

Ankestyrelsens undersøgelse af

Kommunernes tilvejebringelse af det frie valg efter 1. april 2013

November 2015



Ankestyrelsen



INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
Forord	1
1 Opsamling på undersøgelsen	2
1.1 Baggrund og datagrundlag	2
1.2 Undersøgelsens fokusområder og afgrænsning	3
1.3 Regler om frit valg på hjemmehjælpsområdet, som undersøgelsen belyser	3
1.4 Læsevejledning til undersøgelsens resultater	6
1.5 Sammenfatning af hovedresultater	7
1.5.1 Organisering	7
1.5.2 Antal leverandører	10
1.5.3 Kvalitet	11
1.5.4 Innovation og udvikling	11
1.5.5 Økonomi	12
2 Organisering	14
2.1 Udbredelsen af ordninger	15
2.1.1 Det frie valg i forhold til ydelser og distrikter i kommunen	18
2.1.2 Overvejelser om at anvende udbud blandt kommunerne	21
2.1.3 Inkludering af andre driftsområder i udbud af hjemmehjælpen	25
2.1.4 Bevæggrunde for at anvende de forskellige ordninger	27
2.1.5 Organisatoriske indvirkninger af reglerne	29
2.2 Overvejelser om og erfaringer med reglerne blandt kommunerne	30
2.2.1 Forsøgsordning med at tilvejebringe udbud, hvor kommunen står uden for udbud i Aalborg Kommune	31
2.2.2 Fortsætter med åben godkendelsesordning i Svendborg Kommune	32
2.2.3 Første erfaringer med udbud, hvor kommunen står uden for udbud i Fredericia Kommune og Furesø Kommune	33
2.2.4 Årelange erfaringer med udbud i Gribskov Kommune	34
2.3 Kommunernes erfaringer med selve udbudsprocessen	35
2.3.1 Udarbejdelse af udbudsmateriale har fungeret som en slags "øjenåbner"	36
2.3.2 Møder med de private leverandører før udbuddet tilvejebringes	37
2.4 Overvejelser om og erfaringer med reglerne blandt de private leverandører	38
2.4.1 Leverandørerne har fokus på borgergrundlaget og omfanget af opgaver	39
2.5 KORA: Analyse af kommunernes udbudsmateriale	41
2.5.1 Datagrundlaget for analysen	41
2.5.2 Anvendte udbudsordninger	43
2.5.3 Udbuddenes omfang og udbudte opgaver	43
3 Antal leverandører	45
3.1 Leverandører i kommunen fordelt på ordninger om frit valg	46
3.1.1 Antal private leverandører i kommunen	47
3.1.2 Private leverandører fordelt på ydelser	48
3.1.3 Hovedleverandører i kommunen	50

3.2	Udviklingen i antal mindre/lokale leverandører og større/landsdækkende leverandører	52
3.3	KORA: Analyse af forventet antal private leverandører	58
3.3.1	Forventet antal private leverandører	58
4	Kvalitetsmæssige implikationer	61
4.1	Kommunernes kvalitetskrav til leverandørerne	61
4.1.1	Anvendelse af kvalitetskrav i udbudsmaterialet blandt samtlige kommuner	62
4.1.2	Kommunernes kvalitetskrav til leverandører i forbindelse med at anvende udbud	65
4.1.3	Kommunernes vurdering af indvirkningen af reglerne på kvaliteten i hjemmehjælpen	71
4.2	Kommunernes overvejelser om kvalitet	73
4.3	Overvejelser om kvalitet blandt de private leverandører	76
4.4	KORA: Analyse af kommunernes krav til kvalitet	77
4.4.1	Kvalitetskrav	77
4.4.2	Opfølgning på kvalitet	78
5	Innovation og udvikling	80
5.1	Krav til leverandørerne om innovation og udvikling i samarbejdet	81
5.1.1	Initiativer til at tiltrække leverandører	83
5.2	Initiativer til at øge innovation og udvikling i samarbejdet med de private leverandører	86
5.2.1	Årlige styregruppemøder med de private leverandører	86
5.2.2	Indgåelse af partnerskaber med de private leverandører	87
5.3	KORA: Analyse af kommunernes udbudsmateriale	90
5.3.1	Innovation og udvikling	90
6	Økonomiske aspekter	92
6.1	Udviklingen i udgifter til hjemmehjælp	93
6.1.1	Driftsmæssige og administrative indvirkninger af reglerne	96
6.2	Kommunernes økonomiske overvejelser i forbindelse med at anvende udbud	98
6.2.1	Afvejning af pris og kvalitet, når der skal udvælges private leverandører	98
6.3	De private leverandørers overvejelser om økonomi i samarbejdet med kommunerne	100
6.3.1	De private leverandører har særlig fokus på borgergrundlaget samt afvejning af pris og kvalitet	100
6.4	KORA: Analyse af tildelingskriterier og underkriterier i udbudsmaterialerne	102
6.4.1	Tildelingskriterier	102
6.4.2	Anvendte underkriterier	103
6.4.3	Vægtning af underkriterier	105
	Bilag 1 Baggrund, datagrundlag og metode	109
	Bilag 2 Fritvalgsdatabasen	113



KOMMUNERNES TILVEJBRINGELSE AF DET FRIE VALG EFTER 1. APRIL 2013

Titel Kommunernes tilvejebringelse af det frie valg efter 1. april 2013

Udgiver Ankestyrelsen, November 2015

ISBN nr 978-87-7811-283-5

Layout Identitet & Design AS

Kontakt Ankestyrelsen

Teglholmsgade 3, 2450 København SV

Telefon 33 41 12 00

Hjemmeside www.ast.dk

E-mail ast@ast.dk

Forord

Det tidligere Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold har bedt Ankestyrelsen om at gennemføre en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse om kommunernes anvendelse af det frie valg efter 1. april 2013 på hjemmehjælpsområdet. Undersøgelsen vedrører ældreområdet, som efter folketingsvalget og kongelig resolution af 28. juni 2015 er ressortomlagt til det nye Sundheds- og Ældreministerium.

Baggrunden for undersøgelsen er, at der den 1. april 2013 trådte et nyt regelsæt i kraft, der forenkler reglerne om kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af frit valg for borgere, der modtager personlig og praktisk hjælp. Formålet med lovændringen var at gøre den kommunale tilrettelæggelse af hjemmeplejen og det frie valg mere fleksibel i forhold til lokale forhold og borgernes behov.

Nærværende undersøgelse skal belyse, hvordan kommunerne tilrettelægger borgernes frie valg på hjemmehjælpsområdet før og efter lovændringen den 1. april 2013. Undersøgelsen skal ligeledes belyse kommunernes vurdering af hvilke organisatoriske, økonomiske, kvalitets- og udviklingsmæssige implikationer, reglerne efter 1. april 2013 har haft.

Ankestyrelsens spørgeskemaundersøgelse er suppleret med en analyse af kommunernes udbudsmateriale. Analysen er foretaget af Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA). Derudover har Ankestyrelsen gennemført interviews med fem kommuner og fem private leverandører.

Ankestyrelsen har været hovedansvarlig for at gennemføre undersøgelsen.

1 Opsamling på undersøgelsen

1.1 Baggrund og datagrundlag

Det tidligere Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold¹ har bedt Ankestyrelsen om at gennemføre en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse om kommunernes anvendelse af det frie valg efter 2013 på hjemmehjælpsområdet. Undersøgelsen er en opfølgning på reglerne i henhold til lov om social service, jf. lov nr. 326 af 23. marts 2013 om ændring af lov om social service (Kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af borgernes frie valg af leverandør af hjemmehjælp og fritvalgsbevis).

Formålet med undersøgelsen er at belyse, hvordan det frie valg på hjemmehjælpsområdet tilrettelægges i kommunerne før og efter lovændringen den 1. april 2013. Undersøgelsen belyser ligeledes kommunernes vurdering af hvilke organisatoriske, økonomiske, kvalitets- og udviklingsmæssige implikationer, reglerne efter 1. april 2013 har haft. I denne sammenhæng har der været særlig fokus på at belyse, i hvilket omfang kommunerne har øget anvendelsen af udbud.

I forhold til den metodiske tilgang bemærkes, at undersøgelsen er et resultat af kommunernes vurdering og erfaringer med reglerne efter 1. april 2013. Herudover er det af metodiske hensyn prioriteret, at de interviewede leverandører på interviewtidspunktet havde opgaver i kommunerne. Der er således ikke gennemført interviews med leverandører, som ikke længere leverer hjemmeplejeydelser mv. til kommunerne. Der henvises i øvrigt til rapportens bilag 1 om baggrund, datagrundlag og metode.

Alle 98 kommuner har besvaret spørgeskemaet. Undersøgelsens spørgeskemadel er gennemført i første kvartal 2015. Dele af spørgeskemaundersøgelsen er suppleret med en analyse af kommunernes udbudsmateriale, der er foretaget af Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA). KORA's analyse er baseret på 31 udbudsmaterialer fra 29 kommuner. Derudover har fem kommuner og fem private leverandører deltaget i kvalitative interviews.

Interviewkommuner

- Aalborg
- Fredericia
- Furesø
- Gribskov
- Svendborg

Interview med private leverandører

- Aleris Omsorg
- Attendo
- Kærkommen
- Cura Pleje
- Naesborg

¹ Undersøgelsen vedrører ældreområdet, som efter folketingsvalget og kongelig resolution af 28. juni 2015 er ressortomlagt til det nye Sundheds- og Ældreministerium.

1.2 Undersøgelsens fokusområder og afgrænsning

Med undersøgelsen følges der op på kommunernes implementering og administration af reglerne i praksis, herunder hvordan reglerne har påvirket følgende fokusområder:

- Organisering
- Antal leverandører
- Kvalitet
- Innovation og udvikling
- Økonomi

Nærværende sammenfatning samt præsentationen af undersøgelsens resultater i rapportens enkelte kapitler er struktureret efter ovenstående fokusområder.

Undersøgelsen er afgrænset til at omfatte personlig pleje og praktisk hjælp til borgere, herunder indkøb og tøjvask efter § 83 i serviceloven. Undersøgelsen belyser ikke kommunernes tilvejebringelse af frit valg af madservice efter § 83 i serviceloven.

1.3 Regler om frit valg på hjemmehjælpsområdet, som undersøgelsen belyser

Den 1. januar 2003 trådte loven om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp i kraft. Kommunalbestyrelsen fik med loven pligt til at skabe grundlag for, at modtagere af hjælp efter § 83 kan vælge mellem forskellige leverandører af hjælpen. Med loven blev der indført en række særregler i serviceloven, der bl.a. vedrørte kommunalbestyrelsens kontraktindgåelse med leverandører og pligt til at udlevere de godkendte leverandørers eventuelle markedsføringsmateriale til modtagerne af hjælpen om alle godkendte leverandører. I serviceloven blev det således indført, at kommunalbestyrelsen, ved brug af godkendelsesmodellen, havde pligt til at godkende og indgå kontrakt med enhver leverandør, der opfyldte kommunens kvalitetskrav, ligesom en leverandør som udgangspunkt skulle anses som kvalificeret til at udføre opgaver efter § 83, hvis leverandøren allerede havde indgået kontrakt med en eller flere kommunalbestyrelser.

Folketinget vedtog, med lov nr. 326 af 23. marts 2013, at forenkle reglerne om kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af frit valg for borgere, der modtager personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83. Lovændringen trådte i kraft den 1. april 2013. Formålet med lovændringen var at gøre den kommunale tilrettelæggelse af det frie valg mere fleksibel. Med lovændringen blev særreglerne i serviceloven ophævet og erstattet med et enkelt krav om, at kommunerne fortsat skal tilbyde borgerne frit valg af leverandør. Kommunalbestyrelserne er som hidtil forpligtet til at sikre udbudsreglernes overholdelse, herunder bl.a. EUF-traktatens principper om gennemsigtighed og ligebehandling (ved klar grænseoverskridende interesse).

Indtil lovændringen opfyldte langt de fleste kommuner forpligtelsen om frit leverandørvalg ved "godkendelsesmodellen", hvor kommunerne havde pligt til at godkende og indgå kontrakt med enhver leverandør af hjælp efter § 83, hvis de opfyldte kommunernes pris- og kvalitetskrav. Kun i særlige tilfælde kunne kommunerne afvise at godkende og indgå kontrakt med en leverandør.

Kommunen kunne også vælge at sende opgaven i udbud. Kommunen skulle i det tilfælde byde på opgaven på lige fod med de private leverandører, og var dermed forpligtet til at overdrage opgaven til den private leverandør, hvis den private leverandør vandt udbuddet. Kommunen skulle vælge to til fem leverandører, som borgeren kunne vælge imellem.

Endelig kunne kommunen vælge udbud under godkendelsesmodellen, hvor opgaven efter et udbud blev overdraget til én leverandør, der var hovedleverandør. Andre private leverandører kunne herefter blive godkendt efter de samme pris- og kvalitetsbetingelser som hovedleverandøren.

Med lovændringen, og ophævelsen af særreglerne i serviceloven, har kommunerne fået mulighed for at tilrettelægge det frie valg på flere måder. Kommunen kan for eksempel gennemføre et udbud af hjemmepleje i hele kommunen eller i et distrikt, men selv "stå uden for udbuddet", således at kommunen, uanset udfald af udbuddet, selv fortsætter som leverandør efter udbuddet. Tilsvarende kan hjemmeplejen udbydes sammen med andre kommunale opgaver, eksempelvis øvrig rengøring eller drift af plejecentre.

Kommunerne kan også tilbyde borgerne et fritvalgsbevis for alle, eller enkelte, ydelseskategorier efter § 83. Fritvalgsbeviset svarer til en voucher/et købebevis. Når kommunen udsteder et fritvalgsbevis til en borger, betyder det, at borgeren selv kan vælge en cvr-registreret virksomhed til at levere den ydelse efter § 83, som borgeren er visiteret til. Fritvalgsbeviset skal tilbydes i de situationer, hvor kommunen ikke lykkes med at skabe grundlag for tilvejebringelse af det frie valg på anden vis. Fritvalgsbeviset kan også tilbydes i kombination med andre ordninger.

Lovændringen giver således kommunerne mulighed for at vælge mellem forskellige ordninger for tilvejebringelse af det frie valg. Disse omfatter blandt andet følgende overordnede muligheder, der frit kan kombineres:

- Åben godkendelsesordning
- Begrænset godkendelsesordning
- Fritvalgsbeviser
- Udbud under en godkendelsesordning
- Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud
- Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet
- Udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbuddet

De enkelte ordninger for tilvejebringelse af det frie valg er defineret i boks 1 nedenfor:

Boks 1: Ordninger om tilvejebringelse af frit valg på hjemmehjælpsområdet, som belyses i undersøgelsen:

- Åben godkendelsesordning (Private leverandører får mulighed for at blive godkendt til udførelse af opgaverne på baggrund af kommunens pris- og kvalitetskrav).
- Begrænset godkendelsesordning (Private leverandører får mulighed for at blive godkendt til udførelse af opgaverne på baggrund af kommunens pris- og kvalitetskrav. Derudover fastsættes et begrænset antal leverandører i forbindelse med udmelding af pris- og kvalitetskrav).
- Fritvalgsbeviser (Fritvalgsbeviset giver mulighed for, at en borger, der er visiteret til praktisk hjælp og/eller personlig pleje, kan indgå aftale med en cvr-registreret virksomhed om at yde hjælpen).
- Udbud under en godkendelsesordning (Pris- og kvalitetskrav fastsættes ud fra tilbud fra den vindende leverandør. Andre leverandører kan herefter blive godkendt til de samme pris- og kvalitetsforhold, som den vindende leverandør har budt ind med).
- Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud (Leverandørerne konkurrerer om at levere hjemmehjælp eller andre ydelser i kommunen. Den kommunale leverandør deltager i udbuddet på lige fod med private leverandører. Der udpeges vindende leverandører på baggrund af de bedste bud).

Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud udgør ikke en selvstændig udbudsform. I nærværende undersøgelse er kontrolbud dog udskilt i en kategori for sig. Dette er gjort for at belyse omfanget af kommunernes brug af kontrolbud.

- Udbud, hvor kommunen står uden for udbud (Private leverandører konkurrerer om at levere hjemmehjælp eller andre ydelser i kommunen. Der udpeges vindende leverandører på baggrund af de bedste bud. Kommunen fortsætter som leverandør).
- Udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud (Kommunen er ikke selv leverandør. Der er udelukkende tale om private leverandører).

1.4 Læsevejledning til undersøgelsens resultater

I rapporten refereres der til følgende delmængder baseret på kommunernes besvarelser:

- **Kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler**
34 kommuner: Omfatter 34 (forskellige) kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler. Det vil sige muligheder for at tilrettelægge det frie valg, der blev muliggjort i forbindelse med ophævelsen af særreglerne i serviceloven efter lovændringen den 1. april 2013. Det drejer sig om udbud, hvor kommunen står uden for, begrænset godkendelsesordning og fritvalgsbeviser. I rapporten refereres der til denne gruppe af kommuner under en samlet betegnelse, som de kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler/én eller flere af de nye muligheder i de ændrede regler.
- **Kommuner, der har anvendt udbud**
37 kommuner: Omfatter 37 (forskellige) kommuner, der har anvendt én eller flere af følgende former for udbud. Det drejer sig om udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud, udbud, hvor kommunen står uden for udbud, udbud under en godkendelsesordning og udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud.

De 25 kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud, indgår således i delmængden bestående af de 34 kommuner og i delmængden bestående af de 37 kommuner.

De to delmængder anvendes i rapporten eksempelvis til at belyse, om der er forskelle i kommunernes besvarelser blandt de kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler (34 kommuner) og de kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler (64 kommuner). Tilsvarende om der er forskelle i kommunernes besvarelser blandt de kommuner, der har anvendt udbud (37 kommuner) og de kommuner, der ikke har anvendt udbud (61 kommuner).

Undersøgelsens resultater, der relaterer sig til omfanget og udbredelsen af kommunernes anvendelse af ordninger om frit valg skal ses i tilknytning til, at kommunerne kan anvende en kombination af ordninger (det vil sige, indgå én eller flere kontrakter eller udstede fritvalgsbeviser). Resultaterne skal også ses i tilknytning til, at kommunernes anvendelse af ordninger om frit valg kan begrænses til at omfatte hele kommunen, et eller flere af kommunens distrikter eller én eller flere ydelseskategorier².

² I nærværende undersøgelse drejer det sig om ydelseskategorierne personlig pleje, praktisk hjælp, herunder indkøb og tøjvask.

1.5 Sammenfatning af hovedresultater

1.5.1 Organisering

Kommunernes organisering af det frie valg efter 1. april 2013

- 77 procent af kommunerne anvender en åben godkendelsesordning.
- 26 procent af kommunerne anvender udbud, hvor kommunen står uden for udbud.
- 13 procent af kommunerne anvender udbud under en godkendelsesordning.
- 10 procent af kommunerne anvender fritvalgsbeviser.
- 8 procent af kommunerne anvender udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud.
- 3 procent af kommunerne anvender udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud.
- 1 procent af kommunerne anvender en begrænset godkendelsesordning.

Kommunernes anvendelse af ordninger på ydelseskategorier

De to mest anvendte ordninger blandt kommunerne er i høj grad anvendt på personlig pleje og praktisk hjælp. Kommunerne har således i høj grad anvendt den åbne godkendelsesordning og udbud, hvor kommunen står uden for udbud på personlig pleje og praktisk hjælp.

Udbud under en godkendelsesordning og udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud har kommunerne i høj grad anvendt på tøjvask og indkøb. Kommunerne har i høj grad anvendt fritvalgsbeviser på personlig pleje og indkøb.

Fire ud af ti kommuner har tilvejebragt frit valg på en anden måde efter 1. april 2013

Efter særreglerne er blevet ophævet har 38 kommuner ændret på den måde, de tilvejebringer det frie valg på.

Godt en tredjedel af kommunerne har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler

I alt 34 kommuner har efter 1. april 2013 anvendt én eller flere af de nye muligheder i de ændrede regler, det vil sige udbud, hvor kommunen står uden for udbud, begrænset godkendelsesordning og fritvalgsbeviser.

Knap fire ud af ti kommuner har anvendt udbud, herunder udbud, hvor kommunen står uden for udbud

Efter 1. april 2013 har 37 kommuner anvendt én eller flere former for udbud. Heriblandt har 25 kommuner anvendt den nye mulighed, hvor kommunen kan stå uden for udbud.

Blandt de 25 kommuner oplyser 80 procent (20 kommuner), at muligheden for at stå uden for udbud har haft indflydelse på kommunens overvejelse/plan/beslutning om at anvende udbud.

Flere kommuner har taget initiativ til eller overvejer at anvende udbud i fremtiden

61 kommuner oplyser, at de ikke aktuelt har gennemført udbud. 31 af de 61 kommuner er imidlertid i gang med en udbudsproces eller overvejer at gøre det i fremtiden. Det er særligt udbud, hvor kommunen står uden for udbud, som er i fokus blandt de 31 kommuner, der er i gang med det forberedende arbejde.

Flere kommuner har integreret hjemmesygepleje i udbud af hjemmeplejeopgaver, mens få kommuner har inkluderet andre driftsområder

En gennemgang af 31 kommuners udbudsmaterialer viser, at 18 kommuner har integreret udbud af hjemmesygepleje med udbuddet af hjemmeplejeopgaver.

I to tilfælde er udbuddet af hjemmehjælpsydelse kombineret med andre opgaver på ældreområdet i form af drift af plejecentre m.v.

Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud og udbud under godkendelsesordningen er i dag mindre udbredt blandt kommunerne

Andelen af kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud eller udbud under en godkendelsesordning, er faldet:

- Andelen af kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud er faldet med 14 procentpoint fra 17 procent før 1. april 2013 til tre procent på undersøgelsestidspunktet.
- Andelen af kommuner, der har anvendt udbud under en godkendelsesordning, er faldet med fem procentpoint fra 18 procent før 1. april 2013 til 13 procent på undersøgelsestidspunktet.

Andelen af kommuner, der har anvendt en åben godkendelsesordning er faldet

Det er fortsat den åbne godkendelsesordning, der er mest udbredt blandt kommunerne i forbindelse med at tilvejebringe det frie valg. Enten som den eneste ordning kommunen har anvendt eller i kombination med andre ordninger.

Andelen af kommuner, der har anvendt en åben godkendelsesordning er dog faldet med 14 procentpoint fra 91 procent fra før 1. april 2013 til 77 procent på undersøgelsestidspunktet.

Kommunerne vægter forskellige hensyn i forbindelse med valg af ordninger

Kommunerne er blevet spurgt, hvilke hensyn, der ligger bag valget af de forskellige ordninger. Blandt de kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for, har det særligt drejet sig om: at få relativt få leverandører, at holde prisen pr. leveret ydelse nede, at sikre kontinuiteten i forhold til medarbejdere, der kommer i borgerens hjem og at få mere kvalificerede leverandører.

For de kommuner, der har anvendt en åben godkendelsesordning, har det særligt drejet sig om: at sikre kontinuiteten i forhold til medarbejdere, der kommer i borgerens hjem, at sikre den kommunale forsyningsikkerhed, at få mere kvalificerede leverandører og at sikre en bred kreds af leverandører.

Interviewkommunerne har særlig fokus på få og driftssikre leverandører

De interviewkommuner, der har anvendt udbud, fremhæver muligheden for at mindske antallet af leverandører på hjemmehjælpsområdet.

Interviewkommunerne fremhæver ligeledes, at udbuddet har givet anledning til at udvide og kvalificere samarbejdet med leverandørerne i forhold til andre områder med tilknytning til hjemmehjælpen. Eksempelvis hjemmesygepleje, træning og rehabilitering samt tidlig opsporing af svækkede borgere.

Det er også interviewkommunernes erfaring, at de i større grad kan samarbejde med de private leverandører om innovation og udvikling i hjemmehjælpen ved at anvende udbud. I denne sammenhæng påpeger interviewkommunerne, at samarbejdet er til gensidig gavn.

Ifølge interviewkommunerne er udbudsprocessen ressourcekrævende, men den fungerer som en slags "øjenåbner"

De fire interviewkommuner, der har anvendt udbud, nævner, at processen med at udarbejde og præcisere kravspecifikationer til udbudsmaterialet har været ressourcekrævende. Men den har også fungeret som en slags "øjenåbner" i forhold til, hvordan kommunen tilrettelægger hjemmehjælpsområdet i praksis.

Større ligestilling mellem kommunale og private leverandører - ifølge de private leverandører

I interviewene nævner de private leverandører, at det udvidede samarbejde med kommunerne stiller større krav til leverandørerne om medarbejdernes uddannelsesniveau, fagpersoner (eksempelvis ansættelse af sygeplejersker og terapeuter), øget dokumentation, opkobling til kommunernes omsorgssystemer, døgnbemanding af ydelser m.m. På det større plan skal leverandører, som de selv fremhæver, have kapacitet til at levere ydelser, der kan dække alle borgerens behov for

pleje og omsorg. Sideløbende skal de private leverandører være i stand til at følge de innovations- og udviklingstendenser, som kommunens egen hjemmehjælp står over for. For de mellemstore og større private leverandører, som har deltaget i undersøgelsens interviewdel, er der tale om krav fra kommunerne, som de umiddelbart kan efterleve.

I interviewene nævner de private leverandører ligeledes at samarbejdet med kommunerne er betinget af, at der er en tæt dialog med kommunerne om, hvordan de forventer, at de private leverandører skal løse opgaverne. Dialogen med kommunerne kan medvirke til at løse faglige og praktiske udfordringer i hverdagen. Med andre ord, åbner de private leverandører op for, at samarbejdet med kommunen bevæger sig i retningen af en større ligestilling mellem den kommunale leverandør og den private leverandør.

1.5.2 Antal leverandører

Kommunerne anvender forholdsmæssigt få leverandører

Hvis man ser på samtlige 98 kommuner i spørgeskemaundersøgelsen og på tværs af kommunernes valg af ordninger om frit valg, samarbejder de fleste kommuner med 2-7 private leverandører.

KORA's analyse af kommunernes udbudsmateriale viser, at kommuner, der har anvendt udbud, typisk samarbejder med to private leverandører.

De fleste kommuner leverer selv hjemmehjælp

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at så godt som alle kommuner selv er leverandør af hjemmehjælp. Tre kommuner er kun leverandør i en del af kommunen og en enkelt kommune er ikke selv leverandør af hjemmehjælp i kommunen.

Undersøgelsen viser tillige, at leverandørerne især fordeler sig på ydelser om praktisk hjælp eller både personlig pleje og praktisk hjælp. Det er de færreste private leverandører, der udelukkende leverer personlig pleje.

Tendens til større leverandører

Kommunerne vurderer generelt, at reglerne efter 1. april 2013 har bidraget til en udvikling, hvor der kommer færre og større leverandører. Denne vurdering kommer særligt frem blandt de 34 kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler. Her mener 65 procent af kommunerne, at reglerne bidrager til færre og større leverandører sammenlignet med 40 procent af de 64 kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler.

Leverandører går sjældent sammen om afgivelse af tilbud

De færreste kommuner, ni kommuner, har oplevet, at lokale/mindre leverandører er gået sammen om at afgive tilbud. Det er ligeledes de færreste kommuner, fire kommuner, der har oplevet, at større leverandører er gået sammen med lokale/mindre leverandører om at afgive tilbud.

I undersøgelsens interviewdel nævner enkelte af kommunerne, at de typisk har erfaret, at de mindre private leverandører er blevet opkøbt af større private leverandører, og at der således ikke har været tale om et egentligt samarbejde mellem leverandører.

1.5.3 Kvalitet

Kommunerne har fokus på de samme kvalitetskrav til leverandørerne

Kommunerne skal stille kvalitetskrav til de private leverandører. Kvalitetskravene skal afspejle kommunernes kvalitetsstandarder. I forbindelse med undersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at oplyse, om de har skrevet ni specifikke områder i relation til kvalitetskrav ind i materialet, der ligger til grund for indgåelse af samarbejdet med private leverandører.

Hovedparten af de 98 kommuner har skrevet syv af de ni områder ind i materialet. Områderne relaterer sig til kvalitetskrav om medarbejdernes uddannelsesniveau, opkobling til det kommunale omsorgssystem, ensartet og systematisk dokumentation og kvalitet i plejen. Mindre end halvdelen af kommunerne oplyser, at det har været nødvendigt at gribe ind over for de private leverandører i forhold til kvaliteten af den leverede pleje.

KORA's analyse af kommunernes udbudsmateriale viser, at kommunerne især stiller krav til de private leverandører om kvalitetssikring og sundhedsfaglig dokumentation, IT, personaleforhold (herunder krav til medarbejdernes uddannelsesniveau) samt leveringsbetingelser, herunder kontinuitet i antallet af medarbejdere i borgerens hjem.

Det er særligt de kommuner, der har anvendt udbud, der oplever øget kvalitet i hjemmehjælpen

Det er særligt de 37 kommuner, der har anvendt én eller flere former for udbud, der vurderer, at reglerne efter 2013 har bidraget til at øge kvaliteten i hjemmehjælpen sammenlignet med de 61 kommuner, der ikke har anvendt udbud. Heriblandt er det især de 25 kommuner, der har anvendt den nye udbudsordning, udbud, hvor kommunen står uden for udbud, der vurderer, at kvaliteten er øget.

1.5.4 Innovation og udvikling

Godt halvdelen af kommunerne stiller krav til leverandørerne om at samarbejde om innovation og udvikling

56 procent af kommunerne stiller krav til leverandørerne om at indgå i et samarbejde om innovation og udvikling med kommunen på hjemmehjælpsområdet. Samarbejdet drejer sig især om hverdagsrehabilitering, velfærdsteknologi, forebyggelse af indlæggelser samt integration mellem personlig pleje og hjemmesygepleje.

Analysen af kommunernes udbudsmateriale fra KORA peger i samme retning. Analysen viser, at der i 61 procent af udbuddene stilles krav om, at de private leverandører skal

arbejde med udvikling og innovation. I henholdsvis 42 procent og 35 procent af udbuddene har kommunerne opstillet krav om henholdsvis leverandørernes deltagelse i udviklingstiltag og projektarbejde generelt.

Undersøgelsens interviewdel viser, at både kommuner og private leverandører er interesseret i et tættere samarbejde omkring innovation og udvikling, og at samarbejdet opleves til gensidig gavn.

1.5.5 Økonomi

Ifølge kommunerne kan der være økonomisk potentiale i at anvende udbud

Halvdelen af de 34 kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, oplyser, at de har reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp ved at anvende de nye muligheder. Blandt de resterende 17 kommuner, der *ikke* har reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp, forventer 10 kommuner, at de samlede udgifter til hjemmehjælp vil falde i fremtiden. Syv kommuner oplyser, at de ikke forventer, at de samlede udgifter til hjemmehjælp vil falde.

Ti kommuner, der har anvendt udbud på undersøgelsestidspunktet, men ikke anvendte udbud før 1. april 2013, oplyser alle, at de har reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp, set i forhold til, hvis kommunen fortsatte med den ordning, der før blev anvendt i kommunen. Otte af de ti kommuner har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud. De økonomiske besparelser ligger i omfanget af 1-12 procent.

Det er særligt de 34 kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, der vurderer, at reglerne efter 2013 har bidraget til billigere drift på hjemmehjælpsområdet og herunder mindre administration.

Prisen har væsentlig betydning for kommunernes valg af private leverandører, men kommunerne har også fokus på kvalitet

Når kommunen udbyder en opgave skal kommunen lave en klar og præcis beskrivelse af ydelsens indhold og kvalitet. De krav, der er formuleret i udbudsmaterialet, skal den – eller de – valgte leverandører efterfølgende leve op til. Det endelige valg af leverandør bliver foretaget på baggrund af det tildelingskriterium, som kommunen har valgt. Kommunerne kan vælge to tildelingskriterier: "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" eller "laveste pris".

Kriteriet "laveste pris" vælges oftest, når den opgave der udbydes, kan beskrives detaljeret og entydigt i udbudsmaterialet, da der kun kan evalueres på pris. Ved brug af kriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" kan man evalueringen inddrage andre relevante kriterier end pris, eksempelvis kvalitet, leveringssikkerhed, service m.v. Når kriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" vælges, skal kommunen dermed fastsætte, hvilke økonomiske og kvalitative underkriterier der afgør, hvilket tilbud der samlet set er det økonomisk mest fordelagtige.

KORA's analyse viser, at kommunerne har anvendt tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" i 77 procent af udbuddene, mens tildelingskriteriet "laveste pris" er anvendt i 23 procent af udbuddene³. Tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" omfatter en række underkriterier, som hver især kan tillægges vægt. KORA's analyse viser, at kommunerne har anvendt underkriteriet "pris" i 96 procent af de udbud, hvor det overordnede tildelingskriterium er "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" og den samlede analyse viser, at prisen har en væsentlig betydning, når kommunerne vælger at benytte udbud til at tilvejebringe det frie valg i hjemmehjælpen. I 75 procent af udbuddene indgår "kvalitet" som et underkriterium.

³ Analysen dækker både over personlig pleje og praktisk hjælp, herunder tøjvask og indkøb.

2 Organisering

Resumé

Undersøgelsen viser, at i alt 39 procent af kommunerne har ændret på den måde, som de tilvejebringer frit valg på, efter særreglerne blev ophævet den 1. april 2013.

77 procent af kommunerne har anvendt en åben godkendelsesordning og 26 procent af kommunerne har anvendt udbud, hvor de står uden for udbud. Begge ordninger har kommunerne i høj grad anvendt på personlig pleje og praktisk hjælp.

Udbud under en godkendelsesordning og udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud har kommunerne i høj grad anvendt på tøjvask og indkøb. Kommunerne har i høj grad anvendt fritvalgsbeviser på personlig pleje og indkøb.

Det er fortsat den åbne godkendelsesordning, der er mest udbredt blandt kommunerne i forbindelse med at tilvejebringe frit valg på hjemmehjælpsområdet. 91 procent af kommunerne anvendte en åben godkendelsesordning før 1. april 2013. På undersøgelsestidspunktet har 77 procent af kommunerne anvendt en åben godkendelsesordning.

Der er ligeledes sket et fald i andelen af kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud fra 17 procent før 1. april 2013 til tre procent på undersøgelsestidspunktet.

25 kommuner har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud. Blandt de 25 kommuner oplyser 20 kommuner (80 procent), at muligheden for at stå uden for udbud har haft indflydelse på kommunens overvejelser/planer/beslutning om at anvende udbud.

Blandt de 61 kommuner, der på undersøgelsestidspunktet ikke har anvendt én eller flere af de fire ordninger for udbud, som undersøgelsen afdækker, oplyser 31 kommuner, at de har taget initiativ til at anvende udbud eller at kommunen overvejer at gøre det i fremtiden. Det er især udbud, hvor kommunen står uden for udbud, som kommunerne forventer at anvende. Det oplyser 58 procent af de 31 kommuner.

Undersøgelsen viser, at nogle interviewkommuner oprindeligt var betænkelige ved at anvende udbud. Eksempelvis udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud og hermed kunne risikere at tabe udbuddet. Interviewkommunerne, der har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud, giver udtryk for, at et mere kvalificeret samarbejde med færre private leverandører har været en positiv erfaring.

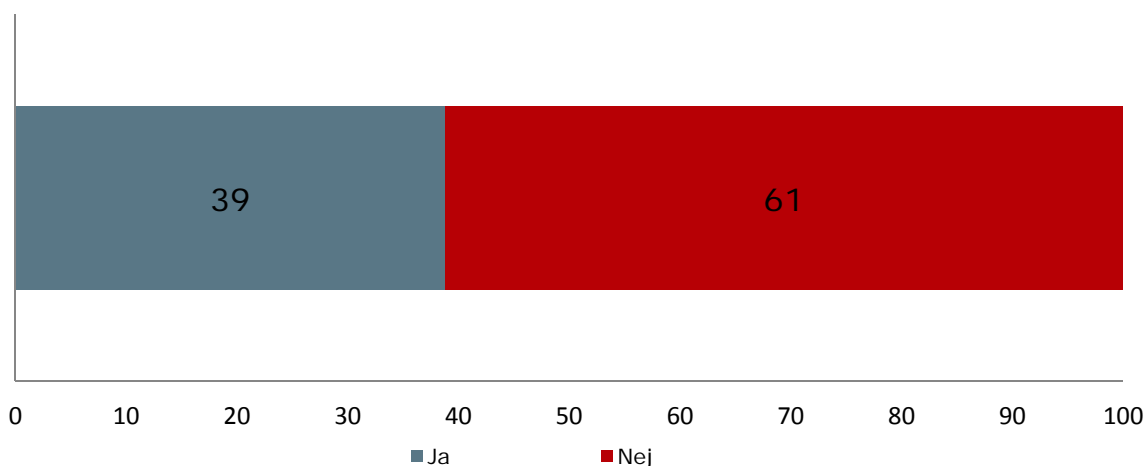
Flere af de interviewede private leverandører nævner, at kommunerne i forbindelse med at anvende udbud typisk mindsker antallet af private leverandører. Ifølge de private

leverandører kan dette medvirke til, at de private leverandører opnår et større og mere sikkert borgergrundlag. De interviewede private leverandører nævner samtidig, at deres opgaveportefølje på hjemmehjælpsområdet er blevet udvidet. Det vil sige, at de private leverandører ikke kun skal levere ydelser i form af personlig pleje og praktisk hjælp.

2.1 Udbredelsen af ordninger

Undersøgelsen viser, at 38 kommuner svarende til 39 procent har ændret på deres måde at tilvejebringe frit valg på hjemmehjælpsområdet efter særreglerne blev ophævet 1. april 2013, se figur 2.1.

Figur 2.1 Har kommunen ændret på sin måde at tilvejebringe frit valg på hjemmehjælpsområdet efter særreglerne blev ophævet 1. april 2013? (Procent)

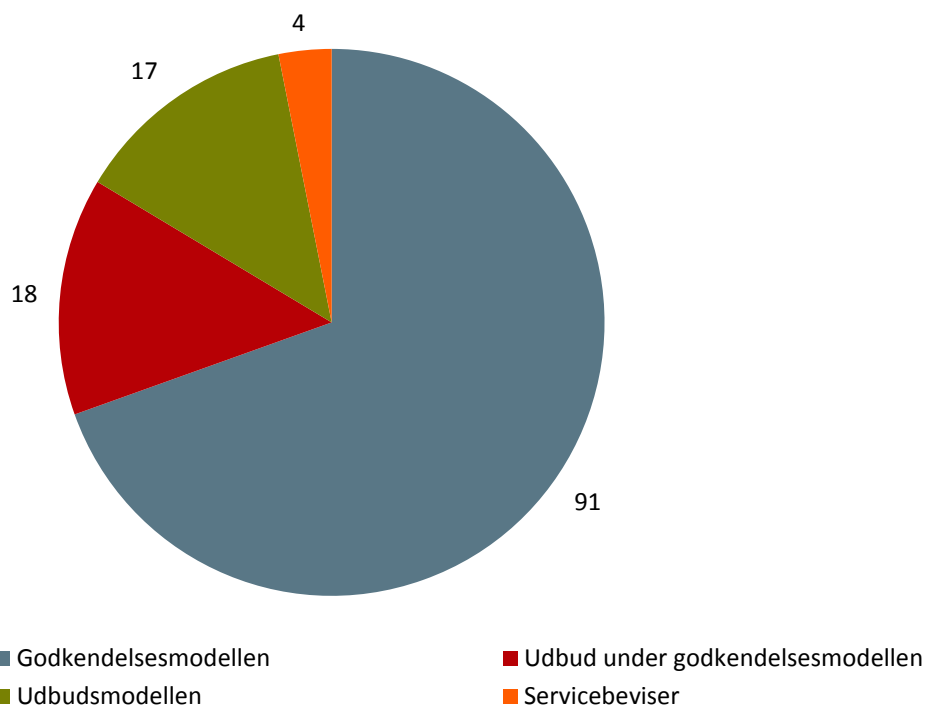


Note: I alt 98 kommuner har besvaret spørgeskemaet.

91 procent af kommunerne oplyser, at de anvendte godkendelsesmodellen⁴ før 1. april 2013 i forhold til frit valg på hjemmehjælpsområdet. 18 procent af kommunerne anvendte udbud under godkendelsesmodellen, mens 17 procent af kommunerne anvendte udbudsmodellen, hvor kommunen afgiver kontrolbud. I alt 4 procent af kommunerne anvendte servicebeviser, se figur 2.2.

⁴ Godkendelsesmodellen svarer til en åben godkendelsesordning efter lovændringen den 1. april 2013.

Figur 2.2 Hvilke af følgende ordninger for tilvejebringelse af frit valg på hjemmehjælpsområdet anvendte kommunerne før lovændringen den 1. april 2013 (Procent)



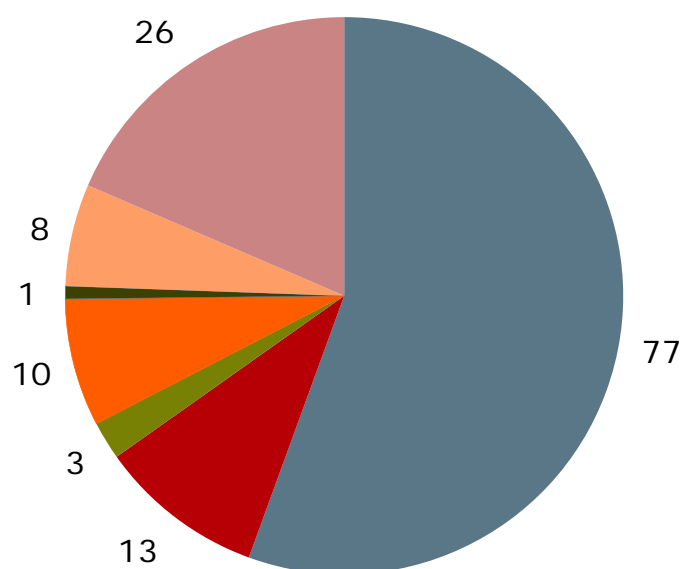
Note: I alt 98 kommuner har besvaret spørgsmålet. Tallene summer ikke til 100 procent, da kommunerne har haft mulighed for at afkrydse flere svar.

Efter særreglerne blev ophævet den 1. april 2013 er antallet af kommuner, der anvender en åben godkendelsesordning, faldet fra 89 kommuner til 75 kommuner.

Antallet af kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud er ligeledes faldet fra 17 kommuner til 3 kommuner. Samme tendens gør sig gældende for kommuner, der har anvendt ordningen om udbud under en godkendelsesordning. Der er således sket et fald i antallet af kommuner fra 18 kommuner til 13 kommuner. Omvendt er antallet af kommuner, der tidligere anvendte servicebeviser og i dag anvender fritvalgsbeviser, steget fra fire til ti kommuner.

Godt en fjerdedel af kommunerne oplyser, at de har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud. Én procent af kommunerne (én kommune) har anvendt en begrænset godkendelsesordning, se figur 2.3.

Figur 2.3 Hvilke af følgende ordninger for tilvejebringelse af frit valg på hjemmehjælpsområdet anvender kommunen på nuværende tidspunkt? (Procent)



- Åben godkendelsesordning
- Udbud under en godkendelsesordning
- Udbud hvor kommunen afgiver kontrolbud
- Fritvalgsbeviser
- Begrænset godkendelsesordning
- Udbud hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbuddet
- Udbud hvor kommunen står uden for udbuddet

Note: I alt 98 kommuner har besvaret spørgsmålet. Tallene summer ikke til 100 procent, da kommunerne har haft mulighed for at afkrydse flere svar. Kommunerne er blevet bedt om at besvare spørgsmålet uafhængigt af, hvorvidt kommunen selv er leverandør af hjemmehjælp i forbindelse med at anvende de forskellige ordninger.

2.1.1 Det frie valg i forhold til ydelser og distrikter i kommunen

Kommunerne har i høj grad anvendt den åbne godkendelsesordning og udbud, hvor kommunen står uden for udbud på personlig pleje og praktisk hjælp. Udbud under en godkendelsesordning og udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud har kommunerne i høj grad anvendt på tøjvask og indkøb. Endelig har kommunerne i høj grad anvendt fritvalgsbeviser på personlig pleje og indkøb. De enkelte procentvise angivelser er beskrevet nedenfor.

Blandt de 75 kommuner, der har anvendt en åben godkendelsesordning, oplyser 97 procent, at ordningen er anvendt på personlig pleje og 92 procent oplyser, at ordningen er anvendt på praktisk hjælp. Lidt færre kommuner svarende til 87 procent og 81 procent oplyser, at ordningen er anvendt på henholdsvis tøjvask og indkøb.

Samme fordeling gør sig gældende for de 25 kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud. Kommunerne har i høj grad anvendt ordningen på praktisk hjælp (92 procent) og personlig pleje (84 procent). 72 procent af kommunerne har anvendt ordningen på tøjvask og 64 procent af kommunerne har anvendt ordningen på indkøb.

Blandt de 13 kommuner, der har anvendt udbud under en godkendelsesordning, oplyser 77 procent, at ordningen er anvendt på indkøb og 69 procent oplyser, at ordningen er anvendt på tøjvask. 31 procent af kommunerne har anvendt ordningen på praktisk hjælp og 15 procent af kommunerne har anvendt ordningen på personlig pleje.

De otte kommuner der anvender udbud, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud eller står uden for udbud oplyser, at ordningen i høj grad er anvendt på indkøb (75 procent) og tøjvask (37 procent). 12 procent af kommunerne oplyser, at ordningen anvendt på praktisk hjælp.

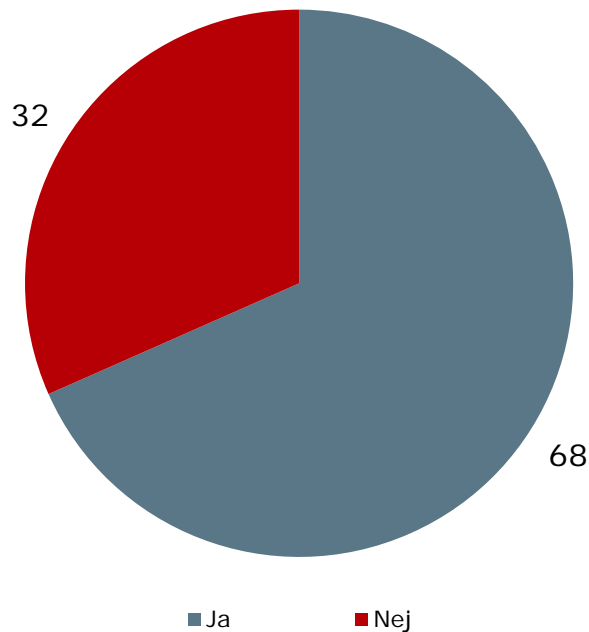
80 procent af de 10 kommuner, der har anvendt fritvalgsbeviser, oplyser at ordningen er anvendt på indkøb. 70 procent har anvendt ordningen på personlig pleje. 40 procent har anvendt ordningen på henholdsvis praktisk hjælp og tøjvask, se *tabel 2.1*.

Tablet 2.1 Hvilke ydelser på hjemmehjælpsområdet er omfattet af den/de enkelte ordninger, der anvendes i kommunen?

	Personlig pleje	Praktisk hjælp	Tøjvask	Indkøb	Antal kommuner
Åben godkendelsesordning	73 (97)	69 (92)	65 (87)	61 (81)	75
Begrænset godkendelsesordning	1 (100)	1 (100)	1 (100)	1 (100)	1
Fritvalgsbeviser	7 (70)	4 (40)	4 (40)	8 (80)	10
Udbud under en godkendelsesordning	2 (15)	4 (31)	9 (69)	10 (77)	13
Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud	2 (67)	2 (67)	2 (67)	0 (0)	3
Udbud, hvor kommunen står uden for udbud	21 (84)	23 (92)	18 (72)	16 (64)	25
Udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud	0 (0)	1 (12)	3 (37)	6 (75)	8
I alt					98

Note: I alt 98 kommuner har svaret på spørgsmålet. Tabellen er opgjort i antal med angivelse af procenter i parentes. Procenterne er beregnet på baggrund af det antal kommuner, der anvender de forskellige ordninger. Kommunerne har haft mulighed for at afkrydse flere ydelser i forhold hver ordning, der bliver anvendt i den pågældende kommune.

Undersøgelsen viser, at 68 procent af kommunerne er opdelt i distrikter (67 kommuner), se figur 2.4.

Figur 2.4 Er kommunen opdelt i distrikter? (Procent)

Note: I alt 98 kommuner har svaret på spørgsmålet.

Hovedparten af disse kommuner, 85 procent, er opdelt i 1-5 distrikter, *se tabel 2.2*.

Tabel 2.2 Angiv hvor mange distrikter kommunen er opdelt i?

	Antal	Procent
1-5	57	85
6-10	8	12
11-15	1	2
16-20	1	2
I alt	67	100

Note: I alt 67 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der oplyser, at kommunen er opdelt i distrikter. Tabellen summer ikke til 100 procent på grund af afrunding.

Ud af de 67 kommuner, der er opdelt i distrikter, anvender 18 kommuner to eller flere ordninger til at tilvejebringe frit valg på hjemmehjælpsområdet⁵.

⁵ Spørgsmålet "Tilvejebringes det frie valg på samme måde i alle kommunens distrikter" er stillet til de kommuner, der anvender to eller flere ordninger om frit valg samtidig med, at kommunen oplyser, at kommunen er opdelt i distrikter.

Blandt de 18 kommuner tilvejebringer 15 kommuner det frie valg på den samme måde i alle kommunens distrikter, mens tre kommuner ikke gør det, se *tabel 2.2*.

Et eksempel på en kommune, der tilvejebringer det frie valg på samme måde i alle kommunens distrikter, er en kommune, der er opdelt i to distrikter og anvender to ordninger om frit valg. Den pågældende kommune anvender således de to ordninger om frit valg på de samme ydelseskategorier i begge af kommunens distrikter.

Tabel 2.2 Tilvejebringes det frie valg på samme måde i alle kommunens distrikter?

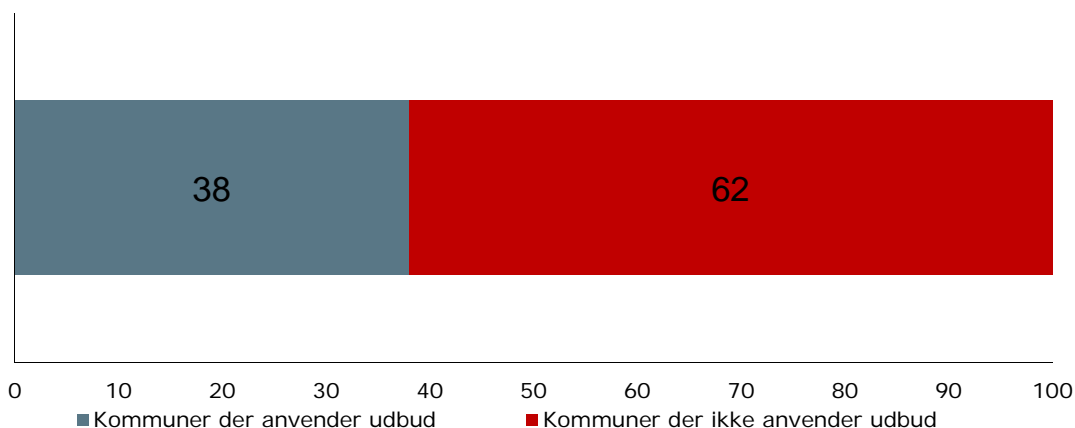
	Antal	Procent
Ja	15	83
Nej	3	17
I alt	18	100

Note: Tabellen er baseret på besvarelserne fra de 18 kommuner, der angivet at kommunen er inddelt i distrikter og anvender to eller flere ordninger for tilvejebringelse af frit valg.

2.1.2 Overvejelser om at anvende udbud blandt kommunerne

Blandt de 98 kommuner, som indgår i undersøgelsen, oplyser 62 procent af kommunerne, at de *ikke* på nuværende tidspunkt har anvendt én eller flere af de fire ordninger for udbud, som undersøgelsen afdækker. 38 procent af kommunerne oplyser, at de har anvendt udbud (37 kommuner), se *figur 2.5*.

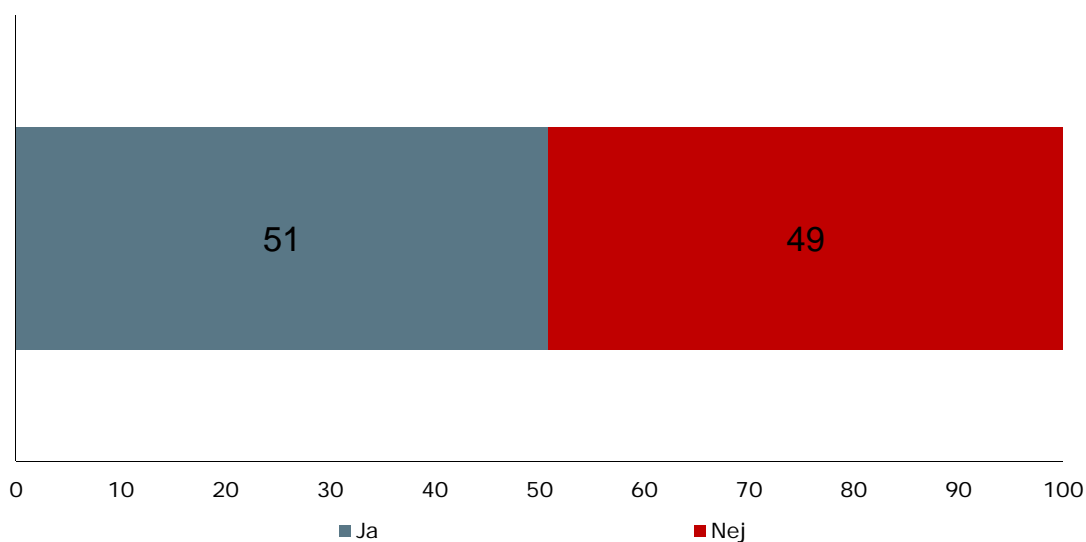
Figur 2.5 Oversigt over andelen af kommuner, der har anvendt udbud (Procent)



Note: I alt 98 kommuner indgår i tabellen.

51 procent af de 61 kommuner (31 kommuner), der *ikke* har anvendt udbud, oplyser, at de har taget initiativ til at anvende udbud eller overvejer at gøre det i fremtiden, se *figur 2.6*.

Figur 2.6 Kommunen oplyser, at udbud ikke på nuværende tidspunkt er taget i anvendelse. Har kommunen taget initiativ til at anvende udbud eller overvejer kommunen at gøre det i fremtiden? (Procent)



Note: I alt 61 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der på undersøgelsestidspunktet ikke har anvendt én eller flere af de fire ordninger for udbud, som undersøgelsen afdækker.

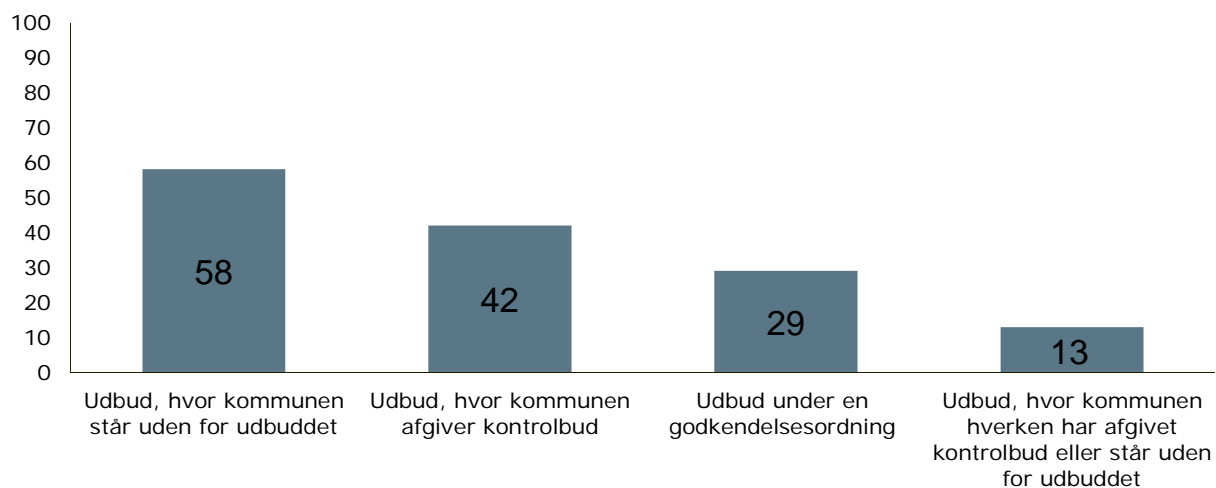
39 procent af de 31 kommuner overvejer at anvende udbud, men har ikke foretaget sig yderligere. Et tilsvarende antal kommuner på 32 procent oplyser, at kommunen har truffet beslutning om at anvende udbud på én eller flere ydelser, men kommunen har endnu ikke gennemført udbud. Godt en fjerdedel af kommunerne (26 procent) er i gang med at undersøge mulighederne for at anvende udbud, se tabel 2.3.

Tabel 2.3 Hvor langt er kommunen i processen med at ville anvende udbud efter lovændringen 1. april 2013?

	Antal	Procent
Kommunen overvejer at anvende udbud, men har ikke foretaget sig yderligere	12	39
Kommunen er i gang med at undersøge mulighederne for at anvende udbud	8	26
Kommunen har truffet beslutning om at anvende udbud på én eller flere ydelser, men kommunen har endnu ikke gennemført udbud	10	32
Udbud er gennemført, men der er endnu ikke indgået kontrakt med leverandører	0	0
Kommunen har indgået kontrakt med leverandører, men har endnu ikke implementeret udbudsordningen (opgaverne er endnu ikke overdraget til de godkendte/vindende leverandører)	1	3
I alt	31	100

Note: I alt 31 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der på undersøgelsestidspunkt har taget initiativ til at anvende udbud eller overvejer at gøre det i fremtiden.

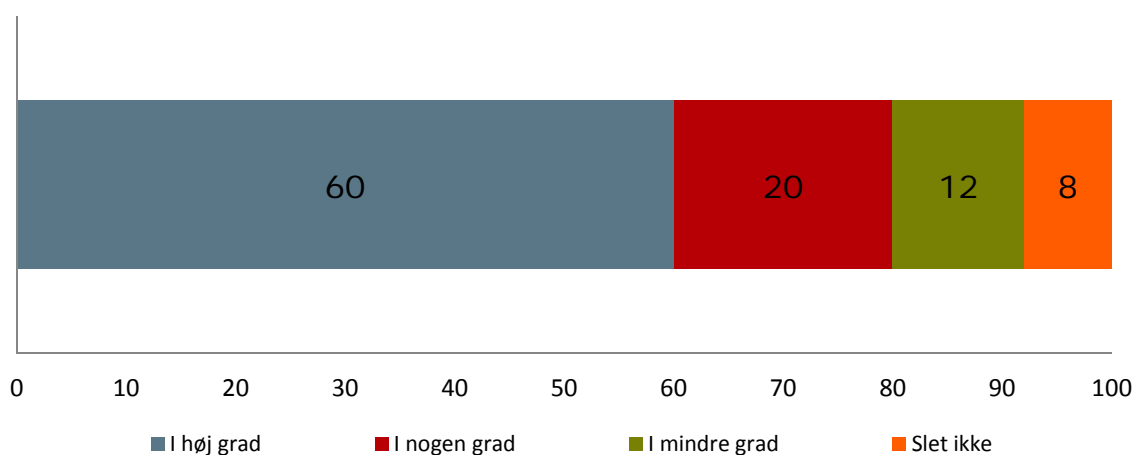
Det er især udbud, hvor kommunen står uden for udbud, som kommunerne overvejer eller har taget initiativ til at anvende. Det oplyser 58 procent af de 31 kommuner, som har taget initiativ til at anvende udbud eller overvejer at gøre det i fremtiden. 42 procent forventer at anvende udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud. Knap en tredjedel af kommunerne (29 procent) forventer at anvende udbud under en godkendelsesordning, se figur 2.7.

Figur 2.7 Hvilken form for udbud har kommunen overvejet? (Procent)

Note: I alt 31 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der på undersøgelsestidspunkt har taget initiativ til at anvende udbud eller overvejer at gøre det i fremtiden.

25 kommuner oplyser, at de på tidspunktet for undersøgelsen har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for. 20 af de 25 kommuner oplyser (80 procent), at det netop er muligheden for at stå uden for udbud, der har været afgørende for deres beslutning, se figur 2.8.

Figur 2.8 Har muligheden for at stå udenfor et udbud haft indflydelse på kommunens overvejelse/plan/beslutning om at anvende udbud? (Procent)



Note: I alt 25 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der på tidspunktet for undersøgelsen oplyser, at de har anvendt ordningen udbud, hvor kommunen står uden for.

2.1.3 Inkludering af andre driftsområder i udbud af hjemmehjælpen

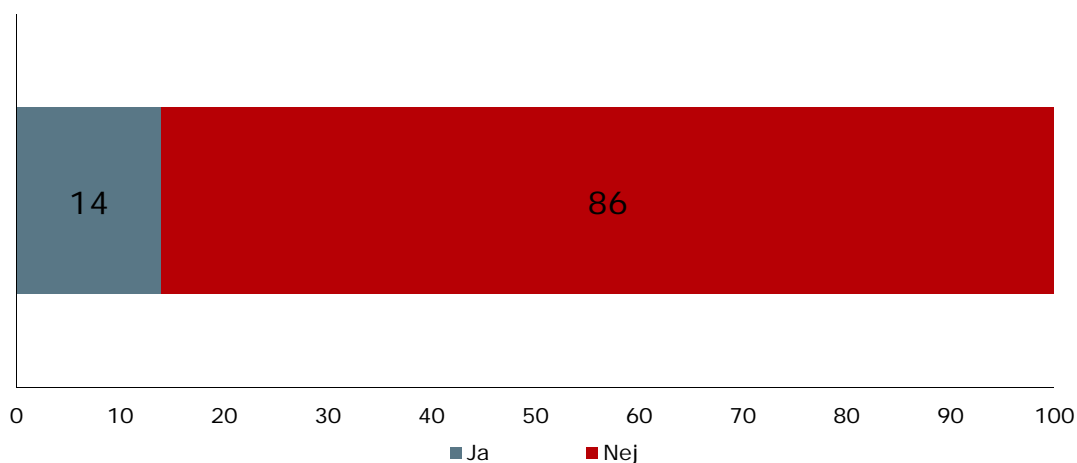
Efter særreglerne i serviceloven for tilvejebringelse af frit valg er ophævet kan kommunerne ved indgåelse af kontrakt med private leverandører frit sammensætte ydelserne i et udbud eller i forbindelse med udbud under godkendelsesordningen.

Ud af de 37 kommuner, der har anvendt én eller flere af de fire ordninger for udbud, som undersøgelsen afdækker, angiver 14 procent af kommunerne (fem kommuner), at de har inkluderet andre driftsområder i udbud af hjemmehjælpen, se figur 2.9.

KORA's analyse af kommunernes udbudsmateriale viser, at kommunerne har inkluderet hjemmesygepleje i 18 ud af 31 udbud (se figur 2.12, side 42). Undersøgelsens interviewdel viser også, at alle kommuner, der har anvendt udbud, overvejer eller har inkluderet ydelser på hjemme sygeplejeområdet.

Antallet af kommuner, der har inkluderet andre driftsområder i udbud af hjemmehjælpen, formodes derfor at være højere, idet kommunerne i forbindelse med besvarelsen af spørgsmålet muligvis ikke har opfattet hjemmesygepleje som omfattet af "andre driftsområder". Kommunerne kan således have svaret "nej" til at have inkluderet andre driftsområder, selvom leverandørerne leverer ydelser på hjemmesygeplejeområdet.

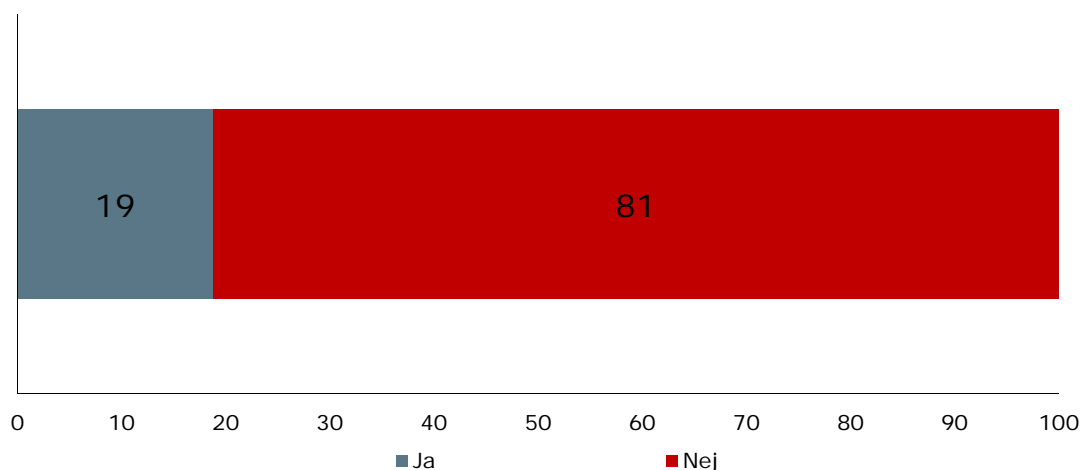
Figur 2.9 Har kommunen inkluderet andre driftsområder, eksempelvis drift af ældrecentre eller rengøringsydelser for kommunen, i udbud af hjemmehjælp på baggrund af reglerne efter 1. april 2013? (Procent)



Note: I alt 37 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der har svaret, at de har anvendt én eller flere af de fire ordninger for udbud, som undersøgelsen afdækker, se tabel 3.3.

Blandt de 32 kommuner, som *ikke* har inkluderet andre driftsområder i udbud af hjemmehjælpen, oplyser seks kommuner (19 procent), at de overvejede det, *se figur 2.10*.

Figur 2.10 Blev det overvejet, at inkludere andre driftsområder i udbuddet? (Procent)



Note: I alt 32 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der har svaret, at ikke har inkluderet andre driftsområdet i udbud af hjemmehjælpen

Alle fire interviewkommuner oplyser, at det er en fordel, at de med reglerne efter 1. april 2013 har haft mulighed for at inkludere andre driftsområder i forbindelse med udbud. En

af interviewkommunerne er Aalborg Kommune. Aalborg Kommune har besluttet at inkludere hjemmesygeplejeydelser i forbindelse med kommunens udbud, hvor kommunen står uden for:

"Vi har benyttet os af muligheden for, at indarbejde hjemmesygepleje i forbindelse med frit valg på hjemmehjælpsområdet. Det er noget vi har overvejet længe, men det har været svært for os, da det ikke har været muligt med en åben godkendelsesmodel. Det har været en klar fordel med de nye muligheder i de ændrede regler. Også set i lyset af vi modtager flere og flere komplicerede opgaver fra Regionen, så hvis der er opgaver, som kan varetages af assistenter, så er det helt fint. På den måde undgår vi også, at der sker en ophobning af opgaver hos sygeplejen" (Aalborg Kommune).

2.1.4 Bevæggrunde for at anvende de forskellige ordninger

Kommunerne er blevet bedt om at oplyse hvilke hensyn, der har været udslagsgivende for kommunens beslutning om at anvende én eller flere ordninger. Afsnittet nedenfor viser kommunernes fire primære hensyn for at vælge en åben godkendelsesordning, udbud, hvor kommunen står uden for udbud samt udbud under en godkendelsesordning⁶.

Samlet set er det forskelligt, hvilke hensyn kommunerne vægter, når de vælger en ordning om frit valg. 67 procent af de 75 kommuner, der har anvendt en åben godkendelsesordning, begrundes dette med hensynet til kontinuitet i forhold til medarbejdere, der kommer i borgerens hjem. 62 procent af kommunerne oplyser, at de ønsker at sikre den kommunale forsyningssikkerhed ved at anvende ordningen. Godt halvdelen af kommunerne oplyser, at de valgte en åben godkendelsesordning for at få mere kvalificerede leverandører (56 procent) og for at sikre en bred kreds af leverandører (55 procent), se tabel 2.4.

⁶ Kommunernes øvrige hensyn fremgår af tabelsamlingen, se bilag 3. Der henvises ligeledes til tabelsamlingen i forhold til hensyn i tilknytning kommunernes anvendelse af begrænset godkendelsesordning, udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud, udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud og fritvalgsbeviser.

Tabel 2.4 Hvor vigtige har følgende forhold været for kommunens beslutning om at anvende en åben godkendelsesordning, der hvor den anvendes?

	Antal	Procent
Hensynet til kontinuitet i forhold til medarbejdere der kommer i borgerens hjem	50	67
At sikre den kommunale forsyningssikkerhed	47	62
Hensynet til at få mere kvalificerede leverandører	42	56
Hensynet til at sikre en bred kreds af leverandører	41	55
I alt		77

Note: I alt 75 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der har anvendt en åben godkendelsesordning.

For de 25 kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud, har hensynet til at have relativt få leverandører (88 procent), hensynet til at holde prisen pr. leveret ydelse nede (88 procent) og hensynet til kontinuitet i forhold medarbejdere, der kommer i borgerens hjem haft særlig betydning for at vælge ordningen. 76 procent af kommunerne nævner ligeledes hensynet til at få mere kvalificerede leverandører, se *tabel 2.5*⁷.

Tabel 2.5 Hvor vigtige har følgende forhold været for kommunens beslutning om at anvende udbud, hvor kommunen står uden for, der hvor den anvendes?

	Antal	Procent
Hensynet til at have relativt få leverandører	22	88
Hensynet til at holde prisen pr. leveret ydelse nede	22	88
Hensynet til kontinuitet i forhold til medarbejdere der kommer i borgerens hjem	21	84
Hensynet til at få mere kvalificerede leverandører	19	76
I alt		26

Note: I alt 25 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud.

For de 13 kommuner, der har anvendt udbud under en godkendelsesordning, har hensynet til at holde prisen pr. leveret ydelse nede (84 procent) og hensynet til at få mere kvalificerede leverandører (69 procent) haft en særlig betydning for at vælge ordningen. Hensynet til at holde kommunens administrative omkostninger nede (61 procent) og at sikre den kommunale forsyningsforpligtelse (61 procent) har spillet en mindre rolle for kommunerne, se *tabel 2.6*.

⁷ 76 procent af kommunerne, der har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for, har ligeledes besvaret "Hensynet til at holde kommunens administrative omkostninger nede".

Tabel 2.6 Hvor vigtige har følgende forhold været for kommunens beslutning om at anvende udbud under en godkendelsesordning, der hvor den anvendes?

	Antal	Procent
Hensynet til at holde prisen pr. leveret ydelse nede	11	84
Hensynet til at få mere kvalificerede leverandører	9	69
Hensynet til at holde kommunens administrative omkostninger nede	8	61
At sikre den kommunale forsyningssikkerhed	6	46
I alt		13

Note: I alt 13 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der har anvendt udbud under en godkendelsesordning.

2.1.5 Organisatoriske indvirkninger af reglerne

Blandt de 34 kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, oplyser 53 procent, at reglerne efter 1. april 2013 i nogen grad eller i høj grad har bidraget til at øge fleksibiliteten i kommunens tilvejebringelse af det frie valg på hjemmehjælpsområdet. Det samme gør sig gældende i nogen eller i høj grad for 45 procent af de 64 kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, se tabel 2.7.

Tabel 2.7 I hvilken udstrækning er det kommunens vurdering, at reglerne efter 1. april 2013 for tilvejebringelse af frit valg samlet set har bidraget til at øge fleksibiliteten i kommunens tilvejebringelse af det frie valg (Procent)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	12	41	32	15
Kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	14	31	19	36

Note: 34 kommuner har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, det vil sige, muligheden for at anvende en begrænset godkendelsesordning, udbud, hvor kommunen står uden for udbud og fritvalgsbeviser. 64 kommuner har ikke anvendt de nye muligheder i de ændrede regler.

Antallet af kommuner der oplyser, at reglerne efter 2013 har bidraget til at forbedre samspillet med de private leverandører er højere blandt de kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler. Det oplyser 68 procent af kommunerne, der har

anvendt de nye muligheder i de ændrede regler sammenlignet med 36 procent af de kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, se *tabel 2.8*.

Tabel 2.8 I hvilken udstrækning er det kommunens vurdering, at reglerne efter 2013 for tilvejebringelse af frit valg samlet set har bidraget til at forbedre samspillet med de private leverandører (Procent)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	18	50	9	24
Kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	13	23	28	36

Note: 34 kommuner har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, det vil sige, muligheden for at anvende en begrænset godkendelsesordning, udbud, hvor kommunen står uden for udbud og fritvalgsbeviser. 64 kommuner har ikke anvendt de nye muligheder i de ændrede regler.

2.2 Overvejelser om og erfaringer med reglerne blandt kommunerne

Følgende afsnit handler om kommunernes overvejelser om og erfaringer med at anvende frit valg på hjemmehjælpsområdet, herunder de nye muligheder i de ændrede regler⁸. Afsnittet er baseret på uddrag fra interviews med fem kommuner. De fem kommuner adskiller sig fra hinanden ved dels at anvende forskellige ordninger under frit valg på hjemmehjælpsområdet og dels ved at være i forskellige faser med hensyn til at implementere ordningerne. De enkelte interviewkommuner er således karakteriseret ved:

- Aalborg Kommune: Kommunen har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for i to af kommunens postnumre. Ordningen er implementeret i september 2014. I resten af kommunen har kommunen anvendt en åben godkendelsesordning.
- Svendborg Kommune: Kommunen har truffet beslutning om fortsat at anvende en åben godkendelsesordning.
- Fredericia Kommune: Kommunen har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for i hele kommunen. Ordningen er implementeret i januar 2015.

⁸ Det vil sige, muligheden for at anvende en begrænset godkendelsesordning, udbud, hvor kommunen står uden for udbud og fritvalgsbeviser.

- Furesø Kommune: Kommunen har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for i hele kommunen. Ordningen er implementeret i september 2014.
- Gribskov Kommune: Kommunen har en årrække anvendt forskellige former for udbud. Senest har kommunen anvendt udbud under godkendelsesordningen. Gribskov Kommune er desuden kendetegnet ved at have erfaring med udbud på tværs af driftsområder.

2.2.1 Forsøgsordning med at tilvejebringe udbud, hvor kommunen står uden for udbud i Aalborg Kommune

Aalborg Kommune har tilvejebragt udbud, hvor kommunen står uden for i et afgrænset område i kommunen svarende til knap 1.000 borgere. I resten af kommunen har kommunen fortsat en åben godkendelsesordning. Beslutningen om at anvende udbud har betydet, at Aalborg Kommune har opsagt kontrakter med godt 20 mindre og/eller mellemstore private leverandører. De 20 private leverandører er fortsat godkendt i den del af kommunen, hvor der anvendes en åben godkendelsesordning.

Kommunens måde at tilvejebringe det frie valg er resultatet af en politisk afvejning i forhold til at anvende udbud, da der ikke har været politisk enighed om at bruge én af mulighederne. Det er derfor endt med en forsøgsordning med udbud. De økonomiske omstændigheder på hjemmehjælpsområdet har ligeledes spillet en væsentlig rolle:

"Det drejer sig om et afgrænset område på ti procent af hele kommunen, hvor vi har besluttet at anvende udbud, hvor kommunen står uden for. I resten af kommunen har vi anvendt en åben godkendelsesordning. Det var lidt mulighedernes kunst. Det er jo ikke alle politiske partier, der er vilde med udbud. Der var ligesom to modpoler. Nogle af partierne ville gerne have, at vi havde udbud i hele kommunen og tog plejecentrene med. Mens andre overhovedet ikke brød sig om tanken. Derfor blev det et kompromis og et slags forsøg. Så må vi se, hvordan det går. I alt handler det om ca. 10.000 borgere og ca. 400 mio. kr. årligt på hjemmehjælpsområdet. Det har vi også haft med i vores overvejelser i forhold til at vælge et afgrænset område" (Aalborg Kommune).

Det afgrænsede område, hvor kommunen har anvendt udbud skulle være repræsentativt for Aalborg Kommune. Der er taget højde for, at området omfatter både by og land. Derudover blev området udvalgt på grund af befolknings- og bebyggelsestæthed. Det er hensigten at få nogle erfaringer med udbud i forhold til eventuelt at udvide anvendelsen af udbud. Om godt et år skal der udarbejdes en rapport, der samler op på kommunens foreløbige erfaringer med udbud.

Aalborg Kommune lægger ikke skjul på, at der helst skal foreligge klare økonomiske incitamenter før udbuddet udvides til at omfatte et større område eller hele kommunen.

Andre parametre for at måle "succes-raten" for udbuddet omfatter borgernes tilfredshed med de to private leverandører:

"Det var et bevidst valg med de ti procent. Området skulle være sigende for resten af kommunen. Der skulle både være by og land i området. Det vil vi nok kunne vurdere nærmere om to år eller mere" (Aalborg Kommune).

"På et tidspunkt skal politikerne have en rapport, hvor det helst skal fremgå, om det er gået, som vi forventer. Vi skal bruge rapporten til at sige: "Sådan tror vi, at det kommer til at gå, hvis vi vel at mærke udvider udbuddet til resten af kommunen." Det er stadig meget nyt og på nuværende tidspunkt kan vi ikke se nogen økonomisk gulerod ved at udvide udbuddet til hele kommunen. Det har også betydning hvilke meldinger, der kommer fra borgerne. Hvis de ikke er positive, er der en risiko for, at politikerne siger: "Det er noget skidt - det skal vi ikke have mere af" (Aalborg Kommune).

Rent administrativt kan Aalborg Kommune allerede nu se en række fordele blandt andet i forhold til tilsyn ved kun at have to private leverandører sammenlignet med de 20 private leverandører i resten af kommunen, hvor der anvendes en åben godkendelsesordning:

"Der er både fordele og ulemper ved at have 20 leverandører. Man skal hele tiden sørge for, at de alle sammen spiller den samme melodi – og altså overholder de samme regler i forhold til tilsyn. Det er alt andet lige en større udfordring at holde tilsyn med 20 elever i en klasse sammenlignet med 2 elever. Omvendt er der nogle af de små private leverandører, der har specialiseret sig i at håndtere de lidt mere "skæve borgere". Eksempelvis borgere, der har en truende adfærd" (Aalborg Kommune).

2.2.2 Fortsætter med åben godkendelsesordning i Svendborg Kommune

Svendborg Kommune har anvendt en åben godkendelsesordning på hele hjemmehjælpsområdet. I ét tilfælde har kommunen anvendt fritvalgsbeviser i forbindelse med personlig pleje. Der er flere grunde til, at kommunen har holdt fast i en åben godkendelses ordning efter 1. april 2013:

"Sidst Social- og Sundhedsudvalget drøftede mulighederne for frit valg blev det besluttet at fastholde en åben godkendelsesordning. Blandt andet fordi den giver gode muligheder i forhold til at mange mindre og lokale leverandører kan blive godkendt. I dag har vi ni mindre leverandører. Nogle af dem har vi haft lige siden, vi fik frit valg her i kommunen" (Svendborg Kommune).

Fastholdelse af den kommunale forsyningssikkerhed har ligeledes betydet, at kommunen valgte at fortsætte med en åben godkendelsesordning:

"Det at sikre forsyningssikkerheden på hjemmehjælpsområdet har også været en del af kommunens overvejelser. Blandt andet set i lyset af de mange leverandører, der går konkurs" (Svendborg Kommune).

En tredje grund er, at der på nuværende tidspunkt ikke er et tilstrækkeligt økonomisk incitament fra kommunens side til at vælge en anden ordning, herunder eksempelvis udbud:

"Der er også de økonomiske incitamenter i denne sammenhæng. Sidst Social- og Sundhedsudvalget drøftede frit valg var dette naturligvis med i overvejelserne" (Svendborg Kommune).

Ifølge Svendborg Kommune kunne det have en afsmittende effekt, hvis en nabokommune besluttede at anvende udbud:

"Hvis der opstår et økonomisk rationale, fordi en nabokommune eller en anden kommune, som vi normalt sammenligner os med, beslutter sig for at anvende udbud og på den måde oplever massive besparelser, så vil vi selvfølgelig tage fritvalgsområdet op til politisk overvejelse igen" (Svendborg Kommune).

2.2.3 Første erfaringer med udbud, hvor kommunen står uden for udbud i Fredericia Kommune og Furesø Kommune

Fra 1. februar 2015 har Fredericia Kommune anvendt udbud, hvor kommunen står uden for. Udbuddet afløser en åben godkendelsesordning i hele kommunen. Hermed er kommunen gået fra 16 til tre private leverandører. Ifølge kommunen har der fra politikernes side været et ønske om at mindske antallet af private leverandører med henblik på at reducere de administrative udgifter på hjemmehjælpsområdet:

"Med de nye muligheder i de ændrede regler har vi forsøgt at kvalificere hjemmehjælpsområdet i forhold til leverandørerne. Det drejer sig ikke om, at leverandørerne ikke var gode nok. Mere fordi vi anvender utrolig mange administrative ressourcer på afregning af leverandørerne samt at sikre, at de enkelte leverandører lever op til kravene i godkendelsesmateriale" (Fredericia Kommune).

Fredericia Kommune har været betænkelige ved at anvende udbud. Blandt andet på grund af erfaringer fra andre kommuner, hvor de private leverandører er gået konkurs. Det har betydet, at kommunen har været opmærksom på at vælge private leverandører, der var særligt "robuste":

"Et kardinalpunkt for vores politikere har været, at de private leverandører var robuste. Politikerne vil ikke risikere at stå med et firma, der siger: "Det kan vi godt klare – og så går de konkurs inden årsskiftet. Vi er gået efter leverandører, der har erfaringer på hjemmehjælpsområdet, leverandører der kan give referencer og leverandører, der har en større omsætning (sikkerhedsstillelse). Hermed har vi signaleret, at vi ikke bare skal have leverandører, som synes, at det kunne være "sjovt at prøve", men at de skal kunne levere ydelsen" (Fredericia Kommune).

I september 2014 overgik Furesø Kommune fra en åben godkendelsesmodel til udbud, hvor kommunen står uden for udbud. Hermed er kommunen gået fra 12 til to private leverandører. Det har der været tre årsager til: at mindske antallet af leverandører af hensyn til borgerne og med henblik på at reducere administrative opgaver, at realisere en eventuel besparelse og at fastholde den kommunale leverandør:

"Fra politisk side har der været et ønske om at have en kommunal leverandør. Det var der tidligere en risiko for at miste, hvis den kommunale leverandør ikke vandt udbuddet. Faktisk er vi også tilfredse med, at vi ikke længere har 10-12 leverandører. For borgerne kan det virke mere overskueligt, at de skal vælge mellem færre leverandører. For os er det også lettere at navigere blandt færre leverandører. Eksempelvis hvis en borger er blevet indlagt, så kan vi hurtigere finde frem til den pågældende leverandør via vores omsorgssystem. På den måde er der sket en forenkling og en ensartethed på mange områder" (Furesø Kommune).

2.2.4 Årelange erfaringer med udbud i Gribskov Kommune

Gribskov Kommune har i en lang årrække anvendt udbud under godkendelsesmodellen på hjemmehjælpsområdet. I dag er hele hjemmehjælpsområdet udbudt til private leverandører. Der er en hovedleverandør og en række godkendte leverandører. I kommunen er der en klar og grundlæggende politisk holdning til, at forsyningsforpligtelsen ikke behøver at være kommunal. Det er denne holdning, der har været kendetegnende for kommunens årelange erfaringer med at anvende udbud:

"Der er en politisk opfattelse af, at det ikke behøver at være kommunen, der skal sikre forsyningsforpligtelsen. Vi har skrevet det ind i kontrakten med vores hovedleverandør. Hvis en leverandør falder fra, så er det hovedleverandøren, der skal gå ind og sikre forsyningen – også på vores plejecentre. Medarbejderne er der jo stadig, selv om virksomheden ikke er det. Man skal huske på, at man kan sikre sig på mange måder" (Gribskov Kommune).

Ifølge Gribskov Kommune er de nye muligheder i de ændrede regler⁹ et udtryk for en forenkling af lovgivningen. Kommunen mener dog selv, at de på flere områder har været for ud for reglerne, der trådte i kraft den 1. april 2013:

"Tidligere var der også mulighed for at lave udbud. Men det har været beskrevet på en måde, som gjorde det komplekst at arbejde med i praksis. Så forenklingen af reglerne har været velkommen. Jeg husker ikke præcist alle detaljer, men vi anvendte en model, der kobede opgaverne på plejecentrene og på hjemmehjælpsområdet, så vinderen af plejecentrene også forpligtede sig til at være godkendt på hjemmehjælpsområdet. Netop for at få et større volumen – det vil sige, en større stabilitet og en større kontinuitet på leverandørfeltet. Det var også det, reglerne fra 1. april 2013 lagde op til, da de blev lanceret. Det gjorde vi allerede her. Så lovgivningen er nærmest fulgt med" (Gribskov Kommune).

Kommunen nævner, at det fortsat er en udfordring at lave udbud. Men i dag er kommunen i højere grad gearret til at håndtere opgaven. Kommunen vurderer, at udbudstanken nærmest er tænkt ind som et grundvilkår i organiseringen af kommunen på tværs af forvaltninger:

"Fra politisk side har der været et ønske om, at have en administrativ organisering, der kan varetage situationer med konkurrenceudsættelse. Der er etableret en organisation, der kan lave udbud om så det drejer sig om sociale forhold, sundhed, beskæftigelse, busdrift eller andet. Vi har lige været igennem et kompleks udbud på over 2.6 mia. kr. for hele kontraktperioden. I det tilfælde har vi bevidst indkøbt ressourcer udefra. Det beløber sig til ca. 5 mio. kr. To mio. kr. har vi fået fra Fornyelsesfonden. De tre mio. kr. har kommunen selv afholdt. Dertil er der et træk på den interne organisation. Det har vi ikke opgjort, men det har betydet, at der har været opgaver, som vi ikke fik lavet i den periode, hvor udbuddet kørte" (Gribskov Kommune).

2.3 Kommunernes erfaringer med selve udbudsprocessen

I følgende afsnit beskriver interviewkommunerne deres erfaringer med at tilvejebringe udbud. Interviewkommunerne er enige om, at processen er ressourcekrævende i forhold til tid, personale og opgaver. Samtidig har processen betydet, at kommunerne er blevet mere opmærksomme på, hvordan de forvalter hjemmehjælpsområdet, idet kommunerne har været nødt til at gennemtænke egen praksis.

⁹ Det vil sige, muligheden for at anvende en begrænset godkendelsesordning, udbud, hvor kommunen står uden for udbud og fritvalgsbeviser.

2.3.1 Udarbejdelse af udbudsmateriale har fungeret som en slags "øjenåbner"

Ifølge Aalborg Kommune har udarbejdelsen af udbudsmaterialet fungeret som en slags "øjenåbner". Det har betydet en større indsigt i, hvordan de forskellige arbejdsgange på hjemmehjælpsområdet fungerer. Og har på den baggrund givet anledning til ændringer i forhold til mere effektive arbejdsgange:

"Jeg kan bedst beskrive det som en afledt virkning. Der er ingen tvivl om, at selve udbudsprocessen har skubbet til nogle områder, netop fordi udbudsprocessen er en meget stor arbejdsopgave, hvor der er involveret rigtig mange mennesker, der eksempelvis skal kortlægge de forskellige ydelser. Alt skal gennemgås med en tættekam. Det er en oprydning, hvilket kun har været godt for kommunen. Der er rigtig mange situationer, hvor vi siger: Sådan gør vi – dog uden at det bliver beskrevet i så en deltaljeret form. Det er sket i forbindelse med udbudsprocessen. Vi har været nødt til at beskrive i deltaljer, hvilke krav vi stiller til leverandørerne. Det i sig selv har gjort, at vi faktisk har strammet op på nogle områder i forhold til den måde, som vi gør tingene på. Faktisk har der været flere tilfælde, hvor medarbejderne fra den kommunale leverandør har sagt, at der skulle gælde de og de betingelser for de private. Her har vi meldt tilbage: "Det synes vi er rigtig godt, men det betyder også, at I selv skal efterleve de samme betingelser". Der er rigtig meget synergi at hente. Vi har været nødt til at gennemtænke egen kommunal praksis. Det er som om at se sig selv i spejlet" (Aalborg Kommune).

Dog bemærker Aalborg Kommune, at man ikke skal undervurdere det arbejde, der ligger i at tilvejebringe et udbud, og at der kan være behov for at hente faglig ekspertise udefra:

"For os har det taget ca. trekvart år at lave selve udbudsmaterialet. Efterfølgende skulle materialet implementeres. Det får nogle afledte virkninger i forhold til vores egen praksis. Så fra at vi startede med udbuddet til i dag, er der vel gået ca. to år" (Aalborg Kommune).

"Det trækker mange interne ressourcer. Det er dyrt at lave udbudsmateriale. Det har vi fået et eksternt firma til at gøre for os. Men det forudsætter, at de skal have data og viden fra os. Og så skal det gå hurtigt. Det skal man ikke undervurdere. For en lille kommune kan det være en stor udfordring. Vores erfaring er, at man skal have nogen til at hjælpe sig" (Aalborg Kommune).

2.3.2 Møder med de private leverandører før udbuddet tilvejebringes

Både før og efter Aalborg Kommune tilvejebragte udbuddet blev der afholdt en række møder med de private leverandører. Møderne fungerede som en slags forventningsafstemning mellem kommunen og de private leverandører i forhold til at afklare, hvilke opgaver det kunne være relevante for kommunen at indskrive i udbudsmaterialet. På møderne forventningsafstemte kommunen og de private leverandører også priseniveauet for ydelserne:

"Vi har afholdt en række dialogmøder for de private leverandører. Det var inden vi gik i udbud. Også for at høre, hvad de kunne foreslå, at der skulle stå i udbudsmaterialet, for at få så godt et materiale som muligt. Fremmødet har været stort, så det har været en succes" (Aalborg Kommune).

"Vi gik meget efter at få viden om, hvad der kunne give den bedste pris. Hvilke krav skal vi stille for at få den bedste pris? Der kan jo være områder, som vi tænker ikke har betydning i udbudsmaterialet, men som de private leverandører vurderer, vil skruer prisen i vejret. Det er vi ikke interesseret i som kommune. Og det er de private leverandører i bund og grund heller ikke. For det vil typisk indebære opgaver, som de private leverandører helst vil være fri for. Så er det bedre, at de giver os en melding om: "Lad være med at stille krav om det, for så skruer vi heller ikke prisen i vejret". Det har der været et godt samarbejde omkring" (Aalborg Kommune).

For Gribskov Kommune har det også været konstruktivt at gennemføre et dialogforløb med kommende private leverandører i forbindelse med udbud på hele det sociale område samt hjemmehjælpsområdet. Dialogforløbet har betydet, at kommunen har været i stand til at lave et mere realistisk funderet udbudsmateriale. Dels i forhold til at skære opgaver til, dels i forhold til at vurdere, hvor mange leverandører der reelt set er behov for:

"Vi fik midler fra Fornyelsesfonden til at fremme et innovativt udbud. Midlerne brugte vi til at gennemføre en markedsanalyse og gå i dialog med potentielle tilbudsgivere. Det indbefattede blandt andet et større dialogmøde på tværs af sektorer: social, sundhed, ældre og så videre. Der deltog ca. 30 leverandører, som vi dels kunne informere om vores udbud, dels få indspark fra i forhold til at tilrettelægge et godt og stærkt udbud. Vi gennemførte både interviews med ca. ti leverandører samt temabaserede fokusgruppeinterviews. Begge dele i forhold til at få inspiration, så vi kunne tænke mere innovativt. Men lige så meget for at udarbejde et attraktivt udbud for leverandørerne. Det var meget givende i forhold til at få input til at skære opgaverne til og/eller til at samle opgaverne. Eksempelvis i forhold til natsygeplejedydelser. Om vi skulle have ti leverandører eller blot én

leverandør. Her var beskeden fra leverandørerne, at det skulle samles hos én leverandør. Det er simpelthen for dyrt at tilrettelægge området med flere beredskaber set i forhold til borgergrundlaget. Det bekræfter vores data også” (Gribskov Kommune).

Efter det indledende forløb med at præsentere Gribskov Kommunes udbud blev der efterfølgende afholdt et informationsmøde for private leverandører, der kunne forventes at søge om godkendelse. På mødet præciserede kommunen strukturerne og særlige pejlemærker for et eventuelt kommende samarbejde. På baggrund af en ansøgnings- og dialogproces blev en række leverandører godkendt og undervist i forhold til at imødekomme kommunens kravsspecifikationer:

”Vi inviterede en række leverandører til et møde for at informere om strukturerne og pejleområderne i vores udbudsmateriale. Simpelthen for allerede nu at involvere dem i det materiale, som de på et senere tidspunkt eventuelt skulle skrive kontrakt om. Udbudsmaterialet havde også ændret sig som følge af det indledende dialogmøde. Men det var mest for at gøre leverandørerne særligt opmærksomme på nye krav til at arbejde aktiverende med borgerne. Det vil sige de forebyggelsestiltag, som materialet indeholder og som leverandørerne skal godkendes til” (Gribskov Kommune).

2.4 Overvejelser om og erfaringer med reglerne blandt de private leverandører

Følgende afsnit handler om de private leverandørers overvejelser om og erfaringer med reglerne fra 1. april 2013 i forbindelse med at samarbejde med kommunerne. Afsnittet er baseret på uddrag fra interviews med fem private leverandører. De interviewede leverandører adskiller sig fra hinanden dels med hensyn til størrelse, dels i forhold til hvor længe de har samarbejdet med kommuner, der har anvendt udbud. Det er af metodiske hensyn prioriteret, at de interviewede leverandører er leverandører, som på interviewtidspunktet havde opgaver i kommunerne. Der er således ikke gennemført interviews med leverandører, som ikke længere leverer hjemmehjælpsydelse mv. til kommunerne. Der er gennemført interviews med følgende fem private leverandører:

- Aleris Omsorg (større privat leverandør)
- Attendo (større privat leverandør)
- Kærkommen (mellemstor privat leverandør)¹⁰
- Cura Pleje (mellemstor privat leverandør)
- Naesborg (mellemstor privat leverandør)

¹⁰ Den private leverandør Kærkommen er gået konkurs efter interviewet er gennemført.

2.4.1 Leverandørerne har fokus på borgergrundlaget og omfanget af opgaver

Et gennemgående tema blandt de private leverandører er leverandørernes fokus på volumen i forhold til antal borgere og omfanget af ydelser i forbindelse med samarbejdet med kommunerne. Det har ikke nødvendigvis noget at gøre med reglerne om frit valg efter 1. april 2013. Dog påpeger de private leverandører, at kommunernes anvendelse af udbud, herunder eksempelvis udbud, hvor kommunen står uden for, har medvirket til at øge borgergrundlaget samt omfanget af ydelser, som de private leverandører skal levere.

Ifølge den private leverandør Aleris Omsorg er det tydeligt at se, hvilken indvirkning reglerne om frit valg efter 1. april 2013 har haft på hjemmehjælpsområdet. Aleris Omsorg nævner, at antallet af mindre leverandører er faldet markant, netop fordi et stigende antal kommuner anvender udbud:

"Vi oplever det ved, at antallet af mindre leverandører er markant faldende. Kommunerne efterspørger færre, større og mere økonomisk solide leverandører. Kommunerne har taget lovændringen til sig, og der ruller kontinuerligt udbud ud på fritvalgsområdet. Før handlede det meget om at blive godkendt. I dag spørger kommunerne mere om, hvorvidt vi er interesseret i at deltage i udbud" (Privat leverandør, Aleris Omsorg).

I interviewene bemærker alle de private leverandører, at det har stor betydning, at der er et tilstrækkeligt borgergrundlag. Borgergrundlaget for den enkelte leverandør afhænger blandt andet af antallet af leverandører, som kommunen indgår kontrakt med. I denne sammenhæng nævner Aleris Omsorg følgende:

"Når en kommune beslutter sig for at have to leverandører, så er det muligt for os fra starten at skabe et solidt forretningsgrundlag" (Privat leverandør, Aleris Omsorg).

De private leverandører påpeger også, at omfanget af ydelser har betydning for størrelsen på borgergrundlaget og hermed for kontrakten med kommunen. De to private leverandører Aleris Omsorg og Attendo anbefaler, at kommunerne udvider paletten af ydelser, som leverandørerne kan byde ind på:

"Jeg mener ikke, at reglerne har haft den store betydning. Det er stadig meget adskilt i kommunerne, at der er nogle teams, der er ansvarlige for personlig pleje og praktisk hjælp, og så er der andre teams, der er ansvarlige for sygeplejeopgaver. Men som privat leverandør er vi interesseret i hele paletten. I kommunerne er der tit den holdning, at de private ikke skal tjene penge på pleje og omsorg. Og sådan har det næsten altid været. Kommunerne tænker også, at vi ikke er interesseret i rehabilitering, for så får vi jo ikke penge for nogen ydelser. Det er slet ikke

sådan, vi tænker. Vi tænker langsigtet og at der kommer flere og flere ældre, så det er ikke sådan, at vi pludselig bliver arbejdsløse – tværtimod. Vi tænker også fagligt og hvad der er godt for borgerne” (Privat leverandør, Attendo).

Den private leverandør Kærkommen er gået fra at være leverandør i 21 kommuner til at være leverandør i syv kommuner. Denne udvikling kan, ifølge Kærkommen, tilskrives ophævelsen af særreglerne fra 1. april 2013. Det har især været en udfordring for Kærkommen at opretholde et såkaldt økonomisk rentabelt borgergrundlag. Ifølge Kærkommen er det bekymrende, at kommunerne efterhånden mest har fokus på at sænke timeprisen på ydelser, når de laver udbud:

”Vi har haft flere negative erfaringer med kommuner, der udelukkende fokuserer på prisen. Eksempelvis var der en kommune, der dikterede en pris i udbudsmaterialet sammen med et kvalitets- og serviceniveau, så skulle man stort set bare lægge billet ind som leverandør. Vi bød ind med det forbehold, at vi synes, at prisen var helt forkert. Specielt hvis kommunen regnede med fire leverandører, så ville de enkelte leverandører ikke få et borgergrundlag, hvor det ville være muligt at levere til den pris. Vi blev selvfølgelig diskvalificeret. Men det er vores opfattelse, at den måde kommunen gjorde det på, det er simpelthen misbrug af de regler, der er på området. Fordi i loven og i vejledningen står der, at det er markedet, der sætter prisen i udbuddet. Det var det ikke i den pågældende kommune. Der var det kommunen alene, der sagde: ”Hvis I gerne vil overleve som virksomhed, så skal I acceptere de her priser”. Det er et eksempel på, at lovgivningen rummer muligheder for, at kommunerne totalt kan ødelægge den private del af markedet. Det mener jeg ikke er hensigten med lovgivningen. Det er også derfor, at vi i 2014 har set en stribe private leverandører gå konkurs. Og det kommer til at fortsætte på den måde, som kommunerne forvalter reglerne” (Privat leverandør, Kærkommen).

Den private leverandør Cura Pleje er umiddelbart positivt indstillet over for, at særreglerne er blevet ophævet. Det har ifølge Cura Pleje betydet, at samarbejdet med kommunerne er blevet tættere:

”Vores erfaringer er positive. Med de gældende regler for udbud oplever vi, at kommunerne ønsker et tættere samarbejde. Det fremgår også af udbudsmaterialet. I én kommune sidder vi eksempelvis i fem forskellige samarbejdsgrupper. Sådan var det ikke tidligere under godkendelsesmodellen. Både samarbejdsfladen og mødeaktiviteterne er steget eksplosivt. Det er på den ene side super tilfredsstillende og fagligt spændende – og på den anden side, hold da op, det kræver godt nok mange ressourcer. Kommunerne søger leverandører, der ligner dem selv. Altså en ligeværdig partner. En leverandør der kan håndtere en kompleks hverdag.

Det vil sige en professionel virksomhed. Når vi så er kommet ind i varmen, så øger kommunerne også vores snitfalde til de forskellige arbejdsgrupper, som vi er forpligtet til at deltage i" (Privat leverandør, Cura Pleje).

For den private leverandør Naesborg har ophævelsen af særreglerne medvirket til, at Naesborg i dag kan tilbyde borgerne en samlet pakke af ydelser. Det ser Naesborg som en klar fordel for alle parter:

"Det er klart en fordel for både borgeren, kommunen og for os som leverandør, når der er tale om en samlet pakke. For borgerne betyder det, at de kun skal henvende sig ét sted frem for flere forskellige steder, når de skal have hjælp" (Privat leverandør, Naesborg).

Naesborg arbejder henimod at øge virksomhedens borgergrundlag. Det er dog Naesborgs opfattelse, at borgerne ikke i tilstrækkelig grad er oplyst om, at der er frit valg på hjemmehjælpsområdet, og at borgerne hermed kan vælge mellem en kommunal leverandør og to private leverandører:

"I dag har vi ca. fire procent af markedet. Den anden leverandør har en tilsvarende markedsandel, mens kommunen sidder på resten af markedet. Men der er ingen tvivl om, at vi gerne vil have mere volumen end vi har på nuværende tidspunkt. Og det vil vi gøre med målrettet markedsføring. Den største udfordring er dog, at mange borgere ikke ved, hvad det indebærer at have en privat leverandør. Faktisk er der mange, der tror, at de skal betale for det. Derfor ved de ikke, at de har mulighed for at fravælge kommunen som leverandør (Privat leverandør, Naesborg).

2.5 KORA: Analyse af kommunernes udbudsmateriale

Som led i Ankestyrelsens undersøgelse har kommunerne indsendt udbudsmaterialer til Ankestyrelsen fra de udbud, de har tilvejebragt efter regelændringen 1. april 2013. Det indsendte udbudsmateriale fra i alt 29 kommuner er blevet gennemgået af KORA. Udbudsmaterialet dækker over personlig pleje og praktisk hjælp, herunder tøjvask og indkøb. Kommunerne har indsendt udbudsmateriale vedrørende 31 udbud. Udbuddene er tilvejebragt efter særreglerne blev ophævet den 1. april 2013 og skulle være afsluttet den 1. november 2014. De overordnede rammer for og resultaterne af KORA's gennemgang af udbudsmaterialerne præsenteres nedenfor.

2.5.1 Datagrundlaget for analysen

Fokus i gennemgangen af udbudsmaterialet har været kommunernes anvendelse af udbud efter 1. april 2013. Kommunerne kan bl.a. tilvejebringe deres udbud på følgende måder:

- Udbud under en godkendelsesordning. Pris- og kvalitetskrav fastsættes her ud fra tilbud fra den vindende leverandør. Andre leverandører kan herefter blive godkendt til de samme pris- og kvalitetsforhold som den vindende leverandør har budt ind med.
- Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud. Leverandørerne konkurrerer om at levere hjemmehjælp eller andre ydelser i kommunen. Den kommunale leverandør deltager i udbuddet på lige fod med private leverandører. Der udpeges vindende leverandører på baggrund af de bedste bud.

Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud udgør ikke en selvstændig udbudsform. I nærværende undersøgelse omfatter denne kategori de udbud, hvor kommunen har givet kontrolbud, men hvor dette ikke er en del af et udbud under en godkendelsesordning.

- Udbud, hvor kommunen står uden for udbud. Private leverandører konkurrerer om at levere hjemmehjælp eller andre ydelser i kommunen. Der udpeges vindende leverandører på baggrund af de bedste bud. Kommunen fortsætter som leverandør.
- Udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud. Kommunen er ikke selv leverandør. Der er udelukkende tale om private leverandører.

Disse fire overordnede typer af udbudsordninger er i undersøgelsen brugt som ramme for den overordnede kategorisering af kommunernes udbudsmaterialer. Det skal dog understreges, at disse analytiske kategorier ikke er udtømmende eller gensidigt udelukkende¹¹. Flexibiliteten i regelsættet betyder, at de enkelte udbud kan kombinere flere af elementerne ligesom andre ordninger er tænkelige samtidig med at der indenfor de enkelte kategorier af udbudsordninger kan være forskel på, om der for eksempel indgår en prækvalifikationsrunde og/eller en dialogproces med en større eller mindre kreds af potentielle leverandører. Foldes kommuners udbudsmaterialer ud i deres fulde diversitet er der reelt tale om, at de 29 kommuner har gennemført udbuddene på 29 forskellige måder. Ambitionen med at klassificere udbudsmaterialerne er således at skabe et analytisk overblik over denne mangfoldighed ved at fokusere på det primære overordnede karakteristika ved de enkelte udbudsmaterialer med afsæt i de ovenfor nævnte fire overordnede kategorier af udbudsordninger.

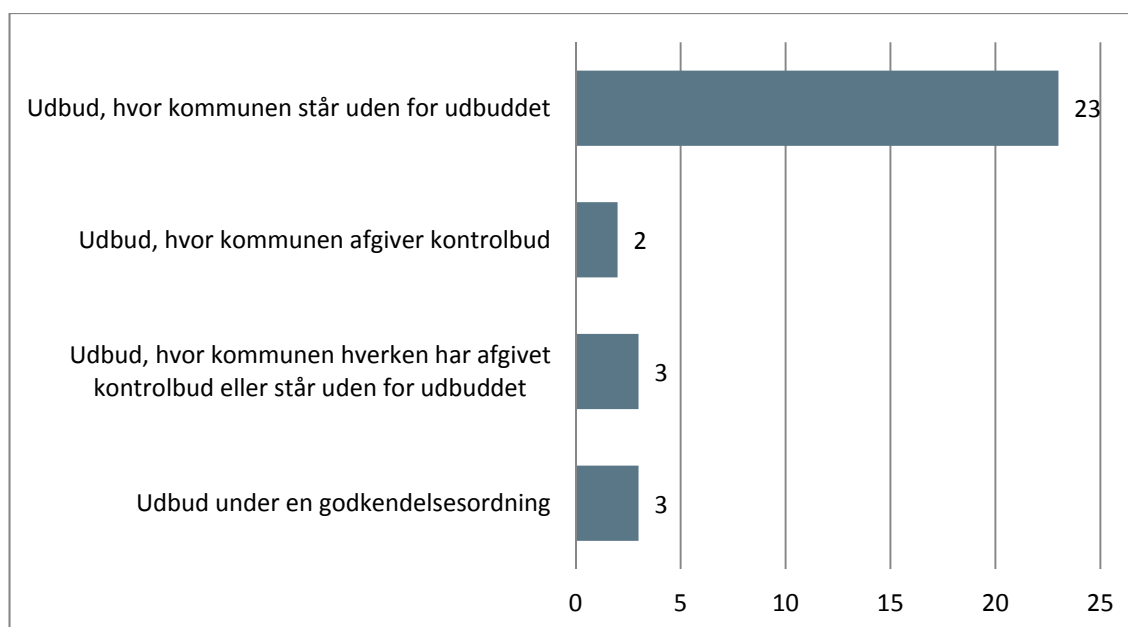
For en nærmere beskrivelse af datagrundlaget og metode i kortlægningen af udbudsmaterialet henvises til KORA's baggrundsrapport, der kan findes på KORA's hjemmeside www.kora.dk.

¹¹ For eksempel vil kommunen som en del af et udbud under en godkendelsesordning kunne vælge at afgive et kontrolbud.

2.5.2 Anvendte udbudsordninger

Alle de fire overordnede udbudsordninger, der er skitseret ovenfor, er repræsenteret i kommunernes valg af udbudsordning. Der er dog store forskelle i hyppigheden af valget af udbudsordning. I 23 af udbuddene har kommunerne valgt at stå uden for udbud, i to tilfælde har kommunerne valgt udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud, i tre af udbuddene har kommunerne valgt at udforme udbud under en godkendelsesordning. Tilsvarende har tre kommuner valgt udbud, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud eller står uden for udbud, *se figur 2.11*.

Figur 2.11 Fordeling af udbud i forhold til valg af udbudsordning (Antal)



Note: Kategorien 'Udbud hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud' inkluderer et udbud gennemført som en dialogbaseret udbudsordning. I en række af de udbud, der er gennemført som udbud under en godkendelsesordning afgiver kommunen også kontrolbud. Disse udbud er kategoriseret som 'Udbud under en godkendelsesordning'. Kategorien 'Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud' omfatter to offentlige udbud, hvor kommunen har afgivet kontrolbud. I kort form betegnes dette i analysen som udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud.

Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser

2.5.3 Udbuddenes omfang og udbudte opgaver

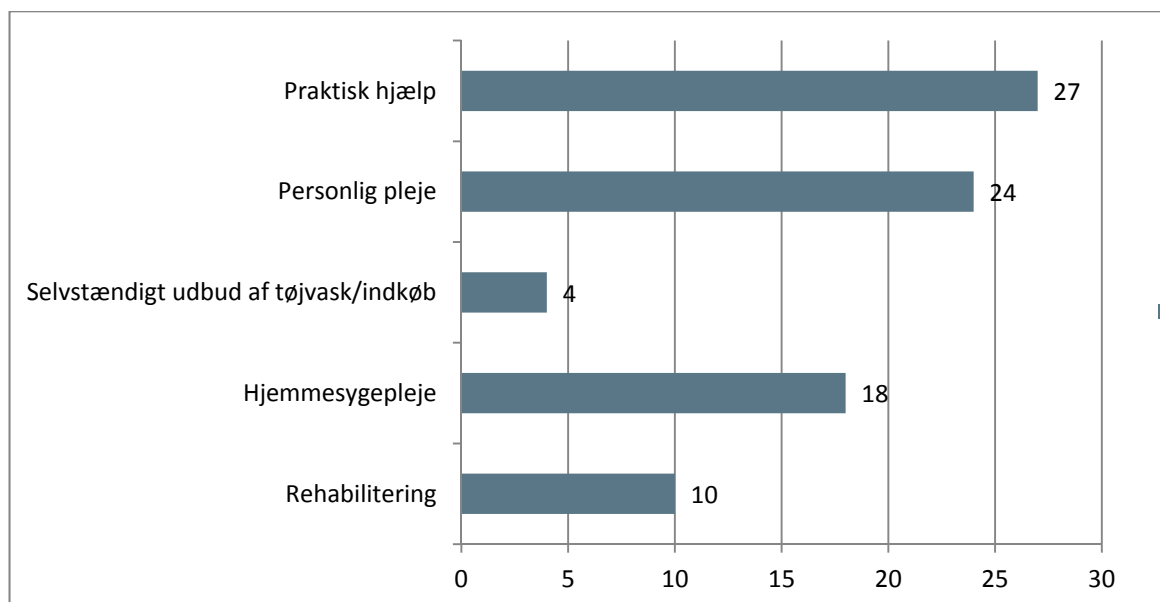
18 kommuner har integreret udbud af hjemmesygepleje med udbuddet af hjemmehjælpsydelser. Ingen af de 29 kommuner, der indgår i analysen, har ellers benyttet sig af muligheden for at udbyde hjemmeplejeopgaven som et kombineret udbud, hvor udbuddet af hjemmeplejeopgaven kombineres med udbud på andre driftsområder, f.eks. rengøring af skoler eller dagtilbud. Kommunernes udbud på hjemmeplejeområdet er derfor primært afgrænset til hjemmehjælpsydelser som

personlig pleje og praktisk hjælp. I to tilfælde er udbuddet af hjemmehjælpsydelse kombineret med andre opgaver på ældreområdet i form af drift af plejecentre m.v.

I 27 ud af 31 udbud, udbydes opgaven praktisk hjælp, mens to tredjedele af kommunerne udbyder personlig pleje til de private leverandører. 18 af udbuddene omfatter derudover også hjemmesygepleje. I en tredjedel af kommunerne er rehabilitering specificeret som en selvstændig opgave i udbuddet. I fire tilfælde er der udformet selvstændige udbud af enten tøjvask eller indkøb. De to af disse er selvstændige udbud af tøjvask, mens de to andre er selvstændige udbud af indkøb. Da to af kommunerne har udformet et fælles udbud af indkøb er der samlet set tale om, at tre kommuner er omfattet af de til undersøgelsen indsendte selvstændige udbud af indkøb.

Kommunerne har generelt stort fokus på en rehabiliterende indsats. Det fremgår af de fleste udbudsmaterialer, hvor der stilles krav om, at den indsats der leveres af de private leverandører, skal have et rehabiliterende sigte, herunder at borgeren skal inddrages mest muligt i de visiterede hjemmehjælpsydelse. En tredjedel af kommunerne har som tidligere nævnt specifikt angivet rehabilitering, som en del af den udbudte opgave. Figur 2.12 viser fordelingen af kommuner i forhold til de udbudte ydelser.

Figur 2.12 Frekvensfordeling af udbud i forhold til de udbudte opgaver (Antal)



Note: 17 af udbuddene af praktisk hjælp inkluderer tøjvask og/eller indkøb, mens 10 udbud af praktisk hjælp hverken inkluderer tøjvask eller indkøb.

Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser.

3 Antal leverandører

Resumé

Undersøgelsen viser, at 94 kommuner selv er leverandør af hjemmehjælp i hele kommunen. Tre kommuner er leverandør i nogle distrikter, mens én kommune ikke er leverandør.

Det er især blandt de kommuner, der har anvendt en åben godkendelsesordning, at kommunen er hovedleverandør. Med hovedleverandør menes den leverandør, som borgeren automatisk får tildelt, hvis borgeren ikke selv vælger en leverandør.

Spørgeskemaundersøgelsen, som omfatter alle 98 kommuner, viser, at kommunerne typisk har mellem 2-7 private leverandører, der leverer hjemmehjælp. Analysen af kommunernes udbudsmateriale fra KORA viser, at hovedparten af de 22 kommuner, som indgår i analysen, forventer at indgå kontrakt med to private leverandører.

De private leverandørers ydelser er især fordelt på udelukkende praktisk hjælp og både personlig pleje og praktisk hjælp. Personlig pleje i kommunerne leveres kun i mindre grad af de private leverandører. Blandt samtlige kommuner oplyser en tredjedel, at der generelt er barrierer for, at private leverandører byder ind på opgaver, der vedrører personlig pleje.

Halvdelen af de 34 kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, svarende til i alt 17 kommuner, oplever, at der er sket en ændring fra mindre/lokale leverandører til større/landsdækkende leverandører.

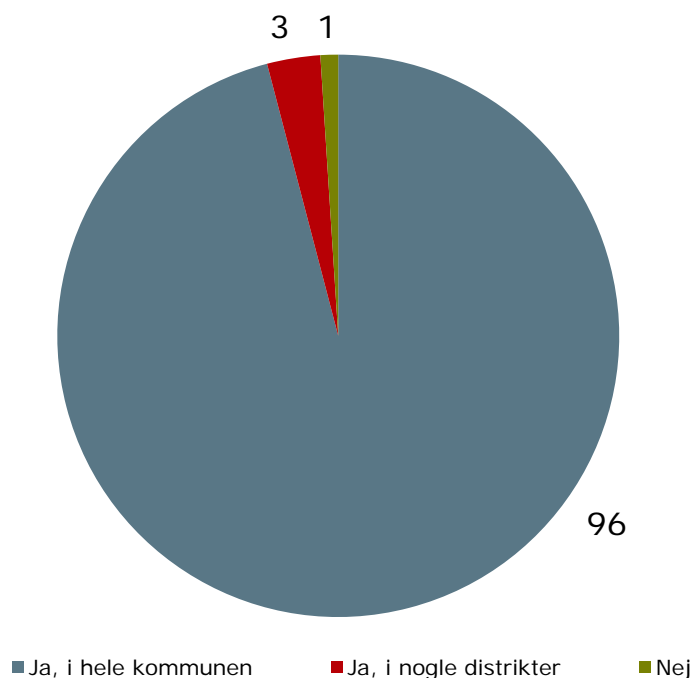
De færreste kommuner, ni kommuner, har oplevet, at lokale/mindre leverandører er gået sammen om at afgive tilbud. Det er ligeledes de færreste kommuner, fire kommuner, der har oplevet, at større leverandører er gået sammen med lokale/mindre leverandører om at afgive tilbud.

Der er væsentligt flere kommuner blandt de kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, der oplyser, at reglerne efter 1. april 2013 har bidraget til en udvikling mod færre og større leverandører. Det gør sig gældende for 65 procent af de kommuner, der har anvendt de nye muligheder i ændrede regler sammenlignet med 40 procent blandt de kommuner, der *ikke* har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler.

3.1 Leverandører i kommunen fordelt på ordninger om frit valg

På tværs af de syv forskellige ordninger om frit valg på hjemmehjælpsområdet, som undersøgelsen afdækker, oplyser næsten alle kommuner, at de selv er leverandør af hjemmehjælp. 96 procent af kommunerne (94 kommuner) er leverandør i hele kommunen, mens tre kommuner er leverandør i nogle distrikter, se figur 3.1.

Figur 3.1 Er kommunen selv leverandør af hjemmehjælp (procent)



Note: I alt 98 kommuner har svaret på spørgsmålet.

3.1.1 Antal private leverandører i kommunen

Flertallet af kommuner (58 procent) har mellem 2-7 private leverandører, der leverer hjemmehjælp. I alt 28 procent af kommunerne har mellem 8-13 private leverandører. Ni procent af kommunerne har mellem 14-22 private leverandører. De færreste kommuner har én privat leverandør, se *tabel 3.1*.

Tabel 3.1 Antal private leverandører i kommunen

Antal kommuner	Antal leverandører	Procent
4	1	4
11	2	12
6	3	6
9	4	10
7	5	7
11	6	12
10	7	11
6	8	6
3	9	3
2	10	2
8	11	8
3	12	3
6	13	6
2	14	2
1	15	1
1	16	1
2	18	2
1	19	1
1	21	1
1	22	1
95		100

Note: I alt 98 kommuner har besvaret spørgsmålet. Tre kommuner har svaret, at de ikke har private leverandører. De tre kommuner fremgår ikke af tabel 3.1. Tabellen summer ikke til 100 procent på grund af afrunding.

3.1.2 Private leverandører fordelt på ydelser

Stort set ingen af de private leverandører leverer udelukkende personlig pleje, se *tabel 3.2*.

Tabel 3.2 Antal private leverandører, der udelukkende leverer personlig pleje

Antal kommuner	Antal leverandører	Procent
2	1	50
1	5	25
1	7	25
4		100

Note: I alt 98 kommuner har besvaret spørgsmålet. 94 kommuner har svaret, at de ikke har private leverandører, der udelukkende leverer personlig pleje. De 94 kommuner fremgår ikke af tabel 3.2.

I 59 procent af kommunerne er det 1-4 private leverandører, der udelukkende leverer praktisk hjælp. I 31 procent af kommunerne er det 5-8 private leverandører, der udelukkende leverer praktisk hjælp, se *tabel 3.3*.

Tabel 3.3 Antal private leverandører, der udelukkende leverer praktisk hjælp (inklusive tøjvask og indkøb)

Antal kommuner	Antal leverandører	Procent
10	1	13
10	2	13
11	3	14
15	4	19
5	5	6
7	6	9
5	7	6
8	8	10
2	9	3
3	10	4
1	13	1
1	14	1
1	16	1
79		100

Note: I alt 98 kommuner har besvaret spørgsmålet. 19 kommuner har svaret, at de ikke har private leverandører, der udelukkende leverer praktisk hjælp. De 19 kommuner fremgår ikke af tabel 3.3.

I hovedparten af kommunerne, 82 procent, er det 1-5 private leverandører, der leverer både personlig pleje og praktisk hjælp, se *tabel 3.4*.

Tabel 3.4 Antal private leverandører, der leverer både personlig og praktisk hjælp (inklusive tøjvask og indkøb)

Antal kommuner	Antal leverandører	Procent
10	1	12
21	2	26
19	3	23
12	4	15
5	5	6
3	6	4
2	7	3
1	8	1
2	9	3
3	10	4
1	11	1
1	12	1
1	18	1
81		100

Note: I alt 98 kommuner har besvaret spørgsmålet. 17 kommuner har svaret, at de ikke har private leverandører, der både leverer personlig pleje og praktisk hjælp. De 17 kommuner fremgår ikke af tabel 3.4.

3.1.3 Hovedleverandører i kommunen

Kommunerne er blevet bedt om at oplyse, om det er kommunen selv eller en privat leverandør, der er hovedleverandør i forbindelse med frit valg på hjemmehjælpsområdet. Med hovedleverandør menes den leverandør – enten kommunal eller privat – som borgeren får tildelt, hvis borgeren ikke selv aktivt vælger en leverandør.

Undersøgelsen viser, at det særligt er blandt de 75 kommuner, der har anvendt en åben godkendelsesordning, at der er tale om en kommunal hovedleverandør. Det oplyser 41 kommuner. 33 kommuner oplyser, at de ikke har en hovedleverandør. Én kommune har anvendt en privat hovedleverandør.

I de 25 kommuner, hvor der er anvendt udbud, hvor kommunen står uden for, er der i de fleste tilfælde, det vil sige 15 kommuner, ingen hovedleverandør. Fem kommuner oplyser, at kommunen er hovedleverandør. Et tilsvarende antal kommuner har en privat hovedleverandør.

Blandt de 13 kommuner, der har anvendt udbud under en godkendelsesordning, oplyser godt halvdelen, svarende til 7 kommuner, at hovedleverandøren er privat. I fire kommuner er der ingen hovedleverandør. To kommuner har en kommunal hovedleverandør.

De otte kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud, har i fire tilfælde en privat hovedleverandør og i de øvrige fire tilfælde ingen hovedleverandør, se tabel 3.5–3.8¹².

Tabel 3.5 Har kommunen en hovedleverandør i forbindelse med den åbne godkendelsesordning?

	Antal	Procent
Ja, en privat leverandører er hovedleverandør	1	1
Ja, kommunen er selv hovedleverandør	41	55
Nej	33	44
I alt	75	100

Note: I alt 75 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de 75 kommuner, der har anvendt en åben godkendelsesordning.

Tabel 3.6 Har kommunen en hovedleverandør i forbindelse med udbud, hvor kommunen står uden for udbud?

	Antal	Procent
Ja, en privat leverandører er hovedleverandør	5	20
Ja, kommunen er selv hovedleverandør	5	20
Nej	15	60
I alt	25	100

Note: I alt 25 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de 25 kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud.

¹² Én kommune har anvendt en begrænset godkendelsesordning og tre kommuner har anvendt udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud. Da der er tale om få besvarelser for begge ordninger afrapporteres tallene ikke i nærværende kapitel. Her henvises der til tabelsamlingen bilag 3.

Tabel 3.7 Har kommunen en hovedleverandør i forbindelse med udbud under en godkendelsesordning?

	Antal	Procent
Ja, en privat leverandører er hovedleverandør	7	54
Ja, kommunen er selv hovedleverandør	2	15
Nej	4	31
I alt	13	100

Note: I alt 13 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der har anvendt udbud under en godkendelsesordning.

Tabel 3.8 Har kommunen en hovedleverandør i forbindelse med udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud?

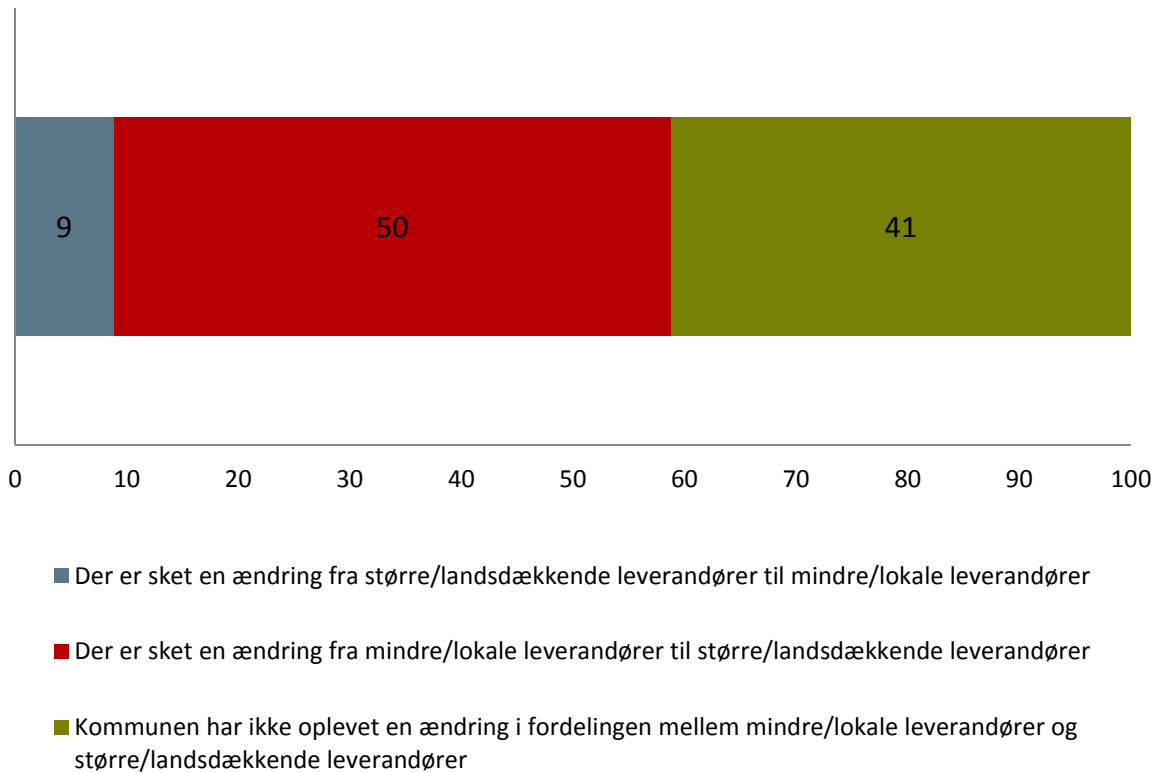
	Antal	Procent
Ja, en privat leverandører er hovedleverandør	4	50
Ja, kommunen er selv hovedleverandør	0	0
Nej	4	50
I alt	8	100

Note: I alt 8 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de otte kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud.

3.2 Udviklingen i antal mindre/lokale leverandører og større/landsdækkende leverandører

I alt 34 kommuner har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler: fritvalgsbeviser, begrænset godkendelsesordning eller udbud, hvor kommunen står uden for. Halvdelen af de 34 kommuner oplyser, at der er sket en ændring fra mindre/lokale leverandører til større/landsdækkende leverandører. Lidt færre kommuner, svarende til 14 kommuner (41 procent), har ikke oplevet en ændring i fordelingen mellem mindre/lokale leverandører og større/landsdækkende leverandører. De færrest kommuner, i alt tre kommuner (9 procent), har oplevet en ændring fra større/landsdækkende leverandører til mindre/lokale leverandører, se figur 3.1.

Figur 3.1 I hvilket omfang har kommunen oplevet en ændring i fordelingen mellem mindre/lokale leverandører og større/landsdækkende leverandører i forbindelse med, at kommunen har benyttet de nye muligheder i de ændrede regler (Procent)



Note: I alt 34 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de 34 kommuner, der har svaret, at de har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler: fritvalgsbeviser, begrænset godkendelsesordning eller udbud, hvor kommunen står uden for

Blandt de kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, oplyser 65 procent, at reglerne efter 1. april 2013 i nogen grad eller i høj grad har bidraget til en udvikling mod færre og større leverandører sammenlignet med 40 procent blandt de kommuner, der *ikke* har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, se tabel 3.9.

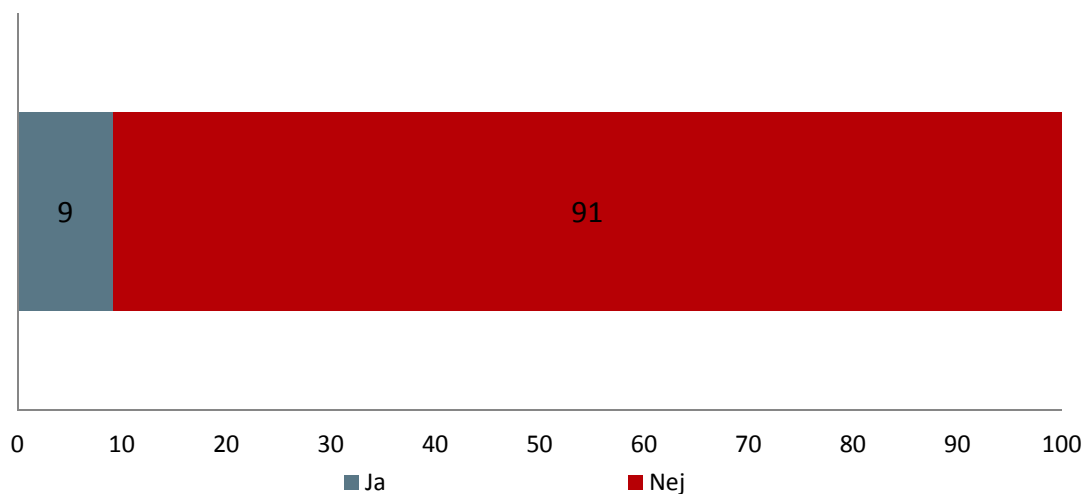
Tabel 3.9 I hvilken udstrækning er det kommunens vurdering, at reglerne efter 1. april 2013 for tilvejebringelse af frit valg samlet set har bidraget til en udvikling mod færre og større leverandører i kommunen (procent)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	41	24	15	21
Kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	23	17	19	41

Note: 34 kommuner har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, det vil sige, muligheden for at anvende en begrænset godkendelsesordning, udbud, hvor kommunen står uden for udbud og fritvalgsbeviser. 64 kommuner har ikke anvendt de nye muligheder i de ændrede regler.

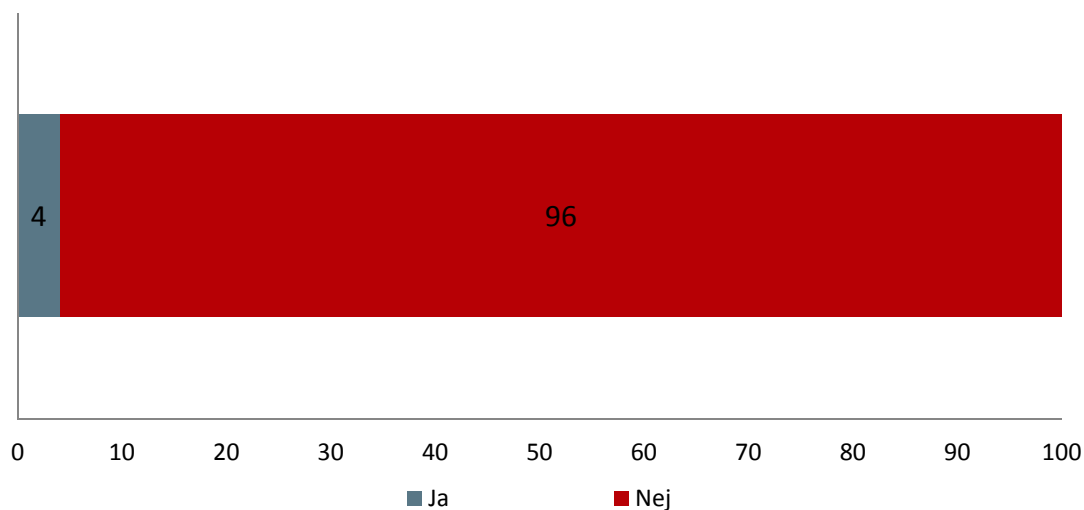
Det er forholdsmæssigt få kommuner ud af de 98 kommuner, der har erfaret, at lokale/mindre leverandører går sammen om at afgive tilbud eller at større virksomheder går sammen med en lokal/mindre virksomhed om at afgive tilbud. Ni procent af kommunerne har således erfaringer med at lokale/mindre leverandører går sammen om at afgive tilbud. Fire procent af kommunerne har erfaringer med at større virksomheder går sammen med en lokal/mindre virksomhed om at afgive tilbud, *se figur 3.2 og 3.3*.

Figur 3.2 Har kommunen oplevet, at lokale/mindre leverandører er gået sammen om at afgive tilbud? (Procent)



Note: I alt 98 kommuner har svaret på spørgsmålet.

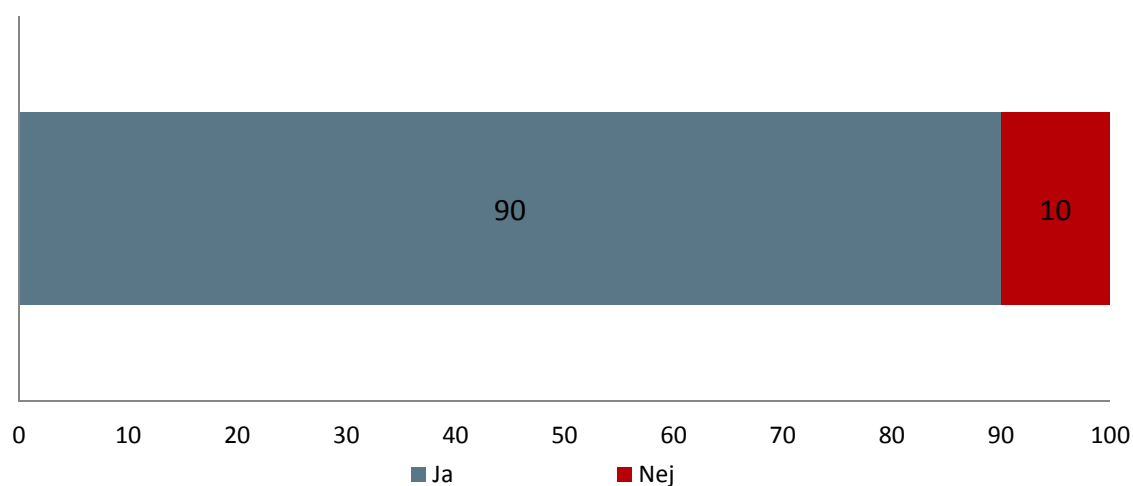
Figur 3.3 Har kommunen oplevet at større virksomheder er gået sammen med en lokal/mindre virksomhed om at afgive tilbud? (Procent)



Note: I alt 98 kommuner har svaret på spørgsmålet.

Ti kommuner er blevet bedt om at besvare, hvorvidt antallet af leverandører i kommunen er reduceret efter der er tilvejebragt udbud. Fælles for de ti kommuner er, at de ikke har anvendt udbud før reglerne om frit valg på hjemmehjælpsområdet blev ændret, men på tidspunktet for undersøgelsen har anvendt én eller flere af de fire ordninger for udbud, som undersøgelsen afdækker. Ni af kommunerne har erfaret, at antallet af leverandører i kommune er reduceret efter udbud blev taget i brug, se figur 3.4.

Figur 3.4 Er antallet af leverandører i kommunen reduceret efter udbud blev taget i brug? (Procent)



Note: I alt 10 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der ikke anvendte bud før reglerne om frit valg på hjemmehjælpsområdet blev ændret den 1. april 2013, men som på tidspunktet for undersøgelsen har anvendt én eller flere af de fire ordninger for udbud, som undersøgelsen afdækker. Det samme spørgsmål er blevet stillet til de kommuner, der har anvendt en begrænset godkendelsesordning. Da der er tale om én besvarelse afrapporteres resultatet ikke i nærværende kapitel. Der henvises i stedet for til tabelsamlingen bilag 2.

Hovedparten af kommunerne oplyser, at antallet af leverandører enten er faldet eller er uændret særligt i forhold til udelukkende praktisk hjælp eller både praktisk hjælp og personlig pleje, se *tabel 3.10*.

Tabel 3.10 Er der sket ændringer i antallet af leverandører, der leverer følgende ydelser efter kommunen har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler for tilrettelæggelse af frit valg?

	Udelukkende personlig pleje	Udelukkende praktisk hjælp (Inklusiv tøjvask og indkøb)	Både personlig pleje og praktisk hjælp (Inklusiv tøjvask og indkøb)
Antal leverandører steget	0 (0)	1 (3)	1 (3)
Antal leverandører uændret	10 (29)	7 (21)	9 (26)
Antal leverandører faldet	10 (29)	20 (59)	20 (59)
Ikke relevant	14 (41)	6 (18)	4 (12)

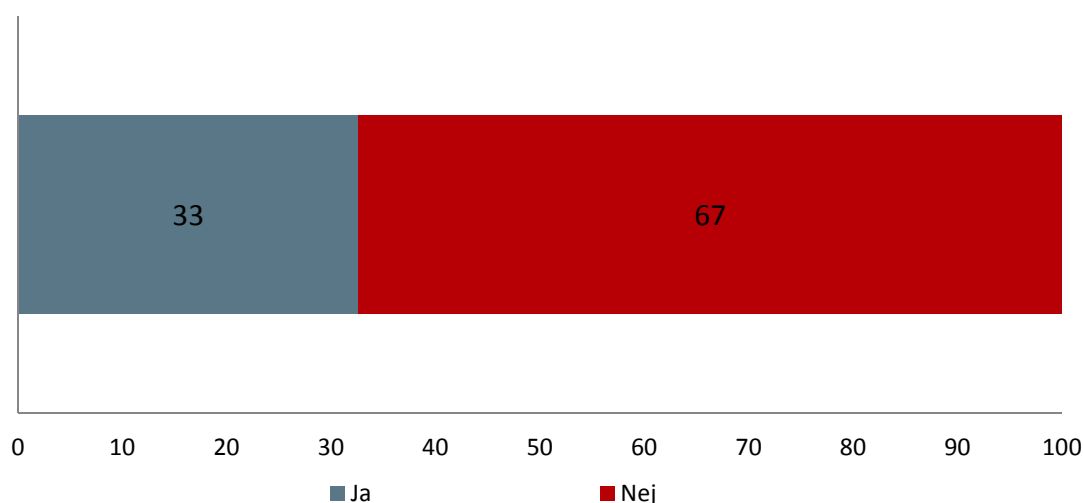
I alt

34

Note: I alt 34 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, det vil sige, mulighederne for at anvende en begrænset godkendelsesordning, udbud, hvor kommunen står uden for udbud og fritvalgsbeviser. Tabellen viser antal kommuner og procenter i parentes. Tallene i parentes angiver procenter, der er afrundede til hele tal og de summer derfor ikke til 100.

I forlængelse af spørgsmålet om, hvorvidt der er sket ændringer i antallet af leverandører, der blandt andet leverer personlig pleje, er samtlige kommuner blevet bedt om at besvare, hvorvidt kommunen generelt oplever, at der er barrierer for, at private leverandører byder ind på opgaver, der vedrører personlig pleje. Hertil svarer en tredjedel af kommunerne, at de oplever barrierer, se figur 3.5.

Figur 3.5 Oplever kommunen, at der er barrierer for, at private leverandører byder ind på opgaver, der vedrører personlig pleje? (Procent)



Note: I alt 98 kommuner har svaret på spørgsmålet.

Ifølge flere af interviewkommunerne kan det være en udfordring at finde frem til en lokal privat leverandør, der har kapacitet til at tilbyde personlig pleje døgnet rundt. Hertil nævner Svendborg Kommune:

"I løbet af årene har vi været i dialog med flere private leverandører, der kunne byde ind med personlig pleje. Udfordringen har været, at dække døgnet rundt. For de private leverandører kan det være en udfordring, at de har kapital til at starte op, indtil der er et tilstrækkeligt borgergrundlag" (Svendborg Kommune).

Svendborg Kommune har aktuelt godkendt én privat leverandør til personlig pleje.

Aalborg Kommune har ikke erfaringer med leverandører, der er gået sammen om at afgive tilbud. Som udgangspunkt handler det om – ifølge Aalborg Kommune – at de private leverandører skal have kapacitet til at kunne efterleve kommunens krav om at løse mere og mere komplekse opgaver i tilknytning til hjemmehjælpsområdet:

"Vi har mest set mindre og mellemstore leverandører, der er blevet opkøbt. Det kommer vi også til at se mere til i fremtiden. Der har været lidt forskellige bølger af den slags de sidste tre år. Vi tror ikke, at det nytter noget, at eksempelvis tre mindre leverandører slutter sig sammen. De er stadig nødt til at komme med et bud, som opfylder de mange og til dels komplekse betingelser, som er beskrevet i udbudsmaterialet" (Aalborg Kommune).

3.3 KORA: Analyse af forventet antal private leverandører

3.3.1 Forventet antal private leverandører

På baggrund af kommunernes udbud af hjemmeplejeydelser er det undersøgt, hvor mange private leverandører kommunerne forventer at indgå kontrakt med. Det forventede antal leverandører fremgår af 26 ud af de 31 udbud.

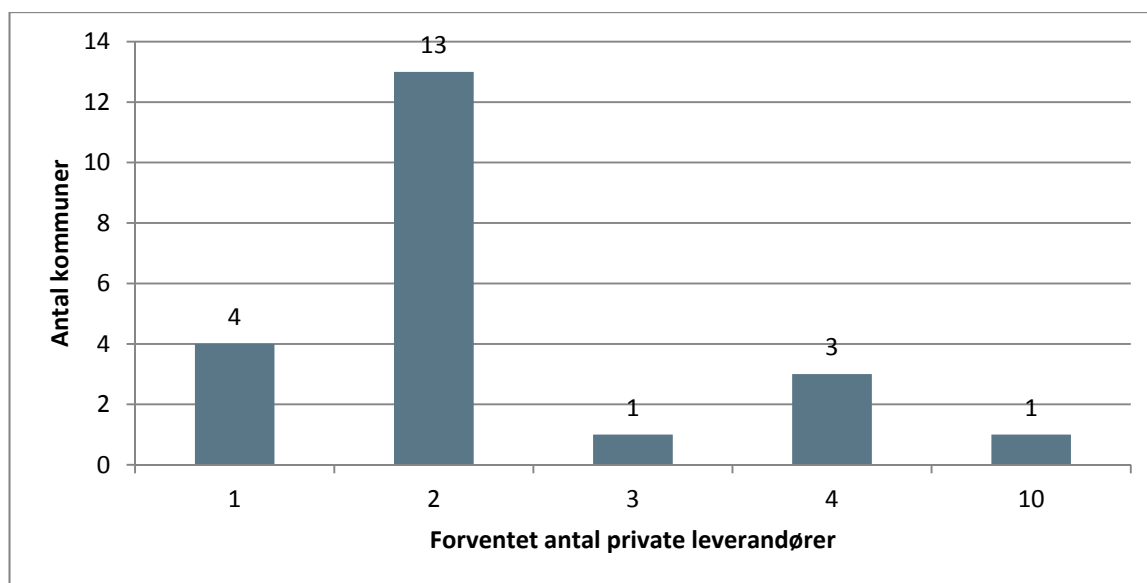
Hovedparten af kommunerne forventer at indgå kontrakt med to private leverandører. En enkelt kommune har opdelt sit udbud af hjemmeplejeydelser i fem geografiske delområder, og kommunen ønsker at indgå kontrakt med to private leverandører inden for hvert delområde. Potentielt set kan kommunen således indgå kontrakt med ti forskellige leverandører. I praksis vil der antageligvis være stor sandsynlighed for, at de samme leverandører vælges for flere af distrikterne, hvorfor forventningen om kontraktindgåelse med ti leverandører næppe er retvisende. Da datamaterialet bygger på kommunernes udbudsmateriale og ikke systematisk omfatter de indgåede kontrakter med de private leverandører, er det ikke muligt at undersøge det reelle antal leverandører, kommunerne har indgået kontrakt med.

Figur 3.6 viser fordelingen over det i udbudsmaterialet forventede antal private leverandører af personlig pleje og/eller praktisk hjælp i forhold til kommuner. Fokus er rettet mod udbud af personlig pleje og/eller praktisk hjælp. Hermed indgår de tre kommuner, hvor udbuddene alene vedrører tøjvask og/eller indkøb, ikke i opgørelsen. I alt indgår dermed 22 kommuner i opgørelsen¹³.

Det fremgår af figur 3.6 at 13 af de 22 kommuner forventer at indgå kontrakt med to private leverandører. To private leverandører er dermed det antal leverandører, som ca. 60 procent af kommunerne forventer at indgå kontrakt med om levering af personlig pleje og/eller praktisk hjælp. Hertil kommer, at kommunen i disse tilfælde også selv er leverandør (jf. note til figur 3.6). Det typiske antal forventede leverandører (inklusive kommunen) i de kommuner, der har gennemført udbud af personlig pleje og/eller praktisk hjælp, er dermed tre.

¹³ Analysen er baseret på 26 udbudsmaterialer. Da én af de kommuner, der har indskrevet det forventede antal leverandører i udbudsmaterialet, har gennemført to udbud, repræsenterer de 26 udbud i alt 25 kommuner. Der er set bort fra 3 af de 25 kommuner, da udbuddene i disse tre kommuner alene vedrører tøjvask og/eller indkøb.

Figur 3.6 Fordeling over det i udbudsmaterialet forventede antal private leverandører af personlig pleje og/eller praktisk hjælp i forhold til kommuner



Note: Udbud i tre kommuner indgår ikke i figuren, da disse udbud alene vedrører tøjvask og/eller indkøb.

Note: 21 kommuner har udformet udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet og er derfor, udover de private leverandører, selv leverandør på den udbudte opgave. I opgørelsen indgår endvidere en kommune, der har gennemført udbud under en godkendelsesordning og hvor kommunen også fortsat er leverandør. Hvis de kommunale leverandører inkluderes i opgørelsen over det forventede antal leverandører, ser opgørelsen ud som følger: 4 kommuner forventer 2 leverandører, 13 kommuner forventer 3 leverandører, 1 kommune forventer 4 leverandører, 3 kommuner forventer 5 leverandører, mens en kommune potentielt forventer 11 leverandører.

Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser. For fem af de 31 udbud fremgår det forventede antal leverandører ikke.

Det gælder for alle 22 kommuner, der har udbudt personlig pleje og/eller praktisk hjælp og i udbudsmaterialerne har oplyst om det forventede antal private leverandører, at kommunen også selv er leverandør af den pågældende hjemmeplejeydelse (jf. note til figur 3.6). Det samlede antal forventede leverandører i hver af de 22 kommuner er hermed en højere end det antal private leverandører, der fremgår af figur 3.6.

4 Kvalitetsmæssige implikationer

Resumé

I spørgeskemaet er alle 98 kommuner blevet bedt om at oplyse, om de har skrevet kvalitetskrav, der relaterer sig til ni specifikke områder ind i det materiale, der ligger til grund for indgåelsen af samarbejdet med private leverandører.

Undersøgelsen viser, at hovedparten af kommunerne har skrevet syv af de ni områder ind i materialet. Områderne relaterer sig til kvalitetskrav om 1) medarbejdernes uddannelsesniveau, 2) opkobling til det kommunale omsorgssystem, 3) ensartet og systematisk dokumentation, 4) kvalitet i plejen, 5) oplysning af borgerne om eksempelvis personaleudskiftning, aflysninger og mulighed for ændring i tilrettelæggelsen af ydelser, 6) sikkerhedsstillelse og 7) minimere antallet af forskellige hjælpere i borgerens hjem. Mindre end halvdelen af kommunerne oplyser, at det har været nødvendigt at gribe ind over for de private leverandører i forhold til at efterleve kvalitetskravene.

Analysen fra KORA af kommunernes udbudsmateriale viser, at kommunerne især stiller krav om kvalitetssikring og sundhedsfaglig dokumentation, IT, personaleforhold (herunder krav til medarbejdernes uddannelsesniveau) samt leveringsbetingelser (herunder kontinuitet i antallet af medarbejdere i borgerens hjem).

Det er særligt de 37 kommuner, der har anvendt én eller flere former for udbud, der vurderer, at reglerne efter 1. april 2013 har bidraget til at øge kvaliteten i hjemmehjælpen sammenlignet med de 61 kommuner, der ikke har anvendt udbud. Heriblandt er det især de 25 kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud, der vurderer, at kvaliteten er øget.

Tilsvarende er det særligt de 34 kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, der vurderer, at de ændrede regler har bidraget til at øge kvaliteten i hjemmehjælpen sammenlignet med de 64 kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler. Igen er det særligt de 25 kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud, der vurderer, at kvaliteten er øget.

4.1 Kommunernes kvalitetskrav til leverandørerne

Kommunerne skal stille kvalitetskrav til de private leverandører. Kravene skal afspejle kommunernes kvalitetsstandarder. I forbindelse med at gennemføre undersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at oplyse, om de har skrevet ni specifikke områder i relation til kvalitetskrav ind i det materiale, der ligger til grund for indgåelsen af samarbejdet med leverandørerne.

Analyserne af kommunernes anvendelse af kvalitetskrav i relation til de ni områder er baseret på følgende kommunegrupperinger:

- Besvarelser fra samtlige 98 kommuner.
- Besvarelser fra de 34 kommuner, der har anvendt én eller flere af de nye muligheder i de ændrede regler. Det vil sige, udbud, hvor kommunen står uden for, begrænset godkendelsesordning og fritvalgsbeviser.
- Besvarelser fra de 37 kommuner, der har anvendt én eller flere former for udbud, som undersøgelsen afdækker. Det vil sige udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud, udbud, hvor kommunen står uden for udbud, udbud under en godkendelsesordning og udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud.

Hensigten med de forskellige analyser har været at påvise, hvorvidt der er forskel på de kommuner, der har anvendt/ikke anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, og hvorvidt der er forskel på de kommuner, der har anvendt/ikke anvendt udbud i forhold til anvendelsen af kvalitetskrav.

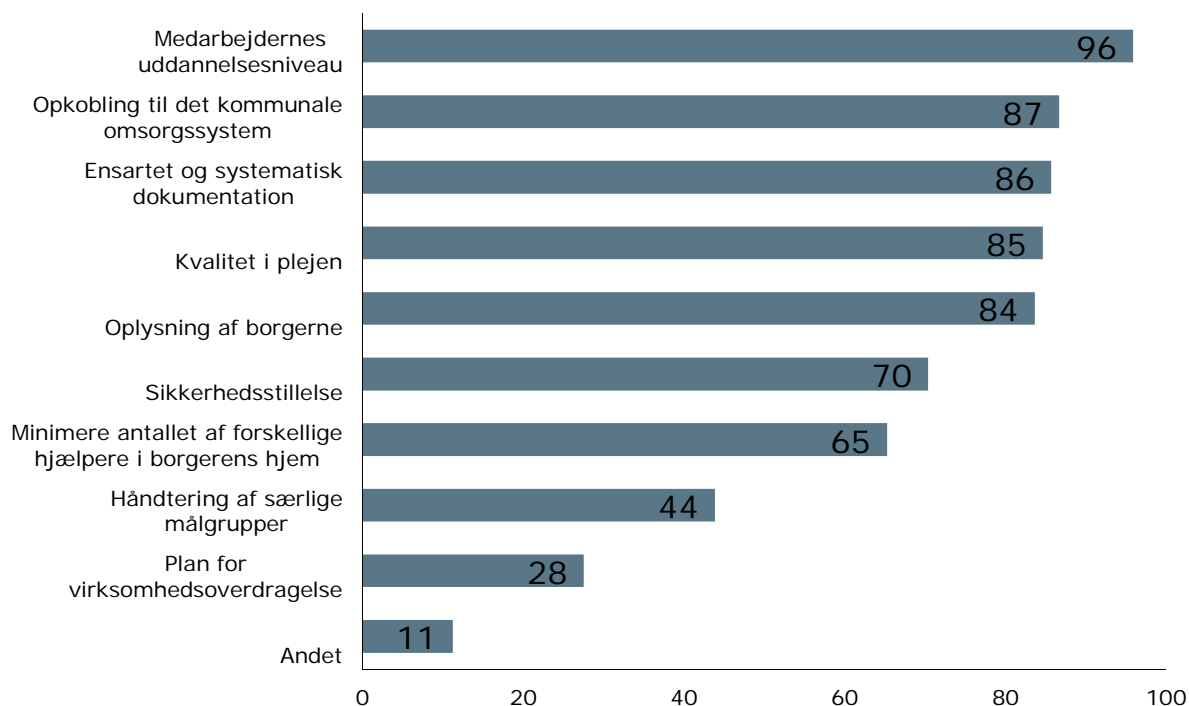
4.1.1 Anvendelse af kvalitetskrav i udbudsmaterialet blandt samtlige kommuner

Undersøgelsen viser, at hovedparten af de 98 kommuner har skrevet syv af de ni områder i relation til kvalitetskrav ind i det materiale, der ligger til grund for indgåelsen af samarbejdet med private leverandører. Det drejer sig om følgende syv områder:

- Medarbejdernes uddannelsesniveau (96 procent)
- Opkobling til det kommunale omsorgssystem (87 procent)
- Ensartet og systematisk dokumentation (86 procent)
- Kvalitet i plejen (fx klager, fejlmedicinering, registrering) (85 procent)
- Oplysning af borgerne om for eksempel personaleudskiftning, aflysninger og mulighed for ændring i tilrettelæggelsen af ydelser (84 procent)
- Sikkerhedsstillelse (70 procent)
- Minimere antallet af forskellige hjælpere i borgerens hjem (65 procent)

Se figur 4.1.

Figur 4.1 Har kommunen skrevet ét eller flere af følgende områder i relation til kvalitetskrav ind i det materiale, der ligger til grund for indgåelsen af samarbejdet med private leverandører? (Procent)



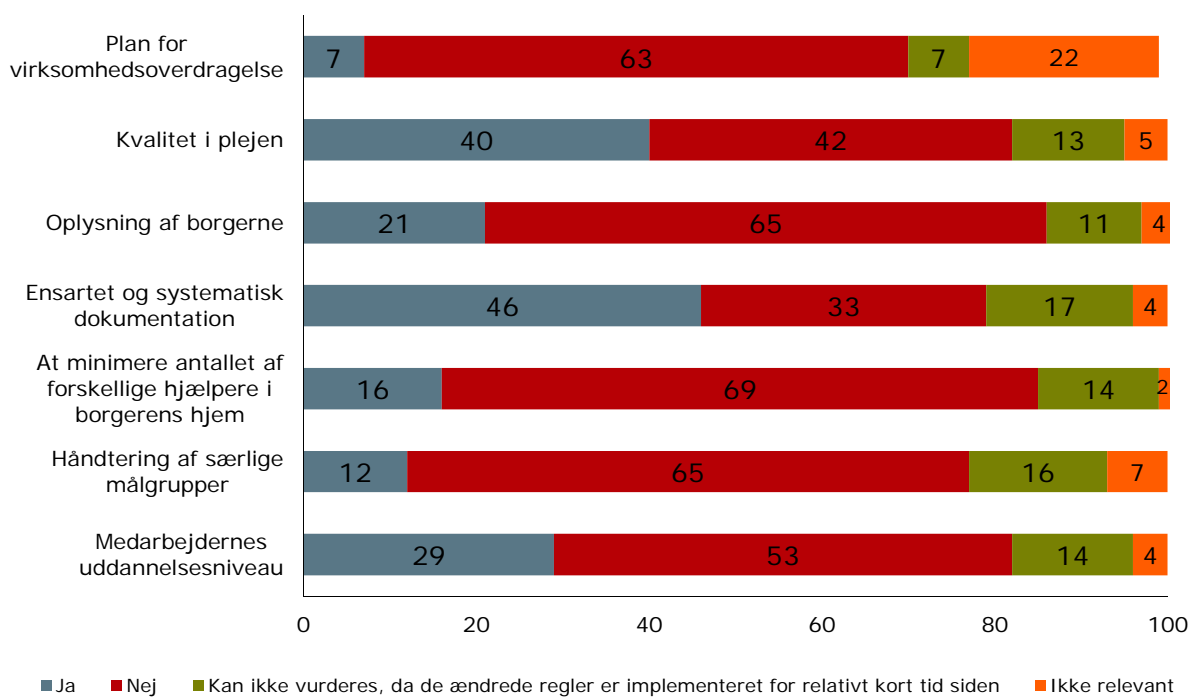
Note: I alt 98 kommuner har besvaret spørgsmålet.

Kommunerne har i forskelligt omfang vurderet, at det har været nødvendigt at gribe ind overfor de private leverandører i forhold til at efterleve kommunens kvalitetskrav. Det drejer sig især om kvalitetskrav, der relaterer sig følgende områder:

- Ensartet og systematisk dokumentation (46 procent)
- Kvalitet i plejen (eksempelvis klager, fejlmedicinering, registrering) (40 procent)
- Medarbejdernes uddannelsesniveaue (29 procent)
- Oplysning af borgerne om for eksempel personaleudskiftning, aflysninger og mulighed for ændring i tilrettelæggelsen af ydelser (21 procent)

Se figur 4.2.

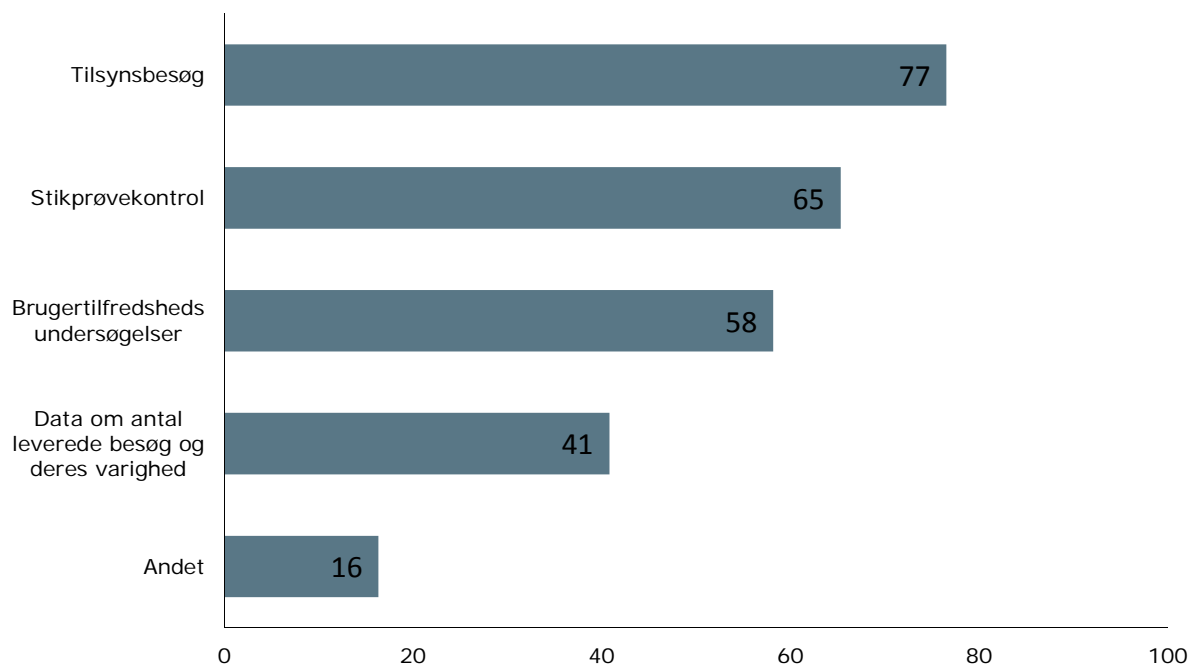
Figur 4.2 Har kommunen grebet ind overfor private leverandører under den/de ordning(er), som kommunen anvender i forhold til følgende områder? (Procent)



Note: I alt 98 kommuner har besvaret spørgsmålet.

Kommunerne benytter sig især af tilsynsbesøg (77 procent), stikprøvekontrol (65 procent) og brugertilfredshedsundersøgelser (58 procent) til at følge op på, at leverandørerne efterlever kommunens kvalitetskrav, se figur 4.3.

Figur 4.3 Hvordan følger kommunen op på, at leverandørerne lever op til de aftalte kvalitetskrav? (Procent)



Note: I alt 98 kommuner har besvaret spørgsmålet.

4.1.2 Kommunernes kvalitetskrav til leverandører i forbindelse med at anvende udbud

En analyse af de 37 kommuner, der har anvendt én eller flere former for udbud og de 61 kommuner, der ikke har anvendt udbud viser, at de to gruppers besvarelser er forholdsvis ens i forhold til, hvilke områder i relation til kvalitetskrav kommunerne har skrevet ind i materialet, der ligger til grund for indgåelsen af samarbejdet med private leverandører. Det samme gør sig gældende i forhold til kommunernes besvarelser om, hvilke områder kommunerne har set sig nødsaget til at gribe ind over for samt hvordan kommunerne følger op på, at leverandørerne lever op til kommunens kvalitetskrav.

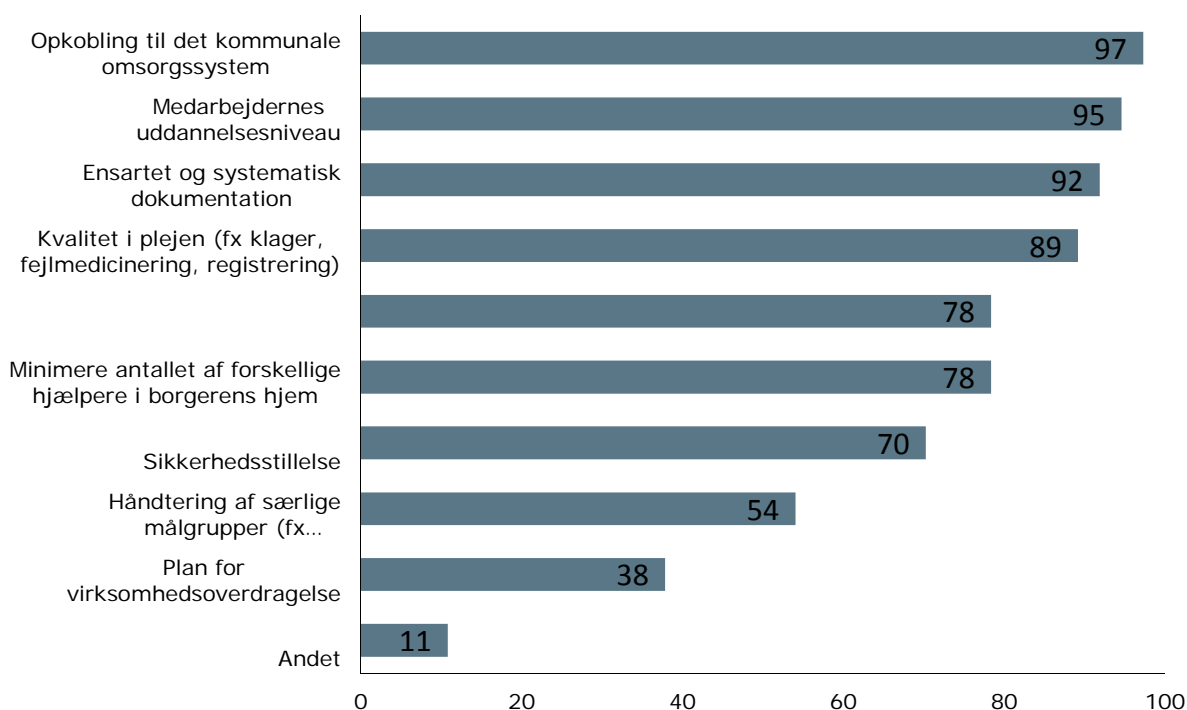
De 37 kommuner, der har anvendt én eller flere former for udbud, har især fokus på kvalitetskrav, der relaterer sig til følgende områder:

- Opkobling til det kommunale omsorgssystem (97 procent)
- Medarbejdernes uddannelsesniveau (95 procent)
- Ensartet og systematisk dokumentation (92 procent)
- Kvalitet i plejen (fx klager, fejlmedicinering, registrering) (89 procent)

- Oplysning af borgerne om for eksempel personaleudskiftning, aflysninger og mulighed for ændring i tilrettelæggelsen af ydelser (78 procent)
- Sikkerhedsstillelse (70 procent)

Se figur 4.4

Figur 4.4 Har kommunen skrevet ét eller flere af følgende områder i relation til kvalitetskrav ind i det materiale, der ligger til grund for indgåelsen af samarbejdet med private leverandører? (Procent)



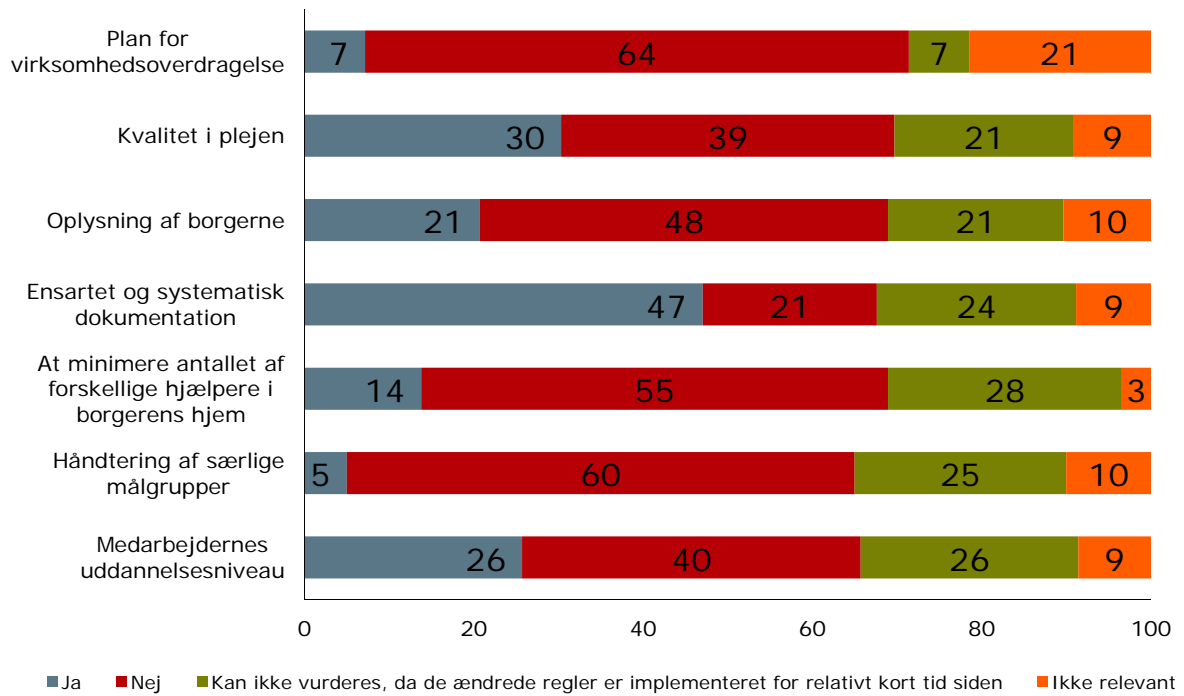
Figuren er baseret på besvarelser fra de 37 kommuner, der har anvendt én eller flere former for udbud.

De 37 kommuner har særligt grebet ind over for de private leverandører i forhold til følgende kvalitetskrav:

- Ensartet og systematisk dokumentation (47 procent)
- Kvalitet i plejen (eksempelvis klager, fejlmedicinering, registrering) (30 procent)
- Medarbejdernes uddannelsesniveau (26 procent)
- Oplysning af borgerne om for eksempel personaleudskiftning, aflysninger og mulighed for ændring i tilrettelæggelsen af ydelser (21 procent)

Se figur 4.5.

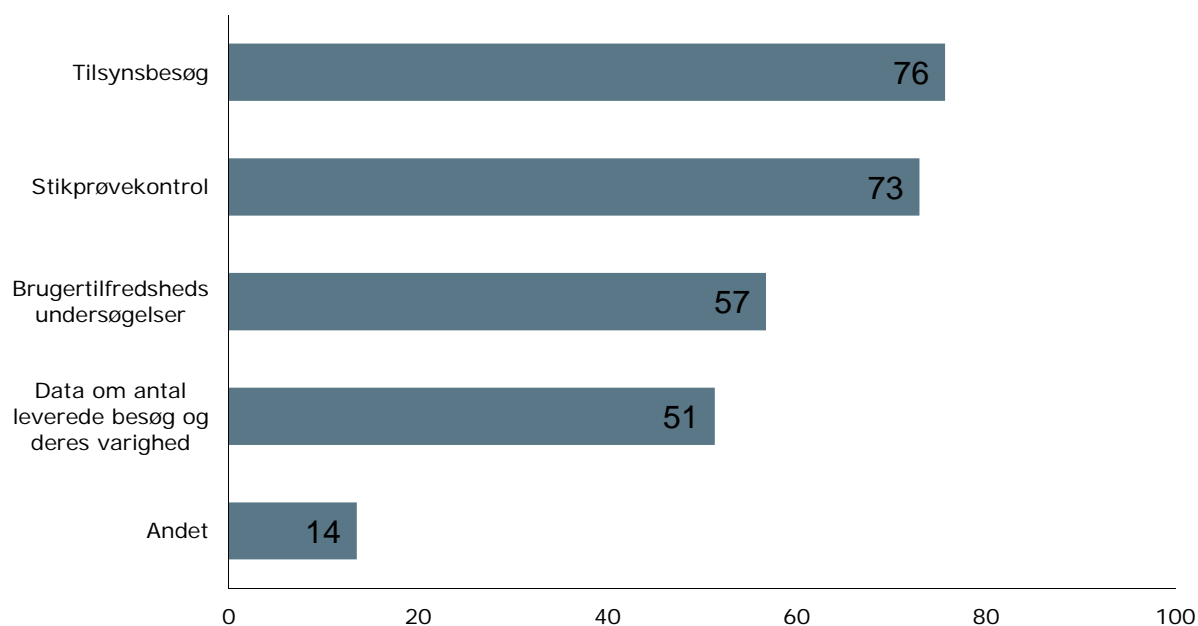
Figur 4.5 Har kommunen grebet ind overfor private leverandører under den/de ordning(er), som kommunen anvender i forhold til følgende områder? (Procent)



Note: Figuren er baseret på besvarelser fra de 37 kommuner, der har anvendt én eller flere former for udbud.

De 37 kommuner benytter sig især af tilsynsbesøg (76 procent), stikprøvekontrol (73 procent) og brugertilfredshedsundersøgelser (57 procent) til at følge op på, at leverandørerne efterlever de aftalte kvalitetskrav, se figur 4.6.

Figur 4.6 Hvordan følger kommunen op på, at leverandørerne lever op til de aftalte kvalitetskrav? (Procent)



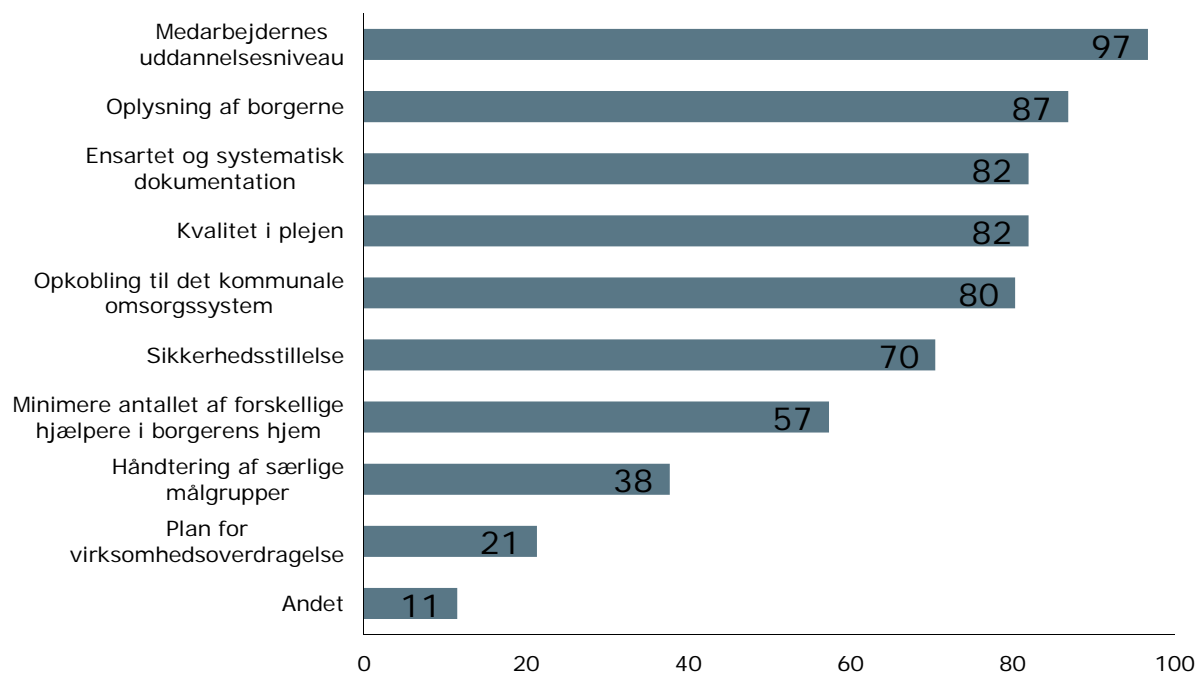
Note: Figuren er baseret på besvarelser fra de 37 kommuner, der har anvendt én eller flere former for udbud.

De 61 kommuner, der *ikke* har anvendt en eller flere former for udbud, har særlig fokus på følgende kvalitetskrav:

- Medarbejdernes uddannelsesniveau (97 procent)
- Opkobling til det kommunale omsorgssystem (80 procent)
- Ensartet og systematisk dokumentation (82 procent)
- Kvalitet i plejen (fx klager, fejlmedicinering, registrering) (82 procent)
- Oplysning af borgerne om for eksempel personaleudskiftning, aflysninger og mulighed for ændring i tilrettelæggelsen af ydelser (87 procent)
- Sikkerhedsstillelse (70 procent)

Se figur 4.7.

Figur 4.7 Har kommunen skrevet ét eller flere af følgende områder i relation til kvalitetskrav ind i det materiale, der ligger til grund for indgåelsen af samarbejdet med private leverandører? (Procent)



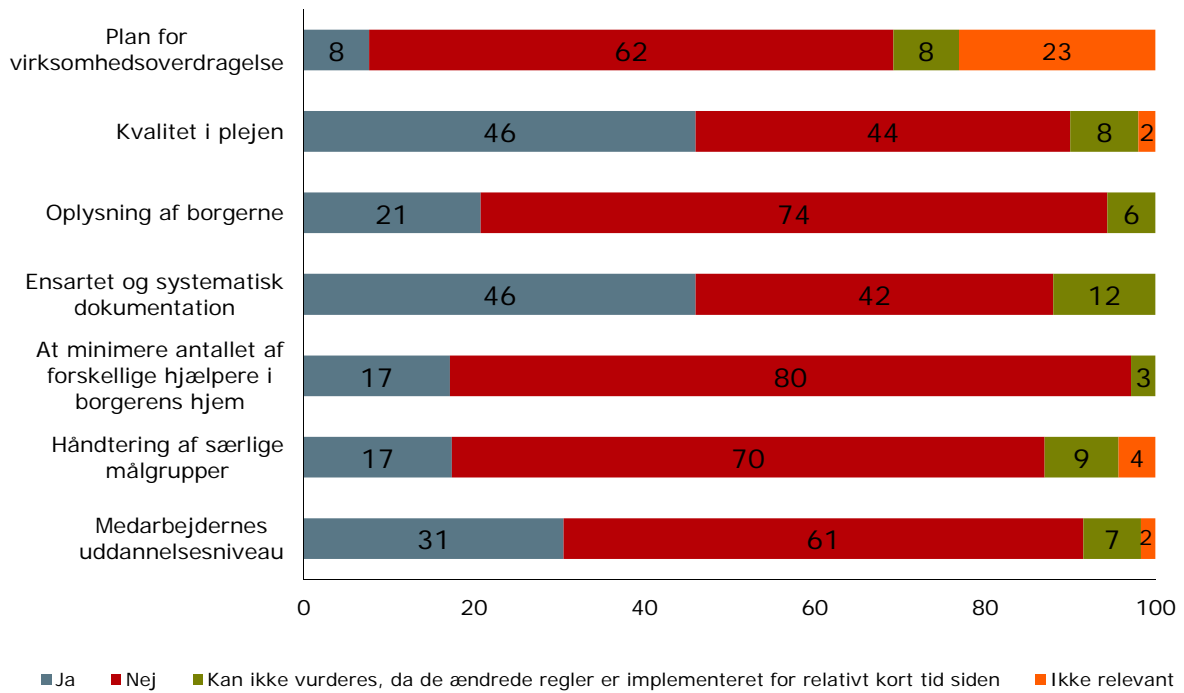
Note: Figuren er baseret på besvarelser fra de 61 kommuner, der ikke har anvendt udbud.

De 61 kommuner har særligt grebet ind over for de private leverandører i forhold til følgende kvalitetskrav:

- Ensartet og systematisk dokumentation (46 procent)
- Kvalitet i plejen (eksempelvis klager, fejlmedicinering, registrering) (46 procent)
- Medarbejdernes uddannelsesniveau (31 procent)
- Oplysning af borgerne om for eksempel personaleudskiftning, aflysninger og mulighed for ændring i tilrettelæggelsen af ydelser (21 procent)

Se figur 4.8.

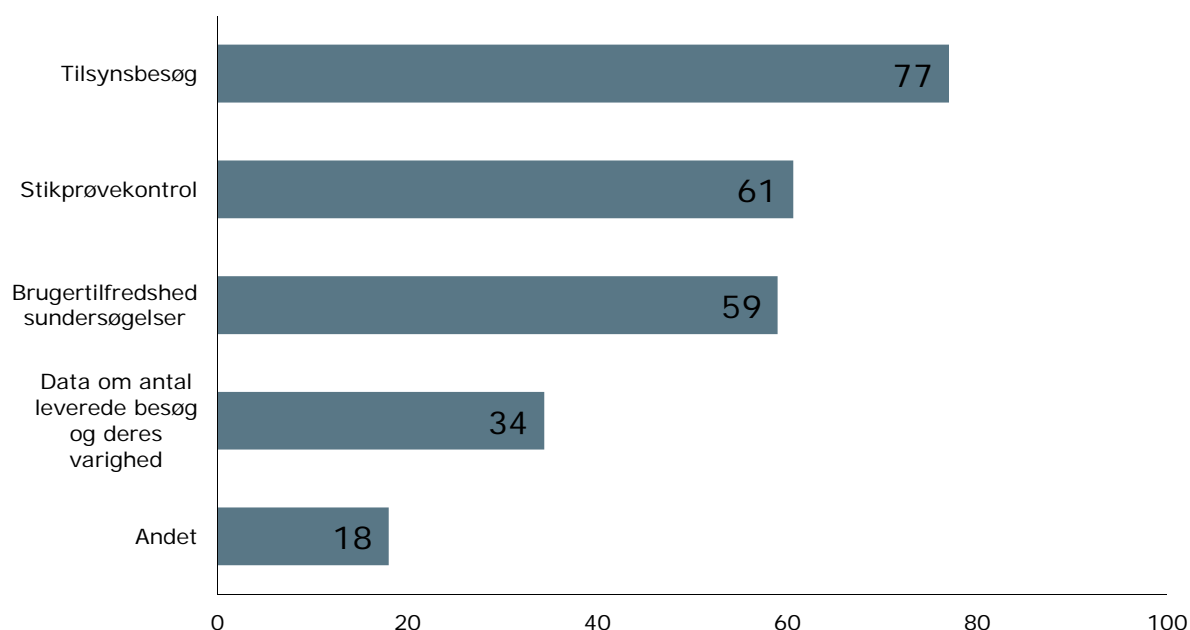
Figur 4.8 Har kommunen grebet ind overfor private leverandører under den/de ordning(er), som kommunen anvender i forhold til følgende områder? (Procent)



Note: Figuren er baseret på besvarelser fra de 61 kommuner, der ikke har anvendt udbud.

De 61 kommuner benytter sig især af tilsynsbesøg (77 procent), stikprøvekontrol (61 procent) og brugertilfredshedsundersøgelser (59 procent) til at følge op på, at leverandørerne efterlever de aftalte kvalitetskrav, se figur 4.9.

Figur 4.9 Hvordan følger kommunen op på, at leverandørerne lever op til de aftalte kvalitetskrav? (Procent)



Note: Figuren er baseret på besvarelser fra de 61 kommuner, der ikke har anvendt udbud.

4.1.3 Kommunernes vurdering af indvirkningen af reglerne på kvaliteten i hjemmehjælpen

Samtlige 98 kommuner er blevet bedt om at besvare, i hvilken udstrækning kommunen vurderer, at reglerne efter 1. april 2013 har bidraget til at øge kvaliteten i hjemmehjælpen. Blandt de 98 kommuner har 34 kommuner anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, mens 64 kommuner *ikke* har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler. De 64 kommuner har fået stillet spørgsmålet, idet det antages, at kommunerne på lige fod med de 34 kommuner, har vurderet potentialet i de nye muligheder i de ændrede regler, men har besluttet alligevel ikke at anvende de nye muligheder.

50 procent af de 34 kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, vurderer, at reglerne i nogen grad eller i høj grad har bidraget til at øge kvaliteten i hjemmehjælpen. Blandt de 64 kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, svarer dette til 42 procent, se *tabel 4.1*.

Tabel 4.1 I hvilken udtrækning er det kommunens vurdering, at reglerne efter 1. april 2013 for tilvejebringelse af frit valg samlet set har bidraget til at øge kvaliteten i hjemmehjælpen? (Procent)

	I høj grad (procent)	I nogen grad (procent)	I mindre grad (procent)	Slet ikke (procent)	I alt (antal)
Kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	9	41	29	21	34
Kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	8	34	31	27	64

Note: I alt 98 kommuner har besvaret spørgsmålet. Blandt de 98 kommuner oplyser 34 kommuner, at de har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler. 64 kommuner oplyser, at de ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler.

En tilsvarende analyse af kommunernes vurdering af indvirkningen af reglerne efter 1. april 2013 på kvaliteten i hjemmehjælpen er gennemført blandt de 37 kommuner, der har anvendt én eller flere af de udbudsordninger, som undersøgelsen afdækker sammenlignet med de 61 kommuner, der ikke har anvendt udbud.

62 procent af de 37 kommuner vurderer, at reglerne efter 1. april 2013 i nogen grad eller i høj grad har bidraget til at øge kvaliteten i hjemmehjælpen. Blandt de 61 kommuner, der ikke har anvendt udbud, svarer dette til 34 procent, se *tabel 4.2*.

Tabel 4.2 I hvilken udtrækning er det kommunens vurdering, at reglerne efter 1. april 2013 for tilvejebringelse af frit valg samlet set har bidraget til at øge kvaliteten i hjemmehjælpen? (Procent)

	I høj grad (procent)	I nogen grad (procent)	I mindre grad (procent)	Slet ikke (procent)	I alt (antal)
Kommuner, der har anvendt én eller flere former for udbud	16	46	27	11	37
Kommuner, der ikke har anvendt udbud	3	31	33	33	61

Note: I alt 98 kommuner har besvaret spørgsmålet. Blandt de 98 kommuner oplyser 37 kommuner, at de har anvendt én eller flere former for udbud. 61 kommuner har ikke anvendt udbud.

Det er særligt de kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud, der vurderer, at reglerne efter 1. april 2013 har bidraget til at øge kvaliteten i hjemmehjælpen. Det oplyser 60 procent af kommunerne i nogen grad eller i høj grad. 54 procent af kommunerne, der har anvendt udbud under en godkendelsesordning, oplyser dette i nogen grad eller i høj grad. Blandt de kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud, drejer det sig om 38 procent af kommunerne, se tabel 4.3¹⁴.

Tabel 4.3 I hvilken udtrækning er det kommunens vurdering, at reglerne efter 1. april 2013 for tilvejebringelse af frit valg samlet set har bidraget til at øge kvalitet i hjemmehjælpen?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Udbud, hvor kommunen står uden for udbud	3 (12)	12 (48)	8 (32)	2 (8)
Udbud under en godkendelsesordning	1 (8)	6 (46)	4 (31)	2 (15)
Udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud	1 (13)	2 (25)	3 (38)	2 (25)
Udbud, hvor kommunen har afgivet kontrolbud	1 (33)	0 (0)	1 (33)	1 (33)
I alt				37

Note: Tallene i tabel 5.3 er baseret på besvarelser fra de 37 kommuner, der enten har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for udbud (25 kommuner), udbud under en godkendelsesordning (13 kommuner), udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud (otte kommuner) og/eller udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud (3 kommuner). Tabellen viser antal kommuner og procenter i parentes.

4.2 Kommunernes overvejelser om kvalitet

I forbindelse med undersøgelsens interviewdel nævner kommunerne, at de har fokus på, at flere og flere i ældrepopulationen lever længere og hermed oftest får mere komplekse og specialiserede behov. Det skærper, ifølge interviewkommunerne, de kvalitetsmæssige krav til leverandører af hjemmehjælp – den kommunale såvel som de private.

For Aalborg Kommune har en af bevæggrundene for at vælge udbud, hvor kommunen står uden, været, at opnå et samarbejde med de private leverandører med henblik på at forbedre en række forhold på hjemmehjælpsområdet generelt. Dels i forhold til kvaliteten af ydelserne. Dels i forhold til at effektivisere hjemmeplejen:

”Vi havde en ide om, at vi kunne øge kvaliteten på området ved eksempelvis at få nogle store spillere med erfaringer fra andre steder. Måske også fra udlandet. Vi ville gerne lære noget af de nye store spillere. Og det kan vi godt se nu. Blandt andet er vi begyndt at tænke på en anden måde. Jeg kan

¹⁴ Kommuner, der har anvendt udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud, indgår ikke analyse, da der er tale om tre besvarelser.

tydeligt se, hvordan den kommunale leverandør skæver over til de private for at observere, hvordan de eksempelvis arbejder med personalepleje. Hvordan tilrettelægger de private hjemmehjælpsområdet, så det samtidig løber rundt? Hvad tænker lederne af virksomhederne? Hvordan styrer de fravær? Hvordan laver de vagtplaner? Det er nogle af de områder, som vi får indsigt i ved, at der netop er tale om et samarbejde baseret på en deling af viden og erfaringer. Det er en vekselvirkning, alle har gavn af" (Aalborg Kommune).

Erfaringsmæssigt er Aalborg Kommune af den opfattelse, at de større leverandører har flere faglige ressourcer og er mere omstillingsparate sammenlignet med de mindre lokale leverandører, når det drejer sig om at håndtere borgere med komplekse og specialiserede behov. Ifølge Aalborg Kommune kan det få den konsekvens, at det faglige forventningspres bliver for stort og at antallet af mindre lokale leverandører i fremtiden falder:

"Den hjælp som vi skal levere i dag bliver mere og mere specialiseret og kompleks. Dels så får vi nogle borgere, der har mere specialiserede behov end de havde tidligere. Det kan være borgere, der bliver udskrevet fra sygehuset, som har langt flere specielle behov end de havde for tre eller fire år siden. Det i sig selv gør, at der stilles større krav i dag til leverandørerne. Så er der hele bølgen med rehabilitering, som ligeledes skærper kravene til leverandørerne – faktisk mere end tidligere. Vi kan se, at de mindre leverandører begynder at blive forpustet – altså lidt generelt sagt. De skal kunne efterleve de mange krav. Før skulle de kort sagt "bare støvsuge". Det kan de ikke nøjes med mere. Nu skal de rehabilitere og træne med borgerne. Det stiller alt sammen nye krav til medarbejdernes og ikke mindst ledernes kompetencer. De større leverandører kan nemmere følge med, fordi de netop har nogle andre kapaciteter, de kan trække på. Det handler lige så meget om, at leverandørerne har en medarbejderstab, som har faglige ressourcer til at håndtere komplekse borgergrupper – og det er noget, som vi her fra kommunen stiller krav om, at de kan nærmest fra dag til dag" (Aalborg Kommune).

Fredericia Kommune stiller undervisning til rådighed for de private leverandører, så de kan følge det paradigmeskrifte kommunen har valgt med "Længst muligt i eget liv", herunder også at kunne håndtere borgere med mere komplekse og specialiserede behov. I Fredericia Kommune skal de tre private leverandører være i stand til at levere både personlig pleje og praktisk hjælp samt hjemmesygeplejeydelser, herunder eksempelvis medicinering og ernæring ved sonde. Kommunen forventer herved, at mindske antallet af forskellige medarbejdere i borgerens hjem. Det betyder også, ifølge kommunen, en bedre udnyttelse af personalet inden for hjemmehjælpen:

"Vi kan se det uhensigtsmæssige i, at man eksempelvis som borger har valgt en privat leverandør, men alligevel kommer kommunen kørende i forhold til at løse nogle andre opgaver. Med god faglig oplæring tror vi godt, at den medarbejder, der er i hjemmet i for vejen i forhold til personlig pleje, også kan varetage udvalgte hjemmesygeplejeydelser. Så det er af hensyn til borgerne – de vil helst have så få i hjemmet som muligt – det ved vi. Men det handler også om, at udnytte ressourcerne bedre samlet set, så der ikke kommer andre unødigt kørende for at levere enkeltydelser. I vores udbudsmateriale har vi også præciseret, at de private leverandører skal være indstillet på at påtage sig nye opgaver foruden personlig pleje og praktisk hjælp" (Fredericia Kommune).

I forlængelse af ovenstående, nævner Fredericia Kommune, at det også drejer sig om, at de private leverandører opnår den samme tilgang, indsigt og praksiserfaring som kommunen i forhold til indsætterne i "Længst muligt i eget liv", således at det sikres, at der er tale om en mere ensartet og korrekt indsats på tværs af den kommunale og de private leverandører på hjemmehjælpsområdet:

"At vi stiller os til rådighed og går i dialog med leverandørerne, betyder, at vi fra starten har mulighed for at få implementeret de politiske krav. Vores erfaring er, at det ikke er nok at sige: "Nu skal I gå ud og arbejde med træning". Det sker der ikke noget ved. Vi er nødt til at give følgeskab og give leverandørerne redskaber, så de ved, at der er nogen, der støtter op omkring dem. Det er vigtigt, at vi hele tiden vender tilbage og spørger: "Hvad er jeres problemer og udfordringer"? Det er også sagt i erkendelse af, at de private leverandører varetager ca. 18 procent af hjemmehjælpsområdet" (Fredericia Kommune).

I og med at de private leverandører også skal varetage dele af hjemmesygeplejen, har Fredericia Kommune en forventning om, at det vil føre til et tættere samarbejde mellem den kommunale hjemmesygepleje og de private leverandører:

"Det er også en måde at knytte vores private leverandører tættere sammen med især vores kommunale hjemmesygepleje" (Fredericia Kommune).

Fredericia Kommune stiller ligeledes krav til de private leverandører om at ansætte terapeuter, der kan varetage den rehabiliterende indsats:

"I kravsspecifikationerne har vi skrevet, hvad det betyder at arbejde rehabiliterende. Blandt andet at der ligger en plan og at der skal være tværfaglighed omkring borgerne. Leverandørerne skal have terapeuter at trække på, og de skal være en del af frontundervisningen og vejledningen til det øvrige personale og hos borgerne – på lige fod med den kommunale pleje" (Fredericia Kommune).

4.3 Overvejelser om kvalitet blandt de private leverandører

Ifølge den private leverandør Aleris Omsorg har reglerne efter 1. april 2013 haft betydning for kvaliteten i hjemmehjælpen, idet kommunerne har skærpet kravene til fagligheden blandt de private leverandører:

"Reglerne er både med til at skærpe konkurrencen og til at løfte kvaliteten. Kommunerne har langt mere fokus på, hvad de udbyder – altså, hvad vil de have og til hvilken pris. Så prisen spiller en væsentlig rolle, men vi oplever også, at reglerne direkte har været med til at løfte kvaliteten. Med reglerne stiller kommunerne nemlig højere krav – og det er særdeles positivt" (Privat leverandør, Aleris Omsorg).

Aleris Omsorg nævner ligeledes, at reglerne efter 1. april 2013 har haft betydning for størrelsen på borgergrundlaget for de private leverandører og at det har haft en afsmittende effekt på den faglige kapacitet:

"Når der er en vis volumen i forhold til borgergrundlaget, så er det også muligt for os at have flere forskellige faggrupper repræsenteret – og det har betydning for den samlede kvalitet i ydelserne" (Privat leverandør, Aleris Omsorg).

For Aleris Omsorg har det ikke været en udfordring at efterleve kommunernes krav om at håndtere borgere med komplekse og specialiserede behov. Det kan til gengæld, ifølge Aleris Omsorg, være en udfordring for mindre lokale leverandører:

"Det er sådan, vores praksis har været i mange år. Vi har et ISO-certificeret kvalitetssystem, hvilket betyder, at vi har klare procedurer for, hvordan alle de sundhedsfaglige opgaver skal håndteres. Det er det, der kan virke voldsomt for de små leverandører, som måske kun har praktisk hjælp. Pludselig skal de forholde sig til, hvordan de vil håndtere situationer med medicinering. Det har vi i forvejen et kvalitetskoncept for. For os er det også de mere komplekse opgaver, som er interessante at byde ind på" (Privat leverandør, Aleris Omsorg).

Ifølge den private leverandør Kærkommen er det kun positivt, at kommunerne har skærpet fokus på kravene til kvaliteten i hjemmehjælpen:

"Ja, det er rigtigt godt. For der er alt for mange virksomheder i den her branche, der kører med en alt for ringe kvalitet. Det skader branchen. Jeg synes, det er helt okay, at kommunerne er hårde med deres kvalitetskrav, når de laver udbud" (Privat leverandør, Kærkommen).

4.4 KORA: Analyse af kommunernes krav til kvalitet

4.4.1 Kvalitetskrav

De 31 udbudsmaterialer indeholder mange specificerede og detaljerede kvalitetskrav. Som eksempel kan nævnes Københavns Kommunes udbudsmateriale, som indeholder 57 forskellige kvalitetskrav, herunder krav om sproglige færdigheder, brug af miljøvenlige rengøringsmidler, krav om fast hjælper samt deltagelse i møder med Bruger- og Ældreråd.

For at danne et overblik over de forskellige typer af kvalitetskrav, er der på baggrund af samtlige udbud foretaget en kategorisering af de forskellige kvalitetskrav opstillet i udbuddene. I tabel 4.4 nedenfor vises disse syv overordnede kategorier af kvalitetskrav og antallet af udbud, hvori de indgår.

I 100 procent af udbuddene stiller kommunerne krav om kvalitetssikring og sundhedsfaglig dokumentation. Tilsvarende stilles der i 87 procent af udbuddene krav til It, herunder at leverandøren skal opkobles til det kommunale omsorgssystem.

Et andet krav, der i høj grad går igen i udbuddene, er personaleforhold. Der er stor forskel på detaljeringsgraden i dette kvalitetskrav, men når der stilles krav til personaleforhold, så vedrører det oftest krav til, at medarbejderne hos de private leverandører er uddannet inden for en sundhedsfaglig uddannelse på niveau med social- og sundhedshjælper/assistent/plejehjemsassistent, samt krav i forhold til, hvor stor en andel af medarbejderne, der er ufaglærte og typen af opgaver, der må varetages af ufaglært personale. Derudover stilles der ofte krav om, at leverandørerne skal stille elevpladser til rådighed. Kravet afhænger dog typisk af, hvor stor en andel af kommunens borgere, leverandøren leverer hjemmeplejeydelser til.

I ca. 77 procent af udbuddene opstilles der specifikke krav til leveringsbetingelser. Dette kommer oftest til udtryk ved, at der i kravspecifikationen lægges vægt på, at antallet af medarbejdere hos borgeren minimeres, således at det så vidt muligt er de samme medarbejdere, der kommer i borgerens hjem. I 39 procent af udbuddene stilles der krav til information af borgerne, mens der i en mindre andel er krav om økonomisk og finansiel formåen og kompetencekrav. Det sidste kan eksempelvis være håndtering af borgere med handicap eller borgere, der har særlige behov på grund af sygdom.

Tabel 4.4 Anvendte kategorier for kvalitet i kommunernes udbud af hjemmeplejeydelser

Kategorier for kvalitetskrav	Antal udbud	Andel udbud
Kvalitetssikring og sundhedsfaglig dokumentation	31	100
It	27	87
Personaleforhold	26	84
Leveringsbetingelser	24	77
Information til borgere	12	39
Økonomisk og finansiel formåen	10	32
Kompetencekrav	4	13

Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser

4.4.2 Opfølgning på kvalitet

Kommunerne anvender mange forskellige metoder til at føre tilsyn og til at følge op på de opstillede kvalitetskrav og som oftest anvender den enkelte kommune flere forskellige opfølgingsmetoder. Generelt fremgår det af udbuddene, at grundlaget for tilsynet er ordregivers kvalitetsstandarder, kravspecifikation samt retningslinjer fra Sundhedsstyrelsen.

Tabel 4.5 viser, hvilke metoder kommunerne ifølge udbudsmaterialerne benytter sig af til at følge op på kvaliteten af de leverede ydelser, samt hvor udbredt den enkelte opfølgingsmetode er.

Tabel 4.5 Kommunernes metoder til kvalitetsopfølgning

Opfølgning på kvalitetskrav	Antal udbud	Andel udbud (pct.)
Brugerundersøgelser	17	55
Stikprøvekontrol	13	42
Klagesager	10	32
Uanmeldte besøg	7	23
Revisitationer	5	16
Journaltilsyn	4	13
Kontrol af fakturering	4	13
Interviews	2	6
Kontrol af oplysninger i samarbejdsbog eller omsorgssystem	2	6
Egenkontrol	2	6
Opfølgning på utilsigtede hændelser	2	6
Dialogmøder	1	3
Sammenlignende analyser af leverandørerne	1	3

Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser

5 Innovation og udvikling

Resumé

56 procent af de 98 kommuner stiller krav til leverandørerne om at indgå i et samarbejde om innovation og udvikling med kommunen på hjemmehjælpsområdet. Blandt hovedparten af kommunerne er kravet til leverandørerne om at indgå i et samarbejde om innovation og udvikling skrevet ind i kommunens kravsspecifikationer. Kommunernes samarbejde med de private leverandører drejer sig især om hverdagsrehabilitering, velfærdsteknologi, forebyggelse af indlæggelser samt integration mellem personlig pleje og hjemmesygepleje.

Analysen fra KORA af kommunernes udbudsmateriale viser, at der i 61 procent af udbuddene stilles krav om, at de private leverandører skal arbejde med udvikling og innovation. I henholdsvis 42 og 35 procent af udbuddene har kommunerne opstillet krav om leverandørernes deltagelse i udviklingstiltag og projektarbejde generelt.

Blandt de 34 kommuner, der har anvendt de nye muligheder i ændrede regler, stiller 74 procent krav til leverandørerne om at indgå i et samarbejde om innovation og udvikling med kommunen på hjemmehjælpsområdet. 47 procent af kommunerne, der *ikke* har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, oplyser dette.

Undersøgelsens interviewdel viser, at både kommuner og private leverandører har gode erfaringer med at indgå i et samarbejde om innovation og udvikling. Begge parter giver udtryk for, at samarbejdet bør foregå systematisk. Eksempelvis i form af et egentligt partnerskab eller et udviklingsforum.

Omkring en fjerdedel af kommunerne (22 kommuner) har taget initiativ til at tiltrække private leverandører i forbindelse med at tilvejebringe udbud. Det er især foregået via dialogmøder og samtaler med opfølgning. Ud af de 22 kommuner vurderer 19 kommuner, at initiativerne har medvirket til at skabe interesse blandt de private leverandører for at byde ind på opgaver.

5.1 Krav til leverandørerne om innovation og udvikling i samarbejdet

56 procent af de 98 kommuner stiller krav til de private leverandører om at indgå et samarbejde om innovation og udvikling med kommunen på hjemmehjælpsområdet, se *tabel 5.1*.

Tabel 5.1 Stiller kommunen krav til leverandører om at indgå i et samarbejde om innovation og udvikling med kommunen på hjemmehjælpsområdet?

	Antal	Procent
Ja	55	56
Nej	43	44
I alt	98	100

Note: I alt 98 kommuner har svaret på spørgsmålet.

Der er procentvis flere kommuner blandt de kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, der stiller krav om innovation og udvikling i samarbejdet på hjemmehjælpsområdet (74 procent) sammenlignet med de kommuner, der *ikke* har anvendt de nye muligheder (47 procent), se *tabel 5.2*.

Tabel 5.2 Stiller kommunen krav til leverandørerne om at indgå i et samarbejde om innovation og udvikling med kommunen på hjemmehjælpsområdet?

	Kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler		Kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ja	25	74	30	47
Nej	9	26	34	53
I alt	34	100	64	100

Note: I alt 98 kommuner har svaret på spørgsmålet. Tabellen er opdelt i de kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler (34 kommuner) og som ikke gør det (64 kommuner).

Blandt de 34 kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, oplyser 44 procent, at reglerne i nogen grad eller i høj grad har bidraget til at skabe innovation og udvikling hjemmehjælpsområdet. Det gør sig gældende for 35 procent af de kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, se *tabel 5.3*.

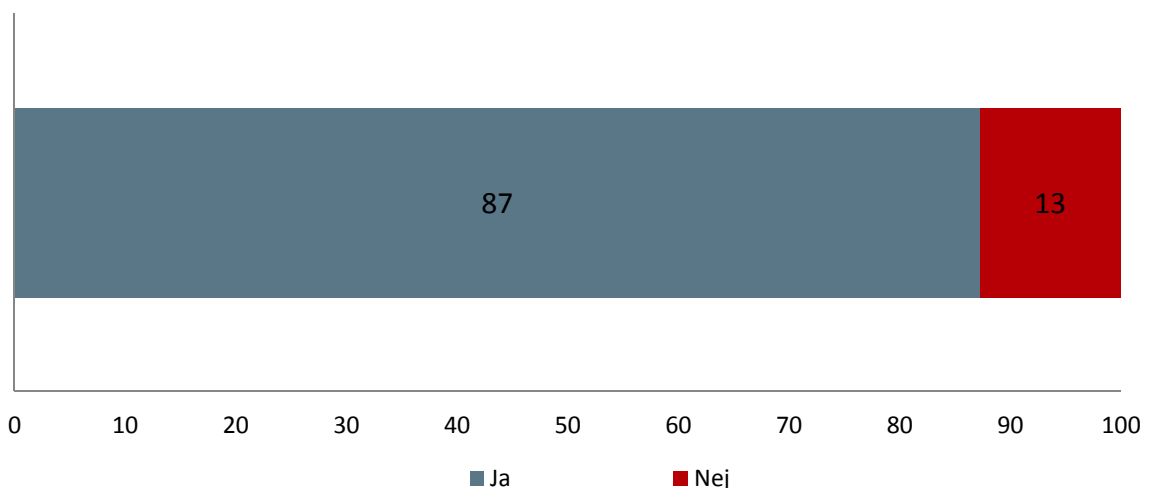
Tabel 5.3 I hvilken udstrækning er det kommunens vurdering, at reglerne efter 1. april 2013 for tilvejebringelse af frit valg samlet set har bidraget til at skabe innovation og udvikling i hjemmehjælpen (Procent)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	9	35	35	21
Kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	6	25	28	41

Note: I alt 98 kommuner har svaret på spørgsmålet. Tabellen er opdelt i de kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler (34 kommuner) og som ikke gør det (64 kommuner).

87 procent af de 55 kommuner, der stiller krav til de private leverandører om innovation og udvikling i samarbejdet med de private leverandører (uanset om de har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler), har skrevet kravet ind i kommunens kravsspecifikationer/godkendelsesmateriale, se figur 5.1.

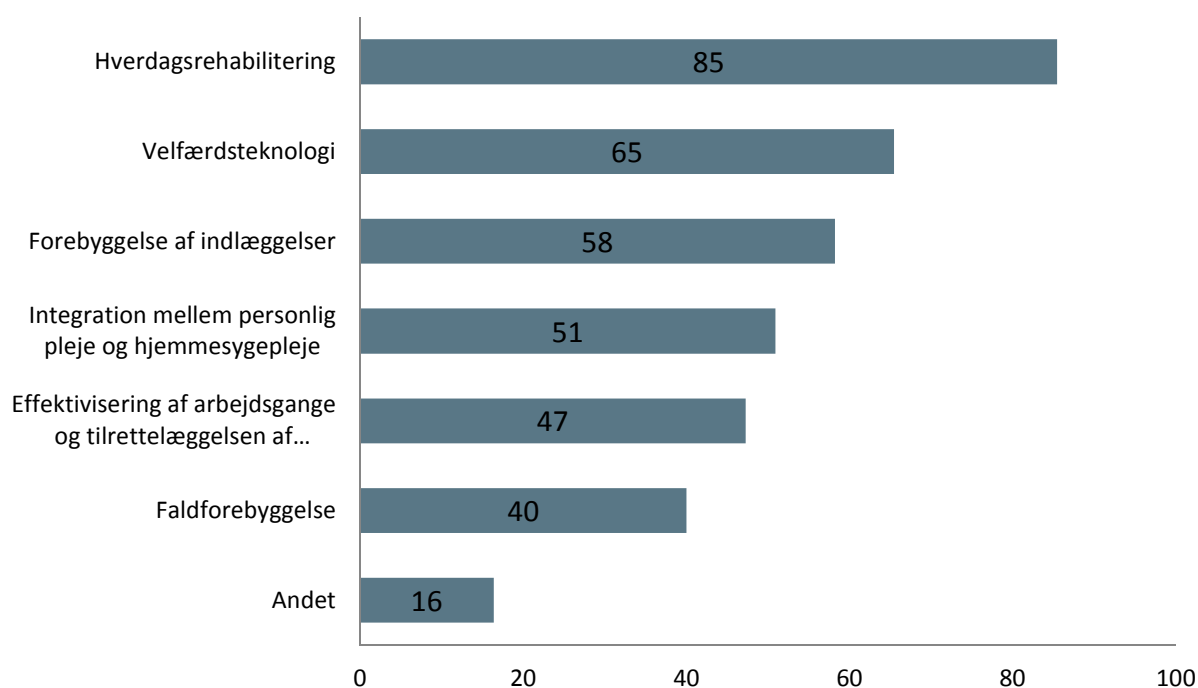
Figur 5.1 Er kravet til leverandørerne om at indgå i et samarbejde om innovation og udvikling skrevet ind i kommunens kravsspecifikationer/godkendelsesmateriale? (Procent)



Note: I alt 55 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der stiller krav til leverandørerne om at indgå i et samarbejde om innovation og udvikling med kommunen på hjemmehjælpsområdet, se tabel 6.1.

For flertallet af kommunerne omfatter samarbejdet om innovation og udvikling hverdagsrehabilitering. Det oplyser 85 procent af de 55 kommuner, der stiller krav til de private leverandører om innovation og udvikling i samarbejdet. Dernæst er det mest velfærdsteknologi (65 procent) og forebyggelse af indlæggelser (58 procent), som samarbejdet omfatter. I godt halvdelen af de 55 kommuner er samarbejdet omfattet af integration af personlig pleje og hjemmesygepleje, se figur 5.2.

Figur 5.2 Hvis ja, på hvilke områder? (Sæt gerne flere krydser) (Procent)

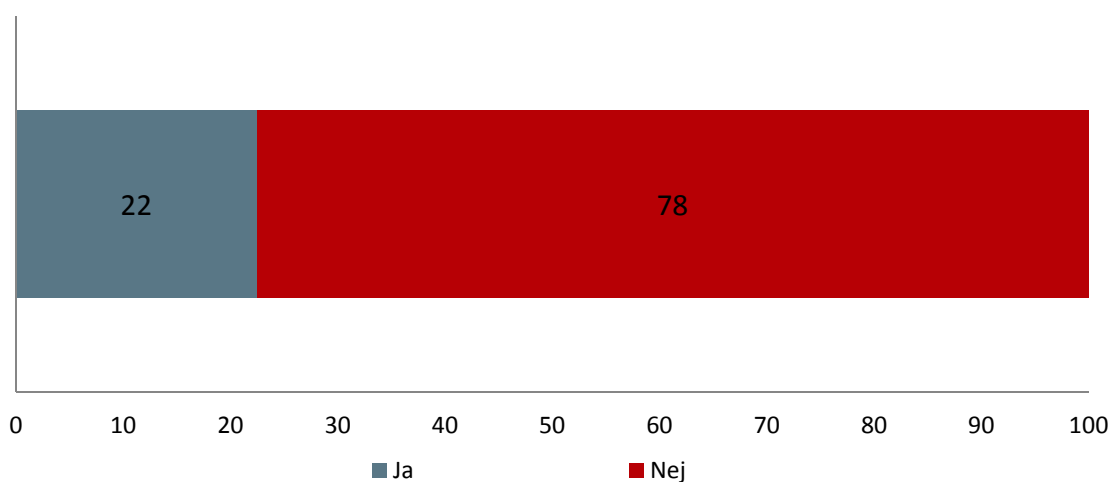


Note: I alt 55 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der stiller krav til leverandørerne om at indgå i et samarbejde om innovation og udvikling med kommunen på hjemmehjælpsområdet. Det har været muligt at vælge flere svarkategorier, derfor summer procenterne ikke til 100.

Note: Svarkategorien "effektivisering af arbejdsgange og tilrettelæggelse..." svarer til "effektivisering af arbejdsgange og tilrettelæggelse af hjemmeplejeopgaver".

5.1.1 Initiativer til at tiltrække leverandører

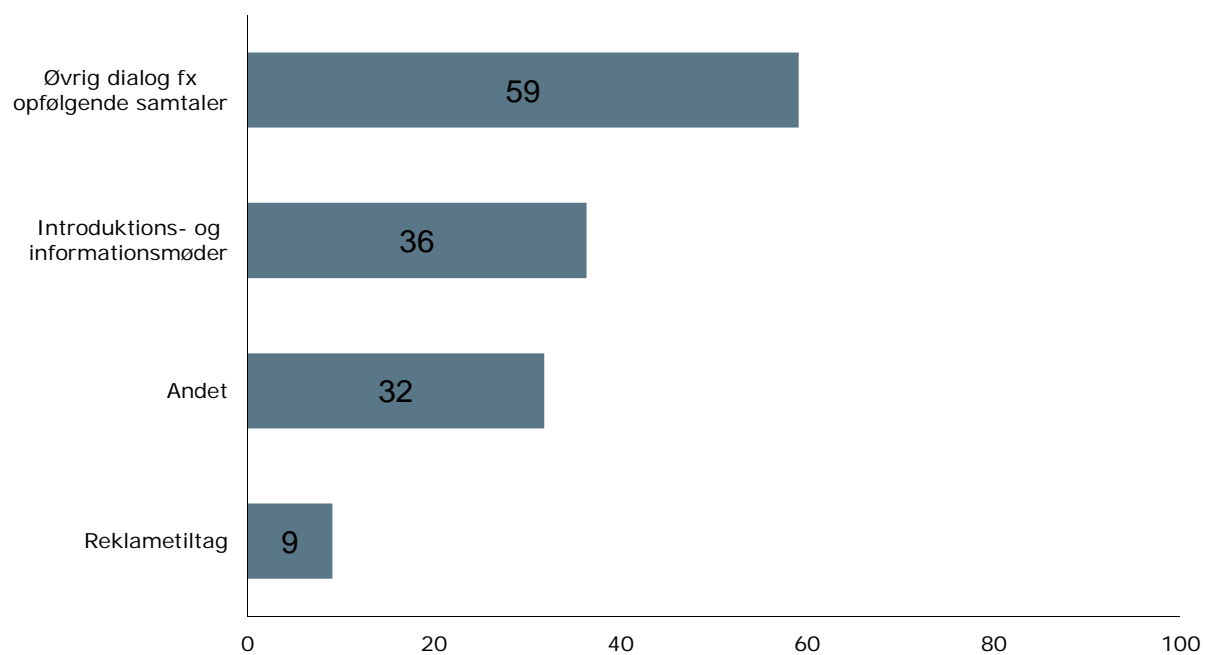
Hovedparten af kommunerne har ikke taget initiativ til at tiltrække private leverandører i forbindelse med frit valg på hjemmehjælpsområdet. Godt en femtedel af kommunerne har taget initiativ, se figur 5.3.

Figur 5.3 Har kommunen taget initiativer til at tiltrække private leverandører? (Procent)

Note: I alt 98 kommuner har svaret på spørgsmålet

Blandt de 22 kommuner, der har taget initiativ til at tiltrække private leverandører, oplyser 59 procent, svarende til 13 kommuner, at de har været i dialog med de private leverandører, eksempelvis i form af samtaler med opfølgning. Otte kommuner har afholdt introduktions- og informationsmøder med de private leverandører, se figur 5.4.

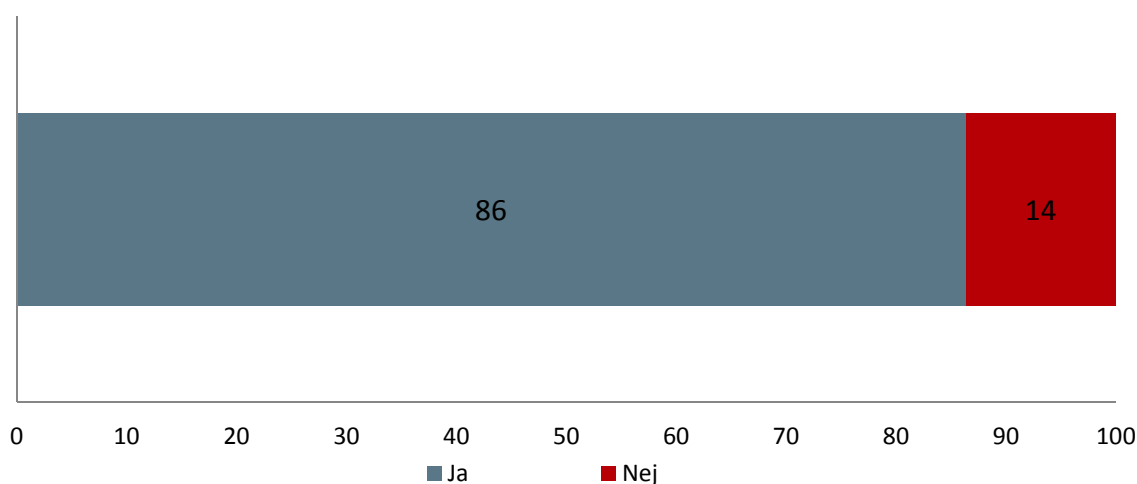
Figur 5.4 Hvis ja, hvilke initiativer har kommunen taget? (Sæt gerne flere krydser)
(Procent)



Note: I alt 22 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der har svaret, at de har taget initiativ til at tiltrække private leverandører.

86 procent af de 22 kommuner, der har taget initiativ til at tiltrække private leverandører, oplyser, at initiativerne har medvirket til at skabe interesse blandt de private leverandører i forhold til at byde ind på opgaver på hjemmehjælpsområdet, se figur 5.5.

Figur 5.5 Vurderer kommunen, at initiativerne har medvirket til at skabe interesse blandt de private leverandører i forhold til at byde ind på opgaver? (Procent)



Note: I alt 22 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der har svaret, at de har taget initiativ til at tiltrække private leverandører.

5.2 Initiativer til at øge innovation og udvikling i samarbejdet med de private leverandører

5.2.1 Årlige styregruppemøder med de private leverandører

I Furesø Kommune er det ikke nyt, at der er et tæt samarbejde med de private leverandører. Eksempelvis i forbindelse med de årlige styregruppemøder. For kommunen er det dog noget nyt, at der er indarbejdet et kraftigt incitament i samarbejdet med de private leverandører i forhold til at udvikle hjemmehjælpsområdet. Incitamentet har kommunen beskrevet i kravspecifikationerne i udbuddet. Det kommer tydeligt til udtryk i det daglige samarbejde:

"Vi har flere gange sagt til leverandørerne, at de meget gerne må stille krav til os. Vi vil gerne puffes lidt til. Vi skal udvikles – for det gør vi ikke nødvendigvis af os selv. Det var også derfor, at vi valgte to leverandører, der både havde potentiale og pondus til at skubbe til os. De henvender sig ofte til visitationen med ting, de kunne ønske sig mere, hvis der er noget, der kunne være anderledes eller hvis der er noget, der kunne være bedre. De samme erfaringer har vi på hjemmesygeplejeområdet, hvor der har været en tæt dialog om, hvad der virker for dem. Én ting er, at vi har en idé om, hvordan noget virker, noget andet er, at vi prøver noget af med leverandørerne, eksempelvis en ny model for systematisk tidlig opsporing. Hvis modellen virker, skal den også implementeres hos den kommunale leverandør" (Furesø Kommune).

5.2.2 Indgåelse af partnerskaber med de private leverandører

For Aleris Omsorg har det stor betydning for samarbejdet med en kommune, at der er indgået et såkaldt partnerskab, hvor de private leverandører sammen med kommunen kan drøfte forskellige temaer i tilknytning til hjemmehjælpsområdet. Møderne foregår systematisk med jævne mellemrum og tager afsæt i temaer om for eksempel hverdagsrehabilitering, demens og ernæring. Partnerskabet er en del af kontrakten med kommunen og hermed defineret på forhånd. Samlet set betyder partnerskabet, nævner Aleris Omsorg, at de private leverandører oplever, at de i højere grad er en del af kommunens hjemmepleje:

"Samarbejdet handler ikke kun om at levere ydelser. Med partnerskabet bliver vi involveret og vi er med til at træffe konkrete beslutninger. Det gælder også i forhold til beslutninger med betydning for det politiske niveau. For eksempel kan kommunen sige: "Nu peger det i retningen af, at politikerne ønsker at ændre serviceniveauet til, at der skal være rengøring hver fjerde uge. Hvad ser I som leverandører, at vi skal tænke med her i kommunen og administrationen?" På den måde er vi mere en medspiller." (Privat leverandør, Aleris Omsorg).

For Aalborg Kommune har reglerne efter 1. april 2013 ikke haft den store betydning for kommunens erfaringer med udvikling og innovation på hjemmehjælpsområdet, da disse udviklingstendenser allerede eksisterede. I forbindelse med at gennemføre udbuddet har kommunen forpligtet de private leverandører til at deltage i et udviklingsforum omkring innovation og udvikling. Et tilsvarende forum eksisterede også før, udbuddet blev taget i anvendelse, men i forbindelse med udbuddet er det blevet mere formaliseret.

Aalborg Kommune påpeger, at der kan være et misforhold i forhold til at de private leverandører skal arbejde med træning og hverdagsrehabilitering, da det kan være med til at gøre borgerne mere selvhjulpne i forhold deres behov for personlig pleje og praktisk hjælp. I denne sammenhæng kan et forum for udvikling være en platform for kommunen i forhold til at få formidlet til de private leverandører, at arbejdet med træning og hverdagsrehabilitering er områder, der skal prioriteres:

"Det har ikke gjort den store forskel. Der er så meget fart i den snebold i forvejen. Hvis reglerne (reglerne efter 1. april 2013) var kommet for tre år side, så kunne de måske have gjort en forskel" (Aalborg Kommune).

"Som en af betingelserne i udbudsmaterialet, skal de private leverandører deltage i et udviklingsforum omkring innovation og udvikling" (Aalborg Kommune).

"Der er ingen tvivl om, at det er super vigtigt, at få de private leverandører med i arbejdet om rehabilitering. Der er et misforhold i forhold til at bede de

private leverandører om at udføre en opgave, der basalt set tager brødet fra dem, hvis det lykkes for dem. Derfor er vi nødt til at få dem til at føle, at de er en del af opgaven, så de også kan se lyset. For der er ingen tvivl om, at jo mere succes vi får med rehabilitering, jo mindre er der at lave leverandørerne. Det er jo ikke det bedste incitament" (Aalborg Kommune).

I Fredericia Kommune er der lang tradition for at arbejde med innovation og udvikling på hjemmehjælpsområdet. Blandt andet med projektet "Længst muligt i eget liv". Derfor er der fra kommunens side en klar forventning til de private leverandører om, at de arbejder med udvikling og innovation og konkret kan efterleve de krav, der er specificeret i kravsspecifikationerne:

"Så hvis man er leverandør her i kommunen, så er man nødt til at følge med i den udvikling. Det er en fremtidssikring af kernevelfærden, og virker som en slags generel klausul. Vi er alle nødt til at følge med" (Fredericia Kommune).

Furesø Kommune har blandt andet fokus på hjemmesygepleje i forbindelse med at udvide opgaveporteføljen hos de private leverandører. Et andet område omfatter systematisk tidlig opsporing af svækkede borgere. På netop det område har de private leverandører været en stor inspirationskilde i forhold til at optimere kommunens indsats på området:

"Vi er altid gået efter at have tre ligeværdige leverandører – også i forhold til udviklingsarbejdet. Men vi må indrømme, at det er de private, der har førertrøjen på i forhold til implementering af den her model for tidlig opsporing. Det har været super inspirerende at se, hvordan de har taget udviklingsopgaven på sig. Holdningen er: "Hvilke muligheder giver udbuddet os som private leverandører sammen med kommunen, og hvad skal vi opnå de næste fire år indtil kontrakten udløber?" (Furesø Kommune).

"Formålet med at anvende udbud har været, at vi havde et håb og et ønske om, at få nogle private aktører, der havde noget pondus i form af viden og erfaringer til at udvikle området" (Furesø Kommune).

Et forholdsmæssigt nyt tiltag i Gribskov Kommune omfatter et innovationspartnerskab med de private leverandører. Ifølge kommunen udgør partnerskabet et formaliseret og forpligtende samarbejde. Kommunen har en klar forventning om, at samarbejdet på sigt kan bibringe et kvalitetsløft på blandt andet hjemmehjælpsområdet:

"Det er et formaliseret partnerskab med forpligtende aftaler til at bidrage til at tænke i fælles løsninger og arbejde med udvikling på områder til gavn for alle borgere i Gribskov Kommune. Hovedleverandøren og de øvrige private leverandører skyder én procent af deres omsætning ind i en fælles pulje,

som administreres af en styregruppe bestående af samtlige leverandører og med kommunen for bordenden. Hensigten med puljen er at afprøve innovative løsninger og projektforslag" (Gribskov Kommune).

"Innovationspartnerskabet er vigtigt for at bruge den viden, det er ude hos leverandørerne – altså få deres viden i spil i kombination med vores. Vi har også erfaret, at leverandørerne anser det for attraktivt at produktudvikle, mens de er hos kommunen. Med det pres der er på velfærdsområdet, er det også presserende, at vi hele tiden tænker på at forny vores opgaveløsning. Det sker netop i et tæt samarbejde med alle vores leverandører" (Gribskov Kommune).

Processen med at opbygge et innovationspartnerskab var i starten præget af konkurrence. I dag, nævner Gribskov Kommune, handler det primært om viden- og erfaringsdeling på tværs af kommunen og de private leverandører:

"Det har taget noget tid at bygge et tillidsfuldt og konkurrencefrit rum op. Nogle af vores leverandører har kaldt det "kon-kollegaer". Fordi de øvrige leverandører både er konkurrenter og kollegaer. Efter en årrække er det vores klare erfaring, at leverandørerne kan se en stor fordel ved at gå ind i et fælles forum og på den måde få mere viden – end de selv kan bringe ind. Tre leverandører kan bibringe fem outputs. De kan inspirere hinanden. Den dynamik der opstår ved at have forskellige aktører har været noget – som leverandørerne beskriver – som attraktivt" (Gribskov Kommune).

Et andet initiativ som Gribskov Kommune har iværksat er et såkaldt Care Academy, som løbende skal understøtte den faglige udvikling blandt kommunens leverandører på blandt andet hjemmehjælpsområdet. Initiativet skal eksempelvis hjælpe medarbejderne til at håndtere udsatte borgere i hjemmet – som tidligere var forbeholdt den kommunale leverandør:

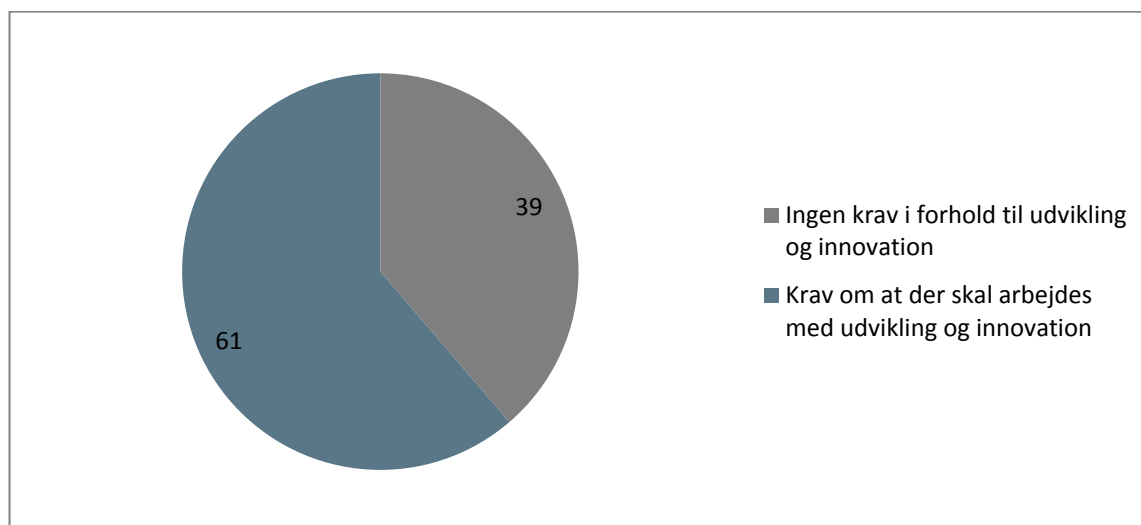
"Vi har haft rigtig gode erfaringer med at etablere et Care Academy. I forbindelse med akademiet har vi klædt medarbejderne på i forhold til at håndtere borgere med en psykisk lidelse og andre former for borgere, hvor man ikke "bare" går ind i hjemmet, men det kræver andre ressourcer. Undervisningen blev finansieret sammen med leverandørerne" (Gribskov Kommune).

5.3 KORA: Analyse af kommunernes udbudsmateriale

5.3.1 Innovation og udvikling

Innovation indgår som et selvstændigt vægtende kriterium i et enkelt af de 31 kortlagte udbud (se tabel 4.5). En stor del af kommunerne stiller i deres udbudsmateriale krav om, at leverandørerne skal indgå i kommunens arbejde med udvikling og innovation inden for hjemmeplejen. I mange tilfælde stilles der krav om leverandørens medvirken i forhold til igangværende konkrete udviklingsopgaver i den givne kommune, herunder at leverandøren skal forpligte sig i forhold til implementering, erfaringsudveksling og videreudvikling af de givne udviklingstiltag. I andre tilfælde stilles i udbudsmaterialet ikke krav til leverandørernes deltagelse i specifikke udviklingsprojekter, men krav om, at der i leverandørens tilbud skal være afsat midler og tid til indgåelse i innovations- og udviklingsprojekter. Samlet set er der i 61 procent af udbuddene stillet krav om, at der skal arbejdes med udvikling og innovation, se figur 5.6.

Figur 5.6 Fordelingen af udbud i forhold til krav om udvikling og innovation (Procent)



Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser

Tabel 5.4 nedenfor er en oversigt over de forskellige krav kommunerne stiller til innovation og udvikling i deres udbud af hjemmeplejeydelser. I henholdsvis 42 og 35 procent af udbuddene har kommunerne opstillet krav om leverandørernes deltagelse i udviklingstiltag og projektarbejde generelt. I forhold til krav om deltagelse i mere specifikke udviklings- og innovationstiltag, er der kommunerne imellem størst fokus på velfærdsteknologi, forebyggelse af indlæggelser og hverdagsrehabilitering. I knap hvert femte udbud er der krav om, at leverandørerne skal indgå i projekter vedrørende effektivisering af arbejdsgange og tilrettelæggelse af hjemmeplejeopgaver.

Table 5.4 Kommunernes specifikke krav i forhold til udvikling og innovation

Udviklingskrav	Andel udbud (procent)
Udviklingstiltag	42
Projektarbejde	35
Velfærdsteknologi	29
Forebyggelse af indlæggelser	29
Hverdagsrehabilitering	29
Integration mellem pleje og hjemmesygepleje	19
Inddragelse af frivillige	16
Effektivisering af arbejdsgange og tilrettelæggelse af hjemmeplejeopgaver	16
Tidlig opsporing	10
Faldforebyggelse	3

Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser

6 Økonomiske aspekter

Resumé

Halvdelen af de 34 kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler¹⁵, oplyser, at de har reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp ved netop at anvende de nye muligheder i det ændrede regler. Blandt de resterende 17 kommuner, der *ikke* har reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp, forventer 10 kommuner, at de samlede udgifter til hjemmehjælp vil falde i fremtiden. 7 kommuner oplyser, at de ikke forventer, at de samlede udgifter til hjemmehjælp vil falde.

Ti kommuner har anvendt udbud på undersøgelsestidspunktet, men anvendte ikke udbud før 1. april 2013. Alle ti kommuner oplyser, at de har reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp, set i forhold til, hvis kommunen fortsatte med den ordning, der før blev anvendt i kommunen. De økonomiske besparelser ligger i omfanget af 1-12 procent.

Det er særligt de 34 kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, der oplyser, at reglerne efter 1. april 2013 har bidraget til billigere drift på hjemmehjælpsområdet samt mindre administration sammenlignet med de 64 kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler.

Undersøgelsens interviewdel viser, at kommunerne, der har anvendt udbud, har en klar forventning om, at udbuddet kan reducere de samlede udgifter til hjemmehjælp. For interviewkommunerne er der imidlertid tale om en afvejning af pris og kvalitet i forhold til en egentlig kontraktindgåelse med de private leverandører.

Interviewkommunernes holdning, at prisen ikke alene er udslagsgivende i forhold til valg af private leverandører, skal ifølge interviewkommunerne, ses i forhold til andre kommuners erfaringer med, at private leverandører er gået konkurs. Derfor går interviewkommunerne målrettet efter en realistisk pris- og kvalitetsvurdering. En vurdering som, ifølge flere interviewkommuner, er baseret på en længerevarende udbudsproces med at præcisere kommunens kravsspecifikationer i udbudsmaterialet og ikke mindst et tæt dialogforløb med de private leverandører.

Analysen fra KORA af kommunernes udbudsmateriale viser, at kommunerne i væsentlig grad vægter prisen i forbindelse med udbud. Men analysen viser også, at kommunerne har fokus på kvalitet.

Kommunerne kan vælge at basere udbud på et af to tildelingskriterier: "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" eller "laveste pris". Uanset tildelingskriterie vil det dog være en forudsætning, at leverandørerne opfylder de ufravigelige kvalitetskrav m.v., som kommunen stiller i udbudsmaterialet. KORA's analyse viser, at kommunerne har anvendt

¹⁵ Det vil sige, mulighederne for at anvende en begrænset godkendelsesordning, udbud, hvor kommunen står uden for udbud og fritvalgsbeviser.

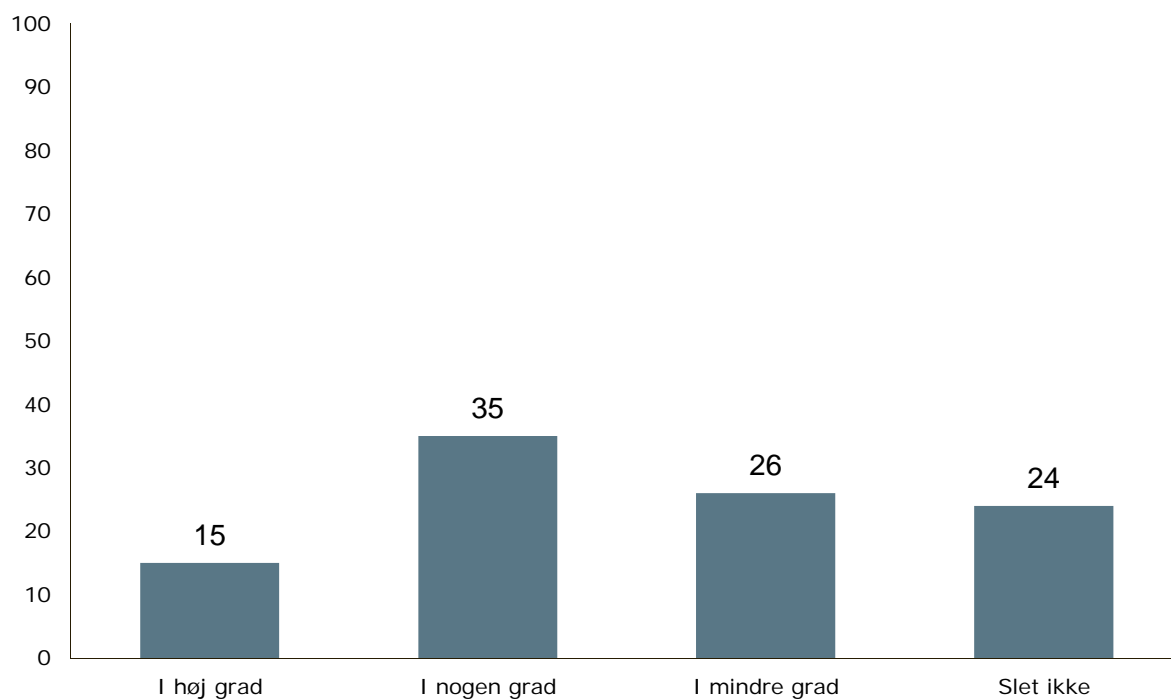
tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" i 77 procent af udbuddene, mens tildelingskriteriet "laveste pris" er anvendt i 23 procent af udbuddene. Tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" omfatter en række underkriterier, som hver især kan tillægges vægt. KORA's analyse viser, at kommunerne har anvendt underkriteriet "pris" i 96 procent af de udbud, hvor det overordnede tildelingskriterium er "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" og den samlede analyse viser, at prisen har væsentlig betydning, når kommunerne vælger at benytte udbud til at tilvejebringe det frie valg i hjemmehjælpen. I 75 procent af udbuddene indgår "kvalitet" som et underkriterium.

De private leverandører nævner i interviewene, at de fortsat stræber mod mere volumen i form af et større og mere sikkert borgergrundlag samt en eventuelt større og mere udvidet opgaveportefølje i samarbejdet med kommunerne. De private leverandører ser det som en væsentlig fordel, at et stigende antal kommuner vælger at anvende udbud. Ifølge de private leverandører kan en kombination af færre leverandører hos den enkelte kommune, et større borgergrundlag samt udbud af flere ydelser medvirke til, at leverandørerne kan tilbyde en lavere pris på ydelserne end kommunen.

6.1 Udviklingen i udgifter til hjemmehjælp

Blandt de 34 kommuner, der har anvendt én eller flere af de nye muligheder i de ændrede regler: fritvalgsbeviser, begrænset godkendelsesordning eller udbud, hvor kommunen står uden for, oplyser godt 50 procent, at de i nogen grad eller i høj grad har reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp ved at anvende de nye muligheder. Et tilsvarende antal kommuner oplyser, at de slet ikke eller i mindre grad har reduceret de samlede udgifter på hjemmehjælpsområdet ved at anvende de nye muligheder, *se figur 6.1*.

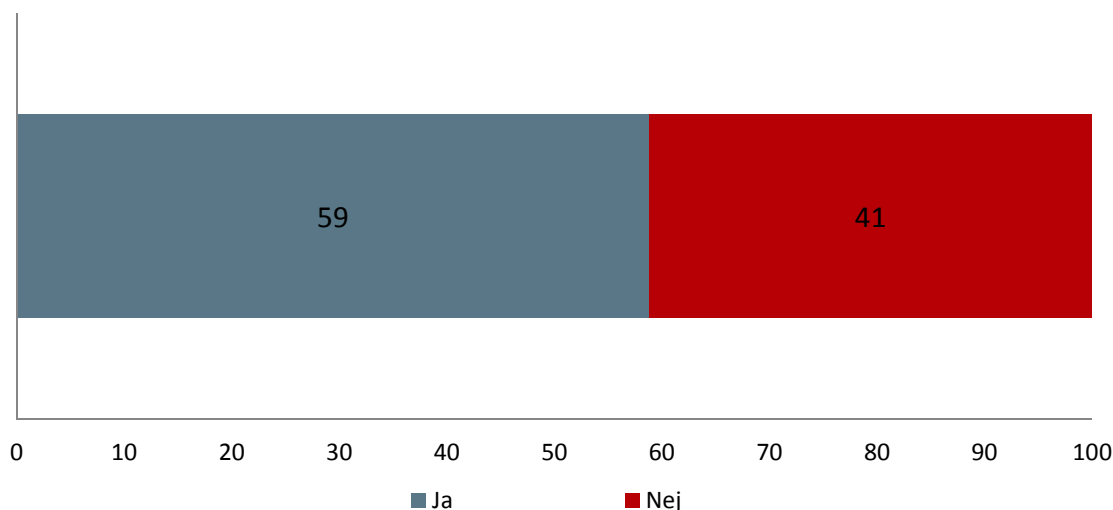
Figur 6.1 Ved at anvende de nye muligheder i de ændrede regler for tilvejebringelse af frit valg, har kommunen da reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp? (Procent)



Note: I alt 34 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de 34 kommuner, der har svaret at de har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler: fritvalgsbeviser, begrænset godkendelsesordning eller udbud, hvor kommunen står uden for.

Ud af de 17 kommuner oplyser 10 kommuner, at de på nuværende tidspunkt slet ikke eller kun i mindre grad har opnået besparelser, forventer at de samlede udgifter til hjemmehjælp vil falde i fremtiden som følge af anvendelsen af de nye muligheder i de ændrede regler, se figur 6.2.

Figur 6.1 Forventer kommunen, at de samlede udgifter til hjemmehjælp vil falde i fremtiden som følge af anvendelsen af de nye muligheder for tilvejebringelse af frit valg? (Procent)



Note: I alt 17 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der slet ikke eller i mindre grad har reduceret de samlede udgifter på hjemmehjælpsområdet ved at anvende de nye muligheder i de ændrede regler.

De ti kommuner, der på undersøgelsestidspunktet har anvendt udbud, men ikke anvendte udbud før 1. april 2013, oplyser, at de har reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp, set i forhold til, hvis kommunen fortsatte med den ordning, der før blev anvendt i kommunen, se tabel 6.1.

Tabel 6.1 Ved at anvende udbud, har kommunen da reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp, set i forhold til, hvis kommunen fortsatte med den ordning, der før blev anvendt?

	Antal	Procent
Ja	10	100
Nej	0	0
I alt	10	100

Note: I alt 10 kommuner har svaret på spørgsmålet. Spørgsmålet er stillet til de kommuner, der ikke anvendte bud før reglerne om frit valg på hjemmehjælpsområdet blev ændret den 1. april 2013, men som på tidspunktet for undersøgelsen har anvendt én eller flere af de fire ordninger for udbud, som undersøgelsen afdækker.

Alle ti kommuner er blevet bedt om at angive besparelsen i procenter opgjort pr. 31. december 2014. Otte kommuner har angivet procenter for besparelsen. Besparelserne varierer fra 1-12 procent og er i tabel 4.4 inddelt i fire intervaller. Af de otte kommuner oplyser to kommuner, at de har reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp med 1-3

procent. Tre kommuner har reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp med 4-6 procent. Tre kommuner har reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp med 10-12 procent, se *tabel 6.2*.

Tabel 6.2 Ved at anvende udbud, hvor meget har kommunen da reduceret de samlede udgifter til hjemmehjælp, set i forhold til, hvis kommunen fortsatte med den ordning, der før blev anvendt? (angiv besparelsen i procenter opgjort pr. 31. december 2014)

	Antal	Procent
1-3 procent	2	25
4-6 procent	3	38
7-9 procent	0	0
10-12 procent	3	38
I alt	8	100

Note: I alt 10 kommuner har svaret på spørgsmålet. 2 besvarelser er udgået grundet ikke-valide tal. Tabellen summer ikke til 100 procent på grund af afrunding.

6.1.1 Driftsmæssige og administrative indvirkninger af reglerne

Blandt de 34 kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, oplyser 62 procent, at reglerne efter 1. april 2013 i nogen grad eller i høj grad har bidraget til en billigere drift på hjemmehjælpsområdet. Det samme gør sig gældende for 25 procent af de kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, se *tabel 6.3*.

Tabel 6.3 I hvilken udstrækning er det kommunens vurdering, at reglerne efter 1. april 2013 for tilvejebringelse af frit valg samlet set har bidraget til at opnå en billigere drift? (procent)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	15	47	21	18
Kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	9	16	33	42

Note: 34 kommuner har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, det vil sige, muligheden for at anvende en begrænset godkendelsesordning, udbud, hvor kommunen står uden for udbud og fritvalgsbeviser. 64 kommuner har ikke anvendt de nye muligheder i de ændrede regler.

Antallet af kommuner der oplyser, at reglerne efter 1. april 2013 har bidraget til at reducere kommunens administrative ressourceforbrug, er lavere blandt de kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler. Det oplyser 35 procent af kommunerne, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler sammenlignet med 28 procent af de kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, se tabel 6.4.

Tabel 6.4 I hvilken udstrækning er det kommunens vurdering, at reglerne efter 1. april 2013 for tilvejebringelse af frit valg samlet set har bidraget til at reducere kommunens administrative ressourceforbrug? (Procent)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Kommuner, der har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	6	29	38	26
Kommuner, der ikke har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler	11	17	22	50

Note: 34 kommuner har anvendt de nye muligheder i de ændrede regler, det vil sige, muligheden for at anvende en begrænset godkendelsesordning, udbud, hvor kommunen står uden for udbud og fritvalgsbeviser. 64 kommuner har ikke anvendt de nye muligheder i de ændrede regler.

6.2 Kommunernes økonomiske overvejelser i forbindelse med at anvende udbud

6.2.1 Afvejning af pris og kvalitet, når der skal udvælges private leverandører

Aalborg Kommune vurderer, at de økonomiske aspekter ved udbuddet har været sekundære sammenlignet med at sikre kvaliteten i ydelserne. Kommunen er således gået efter at godkende private leverandører, som til fulde kan efterleve kommunens krav om kvalitet i ydelserne:

"Vores budgetdrøftelser forudsatte en vis gevinst – dog en mindre gevinst. Så det primære formål med udbuddet har altså ikke været at sætte prisen ned eller at vi ville spare en masse penge. Der var kun tale om et mindre beløb på ca. fem mio. kr. sammenholdt med de 400 kr. mio. som vi årligt anvender på hjemmehjælpsområdet. Vinderen blev udpeget på baggrund af, at vi vurderede, at de kunne løfte kvaliteten. Hvis vi fornemmede, at det kunne de ikke, så var vi sådan set ligeglade med, at de kom med den laveste pris. Hvorvidt vi kan få dækket de fem mio. kr. er altså sekundært" (Aalborg Kommune).

I tråd med Aalborg Kommune, forventer Fredericia Kommune ligeledes, at de private leverandører kan efterleve kommunens kravsspecifikationer:

"Vi går efter laveste pris, dog med den forudsætning, at der leves op til mindstekravene. Vi har været meget omhyggelige med at beskrive vores minimumskrav til leverandørerne i kravsspecifikationerne: at de skal arbejde med træning og rehabilitering, de skal yde 24-7 på alle ydelser, de skal leve op til arbejdsmiljøreglerne og lave APV'er, de skal arbejde med utilsigtede hændelser, de skal arbejde med magtanvendelser, de skal beskrive samarbejdet med sygehuse i forbindelse med at tage borgere hjem på alle tidspunkter, de skal dokumentere tidsforbruget og så videre. Så det første trin har været: "Kan I det eller kan I ikke det"? Hvordan vil I løse denne opgave og så videre? Det næste trin har været, at tilbyde kontrakt til den leverandør, der byder lavest og herefter spørge yderligere to: "Vil I stadig være interesseret i at være leverandør og indgår kontrakt til den timepris, som var lavest bydende?" (Fredericia Kommune).

For Fredericia Kommune handler det først og fremmest om, at de private leverandører kan levere priser på ydelser, der er troværdige frem for at priserne er lave og urealistiske. Blandt andet set i lyset af andre kommuners erfaringer med leverandører, som i sidste ende gik konkurs til dels på grund af urealistiske prisfastsættelser:

"Det gør ikke noget, at prisen ligger 20 kr. under. Men det skal ikke være 120 kr. under. Det er der ingen leverandører, der kan holde til i længden. Jo, måske to måneder eller et halvt år, men ikke de næste 10 år. Vi ved selv, hvad det koster at levere de forskellige ydelser – også når vi ønsker tværfaglighed med terapeuter ansat i front eller det handler om arbejdet med forskellige velfærdsteknologier. Derfor tænker vi – en realistisk og god pris – det er det, som vi går efter. Det er lig med god konkurrence. Vi har faktisk sat den klausul på i udbuddet, at hvis vi fik nogle urealistiske priser, så kan vi kassere leverandøren på den baggrund. Og det er vi parate til om nødvendigt" (Fredericia Kommune).

Fredericia Kommune forventer, at opnå besparelser efter udbuddet er gennemført ved at reducere timeprisen på leverandørernes ydelser. Det forudsætter dog, nævner Fredericia Kommune, at de kan sikre de private leverandører et tilstrækkeligt borgergrundlag:

"Hvis der er mulighed for at give leverandørerne en stabil og god kundekreds, så vil det også være et incitament til, at de vil byde med en ordentlig pris. Her mener vi, at det har betydning, at vi har reduceret antallet af leverandører, så leverandørerne fra starten tænker, at de vil være i stand til at bygge en god virksomhed op. Vi har lyttet til KL, som forsigtigt siger: at hvis man som kommune ligger et strategisk godt sted – for eksempel hvis der er let adgang til borgerne for leverandører – og kan sikre de private leverandører en stabil kundekreds, så vil det være muligt at sænke timeprisen med 20 kr." (Fredericia Kommune).

Ifølge Fredericia Kommune kan udbuddet få konsekvenser i forhold til en effektivisering på hjemmehjælpsområdet generelt:

"Det er ikke blot et spørgsmål om, hvorvidt vi er klar til det, det er noget vi skal. Det kan betyde færre medarbejdere, en nærmere gennemgang af kørelister, at vi ser lidt nærmere på omfanget af uddannelsesinitiativer og faglig sparring, og at vi i højere grad har fokus på kerneopgaver og så videre. Det er trods alt bedre at optimere arbejdsgangene, end det er at skære ned i tiden hos borgerne. Og det er netop her, vi skal værne mest muligt. Samtidig skal vores medarbejdere også kunne følge med, og de skal fortsat opleve, at det er sjovt at tage på arbejde. Det er lidt af den udfordring, som vi står i lige nu. Det koster at drive og udvikle området, og det er os, der skal levere uddannelsen ved nye tiltag – også til de private" (Fredericia Kommune).

Også Furesø Kommune er mest gået efter kvaliteten frem for prisen i forbindelse med at vælge private leverandører. For kommunen handler det om at sikre et bæredygtigt samarbejde med de private leverandører både kvalitetsmæssigt og i forhold til prisen på ydelserne:

"Vi har ladet kvaliteten være mere styrende end prisen. Selvfølgelig vil vi gerne have en super god pris, men vi søger leverandører, som vi kan udvikle os sammen med. Samarbejdet skal helst kunne generere en øget kvalitet på området og det kræver at samarbejdet er bæredygtigt – også på sigt" (Furesø Kommune).

Som en kommune med årelange erfaringer med udbud, står det klart for Gribskov Kommune, at der altid er tale om en afvejning af pris og kvalitet i forbindelse med at vælge private leverandører:

"Pris har aldrig været mere end 50 procent. Der har altid været fem andre faktorer, der havde betydning" (Gribskov Kommune).

6.3 De private leverandørers overvejelser om økonomi i samarbejdet med kommunerne

6.3.1 De private leverandører har særlig fokus på borgergrundlaget samt afvejning af pris og kvalitet

Ifølge alle de interviewede private leverandører afhænger prisen på hjemmehjælpsydelse blandt andet af, at kommunen kan sikre et tilstrækkeligt borgergrundlag ved eksempelvis at mindske antallet af leverandører, der indgår kontrakt med:

"Hvis kommunen siger på forhånd: "Der er 1.000 borgere og vi skal bruge to leverandører". Så kan vi forvente, at der er et vist volumen. Men hvis scenariet er: "Der er 200 borgere. Vi skal bruge tre leverandører og I skal alle tre kunne levere det hele. Så bliver den business-case så lille, at vi er nødt til at dække os ind med nogle høje priser. Netop fordi borgergrundlaget er utilstrækkeligt. Og så siger kommunerne: "Nå, men de private er også bare alt for dyre". Nej, for det er vi egentlig ikke. Bare borgergrundlaget er i orden fra starten af" (Privat leverandør, Aleris Omsorg).

Optimalt set skal der, ifølge Kærkommen, være tale om et udbud baseret på en afvejning af pris og serviceniveau. Derudover skal der, ifølge Kærkommen, maksimalt være to private leverandører:

"Vi er gået fra 21 til syv kommuner, fordi vi ikke længere tror på – som lovgivningen ser ud nu – at man kan drive en fornuftig forretning på det her område, med mindre man vinder udbuddet. Og hvor det ikke alene er prisen, der gælder, men en afvejning af pris og serviceniveau. Vi anbefaler, at når kommunerne går i udbud, at de så går efter to leverandører. Én er for lidt og tre er for mange. Én leverandør er en sovepude. To leverandører skaber dynamik. Det skaber en konkurrencesituation mellem to

leverandører, men ikke mere end at man samtidig kan få et godt samarbejde med kommunen og de to leverandører i mellem" (Privat leverandør, Kærkommen).

Kærkommen har gode erfaringer med kommuner, der har fokus på en afvejning af pris og kvalitet i samarbejdet med de private leverandører:

"Vi har gode erfaringer med de kommuner, der har lavet en afvejning af kriterierne pris og kvalitet. Altså kommuner, der ikke er gået efter den billige løsning. Men kommuner, der har valgt at samarbejde med leverandører, der levede op til deres forventninger til kvalitet og service, og som havde en pris, der var acceptabel på markedet" (Privat leverandør, Kærkommen).

Naesborg går målrettet efter kommuner, der ikke ønsker at gå på kompromis med kvaliteten i ydelserne:

"Vi har budt på en del andre kommuner, men vi har så alligevel valgt at sige nej tak, fordi vi ikke vil gå på kompromis med kvaliteten. Vi er også selv blevet valgt fra. Der er flere kommuner, der lukker øjnene og siger: "Vi skal bare have det billigst muligt"" (Privat leverandør, Naesborg).

Kærkommen har erfaringer med, at nogle kommuner nærmest undergraver mulighederne for at skabe konkurrence på markedet:

"De kommuner, der gør det – altså udelukkende har fokus på laveste pris – går bevidst efter ikke at have nogen konkurrence fra private leverandører på hjemmehjælpsområdet. Det handler om at få prisen ned. Jeg kan sige, at prisniveauet i disse kommuner ligger på ca. 235 kr. Det svarer til vores timeomkostninger. Med vores overenskomst, så er vores totale omkostning på en plejetime på 230 kr. Så er der fem kroner til at betale transport, administration, planlægning, egenkontrol, uddannelse og så videre. Det hænger bare ikke sammen, hvis man vil drive en ordentlig kvalitetsvirksomhed" (Privat leverandør, Kærkommen).

Kommunernes håndtering af prisen i forbindelse med udbud, kan ligeledes, ifølge Kærkommen, betyde, at prisen bliver presset så meget, at det hverken er økonomisk attraktivt for de private leverandører eller kvalitetsmæssigt attraktivt for borgerne at vælge en privat leverandør:

"Borgerne kan godt gennemskue, når kommunen alene går efter pris og dermed er ligeglad med kvalitetsniveauet. Til sidst bliver prisniveauet så lavt, at den service, som de private leverandører leverer, er så ringe, at borgerne skifter tilbage til kommunen" (Privat leverandør, Kærkommen).

6.4 KORA: Analyse af tildelingskriterier og underkriterier i udbudsmaterialerne

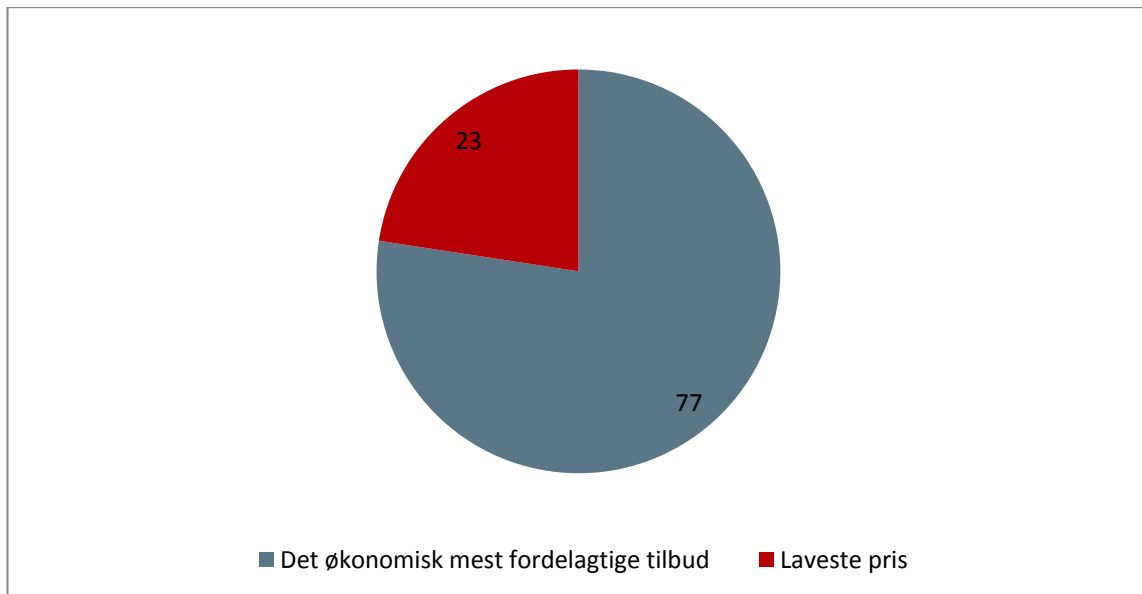
6.4.1 Tildelingskriterier

Kommunerne kan overordnet vælge at basere udbud på et af to tildelingskriterier:

- Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
- Laveste pris

Som det fremgår af figur 6.3 har kommunerne anvendt tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" i 77 procent af udbuddene, mens tildelingskriteriet "laveste pris" er anvendt i 23 procent af udbuddene. Dette betyder, at kommunerne i 77 procent af udbuddene, ikke kun lægger vægt på kriteriet pris i deres valg af leverandør, men tillægger flere andre underkriterier vægt. Dette uddybes i afsnit 6.4.2.

Figur 6.2 Fordeling af udbud i forhold til tildelingskriterier (Procent)



Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser

Det er undersøgt, om der er en deskriptiv sammenhæng mellem kommunernes valg af tildelingskriterium og deres valg af udbudsordning. Da der kun indgår 31 udbud og fordelingen af kommunerne er ujævn, både i forhold til deres valg af tildelingskriterium og deres valg af udbudsordning, kan der ikke identificeres statistisk signifikante forskelle. Dog indikerer analysen, at kommunerne i lidt højere grad har valgt tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" i de udbud, hvor kommunen står uden for udbud. Videre er det undersøgt om der er en sammenhæng mellem valg af tildelingskriterium og typen af den udbudte opgave. For de overordnede kategorier personlig pleje og praktisk

hjælp viser der sig ikke en entydig sammenhæng. For de selvstændige udbud af tøjvask og indkøb indikerer analysen, at kommunerne har valgt tildelingskriteriet 'laveste pris' i tilfælde, hvor kommunerne har udformet selvstændige udbud af tøjvask, mens tildelingskriteriet 'økonomisk mest fordelagtige tilbud' er valgt, hvor kommunerne har udformet selvstændige udbud af indkøb. Det skal dog understreges, at denne sammenhæng baseres på et meget lille datagrundlag (to udbud af tøjvask og to udbud af indkøb).

6.4.2 Anvendte underkriterier

Følgende analyser er baseret på 24 udbud ud af de i alt 31 udbud fra kommunerne. I de 24 udbud af hjemmeplejeydelser har kommunerne anvendt tildelingskriteriet "det økonomiske mest fordelagtige tilbud". De 24 kommuner, der har anvendt tildelingskriteriet "økonomisk mest fordelagtige tilbud", anvender mange forskellige underkriterier i deres udbudsmateriale. Tabel 6.5 viser en oversigt over de anvendte underkriterier.

Tabel 6.5 Anvendte underkriterier i kommunernes udbud af hjemmeplejeydelser, hvor det overordnede tildelingskriterium er "det økonomisk mest fordelagtige tilbud"

Underkriterier	Antal udbud	Andel udbud (pct.)
Pris	23	96
Kvalitet	18	75
Samarbejde og udvikling	15	63
Leveringssikkerhed	6	25
Service	4	17
Håndtering af opgaven	3	13
Miljø og arbejdsmiljø	1	4
Forbehold for kontraktlige forhold	1	4
Egenkontrol	1	4
Innovation	1	4
Socialt engagement	1	4

Kilde: 24 udbud af hjemmeplejeydelser, hvor tildelingskriteriet er "det økonomisk mest fordelagtige tilbud".

Som det fremgår af tabellen har kommunerne anvendt underkriteriet pris i 96 procent af de udbud, hvor det overordnede tildelingskriterium er "det økonomisk mest fordelagtige tilbud". Pris indgår dermed næsten altid som kriterium, når kommunerne vælger at

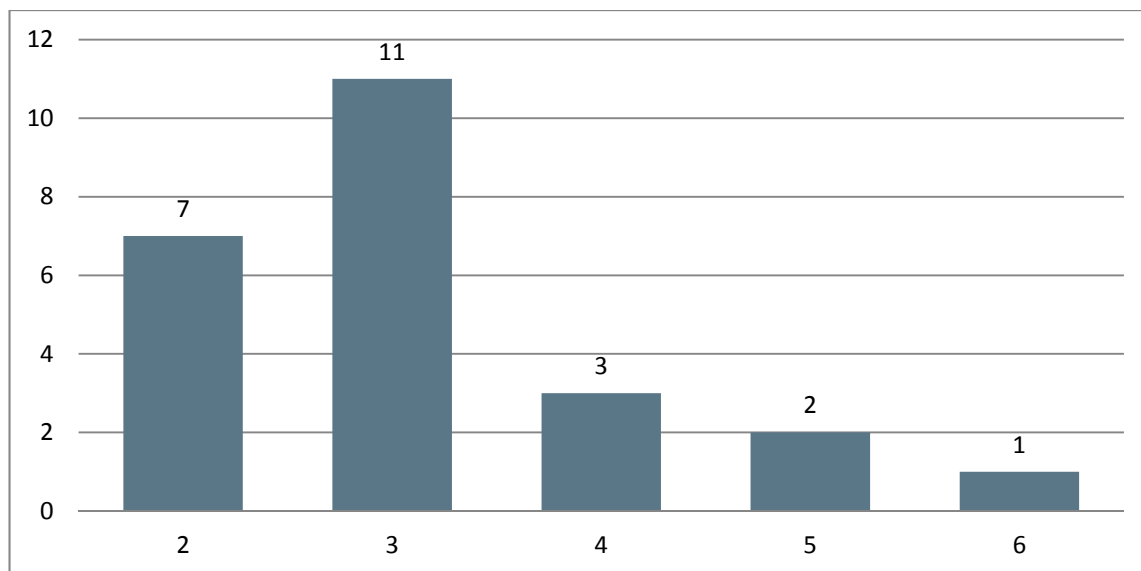
benytte udbud til at tilvejebringe det frie valg i hjemmeplejen. Omvendt skal det nævnes, at pris ikke fremgår som et eksplicit tildelingskriterium i 1 af udbuddene.

I 75 procent af udbuddene indgår kvalitet som et kriterium, hvor vægten i tildelingskriterierne er knyttet til det overordnede begreb 'kvalitet'. Under dette kan være nævnt en række mere specifikke underkriterier, der indgår som elementer i kvalitetsvurderingen. Desuden kan der ved siden af det overordnede kvalitetskriterium være formuleret mere specifikke kvalitetskrav til fx leveringsikkerhed og håndtering af opgaven, som har selvstændige kriterievægte (jf. tabel 6.5). Analysen viser endvidere, at 'kvalitet' er et underkriterium i 71 procent af de udbud, hvor pris er et underkriterium. I mange tilfælde lægger kommunerne således ikke kun vægt på prisen på den udbudte opgave, men samtidig også på, med hvilken kvalitet opgaven leveres.

Det er endvidere undersøgt, om der er en deskriptiv sammenhæng mellem typen af de udbudte opgaver og de underkriterier kommunerne har anvendt i de enkelte udbud. Det kan for eksempel tænkes, at kommunerne i højere grad har anvendt underkriteriet kvalitet i udbud af opgaver, der vedrører personlig pleje end i opgaver, der vedrører praktisk hjælp og omvendt at underkriteriet pris oftere anvendes i udbud af opgaver, der vedrører praktisk hjælp end i udbud der vedrører personlig pleje. Analysen viser dog, at der for de 24 udbud ikke er nogen systematisk sammenhæng mellem kommunernes anvendelse af underkriterierne pris og kvalitet og udbud af opgaverne personlig pleje eller praktisk hjælp.

Som det fremgår af tabel 6.5 ovenfor har kommunerne anvendt mange forskellige underkriterier. Nogle af underkriterierne går igen på tværs af udbud og kommuner, mens andre underkriterier er mere unikke for den enkelte kommune eller det enkelte udbud. Der er ligeledes stor forskel på, hvor mange underkriterier kommunerne har opstillet i de enkelte udbud. Som det fremgår af figur 6.4 varierer antallet af anvendte underkriterier i udbuddene fra to til seks.

Figur 6.4 Fordeling af udbud i forhold til antal underkriterier, hvor det overordnede tildelingskriterium er "Det økonomisk mest fordelagtige tilbud" (Antal)



Kilde: 24 udbud af hjemmeplejeydelser, hvor tildelingskriteriet er "Det økonomisk mest fordelagtige tilbud".

6.4.3 Vægtning af underkriterier

Ligesom antallet af underkriterier varierer vægtningen af underkriterierne på tværs af udbud. Underkriterierne pris og kvalitet er de underkriterier, der tillægges den største vægt i udbuddene. Dette fremgår af tabel 6.6, der viser den gennemsnitlige vægtning af de underkriterier, der er anvendt i udbuddene, hvor tildelingskriteriet er "det økonomisk mest fordelagtige tilbud".

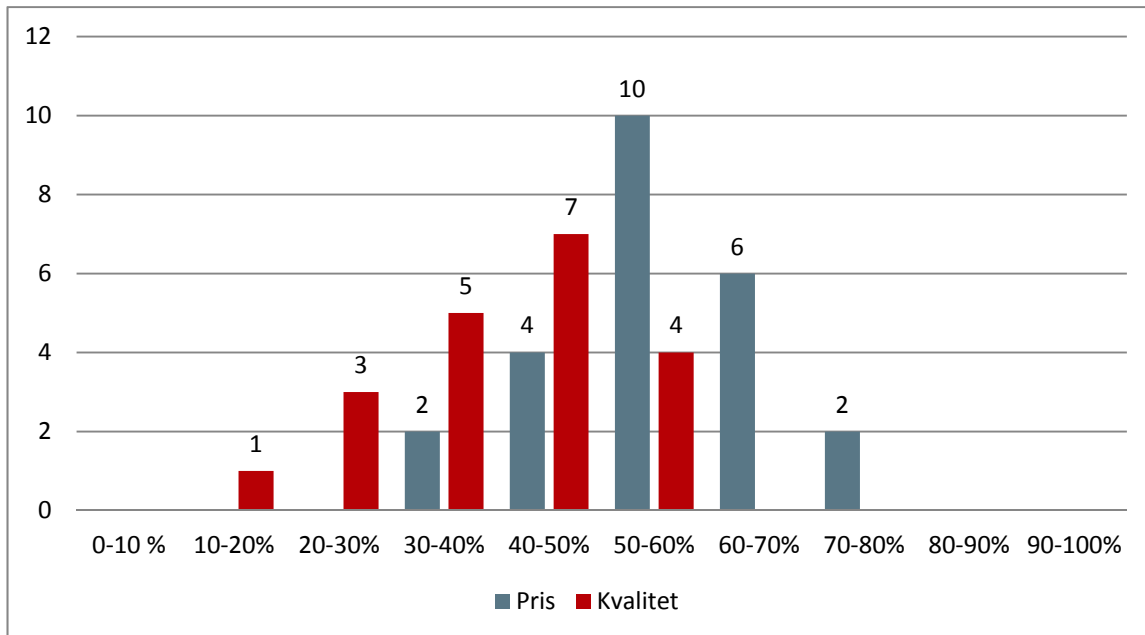
Tabel 6.6 Gennemsnitlig vægtning af underkriterier i kommunernes udbud af hjemmeplejeopgaver, hvor det overordnede tildelingskriterium er "Det økonomisk mest fordelagtige tilbud".

Underkriterier	Gennemsnitlig vægt i procent
Pris	47
Kvalitet	31
Samarbejde og udvikling	7
Leveringssikkerhed	3
Service	3
Håndtering af opgaven	3
Miljø og arbejdsmiljø	1
Forbehold for kontraktlige forhold	1
Egenkontrol	1
Innovation	0
Socialt engagement	0

Kilde: 24 udbud af hjemmeplejeydelser, hvor tildelingskriteriet er "Det økonomisk mest fordelagtige tilbud".

I figur 6.5 fokuseres på de to vigtigste kriterier, pris og kvalitet. Figuren viser, hvor meget henholdsvis pris og kvalitet vægter ud af underkriterierne. I 18 ud af de 24 udbud, hvor tildelingskriteriet er "Det økonomisk mest fordelagtige tilbud", vægter pris minimum 50 procent. Dette kan man i figuren se ved, at prisen vægter mellem 50 og 60 procent i ti udbud. Figuren understøtter dermed billedet af, at pris er det underkriterium, der har den højeste vægtning.

Figur 6.5 Vægtning af underkriterierne pris og kvalitet i kommunernes udbud af hjemmeplejeopgaver (Procent)



Note: Kvalitet omfatter her udbud, hvor 'kvalitet' som overordnet begreb indgår som underkriterium. Andre mere specifikke kvalitetskriterier kan desuden indgå.

Kilde: 24 udbud af hjemmeplejeopgaver, hvor tildelingskriteriet er "Det økonomisk mest fordelagtige tilbud".

Det er undersøgt, om vægtningen af underkriterierne varierer på tværs af de valgte udbudsordninger. Med forbehold for den usikkerhed, der knytter sig til, at der for flere af udbudsordningerne er tale om få observationer og at forskellene ikke er statistisk signifikante, så indikerer denne analyse at pris vægter relativt mere, når udbuddet baseres på en ordning med udbud efter godkendelsesmodellen, mens omvendt kvalitet vægter relativt højere, når der er tale om udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud eller udbud, hvor kommunen står uden for udbud. I de tilfælde, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud eller står uden for udbud – der som tidligere nævnt vedrører udbud af tøjvask og indkøb – vægter kriteriet 'service' relativt mere end under de øvrige udbudsordninger.



Ankestyrelsens undersøgelse af
Kommunernes tilvejebringelse af det frie valg efter
1. april 2013

November 2015

BILAG

Titel Kommunernes tilvejebringelse af det frie valg efter 1.
april 2013_Bilag

Udgiver Ankestyrelsen, November 2015

ISBN nr 978-87-7811-283-5

Layout Identitet & Design AS

Kontakt Ankestyrelsen

Teglholmsgade 3, 2450 København SV

Telefon 33 41 12 00

Hjemmeside www.ast.dk

E-mail ast@ast.dk

Bilag 1 Baggrund, datagrundlag og metode

1.1 Baggrund for undersøgelsen og lovændringen samt afgrænsning af undersøgelsen

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har bedt Ankestyrelsen om at gennemføre en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse om kommunernes anvendelse af de ændre regler om frit valg på hjemmehjælpsområdet. Alle 98 kommuner har besvaret spørgeskemaet. Dele af spørgeskemaundersøgelsen er suppleret med en analyse af kommunernes udbudsmateriale, der er foretaget af Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA). Analysen er baseret på 31 udbudsmaterialer fra 29 kommuner. Derudover har fem kommuner og fem private leverandører deltaget i kvalitative interview.

I forhold til den metodiske tilgang bemærkes, at undersøgelsen er et resultat af kommunernes vurdering og erfaringer med at tilvejebringe det frie valg, der blev muliggjort i forbindelse med ophævelsen af særreglerne i serviceloven efter lovændringen den 1. april 2013. Herudover er det af metodiske hensyn prioriteret, at de få interviewede leverandører er leverandører, som på interview tidspunktet havde opgaver i kommunerne. Der er således ikke gennemført interviews med leverandører, som ikke længere leverer hjemmeplejeydelser mv. til kommunerne.

Baggrunden for undersøgelsen er en opfølgning på reglerne i henhold til lov om social service, jf. lov nr. 326 af 23. marts 2013 om ændring af lov om social service (Kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af borgernes frie valg af leverandør af hjemmehjælp og fritvalgsbevis).

Formålet med undersøgelsen har været at belyse, hvordan det frie valg på hjemmehjælpsområdet er tilrettelagt i kommunerne før og efter lovændringen, der trådte i kraft den 1. april 2013. Undersøgelsen skal ligeledes belyse kommunernes vurdering af hvilke organisatoriske, økonomiske, kvalitets- og udviklingsmæssige implikationer, reglerne efter 1. april 2013 har haft. Der har herunder været særligt fokus på at få belyst, i hvilket omfang kommunerne har øget anvendelsen af udbud.

Med undersøgelsen følges der op på kommunernes implementering og administration af reglerne efter 1. april 2013 i praksis, herunder hvordan reglerne har påvirket følgende fokusområder:

- Organisering
- Antal leverandører
- Kvalitet

- Innovation og udvikling
- Økonomi

Et væsentligt formål med undersøgelsen er at afdække de ordninger, kommunerne har anvendt i forbindelse med at tilvejebringe frit valg på hjemmehjælpsområdet. Herunder omfang og udbredelse af kommunernes anvendelse af de nye muligheder i de ændrede regler om frit valg efter 1. april 2013. Det vil sige:

- Begrænset godkendelsesordning
- Fritvalgsbeviser
- Udbud, hvor kommunen står uden for udbud, hvilket vil sige, at kommunen ikke deltager i udbud og i de fleste tilfælde også selv er leverandør af hjemmehjælp efter udbuddet

Øvrige ordninger, som afdækkes i undersøgelsen omfatter ordninger, som ligeledes gjorde sig gældende før 1. april 2013. Det vil sige:

- Åben godkendelsesordning
- Udbud under en godkendelsesordning
- Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud¹⁶
- Udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud

Undersøgelsen har været afgrænset til at omfatte personlig pleje og praktisk hjælp til borgere, herunder indkøb og tøjvask efter § 83 i serviceloven. Undersøgelsen belyser således ikke kommunernes tilvejebringelse af frit valg af madservice efter § 83 i serviceloven.

1.2 Spørgeskemaundersøgelse, kvalitative interviews og analyse af kommunernes udbudsmateriale

Samtlige 98 kommuner har besvaret spørgeskemaet. Spørgeskemaet er bygget op omkring følgende fokusområder: organisering, antal leverandører, kvalitet, innovation og udvikling samt økonomi. Undersøgelsens spørgeskemadel er gennemført i første kvartal 2015.

Derudover er der gennemført kvalitative interview med fem kommuner og fem private leverandører.

De fem interviewkommuner adskiller sig fra hinanden ved at dels at anvende forskellige ordninger under frit valg på hjemmehjælpsområdet, dels ved at være i forskellige faser

¹⁶ Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud udgør ikke en selvstændig udbudsform. I nærværende undersøgelse er kontrolbud udskilt i en kategori for sig. Dette er gjort for at belyse omfanget af kommunernes brug af kontrolbud.

med hensyn til at implementere ordningerne. De enkelte interviewkommuner er således karakteriseret ved:

- Aalborg Kommune: Kommunen har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for i to af kommunens postnumre. Ordningen er implementeret i september 2014. I resten af kommunen anvendes en åben godkendelsesordning.
- Svendborg Kommune: Kommunen har truffet beslutning at fortsætte med at anvende en åben godkendelsesordning på hjemmehjælpsområdet.
- Fredericia Kommune: Kommunen har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for i hele kommunen. Ordningen er implementeret i januar 2015.
- Furesø Kommune: Kommunen har anvendt udbud, hvor kommunen står uden for i hele kommunen. Ordningen er implementeret i september 2014.
- Gribskov Kommune: Kommunen har en årrække anvendt forskellige former for udbud. I dag anvendes udbud under godkendelsesordningen. Gribskov Kommune er desuden kendetegnet ved at have erfaring med udbud på tværs af driftsområder.

De fem interviewede leverandører adskiller sig fra hinanden dels med hensyn til størrelse, dels i forhold til hvor længe de har samarbejdet med kommuner, der har anvendt udbud. Der er gennemført interviews med følgende fem private leverandører:

- Aleris Omsorg– Hamlet (større privat leverandør)
- Attendo (større privat leverandør)
- Kærkommen (mellemstor privat leverandør)
- Cura Pleje (mellemstor privat leverandør)
- Naesborg (mellemstor privat leverandør)

Som led i Ankestyrelsens undersøgelse har kommunerne skulle indsende udbudsmaterialer til Ankestyrelsen fra de udbud, de har tilvejebragt efter særreglerne blev ophævet den 1. april 2013. Det indsendte udbudsmateriale fra i alt 29 kommuner er blevet gennemgået af Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA). Kommunerne har indsendt udbudsmateriale i forbindelse med 31 udbud. Udbuddene er tilvejebragt efter særreglerne blev ophævet den 1. april 2013 og skulle være afsluttet den 1. november 2014.

Fokus i gennemgangen af udbudsmaterialet har været kommunernes anvendelse af de nye og mere fleksible muligheder for udbud, som reglerne pr. 1. april 2013 åbnede mulighed for.

Kommunerne kan bl.a. tilrettelægge deres udbud på følgende måder:

- Udbud under en godkendelsesordning. Pris- og kvalitetskrav fastsættes her ud fra tilbud fra den vindende leverandør. Andre leverandører kan herefter blive godkendt til de samme pris- og kvalitetsforhold som den vindende leverandør har budt ind med.
- Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud. Leverandørerne konkurrerer om at levere hjemmehjælp eller andre ydelser i kommunen. Den kommunale leverandør deltager i udbuddet på lige fod med private leverandører. Der udpeges vindende leverandører på baggrund af de bedste bud.

Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud udgør ikke en selvstændig udbudsform. I nærværende undersøgelse er kontrolbud dog udskilt i en kategori for sig. Dette er gjort for at belyse omfanget af kommunernes brug af kontrolbud.

- Udbud, hvor kommunen står uden for udbud. Private leverandører konkurrerer om at levere hjemmehjælp eller andre ydelser i kommunen. Der udpeges vindende leverandører på baggrund af de bedste bud. Kommunen fortsætter som leverandør.
- Udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbud. Kommunen er ikke selv leverandør. Der er udelukkende tale om private leverandører.

Disse fire overordnede typer af udbudsordninger er i undersøgelsen brugt som ramme for den overordnede kategorisering af kommunernes udbudsmaterialer. Det skal dog understreges, at disse analytiske kategorier ikke er udtømmende eller gensidigt udelukkende. Flexibiliteten i regelsættet betyder, at de enkelte udbud kan kombinere flere af elementerne ligesom andre ordninger er tænkelige samtidig med, at der indenfor de enkelte kategorier af udbudsordninger kan være forskel på, om der eksempelvis indgår en prækvalifikationsrunde og/eller en dialogproces med en større eller mindre kreds af potentielle leverandører. Foldes de enkelte kommuners udbudsmaterialer ud i deres fulde diversitet er der reelt tale om, at de 29 kommuner har gennemført udbuddene på 29 forskellige måder. Ambitionen med at klassificere udbudsmaterialerne er således at skabe et analytisk overblik over denne mangfoldighed ved at fokusere på det primære overordnede karakteristika ved de enkelte udbudsmaterialer med afsæt i de ovenfor nævnte fire overordnede kategorier af udbudsordninger.

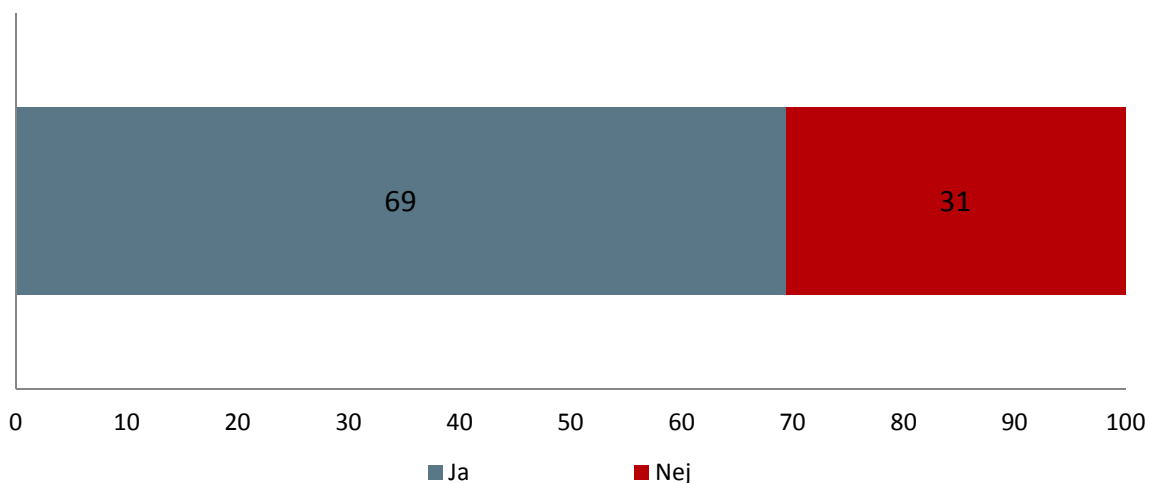
Bilag 2 Fritvalgsdatabasen

Fritvalgsdatabasen administreres af Socialstyrelsen. Databasen indeholder kommunernes indberetninger om kvalitets- og priskrav i forhold til leverandører på hjemmehjælpsområdet. Efter 1. april 2013 blev det frivilligt for kommunerne at indberette til Fritvalgsdatabasen.

I forbindelse med undersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at oplyse, i hvilket omfang de anvender databasen, eksempelvis til at sammenligne priser på hjemmehjælpsydelser på tværs af kommunerne.

Undersøgelsen viser, at 69 procent af kommunerne indberetter til Fritvalgsdatabasen, se figur 1.1.

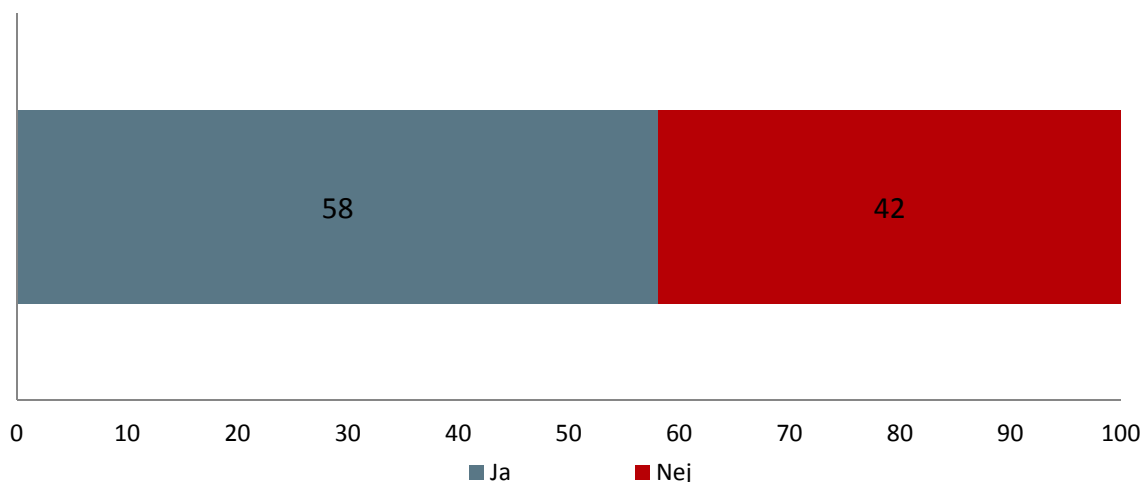
Figur 1.1 Indberetter kommunen til Fritvalgsdatabasen? (Procent)



Note: I alt 98 kommuner har svaret på spørgsmålet

58 procent af kommunerne oplyser, at de benytter Fritvalgsdatabasen til for eksempel at sammenligne priser med andre kommuner, se figur 1.2.

Figur 1.2 Benytter kommunen Fritvalgsdatabasen, eksempelvis til at sammenligne priser med andre kommuner? (Procent)



Note: I alt 98 kommuner har svaret på spørgsmålet

Svendborg Kommune giver udtryk for, at det kunne være brugbart med en database om frit valg:

"Det kunne være rart med en database, som er nemt tilgængelig og som giver et overblik. Altså en database, som er stringent bygget op omkring entydige parametre. Eventuelt hvor det også er muligt at tage højde for kommunistørrelse og andre særlige forhold. Om det er priser med eller uden moms og så videre. Man skal ikke være i tvivl om, hvad kommunerne indberetter eller om, hvordan der kan laves udtræk" (Svendborg Kommune).

Fredericia Kommune har altid indberettet til Fritvalgsdatabasen frem til det blev frivilligt for kommunerne at gøre det. Umiddelbart får kommunen ikke noget ud af at anvende databasen i praksis. Eksempelvis når kommunen vil sammenligne priser med andre kommuner. Kommunen nævner, at der er stor forskel på priserne i databasen og at priserne på de enkelte ydelser ikke virker troværdige:

"For os er databasen interessant, hvis vi kan bruge den til at sammenligne priser på ydelser på tværs af kommuner. Men når der er en prisforskel på 300 kr. mellem kommunerne, så giver det ikke mening. Vi får ikke viden om, hvorfor der er en prisforskel" (Fredericia Kommune).

Indsæt næste bilag her