

## Fleksible udbudsmodeller på ældreområdet

Oftentimes, procurement legislation is blamed for being rigid and inflexible and making it difficult for municipalities to create good procurement processes. In the elderly care area, there are opportunities to combine flexible and reasonable procurement with good results. In this paper, we explore the different possibilities available to municipalities.



# Det Gode Partnerskab

Service og kvalitet i  
offentlig-privat samarbejde



Nedenfor præsenteres en række modeller, som kan anvendes til udbud.

Med disse udbudsformer har kommunerne mulighed for:

- At konkurrenceudsætte opgaverne på en måde, så der bliver hård kamp om opgaven og at man dermed kan opnå gode tilbud
- At konkurrenceudsætte på en måde, så det bliver attraktivt og muligt for private leverandører at drive en forretning
- At få færre men mere velkvalificerede leverandører ind på området og dermed udvikle servicen.
- At etablere konkurrence- og læringsmiljøer mellem det offentlige og det private
- At udbyde dele af opgaverne samtidig med, at man selv kan fastholde kompetence, viden og forsyningsikkerhed ved selv også at være leverandør.

Papiret er udarbejdet under projektet "Det gode Partnerskab", som er etableret i regi af Dansk Industri med støtte fra Erhvervs- og Byggestyrelsen. I alt 20 offentlige og private virksomheder deltager. Hovedformålet med projektet er at bidrage til bedre service og kvalitet i det offentlige og private samarbejde.

## **Generelt om ældreområdet**

Ældreområdet er undtaget for udbud i forhold til EU-reglerne. Det gælder, hvis en kommune eksempelvis udbyder driften af et plejecenter. Omvendt er store dele af ældreområdet underlagt loven om frit valg.

Under denne lovgivning eksisterer 3 basismodeller for konkurrenceudsættelse jf. serviceloven

- Alm. godkendelsesmodel, § 91, stk. 1
- Udbudsmodel, minimum 2 leverandører, § 91, stk. 2
- Godkendelsesmodel efter udbud, § 91, stk. 7

I det følgende gennemgår vi de forskellige modeller og kombinationsformer i forbindelse med udbud samt fordele og ulemper ved disse – set både fra kommune og leverandørside.

## **Alm. Godkendelsesmodel**

Under godkendelsesmodellen skal kommunen offentliggøre prisbetingelser og kvalitetskrav. Herefter skal den enkelte leverandør rette henvendelse til kommunen med henblik på godkendelse. I tilfælde af godkendelse, indgår den private leverandør på lige fod med den kommunale leverandør, og borgerne kan frit vælge mellem de forskellige leverandøralternativer.

Med hensyn til prisbetingelser og kvalitetskrav skal kommunale og private leverandører ligestilles. Alle leverandører modtager således denne samme timepris, der opgør-



res efter omkostningsbaserede principper. I prisen indregnes både direkte og indirekte omkostninger. De opstillede kvalitetskrav til leverandørerne skal være saglige og således ikke diskriminere bestemte kvalificerede leverandører.

Under godkendelsesmodellen kan kommunen ikke begrænse antallet af leverandører. Hvorvidt, en leverandør godkendes eller ej, afhænger således alene af spørgsmålet om, hvorvidt de opfylder kvalitetskravene. Lovens udgangspunkt er i øvrigt, at godkendelse i én kommune også indebærer godkendelse i andre kommuner. Kommunerne er forpligtiget til at adskille drift- og myndighedsopgaver samt aktivt og systematisk at informere brugerne om valgmulighederne.

### Særligt velegnet i forbindelse med:

- Hvis man gerne vil åbne op for flest mulige leverandører
- Når byrådet ønsker at fastholde et råderum i forbindelse med den årlige budgetlægning

### Opmærksomhedspunkter:

- Godkendelsesmodellen giver ingen konkurrence på pris mellem leverandører, da prisen fastsættes ud fra den pris, kommunen selv kan levere til.
- Godkendelsesmodellen kan betyde, at man i den enkelte kommune får rigtig mange forskellige leverandører – det er administrativt besværligt og dyrt.
- Som leverandør kan det være svært at opbygge en fornuftig forretning, hvis antallet af kunder/brugere er for begrænset.
- Fagligt og kvalitetsmæssigt kan små leverandører have svært ved at have samme beredskab som kommunen og større leverandører.

### Udbudsmodel

Med udbudsmodellen gennemføres et konkret udbud af den valgte opgaveportefølje. Herefter udpeger kommunalbestyrelsen mellem 2 og 5 leverandører. Hvis udbudsforretningen ikke giver mindst 2 leverandører, gælder lovgivningen om godkendelsesmodellen, som beskrevet ovenfor. Ved udbud er der fuld priskonkurrence, hvilket betyder, at tilbudsgiverne selv prifsætter de relevante ydelser. Ved brug af udbudsmodellen kan leverandører dog som udgangspunkt ikke blive godkendt, hvis de er mere end 10 % dyrere end det billigste tilbud – det gælder også for kommunens selv.

Såfremt der i udbuddet medtages personlig hjælp i hjemmeplejen (udenfor plejehjem mv.) skal også personlig/praktisk hjælp på plejehjem mv. indgå i udbuddet. Dog vil ydelserne på plejehjem mv. ikke være omfattet af frit leverandørvalg, idet der på den enkelte institution kun forudsættes én leverandør



Ved udbud efter Serviceloven gælder det, at kommunens skal byde på lige fod med andre tilbudsgivere. Det betyder, at kommunen ikke er garanteret egen driftsorganisation. Der vil dog være mulighed for at underopdele kommunen efter henholdsvis godkendelsesmodel og udbudsmodel. Det betyder, at der kan anvendes udbud i et distrikt, mens godkendelsesmodellen gælder i resten af distrikterne.

På samme måde kan udbudsmodellen anvendes opgavespecifikt. Dvs. man som kommune kan vælge at udbyde alle opgaver omkring praktisk hjælp.

### **Særligt velegnet i forbindelse med:**

- Ønsker om priskonkurrence – modellen kan give et konkurrencemiljø
- Modellen kan være rigtig attraktiv for de private leverandører at byde på – og kommunen kan dermed opnå skarpe priser
- Tilfælde hvor eksempelvis drift af plejecentre udbydes sammen med frit valgområdet.
- Bruges en distriktsopdelt model kan der skabes konkurrence mellem distrikterne
- Leverancesikkerhed. Ved en distriktsopdelt model er kommunen sikker på selv at kunne være leverandører i de distrikter, der ikke udbydes.
- Højere kvalitet ved få men større leverandører

### **Opmærksomhedspunkter:**

- Er der volumen nok i udbuddet til at være kommercielt interessant for private virksomheder?
- Omkostninger ved at udbyde er betydelige
- Kan der indtænkes yderligere opgaver i udbuddet?
- Er der fokus på resultater/outcome i udbudsmaterialet?
- Hvor stort er incitamentet for leverandørerne til at levere det billigste tilbud?
- Kommunen skal være indstillet på, at man ikke nødvendigvis selv bliver leverandør.

### **Godkendelsesmodel efter udbud**

Godkendelsesmodel efter udbud er en kombination af de to ovenstående modeller. Der gennemføres et udbud, hvor én privat leverandør bliver den prisfastsættende hovedleverandør. Andre leverandører kan efterfølgende blive godkendt, hvis de kan leve op til kommunens kvalitetskrav. Alle leverandører afregnes efter den pris, som hovedleverandøren er valgt ud fra.

Denne ordning er derfor interessant, såfremt man gerne vil konkurrenceudsætte pris og kvalitet for at sikre, at man får den bedste pris og den bedste kvalitet, men stadig gerne vil have lov at bruge godkendelsesmodellen. Modellen forudsætter dog, at



kommunen ikke giver eget bud på opgaven, men derimod ophører med leverandørvirksomhed, så længe kontrakten løber. Der vil heller ikke være mulighed for kommunen at søge om godkendelse i kontraktperioden.

Ligesom med den rene udbudsmodel kan man som kommune vælge at køre godkendelsesmodellen efter udbud i et eller flere distrikter. Det vil sige at kommunen i et distrikt kan vælge en godkendelsesmodel og i et andet en godkendelsesmodel efter udbud.

### **Særligt velegnet i forbindelse med:**

- Ønsker om at konkurrenceudsætte på pris og kvalitet, men ønsker flere leverandører i kommunen.
- Man kan tilrettelægge forløbet sådan, at den leverandør, der vinder udbuddet, får mulighed for at etablere sig med et vis volumen – det vil give en mere attraktiv pris.
- Kan anvendes distriktsvis – det vil sige, at kommunen kan teste markedet og se, om man kan opnå besparelser i et distrikt
- Leverancesikkerhed. Ved en distriktsopdelt model er kommunen sikker på selv at kunne være leverandører i de distrikter, der ikke udbydes.
- Højere kvalitet ved en stor leverandør.

### **Opmærksomhedspunkter:**

- Er der volumen nok i udbuddet til at være kommercielt interessant for private virksomheder og til at få et skarpt tilbud?
- Der bør tages højde for, at den vindende leverandør skal have en mulighed for at etablere et fornuftigt kundegrundlag.
- Omkostninger ved at udbyde er betydelige

Udover de ovenstående modeller er der en række alternativer, der tilfører ekstra fleksibilitet i forbindelse med konkurrenceudsættelse på ældreområdet. Det drejer sig om:

- Selskabskonstruktioner
- Geografisk opdelte udbud
- Den helhedsorienterede udbudsmodel

### **Selskabskonstruktioner**

Lovgivningen giver også mulighed for etablering af selskabskonstruktioner, hvilket er en ofte overset mulighed. Dette er ikke kun afgrænset til frit valg-området, men gælder generelt. Selskaberne kan oprettes efter Lov om kommunernes udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners deltagelse i selskaber (L 548).



Det er et krav, at minimum 51 procent af selskabet er privatejet omvendt kan kommunen gennem sin aktieandel og medejerskab opnå betydelig indflydelse.

En selskabskonstruktion vil kunne bidrage til en klar rollefordeling og give de implicerede medarbejdere og ledere et drive og stolthed, da deres indsats bliver meget tydelig. Hvis der indtænkes et bonusprogram, vil det endvidere kunne virke overordentligt motiverende for medarbejdere og ledelse. Selskabskonstruktioner er bl.a. anvendt på køkkendrift og madlevering.

### **Særligt velegnet i forbindelse med:**

- Områder, hvor der kan opnås klare stordriftsfordele – eksempelvis drift af flere plejecentre kombineret med madservice
- Områder, hvor kommunen gerne vil bevare en medindflydelse på driften
- Områder, hvor der er betydelige investeringer og hvor der kan være et behov for teknologitilførsel
- Områder hvor man ikke kan udnytte sin produktionskapacitet – eksempelvis vaskerier og køkkener

### **Opmærksomhedspunkter:**

- Selskabskonstruktionen kræver et betydeligt forarbejde – juridisk og administrativt.
- Dannelsen af en selskabskonstruktion sker gennem et udbud – dvs. kommunen ikke selv frit kan vælge samarbejdspartner
- Selskabskonstruktionen kræver at man som kommune udbyder hele det pågældende driftsområde da man ellers kommer i konkurrence med sig selv
- Ikke afklaret om selskabsmodel kan anvendes på frit valgsoområdet.

### **Geografisk opdelt udbud**

Der kan være mange grunde til ikke at udbyde hele kommunens frit valg-område i et samlet udbud. Der kan være hensynet til forsyningssikkerheden eller ønsket om at have flest mulige leverandører i spil. I lovgivningen eksisterer der mulighed for at udbyde opgaverne geografisk opdelt. Endvidere er der muligt at anvende forskellige udbudsmodeller i forskellige distrikter, dvs. at et distrikt kan udbydes ved hjælp af den alm. godkendelsesmodel mens et andet udbydes ved hjælp af udbudsmodellen.

Eksempelvis kan en kommune vælge at udbyde eksempelvis et helt hjemmeplejedistrikt samt det/de plejecentre der måtte være beliggende i dette distrikt. Også træningsopgaver og sygeplejeopgaver i distriktet kunne udbydes. På den måde kan man etablere konkurrence mellem distrikterne.



## Den helhedsorienterede udbudsmodel

Det er endvidere også muligt at gennemføre udbud, der opgaveopdelte. Udbuddet kan indeholde alle opgaver (praktisk hjælp, personlig pleje, mv.) eller afgrænses til delelementer. En kommune kunne eksempelvis overveje at indtænke drift af et plejehjem sammen med udbuddet af et hjemmeplejedistrikt. På den måde gøres udbuddet kommercielt mere attraktivt.

Andre relevante områder, der kan inddrages i udbuddet kunne være trænings- og hjælpemiddelområdet. Et sådan udbud vil sætte fokus på, hvordan borgerne kan gå fra passiv varig hjemmepleje til aktiv midlertidig genoptræning og brug af hjælpemidler. Udbuddet kan eksempelvis kombineres med et incitamentssystem, hvor leverandøren belønnes for udviklingen i borgernes selvhjulpenhed.

### Særligt velegnet i forbindelse med:

- Når der tænkes tværfagligt og sættes fokus på en helhedsorienteret indsats overfor borgere og brugere
- Når man skal have tilrettelagt et udbud med en vis volumen

### Opmærksomhedspunkter:

- Hvor bredt skal der tænkes? – risikerer man at begrænse antallet af mulige tilbudsgivere ved at gøre konkurrenceudsættelsen for bredt?

