

Socialministeriet
Ældre
J.nr. 2011-5997
ssc

14. januar 2013

Høringsnotat.

Forslag til Lov om ændring af lov om social service (Kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af borgernes frie valg af leverandør af hjemmehjælp og fritvalsbevis)

Indledning

Lovforslaget om kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af borgernes frie valg af leverandør af hjemmehjælp og fritvalsbevis har i perioden fra 12. september 2012 til 3. oktober 2012 været i høring hos følgende organisationer:

Alzheimerforeningen, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, DI Service, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Sygeplejeråd, Danske Fysioterapeuter, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Danske Ældreråd, De Samvirkende Menighedsplejer, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Ergoterapeutforeningen, Foreningen af offentlig ansatte (FOA), Foreningen af Socialchefer i Danmark, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), KL, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO), Kristelig Arbejdsgiverforening, Organisationen af Selvejende Organisationer (OSI), Pårørendegruppen for svage ældre, Rådet for frivilligt socialt arbejde, Socialpædagogernes Landsforbund, Ældreforum, Ældremobiliseringen og Ældre Sagen.

Der er modtaget høringssvar fra

Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, DI Service, Dansk Sygeplejeråd, Danske Fysioterapeuter, Danske Handicaporganisationer, Danske Ældreråd, Foreningen af offentlig ansatte (FOA), KL, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO), Ældreforum, Ældremobiliseringen og Ældre Sagen.

Der er endvidere modtaget høringssvar fra følgende parter udenfor høringsslisten

KA Pleje og Næstved Kommune.

Der er ikke modtaget høringssvar fra

Alzheimerforeningen, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Regioner, De Samvirkende Menighedsplejer, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Ergoterapeutforeningen, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Kristelig Arbejdsgiverforening, Organisationen af Selvejende Organisationer (OSI), Pårørendegruppen for svage ældre, Rådet for frivilligt socialt arbejde, og Socialpædagogernes Landsforbund.

Indhold

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO), Danske Fysioterapeuter og Ældreforum har, jf. høringssvarene, ingen bemærkninger til lovforslaget.

De øvrige høringsparters bemærkninger til lovforslaget og kommentarer hertil er samlet under nedenstående overskrifter:

1. Kommunernes nye rammer for tilrettelæggelse af hjemmehjælpen og det frie valg.
2. Kvalitetssikring af hjemmehjælpen.
3. Fritvalgsbeviset.
4. Afregningsprisen til private leverandører.
5. Økonomiske og administrative konsekvenser.

Om lovforslaget

Loven træder i kraft pr. 1. april 2013.

Som led i udmøntningen af finanslovsaftalen for 2013, skal der fremsættes lovforslag om, at kommunalbestyrelsen forpligtes til at skabe grundlag for, at borgerne, der er visiteret til personlig og praktisk hjælp og madservice efter serviceloven (hjemmehjælp), tilbydes frit valg af leverandør, og at modtagerne kan vælge mellem to eller flere leverandører af denne hjælp, hvoraf den ene leverandør kan være kommunal.

Det foreslås videre, at særreglerne i serviceloven for, hvordan kommunalbestyrelsen skal skabe grundlag for borgernes frie valg, ophæves. Dermed vil kommunalbestyrelsen fremover skulle følge de gældende udbudsregler, når kommunalbestyrelsen indgår kontrakt med private leverandører om at udføre hjemmehjælpen. Kommunalbestyrelsen vil fortsat kunne anvende en model, hvor den godkender alle leverandører, der lever op til bestemte pris- og kvalitetskrav, og som borgerne kan vælge mellem. Det foreslås endvidere, at kommunalbestyrelsen kan tilbyde borgerne, der er visiteret til hjemmehjælp, frit valg med en fritvalgsbevisordning, hvor borgerne selv udvælger og indgår aftale med en cvr-registeret virksomhed om hjælpens udførelse.

Formålet med lovforslaget er at forenkle reglerne for at give kommunalbestyrelsen mere fleksibilitet til at tilrettelægge det frie valg og hjemmehjælpen efter lokale forhold og borgernes behov, og mere omkostningseffektivt.

Høringsparternes bemærkninger

KL ser meget positivt på regeringens regelforenklingsinitiativ, der giver kommunalbestyrelsen flere frihedsgrader til at tilrettelægge en effektiv hjemmehjælp i overensstemmelse med lokale hensyn og markedsforhold. *KL* forventer, at det frie valg udvides indenfor især den personlige pleje.

FOA, *Danske Ældreråd* og *Ældremobiliseringen* ser positivt på forslaget som afbureaukratiserende. *FOA* ser endvidere forslaget som en styrkelse af det kommunale selvstyre, der giver kommunerne mulighed for bedre ressourceudnyttelse.

Ældre Sagen, Dansk Erhverv og KA Pleje er grundlæggende tilfredse med, at borgernes ret til frit valg af leverandør af hjemmehjælp sikres.

DI Service anfører, at det er meget positivt, at regeringen forenkler lovgivningen om frit valg, der har påført kommunerne og private leverandører betydelige administrative byrder, og at mulighederne for at anvende udbud forbedres.

Ad 1. Kommunernes nye rammer for tilrettelæggelse af hjemmehjælpen og det frie valg

DI Service anfører, at når kommunalbestyrelsen gives mulighed for at konkurrenceudsætte hjemmehjælpsydelse sammen med andre driftsområder, vil det øge private leverandørers interesse i at deltage i udbud, da dette giver mulighed for bedre kapacitetsudnyttelse og en større volumen, og dermed bedre priser for kommunen.

Dansk Erhverv er tilfreds med, at de foreslåede ændringer vil gøre det nemmere for kommunalbestyrelsen at sammenkoble ydelser, og skabe større sammenhæng for borgeren f.eks. ved at sammentænke hjemmehjælp og rehabilitering.

Dansk Erhverv og KA Pleje er tilfredse med, at kommunalbestyrelsen kan fortsætte med at anvende den nugældende godkendelsesmodel.

Danske Ældreråd har erfaret, at svage og sårbare borgere har vanskeligt ved at håndtere og få det nødvendige overblik i forhold til at skulle vælge mellem en række forskellige leverandører.

DI Service og Dansk Erhverv anfører, at lovforslaget risikerer at åbne op for potentielt 98 forskellige fritvalgsordninger, hvilket kan gøre markedet mere uoverskueligt for leverandørerne, og medføre øgede administrative byrder for leverandørerne.

Ældremobiliseringen anfører, at der altid bør være en kommunal leverandør til stede, som borgerne kan vælge at benytte sig af.

Ene-leverandøraftaler/få, store udbud

Dansk Erhverv vurderer, at gevinstpotentialet på 132 mio. kr. især vil skulle findes ved store udbud. *DI Service, Dansk Erhverv og Ældre Sagen* anfører, at såfremt kommunalbestyrelserne vælger at tilrettelægge hjemmehjælpen og borgernes frie valg ved en kombination af fritvalgsbeviset og ene-leverandøraftaler/få, store udbud, risikeres borgernes frie valg udvandet. *DI Service* vurderer, at det vil være de færreste kommuner, der vil begrænse det frie valg til et valg mellem to leverandører. *Dansk Erhverv og Ældre Sagen* anfører, at lovændringerne kan få negative konsekvenser for det vækstlag af små og mellemstore virksomheder, som fritvalgsordningen har været med til at fremme gennem årene. *Dansk Erhverv* mener derfor, at kommunalbestyrelser, der indgår den type ene-leverandøraftaler i udbudssituationen, skal forpligtes til at godkende andre private leverandører, der ønsker at være fritvalgsleverandør-

rer, og leverer hjemmehjælpsydelser til samme pris- og kvalitetsbetingelser som den leverandør, der har vundet udbuddet.

Evaluering af reglerne

Dansk Erhverv finder det hensigtsmæssigt, at man foretager en markedsrettet evaluering halvandet til to år efter lovens ikrafttræden. *DI Service* ser lovforslaget som første skridt i moderniseringen af fritvalsreglerne, og at der efterfølgende vil være behov for et eftersyn af reglerne for visitation og tilsyn, de omfattede ydelser, kommunernes informationspligt overfor borgerne mv.

Vejledning af borgerne, leverandørerne og kommunerne

Dansk Erhverv efterlyser et initiativ om samlet information til borgerne om det frie valg, både i form af en hjemmeside, og i form af personlig information til den enkelte borger. *Dansk Erhverv* efterlyser endvidere klare beskrivelser af kommunalbestyrelsens forpligtelse til at vejlede borgeren om det frie valg og private leverandøralternativer.

DI Service anfører, at ophævelsen af annonceringspligten i tilbudsloven vil gøre det vanskeligere for de private leverandører at holde sig orienteret om mulighederne for at kunne byde på opgaverne og/eller blive godkendt som leverandør i kommunerne, hvorfor det er nødvendigt at leverandørerne kan skaffe sig overblik over mulighederne for at blive fritvalgsleverandører på anden vis. *DI Service* efterspørger en database, nu hvor fritvalgsdatabasen nedlægges, så potentielle leverandører kan orientere sig i kommunernes leverandørkrav uden selv at skulle søge oplysningerne i 98 forskellige kommuner.

DI Service efterspørger, at der udarbejdes en grundig vejledning til kommunerne om de nye muligheder for gennemførelse af frit valg for at understøtte eventuel kommunal usikkerhed.

Kommentar:

Formålet med de foreslåede forenklinger er at give kommunerne større fleksibilitet i tilrettelæggelsen af det frie valg med større vægt på omkostningseffektive løsninger, der er tilpasset borgernes behov og lokale forhold.

Lovforslaget giver kommunalbestyrelsen mulighed for at tilrettelægge det frie valg på flere måder. Kommunalbestyrelsen kan både anvende udbudsreglerne, herunder godkendelsesmodeller, og tilbyde borgerne fritvalgsbeviset. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at den foreslåede § 91, stk. 2, nr. 1, indebærer, at kommunalbestyrelsen fremadrettet kan anvende godkendelsesordninger under de gældende udbudsregler. Det fremgår videre, at det betyder, at de allerede indgåede kontrakter, der er indgået mellem kommunalbestyrelsen og de private leverandører, fortsætter i henhold til kontraktens indhold efter lovens ikrafttræden, idet kontrakterne fortsat lever op til de generelle udbudsregler.

Det forventes, at kommunalbestyrelsen vil udnytte denne større vifte af muligheder for leverandørdannelse og sætte borgerne i centrum for det frie valg. Idéen i lovforslaget er, at den fleksibilitet, der åbnes op for, skal give større

variation i kommunalbestyrelsernes måde at konkurrenceudsætte området på til gavn for borgerne.

Med lovforslaget vil kommunalbestyrelsen f.eks. kunne tilbyde borgerne et fritvalgsbevis på hjælp til indkøb ud fra en kommunalpolitisk vurdering af, at borgerne har gode muligheder for at vælge blandt de handlende i lokalområdet, eller at lave et samlet udbud af madservice i hjemmeplejen og skolemad for at give de ældre og eleverne flere og bedre menuvalg. Bedre udnyttelse af køkkenfaciliteterne giver samtidig lavere enhedsomkostninger, og dermed lavere pris.

Ene-leverandøraftaler/få, store udbud

Stort set alle kommuner anvender i dag godkendelsesmodellen, og det vurderes, at de kommuner, der finder ordningen velfungerende, vil fortsætte med den. Det er lovforslaget ikke til hinder for.

Det kan oplyses, at kommunalbestyrelsen i udbudssituationen allerede i dag kan beslutte udelukkende at indgå aftale med to leverandører, hvoraf den ene leverandør kan være kommunal.

I dag forpligter serviceloven kommunalbestyrelsen til på forhånd at beslutte hvorvidt der ved udbud skal indgås kontrakt med 2, 3, 4 eller 5 leverandører, inden leveringen af hjemmehjælpen bringes i udbud. Serviceloven forpligter i dag endvidere den kommunale leverandør til at deltage i udbuddet.

Med lovforslaget fjernes lovkravet om begrænsning på antal leverandører i udbudssituationen. Det skal understøtte, at kommunalbestyrelsen kan få tilbud fra flere leverandører til gavn for borgernes frie valg.

Endvidere fjernes med lovforslaget lovkravet om at den kommunale leverandør skal deltage i udbuddet. Med lovforslaget bliver det dermed muligt for kommunen at fortsætte som leverandør efter et udbud, idet kommunalbestyrelsen kan vælge at lade sin egen leverandørvirksomhed stå udenfor udbuddet. Kommunalbestyrelsen skal i så fald gøre opmærksom på i udbudsmaterialet, at der vil være en kommunal leverandør på markedet, således at de private leverandører kan tage højde herfor, når de byder ind. Det skal sikre, at kommunen ikke risikerer at skulle afvikle sin leverandørvirksomhed efter et udbud, med det formål at understøtte kommunalbestyrelsens varetagelse af sit forsyningsansvar på området, jf. servicelovens § 83. Herved fastholder kommunalbestyrelsen også viden og kompetencer til at løse og udvikle opgaven med at udføre hjemmehjælp.

Hvis kommunalbestyrelsen i udbudssituationen skulle forpligtes til at sikre, at andre leverandører, der kan levere hjælpen til borgerne til samme pris og kvalitet som den vindende hovedleverandør, skal have adgang til dette, vil kommunalbestyrelsen skulle tage dette forbehold overfor leverandørerne i udbudsmaterialet i enhver udbudssituation. Den budgivende leverandør indkalkulerer den risiko i sit tilbud, at markedet skal deles med et ubekendt antal leverandører, og dermed vil modellen indebære betydelig risiko for en fordyrelse af tilbuddene

fra potentielle hovedleverandører. Endelig vil kommunen med en sådan model få flere omkostninger til administration af forskellige aftaler og kontrakter. En del af den afbureaukratisering og administrative lettelse, som er formålet, vil dermed gå tabt.

Det vurderes således ikke hensigtsmæssigt at begrænse kommunalbestyrelsen i at få adgang til fuld udnyttelse af mulighederne for at indgå leverandøraftaler indenfor de generelle udbudsregler, eller begrænse kommunalbestyrelsen i at kunne bruge udbudsreglerne, herunder godkendelsesmodeller, og fritvalgsbeviset på forskellige ydelser. En begrænsning, der giver risiko for højere pris, og samtidig vil kunne medføre mere administration for kommunerne.

Evaluering af reglerne

Den øgede fleksibilitet i tilrettelæggelsen af ældreplejen, og de nye muligheder for at tilbyde borgerne frit valg, forventes at medføre nye tendenser i den kommunale tilrettelæggelse af ældreområdet og det frie valg, samt i leverandørdannelsen i kommunerne. Social- og integrationsministeren påtænker derfor at følge op på både de organisatoriske og de kvalitetsmæssige forhold på ældreområdet, der relaterer sig til det nye regelsæt, i passende tid efter implementeringen. Det vil være naturligt, at denne opfølgning skal ske i samarbejde med KL og relevante erhvervsorganisationer.

Vedrørende vejledning af borgerne, leverandørerne og kommunerne

For at efterleve sin pligt til at sørge for, at borgerne har frit valg af leverandør af hjemmehjælp, skal kommunalbestyrelsen oplyse borgerne om mulighederne for frit valg i forbindelse med at borgerne visiteres til hjemmehjælp. For at borgerne løbende kan udnytte deres ret til frit valg, skal kommunalbestyrelsen endvidere oplyse borgerne om, hvilke leverandører kommunalbestyrelsen har godkendt. Det kan eksempelvis ske på kommunens egen hjemmeside. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger.

Som led i gennemførelsen af lovforslaget kan der oprettes en borgerrettet hjemmeside om de forskellige typer af tilbud om frit valg, som kommunalbestyrelsen kan tilbyde. Endvidere planlægges der udarbejdet pjecer, målrettet henholdsvis kommuner, leverandører og borgere om de nye regler, og deres overordnede muligheder og rammer. Endvidere planlægges der udarbejdet udførlige vejledninger, der kan klæde kommuner, leverandører og borgere på i forhold til de nye muligheder for konkurrenceudsættelse og tilrettelæggelse af det frie valg, herunder eksempler på afregningsmetoder, godkendelsesmodeller mv.

For så vidt angår annonceringspligten har Erhvervs- og Vækstministeriet, der er ressortmyndighed på området, afgivet bidrag til høringsnotatet om, at tilbudslovens regler om annonceringspligt for bilag II B-tjenesteydelser ophæves pr. 1. januar 2013. Ophævelse af annonceringspligten for bilag II B-tjenesteydelser indebærer i praksis, at kommunerne ved indgåelse af kontrakter om social- og sundhedsydelser ikke længere er underlagt tilbudslovens regler om annonceringspligt, men fremadrettet fortsat vil være underlagt EU's udbudsregler.

Ad. 2. Kvalitetssikring af hjemmehjælpen

KA Pleje og Dansk Sygeplejeråd vurderer, at kommunalbestyrelsens nugældende pligt til at stille kvalitetskrav til de private leverandører er en garanti for, at den leverandør, som borgeren vælger, har de rette kompetencer, og kan udføre hjælpen til borgerne med den rette kvalitet, bør videreføres.

Dansk Sygeplejeråd anfører videre, at de sammenhængene plejeforløb for borgerne kan blive udfordret, hvis der ikke er kvalitetskrav, og hvis det frie valg på den personlige pleje øges. Rådet vurderer, at konsekvensen kan være forringelse af et tæt samarbejde mellem sygeplejeenheder og den private leverandør af personlig pleje, da sygeplejeenhederne ikke har et naturligt samarbejde med den private udøver.

Ældre Sagen vurderer, at godkendelsesmodellen, hvor der udelukkende konkurreres på hjemmehjælpsydelsernes kvalitet, svækkes, idet lovforslaget gør det nemmere for kommunerne at anvende udbud, og dermed både pris- og kvalitetskonkurrence, hvilket *Ældre Sagen* forudser, vil medføre en svækkelse af kvaliteten i hjemmehjælpsydelserne.

Kommentar:

Der ændres ikke på kommunalbestyrelsens forpligtelse til én gang årligt at udarbejde og offentliggøre sin kvalitetsstandard for hjemmehjælpen. Kvalitetsstandarden skal indeholde generel serviceinformation til borgerne om den hjælp, de kan forvente fra kommunen, hvis de får behov for hjemmehjælp. Kvalitetsstandarden skal indeholde en beskrivelse af det serviceniveau, kommunalbestyrelsen har fastsat for hjemmehjælpsydelserne. Beskrivelsen af indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen skal være præcis og skal danne grundlag for, at der sikres sammenhæng mellem serviceniveau, de afsatte ressourcer, afgørelserne samt leveringen af hjælpen.

Det vil blive tilføjet til lovforslaget, at kommunalbestyrelsen forpligtes til at stille krav om, at leverandøren, som kommunalbestyrelsen indgår kontrakt med, eller som borgerne vælger via fritvalgsbeviset, skal informere den kommunale myndighed om ændringer i modtagernes behov for hjælp. Det skal understøtte, at hjælpen efter servicelovens § 83 løbende tilpasses modtagernes behov, og at måden, hvorpå informationen videregives fra leverandørerne til den kommunale myndighed, er formaliseret.

Det vil blive tilføjet til lovforslaget, at kommunalbestyrelsen forpligtes til at stille kvalitetskrav til de leverandører, som borgerne måtte vælge via fritvalgsbeviset, og at kvalitetskravene skal afspejle kommunalbestyrelsens kvalitetsstandarder for indholdet og levering af hjælpen, og at kvalitetskravene skal udgøre en del af den kontraktlige aftale mellem borgerne og de valgte leverandører efter fritvalgsbevisordningen.

Det vil endvidere blive tilføjet til lovforslaget, at kommunalbestyrelsen skal stille de samme kvalitetskrav til leverandørerne, både når kommunalbestyrelsen indgår kontrakt med leverandører og til de leverandører, som borgerne vælger

via fritvalgsbeviset. Det skal sikre ensartede kvalitetskrav i forhold til udførelsen af hjælpen til borgerne, og at der ikke sker forskelsbehandling af leverandørerne. Kvalitetskravene skal være saglige og konkrete, og må ikke være konkurrenceforvridende.

Kommunalbestyrelsen kan ved hjælp af kvalitetskravene blandt andet skabe sikkerhed for, at alle leverandører af hjælp efter servicelovens § 83 lever op til de målsætninger, som kommunalbestyrelsen har sat for eksempelvis arbejdsmiljø, uddannelse, personalepolitik mv. Kommunalbestyrelsen kan i den forbindelse stille krav om, at leverandørerne kan dokumentere, at modtagerne har fået den hjælp, der er truffet afgørelse om, og at de aftaler, der er indgået med modtagerne om udmøntning af afgørelsen om den visiterede hjælp efter servicelovens § 83, overholdes.

Med lovforslaget får kommunalbestyrelsen mulighed for at beslutte, at leverandøren skal levere både hjemmehjælp efter serviceloven og hjemmesygepleje efter sundhedsloven. Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, vil kommunalbestyrelsen eksempelvis kunne indhente samlede tilbud på opgaverne med at tilbyde personlig pleje efter servicelovens § 83 og hjemmesygepleje efter sundhedslovens § 138, for eksempel med det formål at borgerne kan få udført både personlig pleje og hjemmesygepleje af den samme leverandør. Det vurderes at understøtte det tværfaglige samarbejde mellem kommune og leverandører.

Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, ændres der med forslaget ikke på kommunalbestyrelsens tilsyns- og opfølgingsforpligtelser i forhold til hjælpen til borgerne. Kommunalbestyrelsen skal fortsat opfylde servicelovens og retssikkerhedslovens forpligtelser om at føre tilsyn med hjælpens udførelse, og følge op på, om borgeren får den hjælp, der er truffet afgørelse om, og om hjælpen opfylder borgerens aktuelle behov - uanset om kommunen selv udfører hjælpen eller har overladt opgaven til en privat leverandør, eller om borgerne benytter fritvalgsbeviset. Kommunalbestyrelsen skal fortsat sikre, at tilbuddene om hjælp løbende tilpasses borgernes behov.

Kommunalbestyrelsen skal fortsat udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik for tilbud om hjemmehjælp, der er omfattet af reglerne om frit valg af leverandør. Tilsynspolitikken skal således omfatte alle leverandører, uanset om leverandøren er kommunal eller privat, herunder leverandør under fritvalgsbeviset.

Det er fortsat afgørelsen om hjælp til den enkelte borger, der udgør aftalegrundlaget for leverandørens udførelse af hjælpen - uanset om kommunen selv udfører hjælpen eller har overladt opgaven til en privat leverandør, eller om borgerne benytter fritvalgsbeviset.

Det følger videre af serviceloven, at der er pligt til at føre tilsyn med, at hjemmehjælpen ydes i overensstemmelse med de afgørelser, kommunalbestyrelsen har truffet og i henhold til kommunalbestyrelsens vedtagne kvalitetsstandarder.

Ad. 3. Fritvalgsbeviset

KL ser det som positivt, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at tilbyde borgerne fritvalgsbeviset, da det kan bidrage til at styrke det frie valg.

Dansk Erhverv vurderer, at fritvalgsbeviset kan være en fornuftig løsning for borgerne i forbindelse med udførelsen af praktisk hjælp, og *Dansk Erhverv* og *KA Pleje* finder, at fritvalgsbeviset kan være et alternativ, hvor det ikke har været muligt for en kommune at finde egnede leverandører ved hjælp af udbud og/eller godkendelsesmodeller.

KL vurderer, at det er en udfordring for ordningen, at personlig og praktisk hjælp er tæt integreret med andre ydelser, såsom sygepleje mv., hvilket forudsætter, at den virksomhed, som borgerne måtte vælge, har en række forskelligartede kompetencer, herunder kompetence til at intervenere, hvis borgernes helbred forværres.

FOA vurderer, at reglerne for fritvalgsbeviset skal suppleres med faglige krav til de private leverandører, så det sikres, at leverandøren, som borgerne udvælger og indgår aftale med, har de rette kompetencer, så hjælpen ydes med den rette kvalitet.

Ældre Sagen vurderer, at fritvalgsbeviset, hvor borgerne kan udvælge en cvr-registreret virksomhed til at udføre hjemmehjælpen, er en forringelse ift. servicebeviset, hvor borgerne også kan ansætte en pårørende eller lign. til at udføre hjælpen. *Ældre Sagen* tilkendegiver, at borgerne har et alternativ hertil i kraft af ordningen i servicelovens § 94 om eget valg af hjælper.

Ældremobiliseringen vurderer, at det forhold, at borgerne ikke længere kan have en arbejds giveropgave i forbindelse med fritvalgsbeviset er en forbedring for borgerne, set ift. organisationens medlemsgruppe.

Dansk Erhverv vurderer, at fritvalgsbeviset vil gøre det vanskeligt for leverandøren at tiltrække nye kunder blandt de visiterede borger, idet borgeren vil have svært ved at gennemskue et marked præget af mange, forskelligartede leverandører, og at borgeren er afhængig af leverandørens muligheder for markedsføring, samt af kvaliteten i den kommunale oplysning til borgerne om det frie valg.

Dansk Erhverv udtrykker frygt for, at fritvalgsbeviset besværliggør borgernes frie valg, idet borgerne skal ansøge om det, og at de kommunalbestyrelser, der ikke reelt ønsker det frie valg, vil benytte fritvalgsbeviset i forventning om, at flere borgere vil vælge den kommunale leverandør.

KA Pleje finder, at fritvalgsbeviset er konkurrenceforvridende i forhold til virksomheder, der i dag leverer hjemmehjælp under den nugældende godkendelsesmodel, da disse leverandører skal forhåndsgodkendes af kommunalbestyrelsen under godkendelsesbetingelser, såsom økonomisk sikkerhedsstillelse, krav om uddannet personale, døgnbemanning, og ordnede løn- og ansættelsesvilkår.

Dansk Erhverv vurderer, at fritvalgsbeviset flytter kvalitetsansvaret fra kommunalbestyrelsen til den enkelte borger. Hvis kommunalbestyrelsen ikke kan stille samme kvalitetskrav til fritvalgsbeviset som de kan til de leverandører, som kommunalbestyrelsen godkender, risikeres det ifølge *Dansk Erhverv* og *KA Pleje*, at hjælpens kvalitet falder. Det langt større leverandørfelt, der kan opstå, vil dertil kunne gøre det sværere for kommunen at kontrollere, om borgeren har modtaget den visiterede ydelse. Ifølge *KA Pleje*, kan dette tiltrække virksomheder, der ikke sætter borgerne i centrum, til skade for branchens renommé og borgernes frie valg.

Dansk Erhverv og *Ældre Sagen* anfører, at idet borgerne pålægges et større ansvar i forhold til at sikre kvaliteten i ydelsen end ved godkendelsesmodellen, hvor alle leverandører er godkendt af kommunen, og da markedet kan forekomme uoverskueligt, vil borgerne vælge den kommunale leverandør – uagtet kvaliteten af ydelsen.

Næstved Kommune foreslår, at kommunalbestyrelsens pligt til at sikre borgernes frie valg af leverandør ophæves, og at det frie valg i stedet udmøntes ved at borgerne selv udvælger den leverandør, som passer bedst til borgerens individuelle behov, f.eks. ved brug af fritvalgsbeviset. Kommunen anfører videre, at fravælger borgerne det kommunale tilbud, bør det heraf følge, at den kommunale tilsynspligt begrænses, således at borgeren med fritvalgsbeviset i hånden er kontrahent med en privatleverandør, og derfor har reklamations- og opfølgingsretten overfor den private leverandør.

Kommentar:

Kommunalbestyrelsen får med lovforslaget pligt til at skabe grundlag for, at modtagerne af hjemmehjælp kan vælge mellem to eller flere leverandører af denne hjælp, hvoraf den ene leverandør kan være kommunal. Kommunalbestyrelsen skal opfylde forpligtelsen ved som minimum at overholde gældende udbudsregler, og/eller at tilbyde modtagerne et fritvalgsbevis. Det er således kommunalbestyrelsen, der i udgangspunktet træffer beslutning om, hvordan det frie valg skal tilrettelægges inden for disse rammer.

Det vil, som nævnt under afsnit *Ad. 2. Kvalitetssikring af hjemmehjælpen*, blive tilføjet til lovforslaget, at kommunalbestyrelsen forpligtes til at stille kvalitetskrav til de leverandører, som borgerne måtte vælge via fritvalgsbeviset, og at kvalitetskravene skal afspejle kommunalbestyrelsens kvalitetsstandarder for indholdet og levering af hjælpen, og at kvalitetskravene skal udgøre en del af den kontraktlige aftale mellem borgerne og de valgte leverandører efter fritvalgsbevisordningen.

Det vil endvidere blive tilføjet til lovforslaget, at kommunalbestyrelsen skal stille de samme kvalitetskrav til leverandørerne, både når kommunalbestyrelsen indgår kontrakt med leverandører og til de leverandører, som borgerne vælger via fritvalgsbeviset. Det skal sikre ensartede kvalitetskrav i forhold til udførelsen af hjælpen til borgerne, og at der ikke sker forskelsbehandling af leveran-

dørerne. Kvalitetskravene skal være saglige og konkrete, og må ikke være konkurrenceforvridende.

Kommunalbestyrelsen kan ved hjælp af kvalitetskravene blandt andet skabe sikkerhed for, at alle leverandører af hjælp efter servicelovens § 83 lever op til de målsætninger, som kommunalbestyrelsen har sat for eksempelvis arbejdsmiljø, uddannelse, personalepolitik mv. Kommunalbestyrelsen kan i den forbindelse stille krav om, at leverandørerne kan dokumentere, at modtagerne har fået den hjælp, der er truffet afgørelse om, og at de aftaler, der er indgået med modtagerne om udmøntning af afgørelsen om den visiterede hjælp efter servicelovens § 83, overholdes.

Fritvalgsbeviset giver borgere, der er visiteret til hjemmehjælp, adgang til, at den pågældende borger selv indgår aftale med en cvr-registreret virksomhed om hjælpens udførelse. Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, skal borgerne anmode kommunalbestyrelsen om fritvalgsbeviset. Det forventes, at borgerne anmoder om fritvalgsbeviset ud fra et ønske om at få mere indflydelse på tilrettelæggelsen af deres hjemmehjælp. Borgeren kan ikke pålægges at modtage hjælpen i form af et fritvalgsbevis. Formålet med at borgerne skal kunne tilbydes et fritvalgsbevis, er at øge selvbestemmelsen og fleksibiliteten i deres dagligdag. Borgerne kan f.eks. aftale, at det er den samme hjælper, der skal komme hver gang.

Det fremgår videre af lovforslaget, at kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan træffe afgørelse om, at en borger ikke kan modtage hjælpen via fritvalgsbeviset, hvis det vurderes, at den pågældende ikke vil være i stand til at håndtere ordningen. Det kan f.eks. være tilfældet i forhold til borgere med udtalt svækkelse o.a. I sådanne tilfælde skal borgeren have en skriftlig begrundet afgørelse herom. Formålet er at sikre, at kommunalbestyrelsen kan give borgerne afslag, hvis det vurderes, at det ikke er forsvarligt at borgerne benytter ordningen. Det skal understøtte, at kommunalbestyrelsen kan opfylde sin omsorgspligt. Borgeren kan klage over afslaget på fritvalgsbeviset til Det Sociale Nævn.

I de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen vurderer, at en borger ikke kan benytte et fritvalgsbevis, har borgeren krav på at få hjælpen i form af et kommunalt tilrettelagt tilbud om hjemmehjælp, idet kommunalbestyrelsen har forsyningsansvaret.

Forslaget forventes at forbedre borgernes mulighed for et frit valg, da ikke alle kommuner i dag kan tilbyde frit valg for alle hjemmehjælpsydelse, fordi det ikke er lykket dem at tiltrække leverandører.

Fritvalgsbeviset forventes endvidere at give mindre, private virksomheder gode muligheder for at fortsætte eller komme ind på markedet.

Det foreslås endvidere, at den private leverandør, som borgerne kan antage, skal være en cvr-registreret virksomhed. Borgerne vil således - til forskel fra den nugældende servicebevisordning i servicelovens § 94 b - ikke længere

kunne vælge en privat person til at udføre hjælpen, eksempelvis en nabo eller en pårørende. Dermed vil borgerne blive friholdt for det arbejdsgiveransvar der er forbundet med den nugældende ordning. Det betyder samtidig, at kommunalbestyrelsen ikke længere skal påtage sig de administrative opgaver, der er forbundet med borgernes varetagelse af arbejdsgiveransvaret.

Formålet er at lette kommunalbestyrelsens administrative opgaver i forbindelse med ordningen, samtidig med, at borgerne fortsat har en mulighed for selv at udvælge og antage en leverandør. Samtidig forventes det, at risiko for misbrug af ordningen minimeres. Når borgeren ikke har et arbejdsgiveransvar, vil borgeren heller ikke kunne ifalde straf i henhold til arbejdsmiljølovgivningen i egenskab af arbejdsgiver.

Som det fremgår af lovforslaget, forpligtes kommunalbestyrelsen til at vejlede de borgere, der modtager et fritvalgsbevis, om ordningen. Kommunalbestyrelsen skal vejlede borgerne om at sørge for, at aftalegrundlaget med den leverandør, som borgerne måtte vælge at antage, afspejler den afgørelse, som kommunalbestyrelsen har truffet om hjælpen, og den pris, der svarer til fritvalgsbevisets værdi. Formålet er, at den kontraktlige aftale med leverandøren er tilstrækkelig til at sikre, at den hjælp, som kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om, kan opfyldes inden for det aftalte.

Det følger af servicelovens § 89, at kommunalbestyrelsen skal oplyse ansøgeren skriftligt om, hvilken hjælp der er bevilget i forbindelse med afgørelsen efter servicelovens § 83, hvilket skal give borgerne den nødvendige dokumentation til brug for aftaleindgåelsen med den udvalgte private leverandør.

Det fremgår videre af lovforslagets bemærkninger, at det er kommunalbestyrelsen, der skal afregne med den leverandør, som borgeren har valgt, og til den pris, der svarer til fritvalgsbevisets værdi. Borgeren modtager ikke kontante midler i forbindelse med et fritvalgsbevis, og hæfter heller ikke over for leverandøren i forhold til betaling eller manglende betaling.

Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger, at det er fortsat en kommunal opgave at føre tilsyn og følge op på, om borgerne får den hjælp, der er truffet afgørelse om, og at hjælpen svarer til borgernes aktuelle behov, herunder om den enkelte borger kan håndtere den valgte ordning. Som led i udøvelsen af sin tilsynspligt, bør kommunalbestyrelsen sikre sig, at der sker en tilbagemelding fra de private leverandører, som borgerne har valgt, hvis der måtte ske ændringer i borgernes hjælpebehov. Det forventes at understøtte kommunalbestyrelsens vurderingsgrundlag for, om der er behov for at træffe en ny afgørelse om hjælp til borgerne.

Ad. 4. Afregningsprisen til private leverandører

Dansk Erhverv finder, at lovforslaget medfører risiko for manglende gennemsigtighed i prisberegningerne, og at priserne for udførelsen af hjemmehjælpen til borgerne generelt vil falde, og ikke være udtryk for de reelle omkostninger, når kommunalbestyrelsen anvender godkendelsesmodeller.

DI Service anfører videre, at det er vigtigt, at der fortsat sikres fair konkurrence på baggrund af en gennemsigtig prisfastsættelse, og at der ikke forekommer skjult subsidiering af de kommunale driftsenheder. Derfor er der behov for et meget præcist regelsæt for kommunernes beregning af afregningspriser, når kommunalbestyrelsen anvender godkendelsesmodeller, således at kommunernes prisfastsættelse bliver gennemsigtig, og der er behov for en grundig vejledning til kommunerne. *DI Service* finder det nødvendigt, at der fastholdes bestemmelser om, hvornår og hvor ofte afregningspriserne beregnes, og at kommunalbestyrelsen har pligt til at offentliggøre beregningsgrundlaget samt at foretage årlige efterkalkulationer og eventuel efterbetaling af private leverandører, når kommunalbestyrelsen anvender godkendelsesmodeller.

DI Service finder det betænkeligt, at Konkurrencerådet ikke længere vil have kompetence til at udstede påbud om beregning og efterkalkulation af kommunernes afregningspriser, hvorfor at kommunalbestyrelsens nugældende pligt til at foretage efterkalkulation og efterbetaling bør fastholdes. *Dansk Erhverv* vurderer, det er afgørende, at rådet stadig har kompetencer på området ift. at kunne behandle sager om konkurrenceforvridende praksis og manglende gennemsigthed i prisberegningerne.

DI Service anfører, at idet drift af plejecentre og hjemmehjælpsydelser ikke er omfattet af samme momsregler, kan det betyde, at gevinstpotentialet ved at samle driften af områderne ikke realiseres fuldt ud, og at der bør følges op med en afklaring på dette område.

DI Service anfører, at det bør præciseres, at alle leverandører skal afregnes til samme pris for samme ydelser ved rammeudbud.

Fritvalgsbeviset

DI Service efterspørger, at det præciseres i lovforslagets bemærkninger, at kommunalbestyrelsen kan udbyde hovedleverandørrollen, og dermed kombinerer udbud med fritvalgsbeviset inden for den samme type af ydelse. I den sammenhæng anfører *KL*, at fritvalgsbeviset skal kunne værdisættes efter den pris, som vinderen af udbuddet kan levere til.

KL finder, at fritvalgsbevisets værdi bør afspejle, at der afregnes efter opnåelse af mål for hjælpen, og ikke ift. antal leverede timer, for at sikre den rette incitamentsstruktur hos de private leverandører.

Kommentar:

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at anvender kommunalbestyrelsen en godkendelsesmodel, hvormed at prisen fastsættes uden priskonkurrence, og er der en kommunal leverandørvirksomhed i kommunen, fastsættes afregningsprisen på baggrund af de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, som den kommunale leverandør har ved at producere og levere tilsvarende ydelse. Kommunalbestyrelsen skal sikre, at afregningsprisen justeres løbende, når den bliver bekendt med, at omkostningerne ikke længere stemmer overens med afregningsprisen, hvilket forventeligt vil være senest ved regnskabsårets afslut-

ning. Der er således behov for, at kommunalbestyrelsen med passende mellemrum foretager en efterberegning heraf ved en omkostningskalkulation.

Det fremgår videre af lovforslagets bemærkninger, at de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger normalt inkluderer både de direkte omkostninger, det vil sige de omkostninger, der direkte kan henføres til det pågældende tilbud, som for eksempel råvarer, løn, køb af materialer og tjenesteydelser mv., og de indirekte omkostninger, som for eksempel andel af fællesomkostninger til lokaler, administration m.v. samt afskrivning og forrentning af kapitalapparatet. De gennemsnitlige langsigtede omkostninger er udtryk for, at udgifterne udjævnes over år.

Endvidere fremgår det af lovforslagets bemærkninger, at for at sikre lige konkurrencevilkår, skal den kommunale og den private leverandør, der leverer samme ydelser af samme kvalitet, afregnes til samme pris. Kommunalbestyrelsen skal derfor løbende sikre sig, at der er fuld omkostningsdækning for de ydelser, som den kommunale leverandørvirksomhed producerer og leverer.

Det står derudover kommunalbestyrelsen frit for at tilrettelægge sin afregningsmodel i godkendelsesmodeller. Eksempelvis kan kommunalbestyrelsen vælge at afregne sine leverandører med en basispris og en bonus, der udløses, når leverandøren har opnået specifikke mål, og eksempelvis bragt borgerne op på et bestemt funktionsniveau, ydet en bestemt kvalitet m.v., så længe det overholder de konkurrenceretlige regler herom. Det kan eksempelvis medvirke til at styrke leverandørernes incitamenter til at udføre hjælpen til borgerne med et rehabiliterende sigte, og medvirke til at mindske borgernes hjælpebehov på sigt.

Endvidere er det fastsat ved lov, at kommuner ikke må have underskud, jf. budgetloven. Dette fordrer en løbende opfølgning på omkostningerne.

Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, vil Konkurrencerådet ikke længere have kompetence til at udstede påbud efter konkurrencelovens § 11 b, idet serviceloven ikke længere vil fastsætte regler for beregning og efterregulering af kommunalbestyrelsens afregningspris til leverandører af hjemmehjælp efter servicelovens § 83. det fremgår videre af lovforslagets bemærkninger, at Konkurrencerådet fortsat vil have kompetence til at udstede påbud efter konkurrencelovens § 11b overfor afregningspriser, der er fastsat i henhold til de nugældende regler i serviceloven.

Som det videre fremgår af lovforslagets bemærkninger, vil det fortsat gælde, at såfremt der er grund til at tro, at EU's udbudsregler eller tilbudsloven ikke er overholdt, kan personer med retlig interesse og klageberettigede organisationer klage til Klagenævnet for Udbud. Klagenævnets kompetencer er fastlagt i lov om håndhævelse af udbudsreglerne mv., jf. lov nr. 492 af 12. maj 2010.

Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger, at Erhvervs- og Vækstministeriet samt Konkurrencerådet fortsat vil have kompetence til at udstede påbud efter statsstøttereglerne i henholdsvis EUF-traktatens art. 107 og konkur-

rencelovens § 11 a. I medfør af statsstøttereglerne, må kommunerne som udgangspunkt ikke yde offentlig støtte til kommunale leverandører via eksempelvis en højere afregningspris end den, der ydes til private leverandører.

For så vidt angår momsforhold, har Skatteministeriet, der er ressortmyndighed på området, afgivet følgende bidrag til høringsnotatet:

”Skatteministeriet kan oplyse, at den foreslåede forenkling af serviceloven, som bl.a. går ud på at gøre det lettere for kommunerne at tilbyde borgerne frit valg af leverandør på hjemmehjælpsområdet, ikke ændrer momsreglerne. Plejehjemsydelser er momsfritaget, hjemmepleje er momspligtig imens hjemmesygepleje kan være lønsumsafgiftspligtig. Virksomheder der har medarbejdere som både udfører visiteret praktisk hjælp men også lønsumsafgiftspligtig sygepleje, skal altså fortsat fordele lønsumsafgiftsgrundlaget efter de hidtil gældende regler. Forenklingen ændrer ikke herpå.”

For så vidt angår rammeaftaler, kan kommunalbestyrelsen finde prisen på rammeaftalen ved udbud, hvorefter alle leverandører afregnes til udbuddets pris. Hvis den kommunale leverandør ikke har deltaget i udbuddet, afregnes den kommunale leverandør til sine egne leveringsomkostninger, det vil sige til en pris, der afspejler den kommunale leverandørvirksomheds gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved at producere og levere tilbuddet. For at sikre lige konkurrencevilkår, skal kommunalbestyrelsen i udbudsmaterialet informere de private leverandører om, at der er en kommunal leverandør på markedet, således at de private leverandører kan tage dette i betragtning ved afgivelse af tilbud.

Kommunalbestyrelsen kan endvidere finde prisen på rammeaftalen ved omvendt licitation, hvor prisen er fastsat på forhånd. Der konkurreres således alene på kvaliteten. For at sikre lige konkurrencevilkår, skal alle leverandører, det vil sige både den kommunale og private leverandører, afregnes til samme pris for samme ydelse, hvormed at afregningsprisen skal afspejle de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved den kommunale leverandørvirksomhed.

Fritvalgsbeviset

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at social- og integrationsministeren foreslås bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om beregningsgrundlaget for og offentliggørelse af fritvalgsbevisets værdi med det formål at sikre, at fritvalgsbevisets værdi fastsættes på en måde, hvor den cvr-registrerede virksomhed, som borgeren vælger, kan udføre den visiterede hjælp med samme kvalitet som hvis det var den kommunale leverandør, der udførte hjælpen.

Det fremgår videre af bemærkningerne, at fritvalgsbevisets værdi som hovedregel skal svare til kommunens omkostninger ved produktion og levering af tilsvarende ydelser. Beregningen af fritvalgsbevisets værdi skal dermed tage udgangspunkt i beregningen af den kommunale leverandørs eller den private leverandørs gennemsnitlige, langsigtede omkostninger for levering af tilsvarende ydelser.

Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger, at i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har valgt helt at udlicitere en ydelseskategori efter udbudsreglerne, vil fritvalgsbevisets værdi afspejle kommunalbestyrelsens omkostninger herved.

Det kan supplerende oplyses, at kommunalbestyrelsen kan kombinere udbuddet med fritvalgsbeviset. Kommunalbestyrelsen har i den forbindelse en udbudsretlig pligt til at sikre, at den leverandør, der vinder udbuddet, og dermed bliver prissættende for fritvalgsbeviset, er bekendt med, at der vil være andre leverandører om opgaven, som bliver afregnet til samme pris, hvormed der bliver offentlighed om den prissættende leverandørs pris.

Kommunalbestyrelsen har mulighed for at arbejde med resultatafregning af leverandørerne under fritvalgsbeviset, hvilket vil blive tydeliggjort i lovforslagets bemærkninger. Kommunalbestyrelsen kan f.eks. vælge at afregne leverandørerne med en basispris og en bonus, der udløses, når leverandøren har opnået kommunens mål for hjælpen til den enkelte borger, og f.eks. bragt borgerne op på et bestemt funktionsniveau. Det kan understøtte den rehabiliterende indsats.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan efter konkurrencelovens § 11 b behandle sager, der angår, om fritvalgsbevisets værdi er fastsat i overensstemmelse med reglerne i serviceloven.

Ad. 5. Økonomiske og administrative konsekvenser

KL vurderer, at brugen af fritvalgsbeviset kan øge den kommunale administration, idet borgerne kan vælge blandt et ubegrænset antal leverandører, hvilket kan medføre en øget tilsynsforpligtelse.

Dansk Erhverv og *KA Pleje* anfører, at fritvalgsbeviset vil kunne betyde øget kommunal administration i forhold til fakturering og udstedelse af nye beviser hver gang den visiterede ydelse ændrer sig.

Næstved Kommune udtrykker undren over, at besparelspotentialet på 132 mio. kr. kan udmøntes i 2013, idet tilrettelæggelsen af ældreplejen efter de nye rammer vil tage længere tid.

Kommentar:

For så vidt angår kommunalbestyrelsens administration af fritvalgsbeviset, giver lovforslaget kommunalbestyrelsen en betydelig større fleksibilitet til at tilrettelægge hjemmehjælpen og det frie valg, og dermed også i forhold til de administrative opgaver, der er forbundet hermed.

KL og regeringen er enige om, at regelforenklingen og fleksibiliteten frigør 132 mio. kr. årligt i kommunerne, første gang i 2013, og at kommunerne kan beholde de frigjorte ressourcer til borgernær service.