18-03-2026

Bilag 1

Baggrundsnotat vedr. udbud af hjemmepleje og helhedspleje

Ishøj Kommune skal i henhold til Ældreloven og Serviceloven sikre borgerne frit valg mellem to eller flere leverandører af praktisk hjælp og personlig pleje samt helhedspleje.

På nuværende tidspunkt kan borgere i Ishøj Kommune vælge mellem den private leverandør DFS+ og Ishøj Kommune.

Den nuværende kontrakt mellem DFS+ og Ishøj Kommunes udløber ved udgangen af 2026. Den nuværende kontrakt er udarbejdet med udgangspunkt i levering af praktisk og personlig hjælp efter Serviceloven.

I december 2024 blev en ny ældrelov vedtaget hvori helhedspleje er et centralt element. Med Ældreloven forenkles borgerens frie valg, således at én leverandør har det samlede ansvar for helhedspleje (praktisk hjælp, personlig pleje og genoptræning) samt indkøbsordning og tøjvaskeordning. I stedet for enkeltydelser skal borgerne fremadrettet visiteres til sammenhængende forløb.

Kontraktuelt udgør Ældreloven en så væsentligt ændring af kontaktgrundlaget, hvor en fornyet konkurrenceudsættelse er hensigtsmæssig.

Model for konkurrenceudsættelse af opgaven

Kommunerne skal sikre borgerne frit valg mellem mindst to leverandører. Det frie valg kan etableres med brug af to overordnede modeller.

- Udbudsmodellen - private leverandører konkurrer på pris og kvalitet om blive udvalgt som leverandør i kommunen. Her kan kommunen i udbudsmaterialet definere, hvor mange private leverandører man ønsker at indgå kontrakt med, og hvorvidt man ønsker en kommunal leverandør.
- Godkendelsesmodellen - private leverandører godkendes, hvis de kan leve op til samme pris og kvalitetskrav som den kommunale leverandør.

<u>Udbudsmodellen</u>
Ved udbudsmodellen konkurrerer tilbudsgiverne på pris og kvalitet om at blive blandt de tilbudsgivere kommunen tegner kontrakt med, hvorfor modellen normalt giver lave priser i forhold til den kvalitet der leveres. Kommunen kan selv vælge, hvor mange leverandører der indgås aftale med, og hvorvidt den kommunale hjemmepleje er en af leverandørerne. Erfaringer viser eksempler på, at private leverandører af hjemmepleje kan gå konkurs, hvorfor det kan være en fordel at have en kommunal leverandør af hjemmepleje med henblik på at sikre forsyningssikkerhed i forhold til disse borgernære ydelser til nogle af kommunens mest sårbare borgere. Pt. er den kommunale hjemmepleje borgernes foretrukne valg med en markedsandel på ca. 80%. Opgaven med varetagelse af hjemmepleje og helhedspleje kan kræve en vis volumen. Stordrift kan være vigtigt for eksempelvis at sikre be-

manding hele døgnet, kunne ansætte alle nødvendige faggrupper til levering af helhedspleje samt muligheden for at varetage en uddannelsesforpligtelse.
Ulempen ved en udbudsmodel er, at kommunen har mindre handlefrihed og fleksibilitet til at ændre indhold i kontrakten efter kontraktindgåelse.

Godkendelsesmodellen
Fordelen ved godkendelsesmodellen er, at der løbende frit kan ændres i kontraktens indhold, så længe der sikres lige behandling af alle leverandører. En ulempe ved godkendelsesmodellen er, at kommunen ikke kan sige nej til egnede ansøgere, og der derfor kan komme mange private leverandør i Ishøj Kommune. Grundet Ishøj Kommunes størrelse vil dette betyde en lille opgave portefølje, som kan gøre det vanskeligt for den enkelte private leverandør at ansætte alle nødvendige faggrupper i forhold til levering af helhedspleje. Derudover kan volumen af opgaver blive for lille til, at leverandøren kan varetage en uddannelsesforpligtigelse. Ydermere betyder godkendelsesmodellen, at det alene er kvalitet der konkurreres på mellem leverandører. Overgår Ishøj Kommune fra den nuværende model med én leverandør fundet ved et udbud (konkurrence på pris) til en godkendelsesmodel, vil der opstå meromkostning der vil skal finansieres indenfor Center for Voksne og Velfærds budget.

Administrationens anbefaling
På baggrund af ovenstående er det administrationens anbefaling, at Ishøj Kommune vælger udbudsmodellen. Derudover anbefaler administrationen, at der som udgangspunkt sigtes efter to leverandører af hjemmepleje og helhedspleje, hvoraf den kommunale leverandør er den ene.

Desuden har Ishøj Kommune overvejet, at afvikle en prækvalifikationsrunde med henblik på alene at give de fem bedst egnede leverandører mulighed for at afgive tilbud. Markedssonderingsrunderne viser dog, andre kommuner der har udbudt opgaven, typisk har modtaget færre end fem tilbud. Derfor har anbefaler administrationen ikke dette.

Udbudsmateriale

Udbudsmaterialet ved denne borgerettede ydelse er meget omfattende og består af cirka 50 dokumenter i alt.

De væsentligste bilag er:
- Udbudsbetingelserne der styrer udbudsprocessen
- Kontrakten der styrer samarbejdet mellem ordregiver og leverandør
- Kravspecifikationen, der styrer den borgerettede pleje samt sundheds- og udbudsfaglige krav
- Tilbudsliste med priser, der skal afregnes.

Kvalitetsstandarder, ydelseskataloger, strategier mm. vedlægges om bilag til kravspecifikationen.

En central udfordring i udbuddet og usikkerhedsmomenter omkring kvaliteten af udbudsmaterialet er, dels en meget komprimeret tidsproces, og dels at der med Ældreloven er langt højere grad af frihed til, at leverandører og borgere i fællesskab er med til at definere tilrettelæggelse af hjælpen. Der er sket et skifte fra meget konkret beskrevne enkeltydelser til mere fleksible forløb, hvilke vanskeliggør prissætningen. Derudover udfordres materialet og prissætningen af, at Ældreloven fortsat er under udvikling og implementering.

Tildelingskriterier

I udbudsbetingelserne er det valgt tildelingskriteriet "det bedste forhold mellem pris og kvalitet" med en vægtning af 50 % pris og 50 % kvalitet. Vægten følger således den retningslinje, der er fastsat i udbudsstrategi 2023-2026.

Administrationen har overvejet om en højere vægtning af kvalitet er relevant givet, at der er tale om en følsom borgerrettet ydelse. Kvalitet i ydelsesleveringen er dog ikke alene et spørgsmål om hvor meget tilbudsgivers kvalitative løsningsbeskrivelse vægter i forhold til pris. Administrationen har i kravspecifikation med til hørende underbilag defineret mindstekrav til kvalitet, som alle tilbudsgivere skal overholde.. Disse indgår ikke i tilbudsevalueringen.

Ændringer af forløb i kontraktperioden

Tilbudsgiverne afregnes som udgangspunkt med en gennemsnitlig ugepris pr. forløb, for at sikre at den private leverandør er motiveret til at arbejde fleksibelt med de leverede timer hos borgerne. I det omfang der opstår behov for at ændre kvalitativt på indholdet af forløb, har er tilbudsgiverne blevet bedt om at timepriser for de forskellige forløb. Timepriser der kan anvendes til at justere forløb i det omfang ændringer medfører mer- eller- mindre arbejde.

Ishøj Kommune har endvidere en option på sygeplejeydelser. Optionen betyder at Ishøj Kommune kan man ikke er forpligtiget til at købe sygeplejeydelser af leverandøren (se uddybning senere i notatet).

Ishøj Kommune har ikke ubegrænsede muligheder for at ændre på ydelsesleveringen i perioden.

<u>Hovedreglen: Væsentlige ændringer kræver nyt udbud</u>

En ændring anses som væsentlig, hvis den:

- ændrer kontraktens grundlæggende elementer,
- ville have gjort det muligt for andre leverandører at deltage,
- forskyder kontraktens økonomiske balance til fordel for leverandøren, eller
- udvider kontraktens omfang betydeligt.

Ved sådanne ændringer betragtes kontrakten som en ny kontrakt, som skal i udbud

<u>Ikke-væsentlige ændringer kan gennemføres uden nyt udbud</u>

Det gælder bl.a.:

a) Ændringer, der er klart og præcist forudset, fx at privatleverandøren sandsynligvis skal leverer sygeplejeydelser i større omfang efter 1. januar 2027

Hvis kontrakten indeholder en ændringsklausul (fx prisregulering, optioner eller tekniske ændringer), må ændringen gennemføres inden for klausulens rammer.

Klausuler må ikke give leverandøren ubegrænset frihed.

<u>Supplerende ydelser</u>

Ekstra ydelser kan indkøbes uden nyt udbud, hvis:

Leverandørskifte er umuligt af tekniske eller økonomiske årsager, og ændringen ikke overstiger tærskelværdi + 50 % af kontraktens værdi.

Ishøj Kommune har nærmere beskrevet principper for ændringer i kontraktens afsnit 16.

Tidsplan

Tidsplan for udbudsprocessen er vedlagt som bilag og nedenfor præsenteres nedslag:

- April – Sundheds- og Omsorgsudvalget godkender at udkast til materiale sendes i høring
- April/maj - Høring af udbudsmateriale og revision af materiale med iagttagelse af høringssvar
- Ultimo maj - Sundheds- og Omsorgsudvalget godkender udbudsmateriale
- Juni – Godkendelse af materiale i Byråd samt offentliggørelse af udbudsmateriale
- August – Afgivelse af tilbud
- September – Godkendelse af leverandør(er) i henholdsvis Sundheds- og Omsorgsudvalg og Byråd
- Fra oktober til ultimo december – Implementering
- 1. januar 2027 drift start

Høringsparter og proces

Det foreslås, at Sundheds- og Omsorgsudvalget sender udkast til udbudsmaterialet i høring hos Seniorrådet, Handicaprådet, private leverandører samt faglige organisationer. Det er lovpligtig at Seniorråd og Handicapråd høres.

Seniorråd og Handicapråd

Seniorråd og Handicapråd er høringspart om forhold af betydning for ældre og borgere med handicap.

Administrationen vurderer, at det særligt er kravspecifikationen, der indeholder de borgerrettede krav samt udbudsbetingelsernes afsnit 5.2, der styrer tilbudsgivernes kvalitative løsningsbeskrivelser, som de to råd skal høres om.

Udbudstekniske eller mere plejefaglige underbilag foreslås ikke sendt i høring hos de to råd.

Private leverandører

Udbudsbetingelser, kontrakt, kravspecifikation, tilbudsliste samt udvalgte underbilag forslås sendes i høring hos de private leverandører.

Formålet er et få trykprøvet om leverandørerne kan se sig selv i den skitserede udbudsproces og udbudsdokumenter. Det kan være uklarheder i materialet, der gør det vanskelige at prissætte opgaven eller krav der er unødigt fordyrende, og som kan betyde at tilbudsgivere prissætter opgaven højere eller helt undlader at byde på opgaven.

Typisk har leverandørerne deltaget i flere udbudsprocesser og kan hurtigt identificere uhensigtsmæssigheder.

Erfaringen fra Køge og Hvidovre kommuner er at kommunerne oplevede et begrænset felt at tilbudsgivere i deres udbud af helhedspleje. I ishøj kommune er erfaringen fra seneste udbud af praktisk og personlig hjælp, at der kun kom et tilbud.

Faglige organisationer

Det foreslås, at FOA og 3F primært høres om elementer der vedrører løn og arbejdsvilkår. Herunder kontrakt, kravspecifikation, tilbudsliste og arbejdsklausul.

Virksomhedsoverdragelse

I forbindelse med sundhedsreformen forventes det at hele eller dele af sygeplejeydelserne efter Sundhedsloven skal integreres i helhedsplejen efter Ældreloven. Dette vil i så fald betyde at de private leverandører skal levere sygeplejeydelser på en anden måde i dag, hvor de varetager delegerede sygeplejeydelser, herunder krav om sygeplejefaglig ledelse og tilsynsansvar. På denne baggrund indeholder udbuddet en option om, at de kommende private leverandører skal kunne levere sygepleje i helhedsplejen efter gældende lovgivning. Lovgivningen forventes at træde i kraft den 1. januar 2027. Forhandlingerne er endnu ikke indledt, hvorfor nærmere indhold, rammer og omfang ikke kendes på nuværende tidspunkt.

Administrationen vurderer ikke, at ovenstående lovændring, hvor ansvar for levering af sygeplejeydelser forventes at skulle varetages af den privat leverandør, betyder at virksomhedsoverdragelsesloven skal tages i anvendelse. Ishøj Kommune kan tilbyde de ansatte hvis opgaver, der måtte bortfalder, ansættelse andre steder i kommunen. Der er arbejdskraftmangel på sundheds- og omsorgsområdet. Derudover aldersprofilen i den kommunale hjemmepleje bevirke en stor naturlig afgang og dertil den demografiske udvikling med flere ældre over 80 år.

Lovgrundlag

Helhedspleje efter Ældrelovens §§ 5, 9, 10 og 11.

Praktisk hjælp og personlig pleje efter Servicelovens §83.

Delegerede sygeplejeydelser efter Sundhedslovens §138.