

Konkurrenceudsættelse af



udbudsportalen

Drift af hjemmeplejeområde

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 udbudset, 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. Det lovmæssige grundlag	7
3. Kommunens politikker og retningslinjer	9
4. Beskrivelse af opgaven	10
5. Udbudskonstruktioner	11
6. Samarbejdsformer	16
7. Kvalitetsopfølgning, kontrol og fastholdelse af viden	17
8. Forsyningsikkerhed	18
9. Vurdering af konkurrencesituationen	19
10. Kontrolbud	20
11. Personaleforhold	21
12. Sociale klausuler	22
13. Medarbejderinddragelse og information	23
14. Bygninger og andre fysiske aktiver	24
15. Økonomi	25
16. Fordele og evt. ulemper ved udbud	28
17. Vurdering og indstilling	29



1. Indledning

Potentialeafklaringen vedr. udbud af drift af et hjemmeplejeområde er en del af kommunens forarbejde, inden der træffes beslutning om udbud. Det vurderes i potentialeafklaringen, hvorvidt opgaven er udbudsejnet eller ej, og om der er et potentiale for besparelser og/eller forbedringer ved at foretage udbud.

Potentialeafklaringen er udarbejdet af Borger- og Organisationservice, Ældreområdet samt af rådgivningsfirmaet Ising Consulting for Udbudsportalen/KL.

Baggrund og formål

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

Et af målene med konkurrenceudsættelse er at sikre, at opgaverne løses bedst og billigst ved at kommunens egne enheder og private leverandører kan konkurrere på pris og kvalitet.

Det er i forlængelse af udbudsstrategien besluttet, at der skal foretages en konkret vurdering af udvalgte driftsopgavers egnethed med hensyn til udbud. Denne potentialafklaring vedrører udbud af driften af et hjemmeplejedistrikt/område evt. i kombination med et plejecenter.

Hjemmepleje

Levering af ydelser til hjemmeboende borgere udføres i dag efter godkendelsesmodellen. Det betyder at borgeren, efter at være blevet visiteret til hjælp til såvel praktiske opgaver som hjælp til personlig pleje, kan vælge mellem de leverandører, som er godkendt til at udføre opgaven i kommunen.

Der er i dag godkendt 11 leverandører til levering af praktiske opgaver og 2 leverandører til personlig hjælp.

Størstedelen af opgaverne udføres i dag af den kommunale leverandør, dog med en tendens til at flere borgere vælger private leverandører. Særligt en af de to leverandører til de plejemæssige opgaver har mærket en stigning i opgaveporteføljen.

Der blev i 2010 udbetalt knap 3 mio. kr. til de private leverandører. Beløbet forventes at stige i 2011.

Summarisk betyder det, at Hjemmeplejen Holbæk i dag fungerer på lige vilkår med de private leverandører og har praktisk tilrettelagt drift, økonomi og service derefter.

Der er i dag følgende større konkurrenceudsatte serviceområder på ældreområdet:

- Madservice til hjemmeboende – godkendelsesmodel
- Madservice til beboere på plejecentre – udbud vundet af den kommunale leverandør
- Hjemmeplejen – godkendelsesmodel
- Indkøb af dagligvarer – godkendelsesmodel

Brugen af godkendelsesmodellen i hjemmeplejen har af flere leverandører været kritiseret for, at det er vanskeligt at opretholde en bæredygtig forretning med et udviklingsperspektiv. Det skyldes især den store spredning, der kan være mellem de brugere i kommunen, som vælger den private leverandør.

Ved udbud af et hjemmeplejeområde afprøves det, om valg af en privat leverandør gennem udbud er en bedre løsning for såvel leverandøren som kommunen.

Holbæk Kommune har ikke tidligere overvejet udbud af et hjemmeplejeområde. Udbudsportalen oplyser, at der i mange kommuner er igangsat initiativer vedr. afklaring og forberedelse af udbud af driften af plejecentre og hjemmeplejeområder, blandt andet i Lyngby-Taarbæk, Skive, Vejen, Vejle, Allerød, Randers og Frederiksberg Kommuner.

2. Det lovmæssige grundlag

Lovgivningen på hjemmeplejeområdet og udbudsreglerne er rammesættende for et udbud af et hjemmeplejeområde, herunder for, hvordan opgaven kan udbydes og hvilke krav der skal stilles til leverandøren. Lovgrundlaget er beskrevet nedenfor.

Service-loven

Levering af personlig pleje og praktisk hjælp sker i henhold til Servicelovens bestemmelser, specifikt § 83 ff.

Borgere i eget hjem hører ind under bestemmelserne om frit leverandørvalg i Serviceloven. Til loven hører Bekendtgørelse nr. 299 af 25/03/2010 om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv. Desuden er der udarbejdet en vejledning, der uddyber bekendtgørelsen om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp. Herudover findes en orienteringspjece om beregning af priser for personlig og praktisk hjælp.

Levering af personlig og praktisk hjælp eller andre ydelser i plejeboliger er ikke omfattet af reglerne om frit valg i Serviceloven, jf. § 93, stk. 1.

Sundhedsloven

Sygeplejeydelser reguleres efter Sundhedsloven samt Bekendtgørelse nr. 1601 af 21/12/2007 om hjemmesygepleje. For disse ydelser er der ikke etableret en fritvalgsordning for borgerne. Hjemmesygeplejen kan tilrettelægges således, at kommunen både anvender egne ansatte og private leverandører.

Tilbudsloven

Indhentning af tilbud på opgaven om drift af et plejecenter med eller uden tilhørende hjemmeplejedistrikt skal ske i henhold til reglerne i Tilbudsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1410 af 2007 om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter, jf. denne lovs § 15a, stk. 1, litra 3.

Udbudsdirektivet

Opgaven er omfattet af bilag II B i Udbudsdirektivet (Europaparlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF). Dermed er Holbæk Kommune ikke underlagt de detaljerede regler for udbud, som findes i Udbudsdirektivet, men skal udelukkende overholde de grundlæggende principper, samt art. 23 vedr. tekniske specifikationer til beskrivelse af den udbudte opgave og art. 35, stk. 4 om meddelelse til EU om kontraktindgåelse.

Dette indebærer, at Holbæk Kommune er underlagt en annonceringspligt, dvs. en pligt til at udbyde opgaven offentligt. Derimod er kommunen ikke forpligtet til at anvende en bestemt udbudsform eller iagttage bestemte frister og kan derfor tilrettelægge processen uafhængigt af udbudsdirektivets processuelle begrænsninger. Eksempelvis betyder dette, at kommunen kan udbyde driften af hjemmepleje med forhandling.

EU-Traktaten

Både Tilbudsloven og Udbudsdirektivet bygger på traktatens grundlæggende principper om gennemsigtighed, ligebehandling og proportionalitet i udbudsprocessen, som skal overholdes. Herved er der eksempelvis en pligt til at anvende saglige og ikke-diskriminerende kriterier i udvælgelsen af tilbudsgivere, samt en pligt til ikke at forskelsbehandle tilbudsgiverne.

lagttagelsen af EU-traktatens grundlæggende principper og bestemmelser er et særligt opmærksomhedspunkt, såfremt kommunen vælger at gennemføre udbuddet med en forhandlingsrunde. Der skal forhandles med alle tilbudsgivere efter en på forhånd fastlagt agenda, og alle forhandlingsmøder skal dokumenteres ved parternes godkendelse af et skriftligt referat.

Virksomhedsoverdragelsesloven

De nuværende kommunale medarbejdere, som er beskæftiget med den udbudte opgave er omfattet af Lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse, såfremt private leverandører vinder udbuddet.

I afsnit 4 nedenfor beskrives hvilke følger det medfører.

Det kan på baggrund af ovenstående gennemgang af lovgrundlaget konstateres, at der ikke er lovmæssige hindringer for et udbud af et hjemmeplejeområde. Lovgivningen indeholder en række bestemmelser, som har afgørende betydning for, hvordan udbuddet skal konstrueres. Det er muligt i samme udbud at medtage driften af et plejecenter, men det stiller visse krav til udbudskonstruktionen.

3. Kommunens politikker og retningslinjer

Holbæk Kommunes politik på ældreområdet og udbudsstrategien sætter de overordnede rammer for udbuddet og for private leverandørers varetagelse af opgaven efter et udbud.

Byrådet har vedtaget en flerårig ældrepolitik. Denne vil også skulle gælde for en evt. privat leverandør. Den private leverandør vil skulle efterleve de til enhver tid gældende kvalitetsstandarder og levere de ydelser, som er vedtaget og beskrevet i ydelseskataloget.

En ekstern leverandør vil skulle leve op til de social- og uddannelsesmæssige forpligtigelser, som svarende til en kommunal leverandør af tilsvarende størrelse.

Udover de juridiske forpligtigelser har Holbæk Kommune i udbudsstrategien anført, at: "Alle udbudseguede områder konkurrenceudsættes. Dette hurtigst muligt, men i en takt, som sikrer en solid og sikker implementering i organisationen."

Det kan i forhold til kommunens politikker og retningslinjer på området konkluderes, at der ikke er noget til hinder for at konkurrenceudsætte et hjemmeplejeområde. Det er en stor fordel for kommunen ved et udbud, at der er klare politiske retningslinjer og at ydelserne i hjemmeplejen er velbeskrevne. Herudover er der klare kvalitetsstandarder, som skal lægges til grund ved udbuddet.

4. Beskrivelse af opgaven

Hjemmeplejen Holbæk er i dag organiseret i 12 distrikter fordelt under 3 geografisk opdelte hjemmeplejeområder: Midt, Vest og Øst. Der er desuden 3 hjemmesygeplejegrupper – organiseret med en gruppe i hvert af de 3 områder.

Der er i alt 12 distriktsledere, 3 teamledere for sygeplejerskegrupperne, 2 områdeledere og 1 overordnet leder - samt 6 personer i en stabsfunktion til den overordnede leder.

Der er gennemført en BUM model på hjemmeplejeområdet. Det betyder, at den centrale visitationsafdeling har ansvaret for bevillinger og tildeling af samtlige opgaver på hjemmeplejeområdet. Der visiteres fra juni 2010 med baggrund i principperne for "Mit Liv – Min hverdag", som også vil gælde for den private leverandør.

Hjemmeplejen Holbæk leverer i dag sygeplejeopgaver, uanset leverandør, til alle borgere i eget hjem og til plejecentrenes beboere i aften- og nattetimerne.

For at øge mulighederne for at tiltrække kvalificerede tilbudsgivere skal det udbudte område have en vis størrelse. Det forslås derfor, at det konkurrenceudsatte område får en størrelse svarende til et område i Hjemmeplejen.

Arbejdsgangene vil være identiske med de arbejdsgange, som foregår i dag, da alle aktiviteter i dag er velbeskrevet og omfattet af BUM modellen.

Det kan evt. beskrives i udbudsmaterialet, at den kommunale leverandør efter aftale og mod afregning kan tilbyde at gennemføre aktiviteter for den kommende private leverandør som fx:

- Assistance til de sygeplejefaglige ydelser om natten
- Specialistfunktioner til fx borgere med demens, sår mm.
- Hjemmetrænende terapeuter.

Myndighedsopgaverne vedr. de praktiske og personlige opgaver udføres i dag af den centrale visitation, hvor de vil forblive.

Borgerne vil fremover desuden blive visiteret til fx en ældre- eller plejebolig, midlertidigt ophold, madservice, dagligvareudbringning, deltagelse på et aktivitetscenter, hjælpemidler, genoptræning og vedligeholdelsestræning mm. Disse opgaver vil fortsat blive leveret som i dag.

Det kan konkluderes, at det er muligt at beskrive driften af et hjemmeplejeområde og samtlige ydelser, som skal leveres. Opgaverne kan adskilles fra relaterede opgaver, således at opgaveafgrænsningen er klar og arbejdsgangene efter en ekstern leverandør har overtaget opgaven kan fungere effektivt. Kommunen kan få mulighed for at afsætte visse ydelser til den private leverandør, som vinder udbuddet.

5. Udbudskonstruktioner

Der er forskellige muligheder med hensyn til den konkrete udbudskonstruktion ved et udbud af et hjemmeplejeområde. Nedenfor beskrives mulighederne sådan som Ældreområdet og Udbud ser dem.

Der kan foreslås et valg mellem følgende tre konstruktioner, hvoraf konstruktion 1 og 3 er hjemmeplejeområder (inkl. sygepleje), og konstruktion 2 er et hjemmeplejeområde (inkl. sygepleje) samt et plejecenter:

- Konstruktion 1: Et hjemmeplejeområde placeret midt i Holbæk bestående af distrikterne Vang, Hesseløvej, Carl Reffsvej og en sygeplejegruppe.
- Konstruktion 2: Et vestligt hjemmeplejeområde bestående af Svinninge, Mørkøv, Jyderup, en sygeplejegruppe samt af plejecenteret Kastaniely.
- Konstruktion 3: Et hjemmeplejeområde bestående af den østlige del af kommunen omfattende distrikterne Tølløse, St. Merløse, Vipperød og Regstrup og en sygeplejegruppe.

De tre ovennævnte hjemmeplejeområder har alle en størrelse, som vil gøre det muligt for en given leverandør at opnå en vis "stordrift" – og muligheder for at gennemføre blandt andet benchmarking og fælles udviklingsinitiativer.

Udbud af hjemmeplejeområde inkl. sygepleje - Konstruktion 1 og 3

Levering af personlig pleje og hjælp/støtte til praktiske opgaver i hjemmet sker i henhold til Servicelovens bestemmelser, specifikt § 83 ff. og er omfattet af reglerne om frit valg for beboere i eget hjem, jf. § 91 ff.

Kommunen har pligt til at skabe grundlag for, at modtagere af personlig og praktisk hjælp i eget hjem kan vælge mellem forskellige leverandører. Dette kan gøres via tre modeller:

Godkendelsesmodellen

Modellen anvendes i kommunen i dag: Kommunen er hovedleverandør og alle private leverandører, der lever op til kommunens pris- og kvalitetskrav, godkendes. Herved har borgerne frit valg mellem kommunen og de godkendte private leverandører af hjemmepleje.

Pris og kvalitet er ligestillet – uanset kommunal eller privat leverandør.

Leverandørerne kan byde ind og blive godkendt som leverandør af enten praktisk bistand og/eller personlig pleje.

Myndighedsopgaver, som visitation, opfølgning og tilsyn, er udskilt fra hjemmeplejen og varetages centralt af kommunen.

Sygeplejeydelser er ikke omfattet af fritvalgsordningen og kan derfor ikke indgå som en del af godkendelsesmodellen.

Udbudsmodellen

Denne model indebærer, at ydelserne personlig pleje og praktisk hjælp i et hjemmeplejeområde udbydes. Pga. kravet om frit valg for borgerne skal der vælges mellem 2 - 5 leverandører pr. ydelse. Kommunen kan byde på lige fod med andre tilbudsgivere og bliver kun et valg for borgeren, såfremt kommunen prismæssigt er konkurrencedygtig.

Udbud af hjemmepleje skal udbydes i to særskilte delaftaler, en for praktisk hjælp og en for personlig pleje. Det er p.t. ikke muligt at udbyde begge ydelser samlet på én aftale, hvilket ellers ville reducere antallet af potentielle leverandører i borgerens hjem. Det vil i forbindelse med den endelige beslutning om valg af udbudsform blive undersøgt, om der kan søges dispensation fra denne bestemmelse.

Med flere leverandører vil der skulle afregnes efter forskellige priser. Dette kan give en vis budgetusikkerhed betinget af borgernes valg af leverandør.

Hvis der kun modtages ét konditionsmæssigt tilbud har borgeren ikke et reelt frit valg. Kommunen kan i dette tilfælde vælge at annullere udbuddet og overgå til godkendelsesmodellen eller udbud under godkendelsesmodellen.

I den del af kommunen, som ikke omfattes af udbuddet, vil godkendelsesmodellen fortsætte som hidtil. Dog skal fritvalgspriserne genberegnes ud fra den reducerede geografi og antal borgere. Disse priser kan stige, hvis det udbudte område har en bedre logistisk sammenhæng og dermed giver lavere priser. Priserne kan omvendt også falde, hvis det modsatte er tilfældet.

Sygeplejeydelser kan udbydes sammen med hjemmeplejeydelser, men skal i så fald udbydes som en særskilt delaftale. Da sygeplejeydelser ikke er underlagt fritvalgsreglerne, er der ikke pligt til at vælge flere leverandører på denne delaftale.

Nedenfor ses oversigt over fordele og ulemper ved udbudsmodellen:

Fordele	Ulemper
Fuld konkurrence - eneste chance for leverandører for at komme ind - kan betyde lavere priser	Risiko for mange forskellige leverandører - flere interne omkostninger til opfølgning og kontrol - hjemmeplejeydelser vil skulle afregnes efter forskellige priser, hvilket kan give budgetusikkerhed betinget af borgernes valg af leverandør - ikke sikkerhed for én leverandør af alle ydelser i eget hjem
Mulighed for at udarbejde kontrolbud, men kommunal leverandør bliver kun et valg for borgeren, hvis budet prismæssigt er konkurrencedygtig.	

Udbud under godkendelsesmodellen

Ved denne model udbydes opgaven til én leverandør, som overtager opgaven fra kommunen.

Kvaliteten kan fastlægges før udbud, og der er mulighed for fri konkurrence på prisen for ydelserne, hvorved en besparelse kan opnås.

Efterfølgende kan nye leverandører søge om godkendelse. De skal overholde kvalitetskrav gældende for hovedleverandøren og afregnes til samme pris som denne. Således fungerer denne udbudsmodel i princippet som godkendelsesmodellen med den ændring, at det nu er den vindende tilbudsgiver, som bliver hovedleverandør i det udbudte distrikt.

Det er muligt for kommunen at afgive et kontrolbud på opgaven.

Ved udbud under godkendelsesmodellen vil alle borgere blive overdraget til den vindende leverandør, men kan efterfølgende vælge at gå tilbage til den leverandør de havde før, hvis denne lader sig godkende i det udbudte distrikt.

Det er således i realiteten kun de borgere, der i dag har valgt kommunen, som overdrages til den vindende leverandør. De pågældende borgere vil således ikke længere have mulighed for at vælge kommunen som leverandør.

Udbud under godkendelsesmodellen giver en større budgetsikkerhed end den rene udbudsmodel, da prisen er fast uanset borgerens valg af leverandør. Der kan dog være en risiko for, at den reducerede valgmulighed, i og med at kommunen (i tilfælde af at kontrolbuddet ikke vinder) ikke længere kan vælges, vil give en større utilfredshed hos borgerne.

I den del af kommunen, som ikke omfattes af udbuddet, vil godkendelsesmodellen fortsætte som hidtil. Dog skal fritvalgspriserne genberegnes ud fra den reducerede geografi og antal borgere. Disse priser kan stige, hvis det udbudte område har en bedre logistisk sammenhæng og dermed giver lavere priser. Priserne kan omvendt også falde, hvis det modsatte er tilfældet.

Sygeplejeydelser kan udbydes sammen med hjemmeplejeydelser ved anvendelse af metoden udbud under godkendelsesmodellen. Efterfølgende vil det ikke være muligt at godkende andre leverandører efter godkendelsesmodellen, idet der ikke er fritvalgsordning for borgerne på sygeplejeydelser.

Nedenfor ses oversigt over fordele og ulemper ved udbudsmodellen:

Fordele	Ulemper
<p>Én hovedleverandør</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Færre interne omkostninger til opfølgning og kontrol 2. Hjemmeplejeydelser afregnes til samme pris som hovedleverandør, hvilket giver større budget-sikkerhed end ren udbudsmodel 3. Muligt for borgeren at vælge samme leverandør af alle ydelser i eget hjem. 	<p>Risiko for mindre konkurrence, da leverandørerne efter endt udbud kan blive godkendt som leverandør af hjemmeplejeydelser</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kan betyde højere priser
<p>Lettere for leverandør at opnå stor-driftsfordele.</p>	
	<p>Ikke muligt for borgeren at vælge kommunal leverandør, med mindre kontrolbuddet vinder.</p>

Udbud af hjemmeplejeområde, plejecenter og sygepleje - Konstruktion 2

Udbudsmodellen

Såfremt udbudsmodellen anvendes til samlet at udbyde ydelserne personlig og praktisk hjælp i et hjemmeplejeområde, drift af et plejecenter og levering af sygeplejeydelser, skal udbuddet opdeles i delaftaler.

Der kan (men skal ikke) stilles krav om, at tilbudsgivere på et plejecenter også skal byde på hjemmeplejeydelserne og sygeplejeydelserne. Omvendt kan der ikke stilles krav om, at tilbudsgivere på hjemmeplejeydelserne også skal byde på driften af et plejecenter.

Delaftalerne vedr. hjemmeplejeområdet følger udbudsmodellen beskrevet ovenfor under konstruktion 1 og 3 – dvs. der skal vælges flere leverandører.

Delaftalerne vedr. drift af plejecenter og sygepleje kan udbydes til en leverandør, idet ydelserne ikke er omfattet af frit valg.

Udbud under godkendelsesmodellen

Såfremt udbud under godkendelsesmodellen anvendes til samlet at udbyde ydelserne personlig og praktisk hjælp i et hjemmeplejeområde, drift af et plejecenter og sygeplejeydelser, følges modellen beskrevet ovenfor under konstruktion 1 og 3.

Der vælges en hovedleverandør, som overtager opgaven fra kommunen. Herefter kan nye leverandører søge om godkendelse på levering af ydelserne personlig og praktisk hjælp i hjemmet, således at fritvalgsordningen sikres for borgeren i eget hjem. De skal overholde kvalitetskrav gældende for hovedleverandøren og afregnes til samme pris, som denne.

Når sygepleje udbydes sammen med plejecenter behøver det ikke at blive udskilt som en særskilt delaftale.

Udbudsmæssige forhold

Et udbud kan gennemføres som offentligt eller begrænset udbud, dvs. med prækvalifikation. Ved et begrænset udbud får kommunen en bedre føling med de virksomheder, som byder på opgaven. Det er muligt at have en dialog med de prækvalificerede firmaer i form af et spørgeomøde og i form af en forhandling.

Udbuddet kan gennemføres som en form for funktionsudbud med fokus på fastlæggelse af overordnede funktionsbeskrivelser frem for med detaljerede beskrivelser af arbejdsgange og ressourcer. Derved gives en privat leverandør bedre muligheder for at optimere arbejdsgangene.

Det foreslås, at opgaven udbydes efter tildelingskriteriet "økonomisk mest fordelagtige tilbud". Der er behov for at fastsætte kvalitative vurderingskriterier i form af fx kvalitet, service, samarbejde m.v.

Kontrakten om levering af hjemmepleje i et distrikt vil indeholde en bestemmelse om ændringshåndtering, så kommunens behov for justeringer kan imødekommes. Selvom kommunen indgår et samarbejde med en privat leverandør kan der således fortsat vedtages ændringer i form af nye eller ændrede opgaver m.m. Leverandøren vil skulle have et nærmere defineret varsel til iværksættelse af dette.

Ved meget omfattende ændringer vil leverandøren skulle have mulighed for at udtræde af aftalen.

6. Samarbejdsformer

Driften af hjemmeplejeområdet skal udbydes, så samarbejdet med den valgte leverandør tilgodeser kommunens behov for at have god føling med opgaveløsningen, løbende dialog, udvikling m.m. Den konkrete samarbejdsform vil både have stor betydning for kommunen og for markedets respons på udbuddet.

Der er generelt mange leverandører, som er bekendt med udførelsen af såvel praktiske som personlige opgaver for borgerne. Derimod er der færre private leverandører, som i dag udfører opgaver efter sundhedsloven ud over de eksisterende vikarbureauer for sygeplejersker.

Hjemmeplejeområdet, såvel som hele ældreområdet, er under stor udvikling. Dels er der et stigende antal ældre borgere, dels er de borgere, som bevilliges hjælp, mere syge og dels er der behov for løbende udvikling af såvel organisation som af driften generelt.

De implicerede opgaver har generelt en vis kompleksitet, men er kendt allerede for mange leverandører. Der er snitflader til relaterede opgaver, som kræver tæt koordinering og dialog. Derfor skal behovet for et fleksibelt samarbejde beskrives og fastlægges i kontrakten, ud fra behovet. Samarbejdsformen skal også optimere mulighederne for at få gode tilbud fra markedet, og for at der leveres ydelser af høj kvalitet.

Det foreslås, at opgaven udbydes med anvendelse af en dialogbaseret samarbejdsform, som giver mulighed for såvel individuel som fælles udvikling af området. Der skal i udbuddet lægges op til en udvidet dialog til glæde for borgerne og for området som helhed.

7. Kvalitetsopfølgning, kontrol og fastholdelse af viden

Ved udbud af et hjemmeplejeområde er der behov for at kommunen – som i dag - foretager kvalitetsopfølgning og gennemfører kontrol. Der kan i en opstartsperiode være behov for en mere intensiv opfølgning og dialog med leverandøren.

Der arbejdes i dag på at udvikle en tilsvarende kontrol som eksisterer på plejecentrene. I 2010 gennemførte kommunens tilsynsenhed et antal tilsyn i hjemmeplejen. Disse er evalueret og der er planlagt et øget antal i 2011.

Fastlæggelse af opfølgning og kvalitetskontrol kan håndteres på følgende måder:

- 1) Kravene i udbudsmaterialet vedr. kvalitet fastlægges som udgangspunkt som opfølgningsbare minimumskrav, som leverandøren skal opfylde.
- 2) I udbudsmaterialet beskrives krav og forslag til procedure for samarbejdet om kvalitets sikring og opfølgning. I tilbuddet forholder leverandøren sig til forslaget og supplerer i fornødent omfang.
- 3) Kvalitetsopfølgningen tager udgangspunkt i leverandørens egenkontrol og periodiske opfølgningsmøder. Kontrakten indeholder sanktioner ved evt. misligholdelse.
- 4) Der kan foretages opfølgning ved gennemførelse af tilfredshedsmålinger for borgerne.
- 5) Den centrale visitation udgør kommunens bestiller- og kontraktholderfunktion, som forestår dialog og kvalitetsopfølgning.

De konkrete modeller for kontrol med opgaveløsningen og opfølgning på kvaliteten af ydelserne fastlægges i forbindelse med udarbejdelse af udbudsmaterialet.

Der vil være behov for jævnlige statusmøder mellem den centrale visitation, Ældreområdet og leverandøren. Ligeledes vil der være behov for ledelsesmæssig opfølgning i forhold til kontrakt og udvikling, og der vil være behov for administrativ opfølgning på fakturering og arbejdsgange.

Kommunen skal kunne fastholde en viden om opgaven – både af hensyn til kontrolmulighederne, men også for at kunne have en faglig dialog med leverandøren om opgavens udførelse. Da kommunen stadig vil være leverandør af hjemmepleje og visitationen har tæt kontakt til leverandørerne, vil viden forblive i kommunalt regi. Eventuelle vanskeligheder med fastholdelse af viden er derfor ikke en problemstilling ved udbuddet.

8. Forsyningsikkerhed

Holbæk Kommune har en forsyningsforpligtigelse overfor borgerne på hjemmeplejeområdet. Kommunen skal kunne garantere forsyningsikkerheden i tilfælde af 1) at leverandøren opsiger kontrakten med kommunen, 2) at kommunen opsiger kontrakten grundet misligholdelse, eller 3) at virksomheden går konkurs.

Forsyningsikkerheden kan sikres ved at overflytte såvel borgere som medarbejdere til den kommunale hjemmepleje, eller ved at lade borgerne vælge ny leverandør blandt de øvrige eksisterende fritvalgsleverandører i kommunen.

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at området kan tilbageføres med kort varsel, så længe den kommunale leverandør eksisterer. Opgaverne er identiske og variationerne ved udførelse er relativt begrænsede.

Der vil i udbudsmaterialet blive fastlagt en proces, der sikrer en effektiv tilbageførelse af opgaven, hvis det bliver nødvendigt.

9. Vurdering af konkurrencesituationen

Markedet for potentielle tilbudsgivere vurderes at være stort. Således er der i dag godkendt ca. 80 private virksomheder til at udføre privat pleje efter fritvalgsordningen. Der vil således være stor konkurrence ved udbuddet, såfremt udbudsvilkårene set fra markedets synsvinkel er i orden. Konkurrencen afgøres bl.a. af hvordan udbuddet konstrueres.

10. Kontrolbud

Byrådet har i Udbudsstrategien besluttet, at kommunale afdelinger, hvis driftsopgaver udbydes, skal gives mulighed for at afgive kontrolbud. Et kontrolbud er kommunens bud på sin egen opgave.

I den forbindelse skal det afklares, om kommunens udførende funktion på hjemmeplejeområdet ønsker at afgive kontrolbud. Der er pt. ikke kendskab til, at der skulle være udførende enheder eller andre i kommunen, som har ytret ønske om at afgive kontrolbud.

Et kontrolbud er et tilbud på de fremtidige vilkår ud fra udbudsmaterialet, og det vil i de fleste tilfælde indeholde en aktiv revurdering af den eksisterende opgavevaretagelse gennem effektivisering og tilpasning. Et kontrolbud er ikke det samme som en 'kontrolberegning', der opgør kommunens udgifter til opgaveløsningen i udbudssituationen.

Det er omkostningsfuldt at udarbejde og afgive et kontrolbud, men et kontrolbud kan være med til at skærpe konkurrencen ved udbuddet. Der er dog ud fra hensynet til konkurrencesituationen ikke nogen grund til afgivelse af et kontrolbud, idet der er mange leverandører på området.

Et eventuelt kontrolbud skal udarbejdes og afgives i overensstemmelse med Bekendtgørelse nr. 607 af 24. juni 2008 om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud. Det skal fremgå af udbudsannoncen og udbudsmaterialet, såfremt der udarbejdes et kontrolbud.

Udbudsforretningen skal tilrettelægges således, at den ikke indebærer en konkurrenceforvridende fortrinsstilling for et kontrolbud.

Hvis et kontrolbud er det mest fordelagtige annulleres udbudsforretningen, og forudsætningerne i kontrolbuddet realiseres, hvorefter opgaven styres på en intern kontrakt.

11. Personaleforhold

De tre skitserede konstruktioner for udbud indebærer følgende normering:

Konstruktion 1: Ca. 95 medarbejdere

Konstruktion 2: Ca. 107 medarbejdere ekskl. medarbejderne på Kastanjely

Konstruktion 3: Ca. 119 medarbejdere

Alle medarbejdere er omfattet af en overenskomst indgået enten med FOA eller med DSR. Begge fagforbund har indgået flere overenskomstaftaler med private leverandører og arbejdsgiverforeninger.

Der er ingen tjenestemænd omfattet af udbuddet.

Faggrupperne er primært social- og sundhedshjælpere, social og sundhedsassistenter og sygeplejersker. Der kan desuden være et par uuddannede medarbejdere, der arbejder efter FOA's overenskomst.

Der er i dag ingen problemer med at rekruttere medarbejdere, og personaleomsætningen er generelt lav.

Virksomhedsoverdragelsesloven

Personalets løn- og ansættelsesvilkår er ikke et konkurrenceparameter, da løn- og ansættelsesvilkår fastlægges i kontrakten. Samtlige medarbejdere vil være omfattede af Lov om virksomhedsoverdragelse, som regulerer vilkårene for medarbejdernes overgang til den eksterne leverandør, samt ordregivers og leverandørens informations- og forhandlingspligt overfor repræsentanter for de berørte medarbejdere.

Loven beskytter medarbejderne mod afskedigelse med begrundelse umiddelbart i udliciteringen, og hindrer forringelse af løn- og ansættelsesvilkår i den løbende overenskomstperiode.

Kommunen kan beslutte at stille krav om at løn- og ansættelsesvilkårene skal bevares i en længere periode – fx hele kontraktperioden. Dette vil dog medføre et dyrere tilbud.

Kommunen skal i rimelig tid inden overdragelsen informere repræsentanter for medarbejderne om dato og årsag til overdragelsen, overdragelsens juridiske, økonomiske og sociale følger for lønmodtagerne og eventuelle foranstaltninger for lønmodtagerne.

Krav til leverandøren med hensyn til overtagelse af personalet fastlægges som led i udarbejdelsen af udbudsmaterialet, herunder krav vedr. arbejdsmiljø, uddannelse m.v.

12. Sociale klausuler

Sociale klausuler kan være relevant for større kontrakter om tjenesteydelser og for bygge- og anlægsopgaver, og kan anvendes hvor det er muligt og lovmedholdeligt. En evt. social klausul indebærer, at leverandøren medvirker til kommunens overholdelse af forpligtelserne og principperne bag det 'Rummelige arbejdsmarked' som forudsat i KTO forliget fra 2003.

En social klausul er et krav i udbudsmaterialet og kontrakten om at leverandøren påtager sig en nærmere angivet social forpligtigelse. Målet kan dels være at fastholde personer på arbejdsmarkedet og forebygge nedslidning, dels at integrere personer, der er uden for arbejdsmarkedet. Der kan fx stilles krav om efteruddannelse på arbejdspladsen, beskæftigelse af lærlinge og elever, beskæftigelse af personer med særlige integrationsproblemer m.v.

Sociale klausuler skal anvendes under iagttagelse af EU-retten og dansk ret. Det betyder navnlig, at de sociale klausuler ikke må diskriminere udenlandske entreprenører og arbejdstagere. De sociale klausuler skal samtidig være gennemsigtige, proportionale, sagligt begrundede og de må ikke stride imod ligebehandlingsprincippet.

Der er således en række opmærksomhedspunkter vedr. en evt. brug af sociale klausuler ved et udbud af driften af et hjemmeplejeområde:

- Målgruppen skal afgrænses objektivt
- Opgaven må kun kunne udføres i Danmark
- De sociale krav skal stå mål med opgavens omfang
- Brugen af sociale klausuler skal respektere entreprenørers og arbejdstagernes ledelsesret. Det indebærer fx at entreprenøren selv bestemmer, hvem man ønsker at antage inden for de ønskede målgrupper. Disse personer kan desuden afskediges efter de almindelige regler.
- Udstrækningen skal være afstemt med opgavernes karakter og mængde.

En eventuel social klausul bør modsvare kommunens nuværende forpligtelser for opgaven i relation til skånejobs, fleksjobs, revalidering, jobtræning mv.

Det vil i forbindelse med planlægningen og udarbejdelsen af udbudsmaterialet blive overvejet, hvorvidt det er muligt og hensigtsmæssigt at indarbejde en social klausul, og hvad den i givet fald skal indeholde.

13. Medarbejderinddragelse og information

Kommunen skal sikre rettidig information af ledelse og personale for opgaven samt inddrage samarbejdsudvalgene efter gældende regler og retningslinjer. Berørte medarbejdere og MED skal holdes orienteret om drøftelser og beslutninger og inddrages i overensstemmelse med:

- Lov om virksomhedsoverdragelse.
- Protokollat om medarbejdernes inddragelse og medvirken ved omstilling, udbud og udlisering af 24. februar 1999 indgået af Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) og KL
- Kommunens MED-aftale
- Interne retningslinjer i Holbæk Kommune for større omstillingsprocesser.

Såfremt Byrådet beslutter at udbyde opgaven vil de nærmere konkrete forhold vedr. information og inddragelse af berørt personale blive fastlagt som en af de første aktiviteter.

14. Bygninger og andre fysiske aktiver

Kommunen skal inden for rammerne af virksomhedsoverdragelsesloven sikre sig, at der findes den mest optimale løsning for eventuelle bygninger og andre fysiske aktiver ved indgåelse af en kontrakt med en privat leverandør.

Hjemmeplejen anvender fælles lokaler, som ikke umiddelbart vil være omfattet af udbuddet. Hjemmeplejen bruger derudover tjenestebiler, som er omfattet af en fælles aftale i Holbæk Kommune. Bilerne er leasede og vil ikke følge udbuddet.

Hjemmeplejen anvender omsorgssystemet Care og PDA'er. En eventuel ny leverandør vil være omfattet af samme registreringspligt som den kommunale leverandør. Det vil derfor skulle aftales, hvordan dette fremtidigt skal foregå, dvs. hvorvidt det udlånes til leverandøren eller hvorvidt leverandøren er pligtig til selv at skaffe sig dette materiel.

Uniformer, kontorhold mm vil ikke medgå i udbuddet.

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at kommunen ikke vil skulle virksomheds-overdrage aktiver. Leverandøren selv skal stille lokaler til rådighed for eget personale.

15. Økonomi

Det forventede potentiale for besparelser og/eller forbedringer skal stå i et rimeligt forhold til omkostningerne ved at konkurrenceudsætte opgaven og gennemføre en efterfølgende kontrakt.

Det vurderes, at kommunen ved udbud af opgaven kan opnå en økonomisk besparelse. Størrelsen af det økonomiske potentiale afgøres blandt andet af:

- Det nuværende omkostningsniveau for opgaven set i forhold til markedsløsninger.
- Omkostningerne til at gennemføre udbuddet (udbudsomkostninger)
- Omkostningerne efter udbuddet til kontrol og kvalitetsopfølgning (følgeomkostninger).

Nedenstående beregninger er foretaget på baggrund af regnskab 2010. Der er p.t. igangværende besparelser på såvel hjemmeplejen som sygeplejen som udmøntes løbende i såvel indeværende år som i de efterfølgende år. Disse besparelser er ikke indregnet.

Der er tre forskellige hjemmeplejeområder med hver 3-4 distrikter, der overvejes konkurrenceudsat:

- Område 1 - Carl Reffsvej, Hesseløvej, Vang og Sygeplejersker (område midt)
- Område 2 - Jyderup, Mørkøv, Svinninge, Sygeplejersker (område vest)
- Område 3 - Tølløse, St. Merløse, Vipperød, Regstrup, Sygeplejersker (område øst)

Beregning af det økonomiske potentiale vedr. plejecenter Kastaniely er indeholdt i potentialeafklaringen vedr. drift af plejecenter.

De resterende fire distrikter, der ikke påtænkes udbudt, er inddraget for at danne sammenligningsgrundlag. Det drejer sig om følgende distrikter: Ladegårdsparken, Slotshaven, Tuse og Mårsø.

Nuværende omkostninger

Forbruget på de 3 beskrevne områder/modeller andrager

Hjemmepleje og Sygepleje	Midt	Vest	Øst	Restdistrikter
Omkostninger (ca. mio. kr/år)	42,4	38,2	47,1	39,5
Antal hjemmehjælpstimer pr. år	88.000	81.000	100.000	109.000
Gennemsnitlig timelønsomkostning (kr/t) - hjemmehjælp	360	364	392	361

Gennemsnitlig timelønsomkostning: 374 kr/t.

Sygepleje	Midt/rest	Vest	Øst
Antal sygeplejetimer pr. år	13.700	10.800	7.900
Gennemsnitlig timelønsomkostning (kr/t) - sygepleje	784	809	955

Gennemsnitlig timelønsomkostning: 833 kr/t.

Som det fremgår af tabellen ligger den gennemsnitlige timelønsomkostning for såvel hjemmehjælp som sygepleje væsentlig under timelønsomkostningen i område Øst. Det koster altså mere at levere en hjemmehjælpstime i område Øst end i alle andre områder. Det kan skyldes flere forhold f.eks. geografi, organisering, særligt dyre personalegrupper som følge af alder eller uddannelse eller der kan være tale om kultur i forhold til sygefravær og vikardækning.

Besparelspotentiale

Hjemmepleje

Såfremt område Vest udbydes, og der opnås en pris svarende til den laveste kommunale timelønsomkostning på 360 kr/t vil der kunne opnås en besparelse på ca. 325.000 kr. årlig.

Såfremt område Øst udbydes og der opnås en pris svarende til den laveste kommunale timelønsomkostning på 360 kr/t vil der kunne opnås en besparelse på ca. 3,2 mio. kr. årlig.

Sygepleje

Såfremt område Vest udbydes, og der opnås en pris svarende til den laveste kommunale pris i dag, 784 kr. vil der kunne opnås en besparelse på ca. 300.000 kr. årlig

Såfremt område Øst udbydes, og der opnås en pris svarende til den laveste kommunale pris i dag, 784 kr. vil der kunne opnås en besparelse på ca. 1,3 mio. kr. årlig

Maksimalt potentielt besparelspotentiale for hjemmepleje og sygepleje udgør således i alt 4,5 mio. kr.

Udbudsomkostninger

Samlet vurderes det, at der må påregnes i omegnen af 300 timer til udarbejdelse af udbudsmateriale og kravspecifikation, besvarelse af spørgsmål, vurdering af tilbuddene og indgåelse af kontrakt. – anslået ca. 150.000 kr.

Følgeomkostninger

Der må påregnes udgifter til ekstra IT-modul samt dialogmøder, driftsmøder og tilfredshedsundersøgelser blandt medarbejdere og borgere - anslået i alt ca. 250.000 kr. årlig.

Samlet økonomisk effekt

Besparelsespotentialet efter fradrag af udbuds- og følgeomkostninger anslås til at udgøre maksimalt ca. 4,1 mio. kr. årlig.

Da besparelsespotentialet er behæftet med en vis usikkerhed, bør resultatet af et eventuelt udbud afventes, inden potentielle gevinster indregnes i den fremtidige budgettering på området.

16. Fordele og evt. ulemper ved udbud

De fordele, der overordnet set kan være ved at foretage et udbud af driften af et hjemmeplejeområde, kan beskrives som følger:

- 1) Den leverandør, som vinder udbuddet, vil få mulighed for at opnå forretningsmæssige fordele og kan dermed give kommunen en bedre pris. Der kan forventes en økonomisk besparelse jf. det foregående afsnit.
- 2) Ydelserne bliver grundigt beskrevet og alle relevante krav fastlagt i kontrakten. Kommunen tager aktivt stilling til de ydelser, som leverandøren skal levere. Eventuelle overflødige delopgaver og uhensigtsmæssigheder kan skæres bort.
- 3) Udbud af kontrakten skaber tydelighed og gennemsigtighed omkring ydelser, kvalitet og service.
- 4) Der er generelt udmærkede erfaringer med de ydelser, som private leverandører leverer på hjemmeplejeområdet.
- 5) Der vil gennem udbuddet blive mulighed for at den private leverandør kan købe tilgrænsende ydelser hos Hjemmeplejen Holbæk, hvorved kommunens forretning styrkes.
- 6) Der kan arbejdes med at skabe større fokus på effekt gennem kommunens kvalitetskrav, opfølgning og kontraktstyring.
- 7) Holbæk Kommune får testet priserne på kommunens opgaveløsning i konkurrence med private leverandører. På den måde kan kommunen sikre, at kommunen får ydelserne leveret bedst og billigst.

Der vurderes ikke umiddelbart at være mulige ulemper ved at foretage udbud af opgaven, som der skal tages hånd om. Udnyttelsen af kommunens egen kapacitet på hjemmeplejeområdet vil ikke blive forringet, og kommunen fastholder viden om opgaven. Håndtering af risikoen for at en leverandør misligholder kontrakten eller går konkurs er forhold, som kommunen kan tage hånd om i udbuddet.

17. Vurdering og indstilling

Det er konklusionen på potentialeafklaringen, at drift af et hjemmeplejeområde er en udbudsegnet opgave. Opgaver og ydelser kan beskrives og kravene til opgavevaretagelsen fastlægges i udbudsmaterialet.

Der findes mange leverandører, som vil være interesserede i at byde på opgaven, og der vil dermed være en konkurrence på pris og kvalitet.

Der vurderes at være en række fordele ved at foretage et udbud, mens der ikke vurderes at være nævneværdige ulemper.

Der skal tages stilling til virksomhedsoverdragelse af de medarbejdere, som i dag er beskæftiget med opgaverne.

Udbuddet bør gennemføres som en form for funktionsudbud med fokus på fastlæggelse af overordnede resultatkrav og funktionsbeskrivelser frem for med detaljerede beskrivelser af arbejdsgange og ressourcer. Derved gives en privat leverandør bedre muligheder for at optimere arbejdsgangene.

Det foreslås, at opgaven udbydes efter tildelingskriteriet "økonomisk mest fordelagtige tilbud", idet der i høj grad vil være behov for at fastsætte kvalitative vurderingskriterier i form af fx kvalitetssikring og service, samarbejde m.v.

Det skal afklares, om der skal være mulighed for afgivelse af et kontrolbud, og hvem der i givet fald skal stå for dette. Hvis et hjemmeplejeområde udbydes efter godkendelsesmodellen skal der ikke udføres kontrolbud.

Såfremt Byrådet beslutter at foretage et udbud vil en hensigtsmæssig organisering omfatte:

- 1) Nedsættelse af en styregruppe
- 2) Etablering af en projektgruppe til udarbejdelse af udbudsbetingelser og kravspecifikation, iværksættelse af udbudsproces, tilbudsvurdering m.v.
- 3) Organisation for evt. afgivelse af kontrolbud
- 4) Etablering af en bestiller- og kontraktholderfunktion med udgangspunkt i den centrale visitation, som efter udbuddet fører tilsyn med, om kommunen får de ydelser, der er forudsat i udbudsgrundlaget.

Udbudsmaterialet kan forinden udbuddet forelægges politisk til godkendelse af overordnede forhold vedr. udbuds konstruktion, tildelingskriterier, serviceniveau, krav vedr. personaleforhold m.v.

Vurdering af tilbuddene og tildeling af kontrakten følger udbudsreglerne og er derfor ikke egnet til politisk behandling, men godkendelse af udbudsresultatet inkl. økonomi for det vindende tilbud forelægges til politisk godkendelse.