkendte leverandører landet over om at give tilbud på ydelser til fastlagte målgrupper. Andre kommuner kan give tilbud efter reglerne i lov 548. Udbud indebærer, at Holbæk Kommune fastlægger og beskriver målgrupperne og de ydelser, som der skal gives tilbud på. Rammeaftaler kan maksimalt have en varighed på 4 år, hvorefter der skal foretages et genudbud. De aftalte vilkår er bindende i kontraktperioden, men der kan godt foretages ændringer efter nærmere aftale mellem parterne – blot det oprindelige konkurrencegrundlag ikke forrykkes.

Udbud af rammeaftaler om botilbudspladser kan med fordel foretages i et samarbejde mellem flere kommuner - fx kommunerne i Region Sjælland – eller af de kommuner, som er interesserede i at afprøve modellen. Det giver et større samlet indkøbsvolumen på rammeaftalerne, så udbuddet bliver mere attraktivt for tilbudsleverandørerne at byde ind på.

5.2 Valg af de bedste tilbudsleverandører

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.

På grundlag af drøftelser med socialcentret i Holbæk Kommune, kan følgende punkter anvendes til at karakterisere de gode tilbudsleverandører:

- Mindst 30-40 pladser
- Tæt-lavt byggeri og familieboliger – ikke stor institution
- God boligstandard
- Specialiseret ekspertise i forhold til specifikke målgrupper
- Mange fagligheder – såvel socialpædagoger som andre fagligheder, herunder fx sosu-medarbejdere, fysioterapeuter, ergoterapeuter, psykologer, psykiater m.fl.
- Arbejder systematisk med kvalitet
- Leverer ønskede resultater
- Kan dokumentere i den systematik som kommunen anvender
- Mulighed for efterværn
- Høj driftssikkerhed og stabil driftsøkonomi.

5.3 Køb på rammeaftalen

Når Holbæk Kommune har valgt botilbudsleverandører og indgået rammeaftaler, kan sagsbehandlerne løbende foretage køb af botilbud til de fastlagte vilkår. Det skal være fastlagt i rammeaftalen, hvordan købet af botilbud foregår, og hvordan tilbudsleverandørerne får henvist borgere.

Som udgangspunkt har kommunen med den nuværende lovgivning ikke et frit valg mellem leverandørerne, men der kan fx godt fastlægges en model, hvor de leverandører, som leverer de bedste resultater, får flest borgere henvist. Der indgås kontrakter under rammeaftalen ud fra en fast skabelon. Konkret anmodes leverandøren om at afgive en specifik pris – fx ud fra et visitationsskema samt de aftalte uge- og månedspriser.

Kommunen kan for det første anvende en behovsmodel, hvor botilbudspladsen købes hos den leverandør, som ud fra kommunens vurdering er bedst til at løse opgaven - ud fra borgerens konkrete behov.

En anden mulighed er at Holbæk Kommune køber en botilbudsplads ved direkte henvendelse til tilbudsleverandøren, hvor det ud fra rammeaftalen er bestemt, hvilken leverandør kommunen skal vælge. Det kan fx være at kommunen har valgt leverandør 1 for målgruppe A, leverandør 2 for målgruppe B etc.

Som en tredje mulighed kan købet af pladser fordeles ligeligt mellem alle leverandører på rammeaftalen, så pladserne leveres 'efter tur', eller der kan gennem udbuddet fastlægges en model, hvor kommunen vil købe fx 30 pct. af pladserne hos leverandør A, 20 pct. af pladserne hos leverandør B og så fremdeles. Kommunen fastlægger procentfordelingen mellem leverandørerne i udbudsbetingelserne. Efterfølgende skal kommunen sikre, at leverandørerne anvendes svarende til de fastsatte procentdele. En saglig begrundelse for at anvende en procentmodel kan være hensynet til at sikre, at mere end en leverandør kan levere.

En fjerde model er den såkaldte 'kaskademodel', hvor tilbudsleverandørerne rangordnes som nr. 1, nr. 2 etc. Ved køb på rammeaftalen skal botilbud i første omgang søges købt hos leverandør nr. 1. Hvis leverandør nr. 1 ikke kan levere foretages indkøbet hos leverandør nr. 2 – og så fremdeles.

Holbæk Kommune kan endelig som den femte mulighed anvende en model, hvor der gennemføres en fornyet konkurrence, hver gang der skal købes en botilbudsplads. Ved et såkaldt 'miniudbud' kan kommunen sende en kravspecifikation og beskrivelse af borgerens problemstillinger og historik til alle leverandører på rammeaftalen, som så afgiver et konkret pristilbud ud fra de aftalte uge- og månedspriser. Der kan ligeledes bydes ind med en specifikation af et ydelsesforløb. Leverandørernes arbejde med tilbudsgivningen bør ikke være ressourcekrævende.

5.4 Mulige fordele

Konkurrence gennem udbud af rammeaftaler er ikke nogen trylleformular, der kan løse alle problemer og udfordringer, men udbud af rammeaftaler kan være en velegnet metode til at 'åbne boksen op' og se nærmere på, hvad kommunen kan få for pengene. Ved at udbyde flerårige rammeaftaler er potentialet for Holbæk Kommune, at der skabes gennemsigtighed og skarphed i kommunens efterspørgsel, udviklingsamarbejde samt fokus på opfølgning og effektstyring.

For Holbæk Kommune er fordelene ved rammeaftaler om botilbudskøb, at kommunen tvinges til at svare på det helt grundlæggende spørgsmål: Hvad er det for en opgave vi vil have løst? Og hvilke krav vil vi stille til botilbuddet og kvaliteten i indsatsen? Hvad er det for en effekt vi vil have? Kommunen formulerer et udbudsmateriale, hvor alle relevante forhold fastlægges og beskrives, så der kan bydes ind med faste uge- eller månedspriser. Blandt tilbudsgiverne vælger kommunen de bedste tilbud og får faste samarbejdspartnere, som kommunen kan have en løbende dialog og forventningsafstemning med. Samlet set kan der opnås en bedre styring med fastlagte priser og tydelige krav til botilbuddene, som kan give borgeren et bedre tilbud.

Kommunens sagsbehandlere kan få bedre redskaber til at foretage køb af botilbud i konkrete tilfælde, herunder redskaber til indholds- og prisvurdering og en øget gennemsigtighed med

hensyn til tilbuddenes effekt. Kommunen kan bedre fastlægge et serviceniveau, som udstikker retningslinjer for sagsbehandlerne, når de skal vurdere, om en borger skal have en ydelse.

For leverandørerne af botilbud er fordelene ved rammeaftaler, at de tilbudsleverandører, som kommer på rammeaftalen, får en større stabilitet i omsætningen. Det giver dem et grundlag for at arbejde forretningsmæssigt og kvalitetsbevidst med virksomheden – ansætte de bedst kvalificerede medarbejdere, arbejde med kvaliteten i tilbuddene, udvikle metoder til effektmåling og opfølgning m.v. De får beskrevet den opgave, som de skal varetage, og ydelserne fastlægges i tilbuddet. Der er klare og tydelige krav til kvalitet, indhold og efterværn, som de skal efterleve. Samlet set skabes en mekanisme, der kan gøre tilbudsleverandørerne skarpere, mere konkurrencedygtige og bedre til at løse opgaven.

Ved at udbyde flerårige rammeaftaler med option på forlængelse kan der etableres et længerevarende samarbejde mellem kommune og tilbudsleverandører, hvor parterne kan have en fælles dialog, drøfte udviklingsbehovene og sammen bliver bedre til at få opgaven løst. Parterne kan fx i fællesskab udvikle metoderne til opfølgning og effektmåling med det sigte, at måling af effekt og løbende opfølgning med rapportering til kommunen bliver en konkurrenceparameter og et styringsværktøj for ydelserne. Herved bliver kvalitet og effekt konkret og kommer 'ind under huden'. Det ligger i selve udbudsredskabet, at kvaliteten og redskaberne til opfølgning skal være på plads, så botilbuddene ikke tolker kvalitet på deres egen måde.

5.5 Eventuelle ulemper

For tilbudsleverandørerne set under ét og LOS vil udbud af rammeaftaler formentlig blive set som et uønsket tiltag. For større tilbudsleverandører kan rammeaftaler blive set som en mulighed for at udvikle virksomheden - kvalitativt såvel som i omsætning. I modsætning hertil vil mindre botilbud og opholdssteder formentlig mene, at de ikke har kapacitet og kompetencer til at byde ind på rammeaftalen.

Det skal nævnes, at der i Sverige ved de første udbud af rammeaftaler var en del tilbudsleverandører, som på grund af modstand mod initiativet valgte ikke at afgive tilbud, mens stort set alle har deltaget ved de seneste udbud.

En mere udbredt model med regionale udbud af rammeaftaler om køb af botilbudspladser vil forandre leverandørmarkedet. Indkøbet vil blive koncentreret på færre tilbudsleverandører end i dag, nemlig de mest professionelle og konkurrencedygtige leverandører, som leverer de bedste resultater. Det vil formentlig være større botilbud, mens mange mindre botilbud må finde sammen i samarbejder eller finde andre kunder. De dårligste tilbudsleverandører må lukke.

For Holbæk Kommune vil udbud af rammeaftaler være en administrativt stor opgave, og det vil formentlig være nødvendigt at tilknytte ekstern konsulentbistand til udbuddet. Der vil være tale om et skift fra én indkøbsform til en anden, som kan forekomme mere formaliseret for sagsbehandlerne. Dette skifte forudsætter en adfærdændring og en oplæring i brugen af rammeaftalen.

De positive effekter af brugen af rammeaftaler som indkøbsform vil være afhængige af kommunens engagement i kontraktperioden med hensyn til opfølgning og udviklingssamarbejde. Der skal afsættes ressourcer og ledelsesfokus til opgaverne.

Bilag 1 - Gennemførelse af udbud

Ydelserne er såkaldte bilag II bydelser 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 rammeaftalen 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 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 bør 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 botilbud og opholdssteder, 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. Andre kommuner kan løse opgaver for Holbæk 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:

- Holbæk Kommune gennemfører eget udbud som et pilotprojekt
- Der gennemføres et regionalt baseret udbud, enten med deltagelse af kommunerne i K17 under et eller af de kommuner i K17 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.

Forberedelse og gennemførelse af et udbud af rammeaftaler er en ressourcekrævende opgave, og der vil formentlig skulle indgås rammeaftaler med leverandører landet over.

Hvis der sigtes mod at indgå rammeaftaler med et begrænset antal tilbudsleverandører kan Holbæk Kommune overveje selv skal foretage udbud. Det forekommer dog hensigtsmæssigt, at et udbud af rammeaftaler er regionalt baseret. Det har den fordel, at kommunerne i regionen går sammen om at foretage udbud på 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. Leverandørerne bør have mulighed for at få sparring og bistand, fx via LOS.

Bilag 2 - Udbudsmaterialet

Et udbudsmateriale kan som udgangspunkt indeholde de følgende dele:

1. Udbudsbetingelser

Her beskrives formalia omkring udbuddet, herunder krav til at kunne deltage, tildelingskriterier, tidsplan, krav til indhold af tilbud m.v.

2. Udkast til rammeaftale

Rammeaftalen er aftaledokumentet, som med enkelte tilretninger efter udbuddet vil blive indgået med de valgte leverandører. Rammeaftalen indeholder de juridiske vilkår for samarbejde og levering af ydelser.

3. Bilag til rammeaftalen

Som relevante bilag til rammeaftalen kan for eksempel indgå:

- a) Målgruppebeskrivelse, herunder de enkelte målgruppers karakteristika og segmentering, baseret på 'fælles sprog'. Målgruppebeskrivelsen skal være egnet til prisfastsættelse af ydelser og forløb - gerne så en borger gennem indsatser kan flyttes fra én kategori til en anden.
- b) Ydelsesbeskrivelser og krav til ydernes kvalitet – her beskriver kommunen, hvilke ydelser leverandøren skal stå for med hensyn til de enkelte målgrupper. Der stilles minimumskrav til, hvad botilbuddene skal indeholde og der opstilles klare kvalitetskrav til ydelserne. Leverandørerne byder ind med specifikation af, hvordan ydelserne leveres og indgår i tilbuddene.
- c) Krav til retssikkerhed – her opstiller kommunen entydige krav til leverandørens håndtering af retssikkerhed i forbindelse med levering af ydelserne.
- d) Samarbejdsforhold – her beskriver kommunen, hvordan der i det daglige samarbejdes med visitation af borgere og med løbende opfølgning af de opnåede resultater af leverandørens ydelser.
- e) It-mæssige forhold, herunder sikker udveksling af personfølsomme oplysninger – her beskrives de it-løsninger, som parterne betjener sig af.
- f) Værktøjer til effektmåling – her beskriver kommunen overordnet, hvordan man ønsker effektmåling, opfølgning og rapportering tilrettelagt. Tilbudsgiverne kan byde ind med udfyldelse og detaljering af metoderne til effektmåling.

- g) Forventninger til udviklingssamarbejde – her beskriver kommunen, hvordan leverandørerne forventes at indgå i et fælles udviklingssamarbejde, hvad det indebærer konkret og hvilke udviklingstemaer kommunen foreslår. Tilbudsgiverne byder ind med en besvarelse og yderligere forslag til udviklingssamarbejdet.
- h) Priser og betalingsforhold – her afgives leverandørens pristilbud. Der kan angives priser ud fra et bestemt volumen, fx køb af 5 pladser årligt, 10 pladser, 15 pladser, 20 pladser etc. Der kan fastlægges en model for udbetaling af bonus, såfremt leverandøren får borgeren på rette kurs og udsluset til en mindre ressourcekrævende indsatstype eller såfremt borgeren gøres selvhjulpen i en periode på fx 1 år.
- i) Skabelon for leverandørens tilbudsbesvarelse – her beskriver kommunen, hvordan tilbuddet skal struktureres og hvad det skal indeholde for at være konditionsmæssigt.
- j) Etc.