

Konkurrenceudsættelse af



udbudsportalen

Drift af plejecenter

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	14
7. Kvalitetsopfølgning, kontrol og fastholdelse af viden	15
8. Forsyningsikkerhed	16
9. Vurdering af konkurrencesituationen	18
10. Kontrolbud	19
11. Personaleforhold	20
12. Medarbejderinddragelse og information	21
13. Sociale klausuler	22
14. Bygninger og andre fysiske aktiver	23
15. Økonomi	24
17. Fordele og evt. ulemper ved udbud	26
17. Vurdering og indstilling	27



1. Indledning

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

Potentialeafklaringen er udarbejdet af Udbud, Ældreområdet, samt rådgivningsfirmaet Ising Consulting for Udbudsportalen/KL.

Baggrund og formål

Byrådet vedtog den 26. maj 2010 udbudsstrategien for Holbæk Kommune. Strategien indebærer, at alle udbudsegnete 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. På denne baggrund indeholder denne potentialafklaring en vurdering af potentiale, muligheder og begrænsninger vedr. drift af plejecentre, evt. i kombination med et omkringliggende hjemmeplejeområde.

Drift af plejecentre

Holbæk Kommune har i dag følgende 8 plejecentre på ældreområdet:

- Stenhusvej - 56 boliger og 4 midlertidige boliger
- Møllevang – 28 boliger
- Elmelunden – 26 boliger og 2 midlertidige boliger
- Rosenvænget – 28 plejeboliger og 2 midlertidige boliger
- Kastaniely – 48 boliger og 2 midlertidige boliger
- Tølløse Ældrecenter – 31 boliger og 2 midlertidige
- Hesseløvej – 18 boliger
- Holbækhus – 46 boliger og 5 midlertidige

Der er i alt 298 boliger inkl. de 17 midlertidige boliger. Heraf er de 64 i dag 2-rumsboliger og de resterende er 1-rumsboliger.

Foruden de 298 boliger er der 85 boliger – placeret henholdsvis ved Elisabeth Centret og på Stenhusbakken – som dækkes af en fast medarbejdergruppe og på den måde fungerer som en mellemting mellem en plejebolig og en bolig et andet sted i kommunen, som dækkes af hjemmeplejen.

Byrådet igangsatte i 2009 en strategi for udbygning af kommunens boliger for ældre m.fl. Som led i denne proces er der gennemført en screeningsanalyse ved arkitektfirmaet Kullegaard Arkitekter AS. Analysen har taget sit udgangspunkt i de nuværende plejecentre og givet en samlet vurdering af, hvorvidt der er mulighed for udbygning og/eller inddragelse af de omkringliggende ældreboliger til en udvidelse af de eksisterende plejecentre.

Over den kommende årrække betyder det, at der vil ske en omfattende renovering og udbygning af hele plejecenterområdet.

Der er i dag følgende større konkurrenceudsatte serviceområder på ældreområdet:

- Madservice til hjemmeboende (godkendelsesmodel)
- Madservice til beboere på plejecentre (udbuddet blev vundet af den kommunale leverandør)
- Hjemmeplejen (godkendelsesmodel)
- Indkøb af dagligvarer (godkendelsesmodel)

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

2. Det lovmæssige grundlag

Lovgivningen på ældreområdet og udbudsreglerne er rammesættende for et udbud af driften af et plejecenter, herunder for, hvordan opgaven kan udbydes og hvilke krav der skal stilles til leverandøren.

Lovgrundlaget for kommunernes drift af plejecentre og hjemmepleje udgøres af Serviceloven og bekendtgørelse nr. 299 af 25/3 2010 om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv. Herudover gælder vejledning om hjælp og støtte efter Serviceloven (Vejledning nr. 2).

Lovgrundlaget for udførelsen af sygeplejeydelser reguleres i Sundhedsloven og bekendtgørelse nr. 1601 af 21/12/2007 om hjemmesygepleje.

Service-loven

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

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. Ved udbud af et plejecenter alene, betyder det, at Holbæk Kommune ikke er underlagt de reguleringer, der er som følge af fritvalsreglerne.

Levering af personlig og praktisk hjælp til borgere i eget hjem er omfattet af reglerne om frit valg i Serviceloven, jf. § 93, stk. 1. Ved udbud af et plejecenter sammen med et hjemmeplejeområde, betyder det, at Holbæk Kommune er underlagt de reguleringer, der er som følge af fritvalsreglerne, og skal tage højde for dette ved udbuddet.

Sundhedsloven

Levering af sygeplejeydelser udført i plejeboliger og i eget hjem er ikke omfattet af en fritvalsordning. Ved udbud af et plejecenter alene, skal der således ikke tages hensyn til reguleringen om frit valg i Serviceloven.

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 endvidere 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 et plejecenter 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.

Iagttagelsen 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

Medarbejderne er omfattet af Lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse. I afsnit 4 nedenfor beskrives, hvilke følger det medfører.

Det kan ud fra gældende lovgivning konkluderes, at der ikke er lovmæssige hindringer for udbud af driften af et plejecenter. Det er muligt i samme udbud at medtage et hjemmeplejeområde, men det stiller visse krav til udbudskonstruktionen.

3. Kommunens politikker og retningslinjer

Der er udarbejdet en flerårig ældrepolitik, som er vedtaget af Byrådet. Denne vil også skulle gælde for en evt. privat leverandør. Den private leverandør vil ligeledes skulle efterleve de til enhver tid gældende kvalitetsstandarder og de ydelser, som er beskrevet i plejepakkerne.

En privat leverandør vil skulle leve op til de social- og uddannelsesmæssige forpligtelser, som der stilles til en kommunal leverandør af tilsvarende størrelse.

Udover de juridiske forpligtelser har Holbæk Kommune i udbudsstrategien anført, at: "Alle udbudsegnete 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 driften af et plejecenter. Det er en fordel, at ydelserne på området er velbeskrevne og at der er klare kvalitetsstandarder, som kan lægges til grund ved et evt. udbud.

4. Beskrivelse af opgaven

Plejecentrene hører organisatorisk under Pleje-Omsorg. De 8 plejecentre og de 2 hjemmeplejegrupper er delt i 4 lokalområder under hver sin plejecenterleder. Der er i hver plejeenhed ansat en gruppeleder.

Der er en sygeplejerskegruppe på i alt 6 sygeplejersker, der dækker dagtimerne for alle plejecentre. Aften og natdækningen på sygeplejeområdet købes af Hjemmeplejen Holbæk. Hele Pleje-Omsorg er samlet under én leder, som har en central stabsfunktion på 9 personer.

Der er ingen administrative ansatte på plejecentrene. De centrale stabe varetager rengøringsfunktionerne og den tekniske service på plejecentrene.

Den centrale visitation godkender borgere til en plejebolig og der udarbejdes en helhedsvurdering. Når borgeren flytter ind i plejeboligen beskrives borgerens funktionsniveau af den pågældende gruppeleder på stedet. Funktionsniveauet er afgørende for den plejepakke, som borgeren får tildelt. Funktionsniveauet kan ændre sig, og dette korrigeres også af gruppelederen.

Myndighedsopgaverne til visitationen udføres i dag til boligen af den centrale visitation. Denne vil skulle udbygges for at sikre en aktivitetsbestemt afregning, idet der udelukkende i dag foregår en normeringsstyring.

Borgerne vil fremover desuden blive visiteret til fx hjælpemidler, genoptræning og vedligeholdelsestræning mm. Disse opgaver vil fortsat leveres som i dag.

Plejecentrene vil de kommende år gennemleve en stor udvikling på grund af udmøntningen af boligstrategien, et større fokus på inddragelse af frivillige og stadig mange borgere med demenssygdomme og komplekse lidelser.

De implicerede opgaver har en høj kompleksitet, da opgaven også indeholder mange andre driftsområder, som fx anretning, opbevaring og produktion af mad, levering af linned og vask af beboertøj, håndtering af borgernes økonomiske spørgsmål, vedligeholdelse af bygningsmasse og teknisk service mm.

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:

- Levering af madservice, som det sker i dag fra de centrale produktionskøkkener
- Assistance til de sygeplejefaglige ydelser om natten
- Specialistfunktioner til fx borgere med demens, sår mm

Det kan konkluderes, at det er muligt at beskrive opgaven og de ydelser, som skal leveres, samt at adskille den udbudte opgave fra relaterede opgaver, således at opgaveafgrænsningen er klar og arbejdsgangene efter en evt. leverandør har overtaget opgaven kan fungere effektivt.

5. Udbudskonstruktioner

Der skal træffes et valg mellem to modeller for konkurrenceudsættelse, hvor den ene er et plejecenter alene og den anden er en kombinationsmodel bestående af et plejecenter og et omkringliggende hjemmeplejeområde:

- **Konstruktion 1**

Plejecenter Kastaniely med alle tilhørende funktioner, herunder sygepleje, administration, teknisk vedligehold mm.

- **Konstruktion 2**

Et vestligt hjemmeplejeområde bestående af Svinninge, Mørkøv, en sygeplejegruppe og Jyderup samt plejecenteret Kastaniely med tilhørende funktioner, som beskrevet ovenfor.

Begge modeller indebærer, at de udbudte opgaver får tilpas stor volumen til at gøre det muligt for en given leverandør at opnå en vis "stordrift" – og muligheder for at gennemføre blandt andet benchmarking og fælles udviklingsinitiativer.

Kastaniely er udvalgt fordi det umiddelbart er det plejecenter, der bliver mindst omfattet af den forestående renovering i forhold til den samlede boligstrategi – og fordi det har en størrelse, som gør det driftssikkert og rentabelt.

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

Udbud af konstruktion 1

Drift af et plejecenter, herunder ydelse af personlig pleje, praktisk hjælp og sygepleje, er ikke underlagt reglerne om frit valg. Udbud af denne model kan derfor ske uden iagttagelse af særegler, og den samlede opgave kan overdrages til én leverandør.

Der er mulighed for, at den kommunale afdeling, hvis driftsopgaver udbydes, kan uarbejde et kontrolbud.

Udbud af konstruktion 2

På grund af fritvalgsordningen i hjemmeplejen er det ikke tilladt at 'bundle' driften af et plejecenter og et hjemmeplejeområde i samme aftale på en måde, så der skal vælges én og samme leverandør for alle opgaver.

Udbud af kombinationsmodellen med et plejecenter og et hjemmeplejeområde kan ske efter to metoder:

- Udbudsmodellen
- Udbud under godkendelsesmodellen

Fordele og ulemper ved de to metoder kan ses i skematisk form i potentialeafklaring for udbud af hjemmeplejeområde.

Udbudsmodellen

Driften af plejecenter kan godt udbydes sammen med drift af et hjemmeplejeområde, såfremt der er tale om et udbud med separate delaftaler.

Som minimum skal der laves fire delaftaler; en vedrørende hjemmeplejedydelsen personlig pleje, en for hjemmeplejedydelsen praktisk hjælp, en for sygepleje og en for drift af plejecenter.

Dvs. at der efter selvstændig vurdering af tilbuddene for hver delaftale kan vælges forskellige leverandører. Det er muligt at samme tilbudsgiver bliver valgt på alle delaftaler, hvis denne har leveret det bedste tilbud på alle delaftaler.

Der er mulighed for at stille krav om, at tilbudsgivere på udbud af drift af plejecenter også skal afgive tilbud på udbud af hjemmeplejedydelse. Omvendt kan der ikke stilles krav om, at tilbudsgiverne på udbud af hjemmeplejedydelse skal afgive tilbud på drift af plejecenter.

På delaftalerne vedr. drift af plejecenter og sygeplejedydelse kan etableres eneleverandøraftaler. Men på grund af reglerne om frit valg for borgerne på hjemmeplejedydelse personlig pleje og praktisk hjælp, skal der på disse to delaftaler vælges mellem 2 og 5 leverandører – antallet fastsættes fra start.

Udbud under godkendelsesmodellen

Ved valg af denne metode, kan driften af plejecenter udbydes sammen med drift af et hjemmeplejeområde på én samlet aftale. Der vælges således en hovedleverandør, som overtager opgaven fra Holbæk Kommune.

Efterfølgende kan nye leverandører søge om godkendelse til at være leverandør af hjemmeplejedydelse personlig pleje og praktisk hjælp, således at fritvalgsordningen sikres for borgeren i eget hjem. De skal overholde kvalitetskrav gældende for hovedleverandøren og afregnes til samme pris, som denne.

Der er mulighed for, at den kommunale afdeling, hvis driftsopgaver udbydes, kan udarbejde et kontrolbud.

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 spørgemøde 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.

En kontrakt om drift af et plejecenter vil indeholde en bestemmelse om ændringshåndtering, så kommunens behov for justeringer kan imødekommes. Hvis 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 plejecentret, evt. kombineret med et hjemmeplejeområde, 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 tale om en kompleks opgave, som ikke er stabil over tid, og hvor der er et løbende justeringsbehov. Der er mange 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 drift af et plejecenter er der behov for, at kommunen foretager kvalitetsopfølgning og gennemfører kontrol. Der vil i en overgangsperiode være behov for en mere intensiv opfølgning og dialog med leverandøren.

Der foretages i dag uanmeldte tilsyn, både fra den kommunale tilsynsenhed og fra embedslægeinstitutionen. Ved behov gennemføres yderligere tilsyn. Samme model foreslås videreført. Området kan desuden kontrolleres ved gennemførelse af tilfredshedsmålinger for borgerne.

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 foreslår dialog og kvalitetsopfølgning.

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

Der skal etableres en bestiller- og kontraktholderfunktion i kommunen, som forestår dialog og kvalitetsopfølgning. Der vil være behov for jævnlige statusmøder mellem bestiller og udfører. Ligeledes vil der være behov for ledelsesmæssig opfølgning og behov for administrativ opfølgning på faktura og arbejdsgange.

Da der fortsat vil være flere plejecentre drevet i kommunalt regi, vil viden forblive i kommunalt regi. Eventuelle vanskeligheder med fastholdelse af viden er derfor ikke en problemstilling ved udbuddet.

8. Forsyningssikkerhed

Holbæk Kommune har en forsyningsforpligtigelse og skal stille boliger på plejecentre til rådighed for ældre borgere. Kommunen skal kunne garantere forsyningssikkerheden i tilfælde af 1) at leverandøren opsiger kontrakten med kommunen, 2) at kommunen opsiger kontrakten grundet misligholdelse, eller 3) at virksomheden går konkurs.

Kommunens forsyningssikkerhed forudsætter at kravspecifikationen er nøjagtig og i tilstrækkelig grad tager højde for alle nødvendige forhold. Dermed sikres det, at der er gensidig forståelse om de opgaver, leverandøren skal varetage, og at leverandøren har indregnet alle udgifter i tilbuddet.

Vedrørende forsyningssikkerheden er det karakteristisk, at de private leverandører, der i dag driver plejecentre i danske kommuner, er relativt store virksomheder med en solid markedserfaring.

Trods underskud må risikoen for, at virksomhederne går konkurs eller svigter deres kontraktlige forpligtelser, vurderes som relativ lav. Virksomhederne er aktive på mange markeder, hvor de har mulighed for at kompensere for og udligne tab på enkeltmarkeder, som f.eks. det danske marked. Derudover må svigt på ét marked formodes at kunne have en skadende virkning på mange af deres aktive markeder, idet levering af pleje- og omsorg er relativt mere følsomt end mange andre serviceydelser.

Det er da også en kendsgerning, at der ikke har været tilfælde af konkurser eller svigt fra de private leverandører i de fire danske kommuner, hvor man har konkurrenceudsat plejecentre. Undersøgelser dokumenterer således, at den aftalte kvalitet er blevet leveret. Desuden kan der ikke påvises negative forskelle i medarbejder- og brugertilfredsheden mellem henholdsvis kommunale og konkurrenceudsatte plejecentre.

Risikoen for, at en privat leverandør går konkurs, er dog altid til stede. I den svenske kommune Ängelholm gik en privat leverandør konkurs kort tid efter, at leverandøren var blevet valgt til at drive et af kommunens plejecentre ved konkurrenceudsættelse.

Forsyningssikkerheden blev dog aldrig kompromitteret, idet kommunen valgte at gå ind og genovertage driften af plejecentret. Dette var ifølge kommunen forbundet med relativt få omkostninger, idet man blot overtog personale fra den private leverandør. Den private leverandør var en mindre virksomhed med moderat markedserfaring, der havde budt ind med væsentlig lavere priser end de andre private leverandører, der havde afgivet tilbud.

I Sverige, hvor konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsydelser er langt mere udbredt end i Danmark, kan det på baggrund af en række undersøgelser af kvalitetseffekter fastslås, at konkurrenceudsættelse har haft en positiv eller neutral effekt på kvaliteten af de leverede plejeydelser.

I et fåtal af tilfældene har man dokumenteret kvalitetsforringelser, men her har årsagen i langt de fleste tilfælde skulle findes i ændrede kravspecifikationer i de indgåede kontrakter mellem kommunerne og de private leverandører. Kvalitetsforringelserne var med andre ord en konsekvens af kommunalpolitiske prioriteringer frem for manglende evne til at opfylde kravene fra privat side.

Hvad angår effekter på bruger- og medarbejdertilfredshed indikerer undersøgelserne, at udlicitering har medført større eller uændret tilfredshed. I undersøgelserne af medarbejdertilfredshed blev det fremhævet, at medarbejderne hos de private leverandører i højere grad føler, at de har mulighed for at tage initiativ og påvirke egen arbejdssituation.

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at området kan tilbageføres med kort varsel, så længe et af de andre plejecentre bevares i kommunalt regi. Opgaven kan alternativt løses af en anden ekstern leverandør, indtil nyt udbud er gennemført.

Der kan i udbudsmaterialet fastlægges en proces, der sikrer en effektiv tilbageførelse af opgaven, hvis det bliver nødvendigt.

9. Vurdering af konkurrencesituationen

Der findes en del firmaer, som har erfaring med drift af plejecentre. Markedet for potentielle tilbudsgivere udgøres af 3-4 større udenlandske virksomheder, primært svenske, et par enkelte danske, samt et par selvejende non-profit fonde.

Herudover er der et par danske hjemmeplejevirksomheder, der kan tænkes at være interesseret i at udvide deres aktiviteter til også at omfatte plejecenterdrift, når muligheden byder sig.

Der vurderes således at være et tilstrækkeligt stort privat konkurrencebetonet marked for løsning af opgaven såfremt udbudsvilkårene set fra markedet er i orden.

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.

Udbudsstrategien indebærer ikke en forpligtelse til afgivelse af kontrolbud. Det skal derfor afklares, om der i kommunen er udførende enheder, som ønsker at afgive et 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. Derudover gælder det altid, at den kommunale opgavevaretagelse bør kunne stå sig i konkurrencen med private leverandører. Om det er tilfældet eller ej kan konstateres gennem et kontrolbud.

Formålet med at afgive kontrolbud vil derfor typisk være at sikre, at afdelingen ikke ved antagelse af et eksternt bud påtager sig meromkostninger i forhold til at udføre opgaven selv.

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 kontrolbuddet er det mest fordelagtige annulleres udbudsforretningen, og kommunen beholder opgaven in-house. Forudsætningerne i kontrolbuddet realiseres og opgaven styres på en intern kontrakt.

Der vil efter en aktivitetsbestemt visitering være behov for at beregne kommunens nuværende omkostninger til opgaveløsningen, således at priserne i de indkomne tilbud kan sammenlignes med kommunens udgifter til opgaven.

11. Personaleforhold

Normeringen på Kastaniely Plejecenter er som følger:

- Dagvagt: 875 t/uge fordelt på 26 medarbejdere
- Aftenvagt: 385 t/uge fordelt på 16 medarbejdere
- Nattevagt: 145 t/uge fordelt på 4 medarbejdere, samt medfinansiering af to "springere" nat i alt 19 t/uge.
- En gruppeleder: 37 t/uge
- En plejecenterleder: 12 t/uge
- Sygepleje: 30 t/uge

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

Samtlige medarbejdere vil være omfattede af Lov om lønmodtageres retsstilling ved 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. Holbæk Kommune kan beslutte at stille krav om, at løn- og ansættelsesvilkårene skal bevares i en længere periode – fx hele kontraktperioden. Dette vil dog medføre dyrere tilbud.

Personalets løn- og ansættelsesvilkår er ikke således ikke et konkurrenceparameter, og vil blive fastlagt i kontrakten med leverandøren.

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

12. 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
 - Eventuelle 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.

13. 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 forpligtelse. 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 leverandører 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 drift af plejecenter, og evt. 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 leverandører og leverandørers ledelsesret. Det indebærer fx at leverandøren 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.

Holbæk Kommune anvender i dag klausuler for aftaler, som vedrører serviceydelser, der alene kan udføres i Danmark. Her kræves det, at kommunens leverandører følger gældende overenskomstmæssige løn- og arbejdsvilkår på det aktuelle ansættelsesområde eller de vilkår der sædvanligt gælder for tilsvarende.

Derudover anvendes i dag frivillige hensigtserklæringer inden for udbud af tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgave, der har til hensigt at iværksætte dialog om praktikpladser med kommunens leverandører.

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.

14. Bygninger og andre fysiske aktiver

Kommunen skal ved et udbud sikre sig, at der findes den mest optimale løsning for de nuværende bygninger og andre fysiske aktiver ved overdragelse af opgaven til en leverandør.

Der vil som led i udbuddet skulle udfærdiges en særskilt aftale om bygninger og inventar. VAB er ejer af bygningerne – og der vil derfor evt. skulle indgås en forpagtningsaftale.

Hjemmeplejen anvender omsorgssystemet Care. En eventuel ny leverandør vil være omfattet af samme registreringspligt, som den kommunale leverandør. Det vil derfor skulle fastlægges i kravspecifikationen, hvordan dette fremtidigt skal foregå, herunder om det kan udlånes til leverandøren eller hvorvidt leverandøren er pligtig til selv at skaffe sig dette materiel.

Uniformer vil ikke medgå i udbuddet. Der vil ved en evt. overdragelse skulle udfærdiges en refusionsopgørelse for mad, forbrugsartikler og kontorhold.

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at kommunen ved udbuddet vil kunne håndtere forholdene vedr. bygninger og fysiske aktiver, herunder evt. virksomhedsoverdragelsen af aktiver.

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).

Nuværende omkostninger

De samlede omkostninger til drift af Plejecentret Kastaniely udgjorde i 2010 ca. 15,3 mio. kr. inkl. andelen af fællesomkostninger til ledelse, administration og sygepleje.

Alle tal og beregninger er baseret på tal for 2010, hvor Kastaniely havde 42 boliger og to midlertidige pladser. Kastaniely har i dag 48 boliger og to midlertidige boliger.

Omkostningerne for 2010 kan yderligere specificeres, som følger:

Driftsudgifter for Kastaniely 2010 - mio. kr.	2010
Personale - lønomkostninger	14,4
Materiale og aktivitetsudstyr mv.	0,2
Grunde og bygninger	0,3
I alt	14,9

Hertil kommer

- Andelen af fællesudgifter til ledelse og administration på ca. 250.000 kr.
- Andelen af aften/nat sygepleje fra hjemmeplejen på ca. 150.000 kr.

Dermed kan de samlede driftsudgifter i 2010 til Kastaniely opgøres til 15,3 mio. kr.

Ovenstående tal er baseret på en belægningsprocent på 94,55 pct. i de almindelige boliger og på 88,42 pct. i aflastningsboligerne. Sygefraværet var i 2010 i gennemsnit 12,03 pct. i alle vagtlag.

Besparelspotentiale

I forbindelse med 1.gangsudbud af tre plejecentre i Gribskov i 2000 blev der realiseret besparelser på 25-28 pct.. Efterfølgende udbud samme sted gav en noget mindre besparelse på ca. 10 pct.. Udbudsrådets effektanalyse fra 2009 angiver et gennemsnitligt besparelspotentiale på 15-20 pct..

Med baggrund i de seneste års markante effektiviseringer i det kommunale anlås det, at et realistisk besparelspotentiale vil være 5-10 pct., hvilket giver følgende besparelspotentiale i kr.:

Besparelse	Årlig besparelse i kr.
5 pct.	Ca. 750.000 kr.
10 pct.	Ca. 1.500.000 kr.

Udbudsomkostninger

Den forventede interne ressourceindsats ved et udbud vil være i størrelsesordenen af 300 timer – anslået omkostning ca. 150.000 kr. Herudover skal påregnes eventuelle udgifter til ekstern konsulentbistand.

Udbudsomkostningerne skal sammenholdes med de alternative omkostninger til løbende vedligeholdelse af opgavevaretagelsen, som kommunen vil have ved at beholde opgaven i eget regi.

Følgeomkostninger

Efter overdragelse af opgaven til en ekstern leverandør må der påregnes udgifter til dialogmøder, kontrolbesøg, driftsmøder og brugerundersøgelser – anslået ca. 50.000 kr. årligt.

Herudover anlås der at være nedenstående følgeomkostninger:

Udgifttype	Udgift i kr.
Ekstra modul til IT-system	190.000 kr.
Teknisk service	70.000 kr.
Udbygning af visitationen	185.000 kr.
Kontrol / tilsyn ⁷	5.000 kr.
TOTAL	520.000 kr.

Samlet økonomisk effekt

Nettobesparelspotentialet efter fradrag af udbudsomkostninger og følgeomkostninger anlås således at være op til 800.000 kr. årlig

Da besparelspotentialet 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 plejecenter samt evt. tilhørende hjemmeplejeområde, kan beskrives som følger:

- 1) Alle ydelser 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.
- 2) Udbud af kontrakten skaber tydelighed og gennemsigtighed omkring ydelser, kvalitet og service.
- 3) Der kan skabes større mangfoldighed med hensyn til udvikling af plejen og fokus på effekt. Kommunen kan få inspiration fra en privat leverandør og dermed udfordre egen opgaveløsning.
- 4) Holbæk Kommune får testet priserne på kommunens opgaveløsning i konkurrence med private leverandører. På den måde kan Holbæk Kommune 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 i plejecentre 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.

Ud fra et risikosynspunkt skal det nævnes, at der i dansk sammenhæng ikke er nogen omfattende erfaring med udbud af plejecentre i kommunalt regi. Det er i dag fire kommuner – Kolding, Solrød, Gribskov og Vejle kommuner – som har udbudt drift af plejecentre. Et udbud vil tage udgangspunkt i erfaringerne fra de nævnte kommuner.

Udbudsportalen.dk har i foråret 2011 udgivet en praktisk vejledning i udbud af driften af plejecentre, som vil blive anvendt ved et evt. udbud.

17. Vurdering og indstilling

Det er konklusionen på potentialeafklaringen, at plejecenterdrift, evt. med tilknyttet drift af et hjemmeplejeområde efter en fritvalgsmodel, er en udbudsegnet opgave.

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

Opgaver og ydelser kan beskrives og kravene til opgavevaretagelsen fastlægges i udbudsmaterialet.

Der vurderes at være en række fordele ved at foretage et udbud.

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 er interesse hos de udførende enheder for afgivelse af et kontrolbud, og hvem der i givet fald skal stå for dette.

Såfremt kombinationsmodellen med drift af et plejecenter og et omkringliggende hjemmeplejeområde vælges og udbydes efter metoden 'Udbud efter godkendelsesmodellen', er der dog ikke mulighed for, at den kommunale afdeling kan udarbejde et kontrolbud eller senere kan blive godkendt som leverandør i området.

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, 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.