

Kurt Houlberg og Katrine Iversen

Kortlægning af kommuners udbud på hjemmeplejeområdet efter 1. april 2013



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

*Kortlægning af kommuners udbud på hjemmehjælpeområdet
efter 1. april 2013*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2015

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7509-847-7
Projekt: 10909

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Den 1. april 2013 trådte et regelsæt i kraft, der forenkede 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. Som en del af lovændringen blev der skabt nye og mere fleksible muligheder for udbud af hjemmeplejeydelser til private leverandører.

Formålet med denne undersøgelse er at kortlægge, hvilke fritvalgsordninger for udbud af personlig pleje og praktisk hjælp, kommunerne har benyttet sig af siden 1.april 2013 samt disse udbuds omfang og indhold.

Undersøgelsen indgår som en del af Ankestyrelsens bredere undersøgelse af udviklingen på hjemmeplejeområdet efter lovændringen pr. 1. april 2013.

Undersøgelsen er finansieret af Ankestyrelsen.

Kurt Houlberg
November 2015

Indhold

Resumé.....	5
1 Baggrund og metode	7
2 Anvendte udbudsordninger, udbudsomfang og udbudte opgaver.....	10
2.1 Anvendte udbudsordninger	10
2.2 Sammenhæng mellem udbudsform og antallet af ældre i kommunen.....	11
2.3 Udbuddenes omfang og udbudte opgaver	13
3 Tildelingskriterier	15
3.1 Anvendte underkriterier	16
3.2 Vægtning af underkriterier	17
4 Kvalitetskrav	20
4.1 Omfanget af kvalitetskrav	21
4.2 Opfølgning på kvalitet	22
5 Forventet antal leverandører og innovation i samarbejdet med leverandørerne	24
5.1 Forventet antal private leverandører	24
5.2 Innovation og udvikling	26
Bilag 1 Samlet oversigt over udbud og centrale udbudselementer.....	28

Resumé

Formålet med denne undersøgelse er at kortlægge, hvilke fritvalgsordninger for udbud af personlig pleje og praktisk hjælp kommunerne har benyttet sig af siden 1. april 2013, samt disse udbuds omfang og indhold. Med undersøgelsen følges der således op på kommunernes implementering af det nye regelsæt, der trådte i kraft pr. 1. april 2013, for så vidt angår de ændrede og mere fleksible muligheder for at bruge udbud i forbindelse med tilvejebringelsen af frit valg for borgere, der modtager personlig eller praktisk hjælp efter service-lovens § 83.

Undersøgelsen viser, at kommunerne anvender en række af udbudsordninger, som det nye regelsæt giver mulighed for. Der er imidlertid stor forskel på, hvor ofte kommunerne vælger den ene udbudsordning frem for en anden. De hyppigst anvendte udbudsordninger er udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet.

Meget få kommuner har i udgangspunktet valgt at udforme udbuddet som et udbud under en godkendelsesordning. I flere tilfælde fremgår det dog af udbudsmaterialet, at udbuddet, hvis der ikke på baggrund af den initialt valgte udbudsordning kan opnås det ønskede antal leverandører, i stedet overgår til et udbud under en godkendelsesordning, hvor der vælges en hovedleverandør, som lægger den standard, som øvrige leverandører efterfølgende kan blive godkendt efter.

De kommunale udbud dækker en varierende vifte af opgaver men har typisk fokus på personlig pleje og praktisk hjælp. Langt de fleste kommuner har udformet udbud, der geografisk dækker hjemmeplejen i hele kommunen. Ingen af de kommuner, der indgår i undersøgelsen, har benyttet sig af muligheden for at udbyde hjemmeplejeopgaven som et kombineret udbud, hvor udbuddet af hjemmeplejeopgaven kombineres med udbud på andre driftsområder end ældreområdet (fx rengøring af skoler eller dagtilbud). Kommunernes udbud på hjemmeplejeområdet er derfor primært afgrænset til hjemmeplejeopgaver som personlig pleje og praktisk hjælp. I to tilfælde er udbuddet af hjemmeplejeopgaver kombineret med andre opgaver på ældreområdet i form af drift af plejecentre mv. Hertil kommer, at en række kommuner har integreret udbud af hjemmesygepleje med udbuddet af hjemmeplejeopgaver.

Tildelingskriterierne varierer, men prisen er en væsentlig parameter. Det fremgår således af undersøgelsen, at kommunerne i 23 procent af udbuddene har valgt tildelingskriteriet "Laveste pris", samtidig med at pris indgår som et vægtigt underkriterium i næsten alle de udbud, hvor det overordnede tildelingskriterium er "Økonomisk mest fordelagtige tilbud". Dette indikerer, at pris og det økonomiske aspekt har stor betydning for kommunernes valg af leverandør, samtidig med at forskellige kvalitetsaspekter mv. indgår som supplerende kriterier med varierende vægt i 77 procent af udbuddene.

I stort set samtlige udbud er det specificeret, at leverandørerne skal efterleve kommunernes til enhver tid gældende kvalitetsstandarder, som udtrykker de politisk fastsatte serviceniveauer. Ud over kvalitetsstandarderne, er der i udbudsmaterialerne og tilhørende kravspecifikationer formuleret forskellige kvalitetskrav, som det forudsættes, at leverandørerne skal efterleve.

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.

Det er endvidere undersøgt, hvor mange leverandører kommunerne forventer at indgå kontrakt med. Hovedparten af kommunerne forventer at indgå kontrakt med to private leverandører.

En stor del af kommunerne stiller i deres udbudsmateriale krav om, at leverandørerne skal indgå i kommunens arbejde med udvikling og innovation. I mange tilfælde stilles der krav om leverandørens medvirken i forhold til igangværende konkrete udviklingsopgaver i den givne kommune. I andre tilfælde stilles der mere generelle krav om, at der i leverandørernes tilbud skal være afsat ressourcer til indgåelse i innovations- og udviklingsprojekter.

I forhold til krav om deltagelse i mere specifikke udviklings- og innovationsprojekter, er der kommunerne imellem størst fokus på velfærdsteknologi, forebyggelse af indlæggelser og hverdagsrehabilitering.

1 Baggrund og metode

Folketinget vedtog i 2013 med lovforslag LF 121 af 24. januar 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 hjemmeplejen og det frie valg mere fleksibel i forhold til lokale forhold og borgernes behov. Herunder at skabe mere konkurrence på pris og ikke alene på kvalitet, som det var tilfældet under den tidligere fremherskende godkendelsesmodel¹. Lovændringen betød, at særreglerne i serviceloven om kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af borgerens frie valg blev ophævet, samt at reglerne om servicebevis blev ophævet. Efter regelændringen skal kommunalbestyrelsen skabe grundlag for, at modtagere af hjælp efter § 83 kan vælge mellem to eller flere leverandører af denne hjælp, hvoraf den ene leverandør kan være kommunal. Kommunalbestyrelsen skal for at opfylde dette indgå kontrakt med to eller flere leverandører eller tilbyde modtagerne et fritvalgsbevis². Dette betyder bl.a., at kommunen kan stå uden for et udbud, at kommunerne kan anvende en godkendelsesordning med en begrænset leverandørkreds, og at hjemmeplejen kan udbydes sammen med andre kommunale opgaver, fx øvrig rengøring eller drift af plejecenter. I praksis er dermed en række kombinationsmuligheder for tilrettelæggelse af hjemmeplejen.

Frem til lovændringen benyttede stort set alle kommuner den såkaldte godkendelsesmodel, og markedet har generelt været præget af mange mindre leverandører, der især har udbudt praktisk hjælp, mens der i flere kommuner har været relativt mindre interesse for at udbyde personlig pleje. Med det nye regelsæt er mulighederne for at anvende godkendelsesordningen blevet mere fleksible, ligesom regelsættet har åbnet mulighed for nye og mere fleksible muligheder for udbud.

Regelsættet giver kommunerne mulighed for at vælge mellem forskellige ordninger for tilvejebringelse af det frie valg. Disse omfatter bl.a. følgende overordnede muligheder, der frit kan kombineres, så kommunen fx anvender en ordning i en del af kommunen og en anden i en anden del af kommunen:

- Åben godkendelsesordning
- Lukket godkendelsesordning
- Fritvalgsbeviser
- Udbud under en godkendelsesordning
- Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud³
- Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet
- Udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbuddet. I dette tilfælde overlades driften fuldt ud til private leverandører.

¹ Godkendelsesmodellen indebærer, at private leverandører får mulighed for at blive godkendt til udførelse af opgaverne på baggrund af de af kommunen opstillede pris- og kvalitetskrav, hvor prisen er fastsat efter kommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger for den pågældende ydelse. Borgeren kan herefter vælge mellem kommunens egen hjemmepleje og de godkendte leverandører.

² Et fritvalgsbevis svarer til et købebevis, som kommunen kan vælge at udstede til borgeren. Borgeren skal så selv vælge en cvr-registreret virksomhed til at levere ydelsen. Leverandøren skal ikke godkendes af kommunen, men kommunen skal stille kvalitetskrav til leverandøren.

³ Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud, udgør ikke en selvstændig udbudsform. I nærværende undersøgelse omfatter denne kategori de udbud, hvor kommunen har afgivet kontrolbud, men hvor dette ikke er en del af et udbud under en godkendelsesordning.

Fokus i denne rapport er kommunernes anvendelse af **udbud**, dvs. de sidste fire muligheder i listen ovenfor. Disse fire udbudsordninger præsenteres nærmere i kapitel 2.

Formålet med denne undersøgelse er således at kortlægge, hvilke fritvalgsordninger for udbud af personlig pleje og praktisk hjælp kommunerne har benyttet sig af siden 1. april 2013 samt disse udbuds omfang og indhold. Med undersøgelsen følges der op på kommunernes implementering af det nye regelsæt, der trådte i kraft pr. 1. april 2013, for så vidt angår de ændrede og mere fleksible muligheder for at bruge udbud i forbindelse med tilvejebringelsen af frit valg for borgere, der modtager personlig eller praktisk hjælp efter servicelovens § 83.

Undersøgelsen omfatter personlig og praktisk hjælp til borgere, herunder indkøb og tøjvask efter § 83 i Serviceloven. Udbud af madordninger er ikke omfattet af undersøgelsen.

Udbudsmaterialerne er indsamlet af Ankestyrelsen ved udsendelse af mails til ældrechefen i alle 98 kommuner ultimo oktober 2014. Disse er blevet bedt om at svare på, om de efter 1. april 2013 har anvendt udbud til at tilvejebringe det frie valg i hjemmeplejen og i givet fald indsende det udbudsmateriale, der har været anvendt i forbindelse med udbuddet. Forspørgslen vedrører både verserende og afsluttede udbud, som er gennemført i henhold til de ændrede regler. Til kommuner, der ikke responderede, har Ankestyrelsen efterfølgende udsendt op til tre rykkere.

I alt har 93 ud af de 98 kommuner besvaret henvendelsen, hvilket svarer til en svarprocent på 93 procent. Af disse har i alt 29 kommuner tilkendegivet at have gennemført udbud efter 1. april 2013 og har samlet indsendt udbudsmateriale fra 31 udbud. Det er disse 31 udbudsmaterialer, der er grundlaget for indeværende kortlægning. Eventuelle udbud, som kommunerne har gennemført men ikke har indsendt udbudsmateriale til Ankestyrelsen for, indgår ikke i kortlægningen. Desuden er der i alt fem kommuner, der ikke har responderet på Ankestyrelsens henvendelse. Kortlægningen omfatter følgelig ikke eventuelle udbud, som disse kommuner har gennemført af hjemmeplejeydelser efter det nye regelsæts ikrafttrædelse.

Ud over selve udbudsmaterialet er kommunerne endvidere blevet bedt om at indsende eventuelle tilknyttede dokumenter som:

- Samarbejdsaftaler med leverandører i forbindelse med udbud
- Indgåede kontrakter med leverandører i forbindelse med udbud
- Dokumenter med bevæggrunde for at gå i udbud, der er forelagt for kommunalbestyrelsen
- Dokumenter med kommunens øvrige forventninger til og foreløbige erfaringer med at anvende udbud.

Disse materialer er indsendt mere sporadisk og indgår ikke systematisk i kortlægningen. De fleste kommuner har fx indsendt kontraktskabeloner (uden leverandørnavne) fremfor de konkrete indgåede kontrakter, hvorfor det ikke er muligt at bruge disse til at belyse, hvor mange leverandører, der er indgået kontrakt med. Omkring en tredjedel af kommunerne har indsendt brugerundersøgelser. Da der er tale om et begrænset antal undersøgelser, der samtidig varierer meget i gennemførelsestidspunkt, form og indhold, er det dog ikke muligt ud fra dette materiale at belyse de gennemførte udbuds eventuelle betydning for den brugeroplevede kvalitet. Det varierer fx, om der er spurgt før og/eller efter udbuddet, og om undersøgelsen alene dækker brugere omfattet af udbudsordninger og/eller brugere omfattet af andre ordninger for tilvejebringelse af det frie valg.

Kortlægningen af rapporteres i form af deskriptive beskrivelser af de anvendte udbudsordninger og de udbudte opgaver samt de tildelingskriterier, kvalitetskrav, forventninger til antal leverandører og samarbejdet med disse, som er specificeret i udbudsmaterialerne.

I en række tilfælde suppleres de beskrivende analyser af de enkelte variable med deskriptive analyser af de pågældende variables fordeling på tværs af kommunestørrelse og udbudsordning. Disse krydstabeller skal ses som deskriptive analyser af sammenhænge mellem de pågældende variable, ikke som analyser af årsag-virknings-forhold eller statistiske analyser med ambition om at forklare variationerne i kommunernes valg af udbudsordninger mv. Det begrænsede antal udbud fordelt på fire udbudsordninger giver ikke et brugbart grundlag for at foretage systematiske statistiske tests af styrken af de deskriptive sammenhænge. For det første fordi forudsætningerne for de statistiske tests typisk ikke er til stede, da der i krydstabellerne vil være mange celler med ingen eller meget få observationer. For det andet fordi det begrænsede antal udbud (31 udbud i alt) i sig selv betyder, at det er usandsynligt at finde sammenhænge i datamaterialet, der er så stærke, at de er statistisk signifikante. Ingen af de forskelle, der er af rapporteret i rapporten, er derfor udtryk for statistisk signifikante forskelle. I tilfælde, hvor rapporten omtaler deskriptive sammenhænge, er disse alene udtryk for indikationer.

2 Anvendte udbudsordninger, udbudsomfang og udbudte opgaver

Fokus i denne rapport er kommunernes anvendelse af de nye og mere fleksible muligheder for udbud, som det nye regelsæt pr. 1.4. 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 kontrolbud⁴. Leverandørerne konkurrerer om at levere hjemmehjælp eller andre ydelser i kommunen. Kommunen deltager på lige fod med andre leverandører i udbuddet. Der udpeges vindende leverandører på baggrund af de bedste bud.
- Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet. 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 udbuddet. Kommunen er ikke selv leverandør. Der er udelukkende tale om private leverandører.

Disse fire overordnede typer af udbudsordninger er i indeværende undersøgelse brugt som ramme for den overordnede kategorisering af kommunernes udbudsmaterialer. Det skal dog understreges, at disse analytiske kategorier ikke er udtømmende eller gensidigt udelukkende⁵. Flexibiliteten i regelsættet betyder, at de enkelte udbud kan kombinere flere af elementerne, ligesom andre ordninger er tænkelige, samtidig med at der inden for de enkelte kategorier af udbudsordninger kan være forskel på, om der fx 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.

2.1 Anvendte udbudsordninger

Alle de fire overordnede udbudsordninger, der er genstandsfelt for denne analyse, er repræsenteret i kommunernes valg af udbudsordning. Der er dog store forskelle i hyppigheden af valget af udbudsordning (figur 2.1). I 23 af udbuddene har kommunerne valgt at stå uden for udbuddet, i to tilfælde har kommunerne valgt udbudsordningen, 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

⁴ Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud, udgør ikke en selvstændig udbudsform. I nærværende undersøgelse omfatter denne kategori de udbud, hvor kommunen har afgivet kontrolbud, men hvor dette ikke er en del af et udbud under en godkendelsesordning.

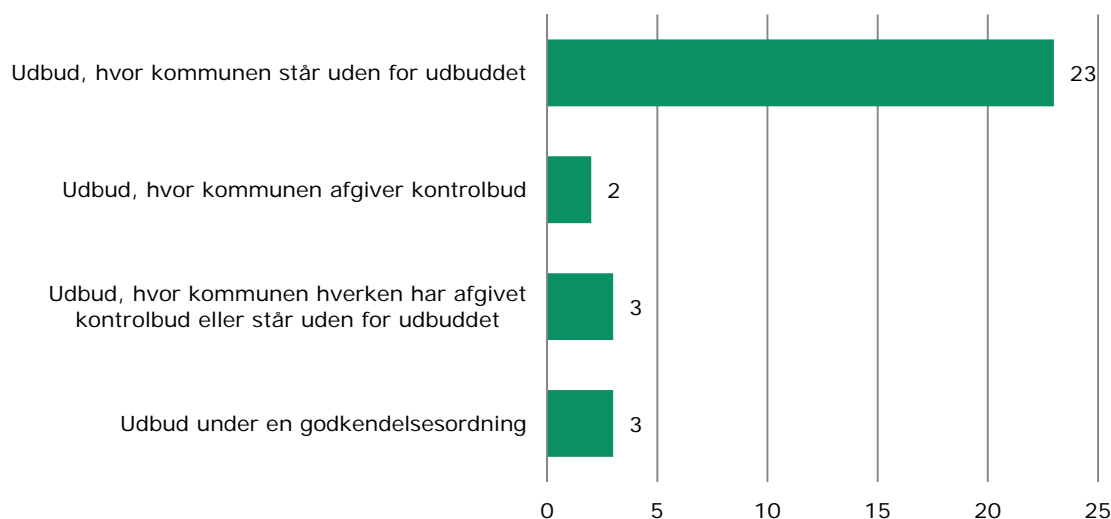
⁵ For eksempel vil kommunen som en del af et udbud under en godkendelsesordning kunne vælge at afgive et kontrolbud.

afgiver kontrolbud eller står uden for udbuddet. Leverancen af de hjemmeplejeopgaver, disse tre udbud vedrører, skal dermed udelukkende leveres af private leverandører.

Kun tre kommuner har valgt at udforme udbud under en godkendelsesordning. I flere tilfælde fremgår det dog af udbudsmaterialet, at udbuddet, hvis der ikke på baggrund af den initialt valgte udbudsordning kan opnås det ønskede antal leverandører, i stedet overgår til et udbud under en godkendelsesordning, hvor der vælges en hovedleverandør, som lægger den standard, som øvrige leverandører efterfølgende kan blive godkendt efter. Da analyserne er foretaget på baggrund af udbudsmateriale og ikke på grundlag af indgåede kontrakter, er det ikke muligt at identificere, i hvilken udstrækning dette reelt er forekommet.

I 75 procent af udbuddene vælger kommunerne en udbudsordning, hvor kommunen står uden for udbuddet. Kommunerne tilrettelægger herved udbuddet på en sådan måde, at en vindende leverandørs pris kan være højere eller lavere end den kommunale leverandørs pris for ydelsen. Med andre ord er de private leverandører ikke her i konkurrence med den kommunale leverandør i forhold til pris.

Figur 2.1 Fordeling af udbud i forhold til valg af udbudsordning



Note: Kategorien 'Udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbuddet' 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.

2.2 Sammenhæng mellem udbudsform og antallet af ældre i kommunen

I forhold til kommunernes valg af udbudsordning er det undersøgt, om der er en deskriptiv sammenhæng mellem valget af udbudsordning og antallet af borgere over 65 år, i den enkelte kommune. Kommunerne er derfor opdelt i fire kategorier i forhold til antallet af borgere over 65 år. Dette for at identificere, om der er en tendens i valget af udbudsordning i forhold til antallet af ældre. En mulig forventning kunne være, at kommuner med få borge-

re over 65 år vil have større incitament til at vælge udbudsordningen, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud eller står uden for udbuddet og dermed udbyder hele kommunens hjemmepleje til private leverandører. Dette fordi marginalomkostningerne forbundet med at opretholde en kommunal hjemmepleje alt andet lige må forventes at være større, når kun få borgere efterspørger ydelsen. Omvendt vil der i denne situation være en mindre volumen af hjemmeplejeydelser at udbyde og dermed også et mindre samlet økonomisk potentiale, hvis de private leverandører er i stand til at levere ydelsen mere økonomisk fordelagtigt end kommunen.

Da kommunerne er meget ujævnt fordelt i forhold til valg af udbudsordning, og der er et begrænset antal udbud er mulighederne for at gennemføre statistiske tests og finde statistisk signifikante forskelle begrænset. Tolkningen af tabel 2.1 er derfor ikke baseret på statistisk signifikans, men på eventuelle visuelle indikationer af forskelle på tværs af kommune størrelserne. Det fremgår af tabel 2.1, at kommuner, der har valgt udbudsformen, hvor kommunen står uden for udbuddet, er repræsenteret i alle de fire kategorier for antallet af ældre. Tilsvarende er kommuner, der har valgt udbudsformen, udbud under en godkendelsesordning, udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud, og udbud, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud eller står uden for udbuddet, repræsenteret i to til tre ud af de fire kategorier for antallet af ældre. Det visuelle indtryk peger derfor på, at der ikke er nogen sammenhæng mellem antallet af ældre i den enkelte kommune og kommunens valg af udbudsform. Det ses desuden, at de kommuner, der har valgt at udbyde hele den pågældende hjemmeplejeopgave til private leverandører, ikke tilhører gruppen af kommuner med færrest borgere over 65 år. En tese om, at kommuner med færre borgere over 65 år vil have større tendens til at vælge denne udbudsordning, finder derfor hverken statistisk eller visuel støtte.

Tabel 2.1 Sammenhæng mellem antallet af ældre i den enkelte kommune og valg af udbudsordning

Antal ældre/ udbudsordning	Udbud under en godkendelsesordning	Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud	Udbud, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud eller står uden for udbuddet	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Hovedtotal
< 5.000 65+-årige				3	3
5.000-10.000 65+-årige	1	1	2	10	14
10.000-15.000 65+-årige	1		1	3	5
> 15.000 65+-årige	1	1		7	9
Hovedtotal	3	2	3	23	31

Note: Kategorien 'Udbud, hvor kommunen hverken har afgivet kontrolbud eller står uden for udbuddet' inkluderer et udbud gennemført som en dialogbaseret udbudsordning. 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.

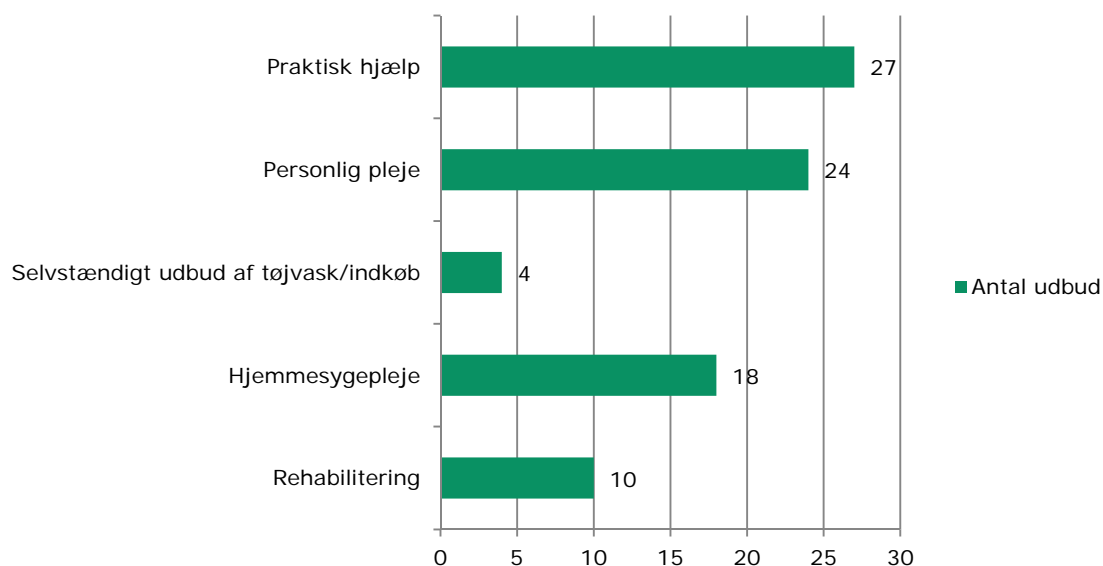
2.3 Udbuddenes omfang og udbudte opgaver

Langt de fleste kommuner har udformet udbud, der dækker hjemmeplejen i hele kommunen. Kun tre ud af 29 kommuner⁶ har valgt at afgrænse deres udbud af hjemmeplejeopgaver til private leverandører til udvalgte distrikter. En enkelt kommune har opdelt kommunen i to hjemmeplejedistrikter og udformet et udbud til hvert af de to distrikter. Distrikterne dækker hele kommunen, og udbuddene dækker tilsammen hjemmeplejen i hele kommunen.

Ingen af de kommuner, der indgår i undersøgelsen, har benyttet sig af muligheden for at udbyde hjemmeplejeopgaven som et kombineret udbud, hvor udbuddet af hjemmeplejeopgaven kombineres med udbud på andre driftsområder end ældreområdet (fx rengøring af skoler eller dagtilbud). Kommunernes udbud på hjemmeplejeområdet er derfor primært afgrænset til hjemmeplejeopgaver som personlig pleje og praktisk hjælp. I to tilfælde er udbuddet af hjemmeplejeopgaver kombineret med andre opgaver på ældreområdet i form af drift af plejecentre mv. Hertil kommer, at en række kommuner har integreret udbud af hjemmesygepleje med udbuddet af hjemmeplejeopgaver.

Nedenfor ses en figur, der viser fordelingen af kommuner i forhold til de udbudte hjemmeplejeopgaver (figur 2.2).

Figur 2.2 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.

Note: I 16 af de 18 udbud omfattende hjemmesygepleje, er opgaven i udbudsmaterialet beskrevet som delegeret hjemmesygepleje.

Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser.

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, heraf 16 udbud, hvor opgaven er beskrevet som delegeret hjem-

⁶ Kortlægningen omfatter i alt 31 udbud. Da to af kommunerne har gennemført to udbud, dækker de 31 udbud over udbud i sammenlagt 29 kommuner.

mesygepleje⁷. 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 kommuners udbudsmateriale, 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 hjemmeplejeopgaver. En tredjedel af kommunerne har som tidligere nævnt specifikt angivet rehabilitering som en del af den udbudte opgave.

Tabel 2.2 viser den deskriptive sammenhæng mellem de opgaver, kommunerne udbyder, og den valgte udbudsordning. I de tilfælde, hvor kommunerne anvender udbudsordningen, hvor kommunen hverken angiver kontrolbud eller står uden for udbuddet, er der tale om udbud af meget afgrænsede opgaver i form af selvstændige udbud af indkøb eller tøjvask. Forskellene er ikke statistisk signifikante, men tabel 2.2 indikerer en tendens til, at kommunerne anvender udbudsordninger, hvor leverancen af hjemmeplejeydelserne overlades helt til private leverandører i de tilfælde, hvor den udbudte opgave har en meget afgrænset karakter.

Tabel 2.2 Sammenhæng mellem udbudsform og de udbudte hjemmeplejeopgaver

Udbudt opgave	Udbud under en godkendelsesordning	Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud	Udbud, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud eller står uden for udbuddet	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Hovedtal
Personlig pleje	2	1	0	21	24
Praktisk hjælp	3	1	0	23	27
Selvstændigt udbud af tøjvask/indkøb	1	0	3	0	4
Rehabilitering	1	1	0	8	10
Hjemmesygepleje	2	1	0	15	18

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

Note: I 16 af de 18 udbud omfattende hjemmesygepleje, er opgaven i udbudsmaterialet beskrevet som delegeret hjemmesygepleje.

Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser.

⁷ Delegeret hjemmesygepleje omfatter ifølge kommunerne de hjemmesygeplejeopgaver, som en autoriseret sundhedsperson kan delegere til at blive udført af personale i hjemmeplejen.

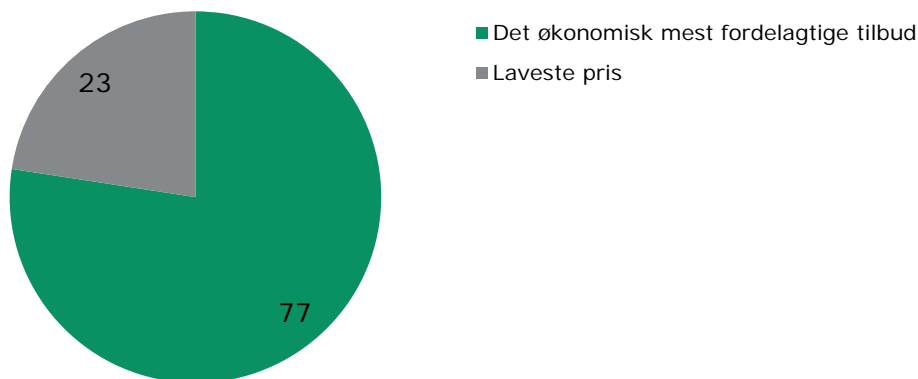
3 Tildelingskriterier

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

- Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
- Laveste pris

Som det fremgår af figur 3.1 anvender kommunerne 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 3.1.

Figur 3.1 Fordeling af udbud i forhold til de to mulige tildelingskriterier



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 udbuddet. 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 (2 udbud af tøjvask og 2 udbud af indkøb).

3.1 Anvendte underkriterier

De kommuner, der anvender tildelingskriteriet "Økonomisk mest fordelagtige tilbud", anvender mange forskellige underkriterier i deres udbudsmateriale. Tabel 3.1 viser en oversigt over de anvendte underkriterier.

Tabel 3.1 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".

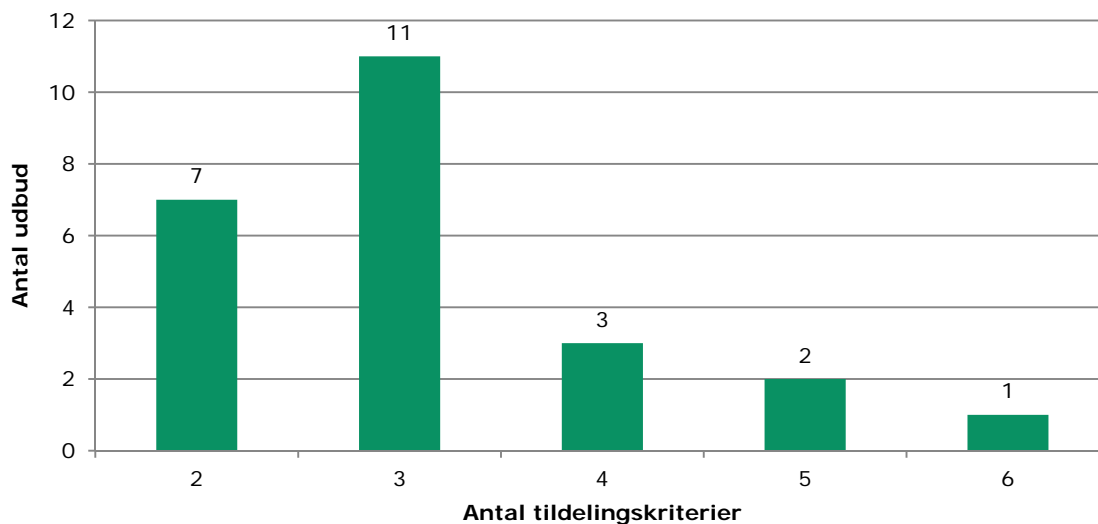
Som det fremgår af tabellen, har kommunerne anvendt underkriteriet pris i 96 procent af de udbud, hvor det overordnede tildelingskriterium er "Det økonomisk mest fordelagtige tilbud". Pris indgår dermed næsten altid som kriterium, når kommunerne vælger at benytte udbud til at tilvejebringe det frie valg i hjemmeplejen. Omvendt skal det nævnes, at pris ikke fremgår som et eksplicit tildelingskriterium i et 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 leveringssikkerhed og håndtering af opgaven, som har selvstændige kriterievægte (jf. tabel 3.1). 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 anvender i de enkelte udbud. Det kan fx tænkes, at kommunerne i højere grad anvender 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 3.1 ovenfor, anvender kommunerne 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 3.2, varierer antallet af anvendte underkriterier i udbuddene fra to til seks.

Figur 3.2 Fordeling af udbud i forhold til antal underkriterier, hvor det overordnede tildelingskriterium er "Det økonomisk mest fordelagtige tilbud"



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

3.2 Vægtning af underkriterier

Ligesom antallet af underkriterier, varierer også 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 3.2, der viser den gennemsnitlige vægtning af de underkriterier, der er anvendt i udbuddene, hvor tildelingskriteriet er "Det økonomisk mest fordelagtige tilbud".

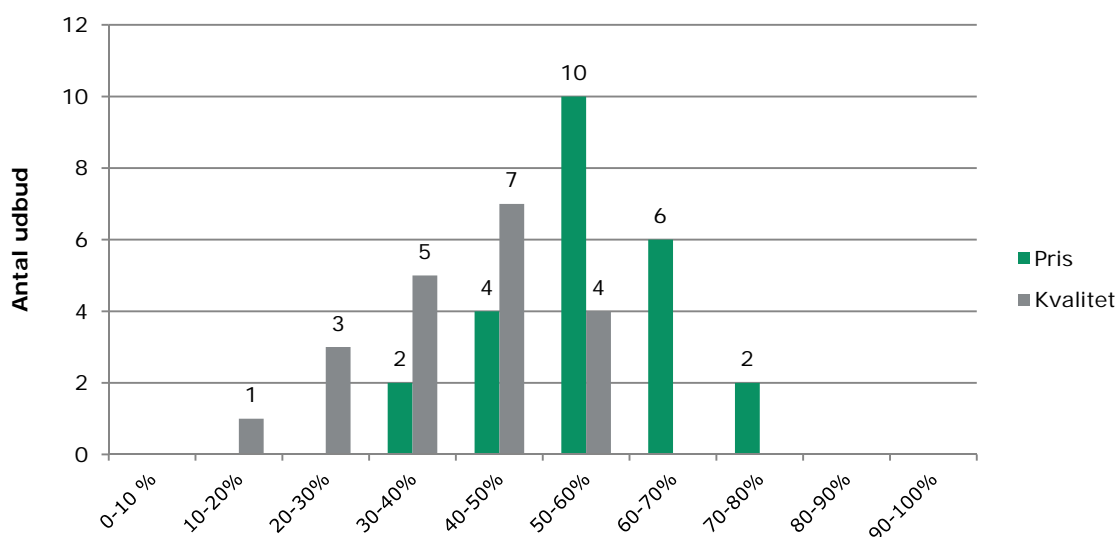
Tabel 3.2 Gennemsnitlig vægtning af underkriterier i kommunernes udbud af hjemmeplejeopgaver, hvor det overordnede tildelingskriterium er "Det økonomisk mest fordelagtige tilbud"

Underkriterier	Gennemsnitlig vægt i procent
Pris	47
Kvalitet	32
Samarbejde og udvikling	8
Leveringssikkerhed	3
Service	3
Håndtering af opgaven	3
Egenkontrol	2
Miljø og arbejdsmiljø	1
Forbehold for kontraktlige forhold	0
Innovation	1
Socialt engagement	0

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

I figur 3.3 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, mellem 60 og 70 procent i seks udbud og 70-80 procent i to udbud. Figuren understøtter dermed billedet af, at pris er det underkriterium, der har den højeste vægtning.

Figur 3.3 Vægtning af underkriterierne pris og kvalitet i kommunernes udbud af hjemmeplejeopgaver



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

Kilde: 24 udbud af hjemmeplejeydelser, 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 udbuddet. I de tilfælde, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud eller står uden for udbuddet – der som tidligere nævnt vedrører udbud af tøjvask og indkøb – vægter kriteriet 'service' relativt mere end under de øvrige udbudsordninger.

4 Kvalitetskrav

Såvel kommunale som private leverandører er lovgivningsmæssigt forpligtet til at efterleve kommunernes til enhver tid gældende kvalitetsstandarder, der udtrykker det politisk fastsatte serviceniveau på området. I stort set samtlige udbud er det endvidere valgt at eksplisere dette i udbudsmaterialet.

Ud over det politisk fastsatte serviceniveau, er der i kommunernes udbudsmaterialer og tilhørende kravsspecifikationer formuleret forskellige kvalitetskrav, som det forudsættes, at leverandørerne skal efterleve.

Generelt er det kendetegnende, at hvor kvalitetsstandarderne vedrører kravene for leveringen af de specifikke hjemmeplejeydelser, vedrører kravspecifikationen nogle mere generelle kvalitetskrav, leverandøren skal opfylde.

De enkelte udbud kan indeholde mange specificerede og detaljerede krav. 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 4.1 nedenfor vises disse syv overordnede kategorier af kvalitetskrav og antallet af udbud, hvori de indgår.

Som det fremgår af tabellen, stilles der i 100 procent af udbuddene 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 77 procent af udbuddene opstilles der endvidere 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 formlåen og kompetencekrav. Det sidste kan fx være håndtering af borgere med handicap eller borgere, der har særlige behov pga. sygdom.

Tabel 4.1 Anvendte kategorier for kvalitet i kommunernes udbud af hjemmeplejeydelser

Kategorier for kvalitetskrav	Antal udbud	Andel udbud (i procent)
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.

4.1 Omfanget af kvalitetskrav

De fleste kommuner har kvalitetskrav inden for 4-5 af de opstillede kategorier for kvalitet. Det er undersøgt, om der er en deskriptiv sammenhæng mellem antallet af kategorier, kommunerne opstiller kvalitetskrav inden for, og den valgte udbudsordning. Da en stor del af udbuddene er udbudt under udbudsordningen, hvor kommunen står uden for udbuddet, er det ikke muligt at identificere statistisk signifikante tendenser i forhold til sammenhængen mellem antallet kategorier, kommunen opstiller krav inden for, og den valgte udbudsordning. Der indikeres dog i tabel 4.2 en tendens til, at udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet, er de udbud, hvor der opstilles krav i flest af de opstillede kategorier for kvalitetskrav, mens der i udbud, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud og står uden for udbuddet, kun er opstillet kvalitetskrav i 0-3 af kategorierne.

Tabel 4.2 Sammenhæng mellem udbudsordning og antallet af kategorier, hvori kommunen har opstillet kvalitetskrav

Fordeling af udbud ift. udbudsordning og kvalitetskrav	Udbud under en godkendelsesordning	Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud	Udbud, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud eller står uden for udbuddet	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Total
0			1		1
2		1	1		2
3	1		1	1	3
4	2			8	10
5		1		10	11
6				4	4
Hovedtotal	3	2	3	23	31

Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser. 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.

I forlængelse af ovenstående er det undersøgt, om der er en deskriptiv sammenhæng mellem antallet af kategorier, hvori kommunen har opstillet kvalitetskrav i udbudsmaterialet og

den udbudte opgave. Dette er overordnet sket ved at undersøge, om der er forskel på antallet af anvendte kategorier for kvalitet i udbud, der vedrører henholdsvis personlig pleje, praktisk hjælp eller selvstændigt udbud af tøjvask/indkøb. Analysen indikerer, at der er sammenhæng mellem antallet af kategorier for kvalitetskrav og typen af den udbudte opgave. Denne forskel viser sig ved, at der er opstillet væsentligt flere kvalitetskrav i forhold til udbud af personlig pleje og praktisk hjælp, end der er for selvstændige udbud af tøjvask og indkøb.

Table 4.3 Sammenhæng mellem udbudt opgave og antallet af kategorier, hvori kommunen har opstillet kvalitetskrav

Fordeling af udbudt opgave og antal kvalitetskrav	Personlig pleje	Praktisk hjælp	Selvstændigt udbud af tøjvask/indkøb
0			1
2			2
3	2	2	1
4	9	10	
5	9	11	
6	4	4	
Hovedtotal	24	27	4

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.

4.2 Opfølgning på kvalitet

Ifølge lov om social service skal kommunalbestyrelsen udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik for alle sine tilbud efter § 83, som er omfattet af reglerne om frit valg af leverandører. Kommunerne fungerer i alle tilfælde som tilsynsmyndighed.

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.

Table 4.4 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.

Table 4.4 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
Re-visitationer	5	16
Journaltilsyn	4	13
Kontrol af fakturering	4	13
Interview	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.

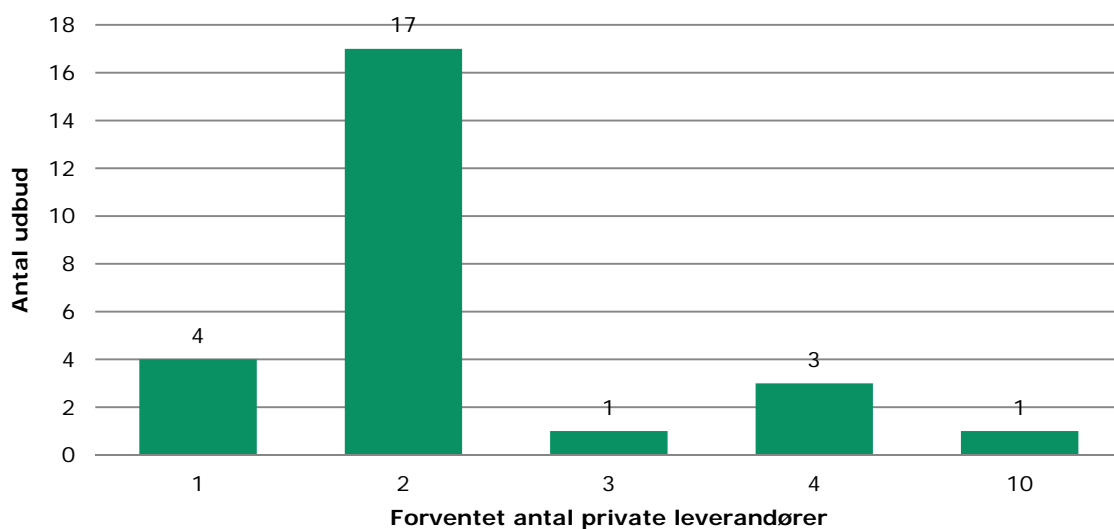
5 Forventet antal leverandører og innovation i samarbejdet med leverandørerne

5.1 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 5.1 Fordeling over det i udbudsmaterialerne forventede antal private leverandører i forhold til udbud



Note: I de 17 udbud, hvor kommunerne forventer to leverandører, indgår fire udbud vedrørende tøjvask og/eller indkøb

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

Det fremgår af Figur 5.1, at der i flertallet af udbudsmaterialerne er en forventning om at indgå kontrakt med to private leverandører. I 17 ud af 26 udbudsmaterialer forventes således indgået kontrakt med to private leverandører.

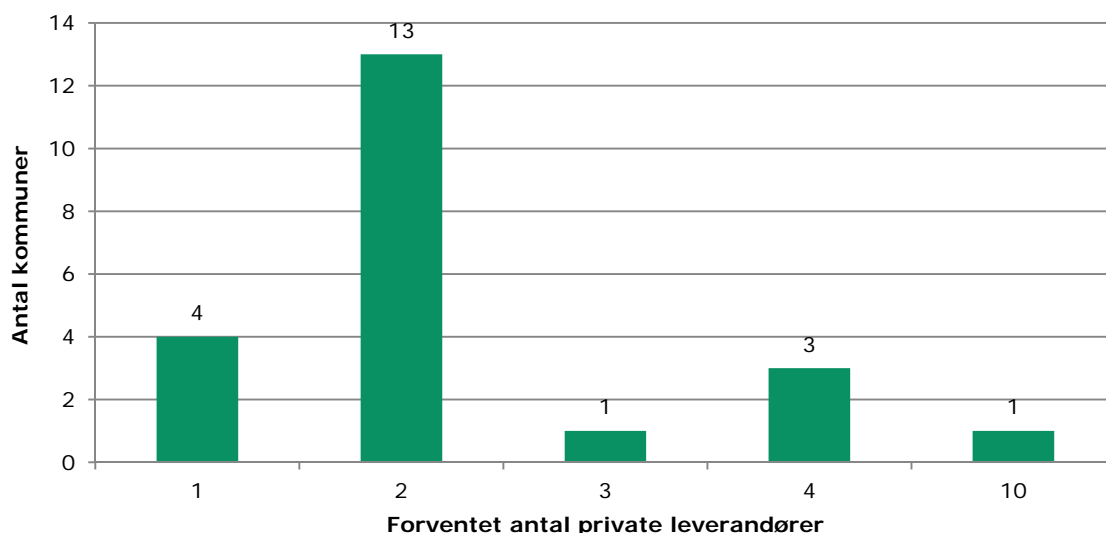
I Figur 5.1 er optællingsenheden antallet af udbud, ikke antallet af kommuner. Da én af de kommuner, der har indskrevet det forventede antal leverandører i udbudsmaterialet, har gennemført to udbud, repræsenterer de 26 udbud i Figur 5.1 i alt 25 kommuner.

I Figur 5.2 er optællingsenheden i stedet antal kommuner, idet Figur 5.2 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 opgørelsen.

Det fremgår af Figur 5.2, 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 5.2).

Det typiske antal forventede leverandører (inkl. kommunen) i de kommuner, der har gennemført udbud af personlig pleje og/eller praktisk hjælp, er dermed tre.

Figur 5.2 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 5.2). Det samlede antal forventede leverandører i hver af de 22 kommuner er hermed højere end det antal private leverandører, der fremgår af Figur 5.2.

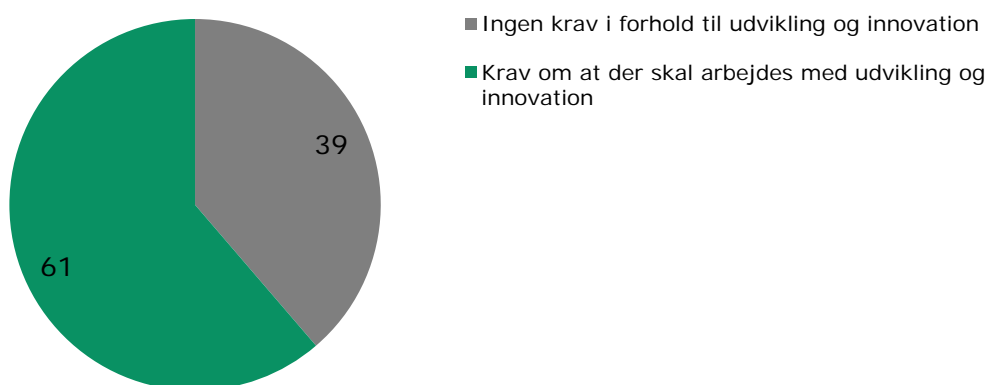
Det er med afsæt i Figur 5.1 undersøgt, om der er en sammenhæng mellem det forventede antal private leverandører og antallet af borgere over 65 år i den enkelte kommune. I forhold til inddelingen af kommuner efter antallet af borgere over 65 år er det tænkeligt, at

potentialet for flere private leverandører vil være større i de kommuner, der har flere borgere over 65 år. Der indikeres dog ingen sammenhæng mellem antallet af borgere over 65 år og det forventede antal leverandører.

5.2 Innovation og udvikling

Innovation indgår som et selvstændigt vægtende kriterium i et enkelt af de 31 kortlagte udbud (jf. den tidligere tabel 3.1). En stor del af kommunerne stiller imidlertid 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.

Figur 5.3 Fordelingen af udbud i forhold til krav om udvikling og innovation



Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser

Samlet set er der i 61 procent af udbuddene stillet krav om, at der skal arbejdes med udvikling og innovation.

I tabel 5.1 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.

Tabel 5.1 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.

Med en forventning om, at større kommuner muligvis vil have et større fokus på udvikling og innovation, er det undersøgt, om der er en sammenhæng mellem antallet af krav til udvikling og innovation og antallet af ældre i de enkelte kommuner. Tabel 5.2 viser, at der ikke er en sammenhæng mellem antallet af krav i forhold til udvikling og innovation og antallet af borgere over 65 år i kommunerne. Tabellen giver ikke grundlag for at identificere statistisk signifikans, og der er heller ikke indikation af et mønster. Med forbehold for at der kun er tre udbud i kommuner med færre end 5.000 borgere over 65 år, indikeres det dog, at disse kommuner målt på antallet af krav har mindre fokus på udvikling og innovation. I de tre udbud i disse kommuner er maksimalt formuleret et enkelt krav om, at leverandørerne skal indgå i kommunens arbejde med udvikling og innovation inden for hjemmeplejen.

Tilsvarende er det undersøgt, om der er en deskriptiv sammenhæng mellem den valgte udbudsordning og antallet af krav til udvikling og innovation, da en forventning kunne være, at kommuner, der udbyder hjemmeplejeydelser, hvor kommunen ikke selv er leverandør, vil stille større krav til de private leverandører i forhold til at udvikle og innovere området. Der viser sig imidlertid ingen sammenhæng.

Tabel 5.2 Sammenhæng mellem antallet af ældre i kommunerne og fokus på udvikling og innovation

Fordeling af udbud ift. antal krav til udvikling/innovation og antal ældre	0	1	2	3	4	5	6	7	8
< 5.000 65+-årige	2	1							
5.000-10.000 65+-årige	5	2	1	1	2		3		
10.000-15.000 65+-årige	1		1		1	1	1		
> 15.000 65+-årige	3	1	2	1	1				1

Kilde: 31 udbud af hjemmeplejeydelser.

Bilag 1 Samlet oversigt over udbud og centrale udbudselementer

Id	Kommune og år	Udbudsordning	Udbudte opgaver	Tildelingskriterie
1	Allerød Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
2	Brøndby Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb Hjemmesygepleje (delegeret)	Laveste pris
3	Esbjerg Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
4	Fredericia Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb Hjemmesygepleje (delegeret)	Laveste pris
5	Frederikshavn Kommune (2013)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb Hjemmesygepleje (delegeret)	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
6	Furesø Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Hjemmesygepleje (delegeret)	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
7	Gladsaxe Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Hjemmesygepleje (delegeret)	Laveste pris
8	Greve Kommune 1 (2014)	Udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud ⁸	Personlig pleje Praktisk hjælp Hjemmesygepleje (delegeret) Rehabilitering	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
9	Greve Kommune 2 (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Hjemmesygepleje (delegeret) Rehabilitering	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
10	Hillerød Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud

⁸ Der er tale om et offentligt udbud, hvor kommunen har afgivet kontrolbud. I kort form betegnes dette i analysen som et udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud.

Id	Kommune og år	Udbudsordning	Udbudte opgaver	Tildelingskriterie
11	Hjørring Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Hjemmesygepleje (delegeret) Rehabilitering	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
12	Kolding Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb Hjemmesygepleje (delegeret)	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
13	Københavns Kommune (2013)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Hjemmesygepleje (delegeret)	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
14	Lejre Kommune (2013)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb Rehabilitering	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
15	Lyngby-Taarbæk Kommune (2013) ¹	Udbud, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud eller står uden for udbuddet	Indkøb	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
16	Middelfart Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb Hjemmesygepleje (delegeret) Rehabilitering	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
17	Nyborg Kommune 1 (2013) ²	Udbud, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud eller står uden for udbuddet	Tøjvask	Laveste pris
18	Nyborg Kommune 2 (2013)	Udbud, hvor kommunen hverken afgiver kontrolbud eller står uden for udbuddet	Indkøb	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
19	Næstved Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb Hjemmesygepleje (delegeret) Rehabilitering	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
20	Odsherred Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Praktisk hjælp Tøjvask	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
21	Roskilde Kommune (2013)	Udbud hvor kommunen afgiver kontrolbud ⁹	Tøjvask	Laveste pris
22	Skanderborg Kommune (2013)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud

⁹ Der er tale om et offentligt udbud, hvor kommunen har afgivet kontrolbud. I kort form betegnes dette i analysen som et udbud, hvor kommunen afgiver kontrolbud.

Id	Kommune og år	Udbudsordning	Udbudte opgaver	Tildelingskriterie
23	Struer Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb Hjemmesygepleje (delegeret)	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
24	Tårnby Kommune (2013)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp	Laveste pris
25	Vejle Kommune (2013)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Hjemmesygepleje (delegeret) Rehabilitering	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
26	Viborg Kommune (2013) ³	Udbud under en godkendelsesordning	Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
27	Aalborg Kommune (2013)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Hjemmesygepleje (delegeret) Rehabilitering	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
28	Aarhus Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Indkøb Hjemmesygepleje (delegeret) Rehabilitering	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
29	Gribskov Kommune (2013) ^{4, 5}	Udbud under en godkendelsesordning	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb Hjemmesygepleje Rehabilitering	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
30	Holbæk Kommune (2013) ^{6, 7}	Udbud under en godkendelsesordning	Personlig pleje Praktisk hjælp Hjemmesygepleje	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud
31	Ishøj Kommune (2014)	Udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet	Personlig pleje Praktisk hjælp Tøjvask Indkøb	Laveste pris

Noter: 1) Udbuddet omfatter også Gladsaxe Kommune

2) Der er anvendt en dialogbaseret udbudsmodel.

3) Viborg Kommune afgiver kontrolbud

4) Gribskov Kommune afgiver kontrolbud

5) Der er samtidig med udbuddet af praktisk hjælp og personlig pleje, udbudt andre ydelser inden for ældreområdet, herunder driften af en række plejecentre og madservice

6) Holbæk Kommune afgiver kontrolbud

7) Der er samtidig med udbuddet af praktisk hjælp og personlig pleje, udbudt driften af et plejecenter



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00