

Kommunernes tilvejebringelse af det frie valg af hjemmepleje og brug af udbud

Hovedresultater



Hovedresultater

Danmark er i lighed med andre velfærdssamfund udfordret af stigende udgifter til ældrepleje, bl.a. som følge af flere ældre borgere og en højere forventet levetid i befolkningen. Dette presser velfærdsstatens holdbarhed og både nationalt og internationalt efterspørges løsninger til at sikre en effektiv ældrepleje af høj kvalitet.

Øget konkurrenceudsættelse har gennem en årrække været nævnt som en måde at arbejde med en mere effektiv offentligt finansieret ældrepleje. I Danmark har det siden 2003 været et lovkrav, at kommunerne skulle konkurrenceudsætte deres ældrepleje, forstået på den måde, at der i 2003 blev indført krav om frit valg af leverandør. I denne rapport fokuseres der på markedet for frit valg af hjemmepleje i danske kommuner. En lovændring i 2013 gjorde det mere attraktivt for kommunerne at anvende udbud i tilvejebringelsen af det frie valg, bl.a. ved at kommunerne fik mulighed for at stå uden for udbuddet og derved fortsætte som leverandør ved siden af de vindende private leverandører. Et af formålene med lovændringen var at skabe mere konkurrence på pris og kvalitet på markedet for hjemmepleje.

Formålet med rapporten er at bidrage med viden om, hvordan fritvalgsmarkedet for hjemmepleje fungerer og har udviklet sig, siden udbudsreglerne blev ændret i 2013. Herunder hvilke ordninger kommunerne anvender for at tilvejebringe det frie valg, og hvordan antallet af leverandører har udviklet sig.

Stor variation i kommunernes valg af fritvalgsmodeller

Kommunerne er forpligtede til at sikre, at borgere visiteret til kommunal hjemmepleje har mulighed for at vælge mellem minimum to forskellige leverandører, hvoraf mindst den ene skal være ikke-kommunal. Ved tilvejebringelsen af det frie valg for personlig pleje og praktisk hjælp kan kommunen overordnet vælge mellem i) en *godkendelsesordning*, hvor private leverandører godkendes på baggrund af kommunens egne pris- og kvalitetsvilkår, ii) en *udbudsordning*, hvor udvælgelsen af leverandører sker via et udbud, og/eller iii) udstedelse af *fritvalgsbeviser*, som giver borgeren mulighed for at indgå aftale med en cvr-registreret virksomhed om at yde hjælpen.

I 2023 anvendte lidt over halvdelen af kommunerne en godkendelsesordning, mens cirka en tredjedel anvendte en form for udbudsordning. De resterende kommuner tilvejebringer det frie valg via fritvalgsbeviser, enten alene eller i

kombination med andre ordninger. Den klart foretrukne udbudsordning er den, hvor kommunen står uden for udbuddet og fortsætter som leverandør ved siden af de vindende private leverandører. Sandsynligheden for at vælge en udbudsordning er størst i kommuner, hvor borgerne bor tæt på hinanden, og de ældre borgere har relativt høje indkomster.

Udbudsordningen var i betydelig vækst fra 2013 til 2017, men har de seneste år været lidt i tilbagegang

Fra 2013 til 2017 skete der en betydelig ændring i kommunens tilvejebringelse af det frie valg, idet en del kommuner gik fra en godkendelsesordning til en udbudsordning. Dette hænger bl.a. sammen med lovændringen, der fra 2013 gjorde det mere attraktivt for kommunerne at tilvejebringe det frie valg via udbud. Før 2013 havde næsten alle danske kommuner således en godkendelsesordning, men fra 2013 til 2017 steg andelen af kommuner med en udbudsordning gradvist. Fra 2017 til 2019 har fordelingen mellem godkendelsesordning og udbudsordning været forholdsvis stabil, mens der fra 2019 til 2023 har været en mindre nedgang i andelen af kommuner med udbudsordning i forhold til kommuner med godkendelsesordning og/eller fritvalgsbevis. Til gengæld har der i årene fra 2019-2023 været en stigning i andelen af kommuner med fritvalgsbeviser. I 2023 har to ud af tre kommuner således en godkendelsesordning og/eller fritvalgsbevis, mens en ud af tre kommuner har en udbudsordning.

Uanset om kommunen i årene efter 2013 har valgt at skifte fra en godkendelsesordning til en udbudsordning eller omvendt, så er de vigtigste årsager hensynene til kvalitet, leveringsikkerhed, pris og samarbejdet med de private leverandører.

Antallet af private leverandører pr. kommune er faldet siden 2013

Kommunernes valg af ordning for tilvejebringelsen af det frie valg hænger ofte sammen med antallet af leverandører. Udbudsordninger og godkendelsesordninger understøtter to forskellige markedsdynamikker. En udbudsordning kan bidrage til at skabe et konkurrencepræget marked med konkurrence på både pris og kvalitet, men med relativt færre – og større – leverandører at vælge imellem for den enkelte borger. Omvendt kan en godkendelsesordning bidrage til at skabe et konkurrencepræget marked med konkurrence mellem mange private leverandører, men hvor der er mindre konkurrence på prisen. I en

godkendelsesordning kan der med andre ord typisk være mange private leverandører, mens der i en udbudsordning ofte vil være færre private leverandører. Dertil kommer, at kommunernes udstedelse af fritvalgsbevis ofte kan forekomme, når kommunen ikke har indgået kontrakt med private leverandører via en godkendelses- eller udbudsordning.

I 2019 havde den gennemsnitlige kommune 1,3 private leverandører af personlig pleje. Til sammenligning var der i gennemsnit dobbelt så mange private leverandører af praktisk hjælp (rengøring), svarende til 2,6 private leverandører. I takt med at flere kommuner i perioden 2013-2019 gik fra en godkendelsesordning til en udbudsordning, er antallet af private leverandører faldet. I 2013 havde den gennemsnitlige kommune således godkendt knap tre private leverandører af personlig pleje og fem private leverandører af praktisk hjælp. Antallet af private leverandører pr. kommune blev dermed halveret fra 2013 til 2019. Et antal konkurser blandt private leverandører af hjemmepleje omkring 2016 har bidraget til nedgangen i antal private leverandører. For personlig pleje har antallet af private leverandører pr. kommune været stabilt fra 2019 til 2023.

Det skal bemærkes, at ændringer i antallet af private leverandører ikke har nogen automatisk sammenhæng med andelen af borgere, som vælger en privat leverandør.

De fleste udbud indeholder praktisk hjælp, personlig pleje og overdraget sygepleje – og med færre forventede private leverandører over tid

Kortlægningen af kommunernes gennemførte udbud på hjemmeplejeområdet i 2012-2020 viser, at personlig pleje og praktisk hjælp i 9 ud af 10 tilfælde udbydes samlet. Derudover er overdraget sygepleje i de fleste tilfælde også en del af udbuddet, mens rehabilitering og aflastning/afløsning er en del af udbuddet i lidt over halvdelen af tilfældene. Det er derimod kun i et fåtal af udbuddene, at al hjemmesygepleje er en del af udbuddet.

Over tid har kommunerne, som en del af udbuddene, forventet at godkende færre private leverandører. Således forventede kommunerne i perioden 2012-2014 at vælge 2,5 private leverandører som følge af udbuddet, mens kommunerne i perioden 2015-2019 forventede at godkende 1,7 leverandører.

Pris har over tid fået mindre vægt som tildelingskriterium

Det overordnede tildelingskriterium har i over 80 % af kommunernes udbud været "Bedste forhold mellem pris og kvalitet". Med "Bedste forhold mellem pris og kvalitet" forstås udbuddets vægtning af en række specifikke tildelingskriterier, herunder pris og en række forskellige kvalitetsparametre. "Pris" er det overordnede tildelingskriterium i de øvrige tilfælde. Over tid er udbudenes gennemsnitlige vægtning af pris blevet reduceret, således at pris i perioden 2012-2016 udgjorde 59 % af kriterievægtningen, mens vægtningen af pris fra 2017-2019 var 42 %.

Konklusion

Det kan på baggrund af undersøgelsen konkluderes, at der eksisterer et privat marked for både personlig pleje og praktisk hjælp. Undersøgelsen viser imidlertid også, at flere forskellige markedsdynamikker er i spil, og at der er væsentlige variationer i markedssituationen på tværs af kommuner. Anvendelse af udbudsordninger kan eksempelvis understøtte et mere konkurrencepræget marked med konkurrence på både pris og kvalitet, men med relativt færre leverandører, mens en godkendelsesordning kan bidrage til at skabe et marked med mindre konkurrence på prisen, men hvor flere private leverandører konkurrerer om borgernes gunst, og den enkelte borger således har flere leverandører at vælge imellem.

Markedet for praktisk hjælp er mere konsolideret end for personlig pleje i den forstand, at der i gennemsnit er flere private leverandører af praktisk hjælp. At markedet for praktisk hjælp er mere konsolideret, kommer også til udtryk i, at det frie valg af praktisk hjælp lidt oftere end for personlig pleje tilvejebringes via en udbudsordning, som alt andet lige forudsætter en vis konkurrence mellem de private leverandører. I tillæg hertil viser undersøgelsen, at fritvalgsbeviser i mindre grad anvendes for praktisk hjælp end for personlig pleje.

Fra 2013 til 2019 er der sket en betydelig udvikling i markedet for frit valg af hjemmepleje, idet udbudsordningen er gået fra at blive brugt af ganske få kommuner i 2013 til at blive anvendt i 4 ud af 10 kommuner i 2019. Fra 2019 til 2023 har udviklingen været mere stabil, men dog med en tendens til, at udbudsordninger fylder lidt mindre, mens fritvalgsbeviser udgør en lidt større andel.

Som en del af markedsudviklingen i årene efter 2013 er det gennemsnitlige antal private leverandører pr. kommune fra 2013-2019 blevet halveret for både personlig pleje og praktisk hjælp. Derudover kan der i perioden

identificeres en tendens til, at kommunerne i begyndelsen af perioden vægtede pris relativt højt i deres udbud, mens pris i den senere del af perioden har fået lidt mindre betydning i kriterievægtningen.

Det kan endelig konkluderes, at der er store forskelle i markedssituationen på tværs af kommuner. Eksempelvis angiver hhv. 24 % (personlig pleje) og 15 % (praktisk hjælp) af kommunerne i 2023, at de tilvejebringer det frie valg via udstedelsen af fritvalgsbeviser. Dette kan fx være relateret til, at der ikke er private leverandører, som finder det attraktivt at indgå kontrakt med de pågældende kommuner under en godkendelses- eller en udbudsordning. En statistisk analyse viser også, at udbudsordningen, sammenlignet med godkendelsesordningen og/eller fritvalgsbeviser, forekommer mere hyppigt i kommuner, hvor de ældres indkomst er højere, og hvor der er kortere afstande mellem borgerne.

Fakta om undersøgelsen

Undersøgelsen baserer sig på følgende datakilder:

- **En survey besvaret af 91 ud af 98 kommuner i 2019.** Surveyen vedrører oplysninger om kommunernes tilvejebringelse af det frie valg af personlig pleje og praktisk hjælp 2013-2019.
- **En survey besvaret af 83 ud af 98 kommuner i 2023.** Surveyen følger op på nogle af spørgsmålene om tilvejebringelse af det frie valg i 2019-surveyen.
- **En kortlægning af alle 53 identificerede udbud** af personlig pleje og praktisk hjælp fra 2012 til 2020. Udbuddenes udbudsmateriale er bl.a. analyseret i forhold til de udbudte ydelser og de anvendte tildelingskriterier.

Hovedresultater: Kommunernes tilvejebringelse af det frie valg af hjemmepleje og brug af udbud

VIVE/2024

HR_301446