

Udviklingen i konkurser blandt private leverandører af hjemmehjælp

Der har været en række konkurser på hjemmehjælpsområdet blandt de private leverandører i de senere år. I artiklen analyseres omfanget af disse konkurser.



ANNE VIBEKE JACOBSEN
Danmarks Statistik



LAUST HVAS MORTENSEN
Danmarks Statistik

Introduktion

Siden 2003 har alle hjemmehjælpsmodtagere, der er blevet tilkendt hjemmehjælp via den kommunale visitation, haft mulighed for frit at vælge en privat leverandør til at levere hjemmehjælp. Formålet med fritvalgsordningen har været at skabe større konkurrence på hjemmehjælpsområdet og give modtagerne mulighed for selv at vælge en leverandør. Modtageren betaler ikke for den visiterede hjemmehjælp.

Kommunerne har i perioden 2003 til 2013 kunne tilrettelægge fritvalgsordningen på flere måder. Kommunen har dels kunnet anvende en såkaldt godkendelsesmodel, hvor kommunen godkender private leverandører efter servicestandarder fastsat af kommunen selv, og dels den såkaldte udbudsmodel. Under godkendelsesordningen afregnes de private leverandører til en timepris, der modsvarer timeomkostningerne i den kommunale hjemmehjælp. I udbudsmodellen bliver hele eller dele af den samlede kommunale hjemmehjælp sendt i udbud. Det har også været muligt at kombinere de to typer ordninger. I denne periode har godkendelsesordningen været den mest anvendte (Bækgaard, 2011, p. 4; Foged & Houlberg, 2015, p. 8).

I 2013 blev fritvalgsordningen revideret og gjort mere fleksibel, således at kommunerne har mulighed for at vælge fra en bredere palette af løsninger herunder at foretage udbud samtidig med, at kommunen beholder en leverandørrolle (jf. BEK nr. 344 af 26. marts 2013). En nylig kortlægning af kommunernes udbud under den nye ordning har vist, at kommunerne oftest valgte at benytte en model, hvor kommunen har stået udenfor udbuddet (Houlberg & Iversen, 2015, p. 5). Med den nye

ordning er kommunernes mulighed for at udvide anvendelsen af private leverandører af personlig pleje væsentligt forbedret i forhold til godkendelsesordningen, hvor det primært har været praktisk hjælp, der er blevet leveret af private leverandører. Ændringen af ordningen har også medført, at leverandørerne typisk er blevet større, fordi kommunernes krav til leverandørerne er blevet mere omfattende (Ankestyrelsen, 2015, p. 10).

Målt på anvendelsen har fritvalgsordningen været en succes. Imidlertid har konkurser i løbet af 2015 blandt private leverandører af hjemmehjælp pådraget sig en vis opmærksomhed (Danmarks Radio, 2015). Kommunernes Landsforening (KL) har beskrevet stigningen i konkurser blandt private leverandører i den nye konkurrencesituation, der er opstået efter revisionen af fritvalgsordningen i 2013 (Nørlund Munk, 2015 & Thorlund Haahr, 2015, p. 44). KL har påpeget, at udviklingen har flere årsager. Dansk Industri har fremhævet, at revisionen af lovgivningen i 2013 kan have været medvirkende til at øge risikoen for konkurs, fordi kommunernes muligheder for at lade leverandører konkurrere på prisen er øget. Kommunernes øgede fokus på pris nævnes også af private leverandører som en udfordring (Ankestyrelsen, 2015, p. 40). Årsagerne til denne udvikling kan ikke fastlægges på baggrund af Danmarks Statistiks registre, men registerdata gør det muligt systematisk at beskrive udviklingen i konkurserne blandt private leverandører af hjemmehjælp i perioden 2009 til 2015 fra et kommune-, borger- og leverandørperspektiv.

Datagrundlag og metode

Analysen er baseret på data fra Danmarks Statistiks register over de kommunale serviceindikatorer på ældreområdet, grunddata modtaget fra kommunernes elektroniske omsorgsjournaler, Danmarks Statistiks register over konkurser i perioden 2009-2015 samt Danmarks Statistiks erhvervsregister. I data modtaget fra kommunerne indgår leverandørens CVR-nummer. Det er derfor muligt at sammenkoble disse data med Danmarks Statistiks øvrige registre. Årligt indberetter 90-100 pct. af kommunerne valide data om visiteret hjemmehjælp til Danmarks Statistik. Ud af de indberetninger er de kommuner, som har været berørt af konkurser, udtrukket og analyseret nærmere.

De visiterede timer i de konkursramte firmaer er opgjort på månedsbasis. Hver konkurs er undersøgt nærmere, og der har vist sig et mønster, hvor det antal timer, der blev visiteret til det pågældende firma faldt drastisk i månederne op til konkursen. For virksomheder, der går konkurs, sker der typisk en nedtrapning af antallet af timer visiteret til virksomheden af kommunen i månederne, før konkursen erklæres og registreres i registeret over konkurser. I analysen er data om timetal og borgere medtaget for den sidste måned, før virksomhedens forestående konkurs begynder at vise sig i et faldende timetal. Det samlede timetal er summen af de timer, de konkursramte virksomheder leverede i denne måned. Hvis der har været flere konkurser hen over året, hvor en konkurs har afløst en anden – altså et konkursramt firma bliver erstattet af en ny privat leverandør, som også går konkurs – er der ikke taget højde for det i summeringen.

I analysen er konkursen talt med i den måned og det år, hvor analysedataene er udtrukket, hvilket således er før selve konkursdatoen erklæres. Hvor meget der bliver visiteret af timer i alt til privat hjælp, og hvor mange borgere der anvender ordningen i de berørte kommuner, er opgjort som et års gennemsnit.

Undersøgelsen er udelukkende registerbaseret. Det bliver ikke belyst, hvorledes borgere, kommuner eller private leverandører har oplevet konkurserne.

Udviklingen i anvendelsen af fritvalsordningen

Den samlede anvendelse af fritvalsordningen er betydelig. I 2009 udgjorde andelen af hjemmehjælpsmodtagerne, der gjorde brug af en eller flere private leverandører, 28,7 pct. på landsplan. I 2014 var den tilsvarende andel 37,9 pct. Flere af disse modtagere anvendte også den kommunale hjemmehjælp. Særligt for modtagere, der kun får praktisk hjælp, har private leverandører vundet stor udbredelse. Fra i 2009 at udgøre 38,3 pct., valgte 49 pct. af modtagerne – næsten halvdelen – i 2014 at anvende en privat leverandør til opgaver som rengøring, madudbringning og indkøb.

I 2013 øges anvendelsen af private leverandører af personlig pleje, såsom personlig hygiejne og bad, hvilket fremgår tydeligt af kommunernes indberetninger. For hele landet er modtagere,

der benytter en privat leverandør og udelukkende modtager personlig pleje steget fra 3,6 pct. i 2009 til 8,8 pct. i 2014, mens de borgere, der både modtager praktisk hjælp og personlig pleje er steget fra 23,3 pct. i 2009 til 34 pct. i 2014. Det skal nævnes, at i samme periode er modtagere af hjemmehjælp faldet med 18,5 pct. fra 182.265 modtagere i 2009 til 148.416 i 2014.

Udviklingen i konkurser blandt private leverandører af hjemmehjælp

Registerdata viser en tydelig stigning i antallet af konkurser i 2014 og 2015 (se tabel 1). Ud af de indberettende kommuner var der i 2015 15 konkurser, mens der i 2012 var 3 konkurser på området. Flere og flere kommuner bliver berørt af konkurserne. Der har været en stigning fra 2012 og frem til 2015, hvor antallet af berørte kommuner er 32, hvilket er en seksdobling fra 2012.

Det kan være forskelligt, hvilke kommuner, der er omfattet af konkurs fra det ene år til det andet. Således er de kommuner, der er omfattet af konkurs i 2013, ikke nødvendigvis de samme, som optræder i 2014.

Hvis man ser på andelen af timer, stod de konkursramte firmaer for en femtedel eller 21 pct. i 2015 af de timer, hvor der blev valgt at gøre brug af en privat leverandør i de omfattede kommuner. Før 2013 var på denne andel på 1-2 pct. årligt.

Andelen af borgere, der har været omfattet af konkurserne er steget markant. I alt var 3.747 borgere omfattet af konkurs i 2015. I 2015 udgjorde andelen af borgere 18,9 pct. i de undersøgte kommuner, mens de før 2013 udgjorde 1-5 pct. Andelen af borgere, der er omfattet, er beregnet som de borgere, der havde valgt at gøre brug af en privat leverandør i forhold til hvor mange af disse, der var omfattet af en konkurs. Sammenholdes antallet af borgere, der har været omfattet af en konkurs, med alle visiterede hjemmehjælpsmodtagere i hele landet, der har gjort brug af fritvalsordningen, udgjorde andelen af disse borgere 7,1 pct. i 2015 og 3,8 pct. i 2014. Før 2013 var denne andel minimal.

Flere af borgerne har oplevet mere end ét firma gå konkurs. I 2015 oplevede 60 borgere en konkurs flere gange samme år, mens 45 borgere, der blev ramt af en konkurs i 2015, også tidligere havde oplevet en konkurs. Ud af de 32 kommuner, var der i 6 kommuner mere end én konkurs i løbet af 2015. I 2014 oplevede 235 borgere flere konkurser samme år, heraf var der 4 borgere, der samme år oplevede 3 konkurser. I 2014 var der to kommuner, hvor der indtraf mere end én konkurs. Før 2013 var der ingen af kommunerne, hvor der var flere konkurser i løbet af året i samme kommune.

Timetallet, som borgerne blev visiteret til i de konkursramte virksomheder, er steget drastisk fra 2013 og frem. I 2015 var borgerne visiteret til ca. 30.000 hjemmehjælpstimer om måneden. Af disse timer udgjorde 72 pct. personlig pleje. Før 2013 udgjorde det visiterede timetal et noget lavere niveau.

Tabel 1: Antal konkurser, borgere og visiterede timer i de undersøgte kommuner. 2009-2015.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Antal konkurser	3	5	10	3	9	14	15
Antal undersøgte kommuner	3	7	7	5	17	18	32
Antal borgere, der er omfattet af konkurserne	36	225	83	19	763	2.112	3.747
Antal borgere, der er visiteret til privat hjemmehjælp i de undersøgte kommuner	3.531	5.645	6.266	5.476	13.312	15.897	19.871
Andel af borgere, der er omfattet af konkurserne i de undersøgte kommuner	1,0	4,0	1,3	0,3	5,7	13,3	18,9
Antal timer, borgerne var visiteret til i de konkursramte firmaer	63	792	496	86	9.176	17.749	30.337
Visiterede timer privat hjælp i alt i de undersøgte kommuner	11.636	31.979	54.540	44.008	87.595	81.712	143.253
De konkursramte firmaers andel af visiterede timer	0,5	2,5	0,9	0,2	10,5	21,7	21,2
Antal indberettende kommuner	98	95	92	93	88	88	-
Andel af private hjemmehjælpsmodtagere omfattet af konkurs – hele landet	0,1	0,4	0,1	0,0	1,4	3,8	7,1

* Data for 2015 er foreløbige, da ikke alle kommuner har godkendt deres indberetninger i skrivende stund.

Ser man nærmere på den praktiske hjælp, som disse firmaer udbød, kan man ikke af data se, hvorvidt det er rengøring, madudbringning, indkøb eller tøjvask. I 2015 modtog 75 pct. af de konkursramte borgere udelukkende praktisk hjælp, mod 71 pct. i 2014. I 2015 modtog 75 pct. af disse under 2 timers praktisk hjælp om måneden. Denne andel var 70 pct. i 2014.

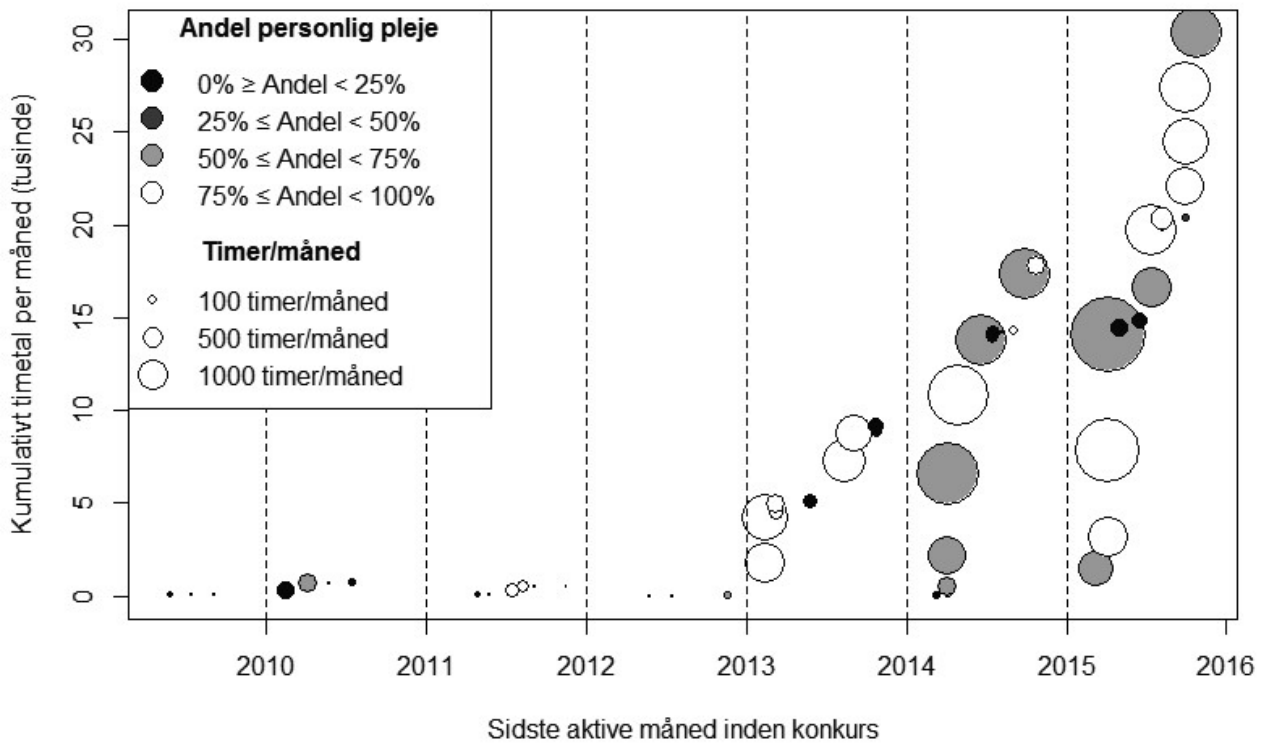
Siden 2011 har en større andel af de timer, der blev visiteret, været kategoriseret som personlig pleje. I 2015 udgjorde denne andel 72 pct. Personlig pleje er typisk personlig hygiejne, bad, påklædning etc. I 2015 modtog 25 pct. af de konkursramte borgere personlig pleje, mod 29 pct. i 2014. I gennemsnit fik de omfattede borgere 23 timers personlig pleje om måneden i 2015 og 19 timer i 2014. Både i 2014 og 2015 fik ca. en tredjedel af de plejemodtagende over 20 timers hjælp om måneden.

Det er primært kvinder, der er omfattet af konkurserne, hvilket ikke er unaturligt, idet andelen er kvinder blandt hjemmehjælpsmodtagere udgør ca. to tredjedele. Således var 67 pct. af hjemmehjælpsmodtagerne på landsplan i 2014 kvinder. Også kvinderne er mere tilbøjelige til at anvende fritvalgsordningen. I 2014 valgte 41 pct. af de kvindelige hjemmehjælpsmodtagere på landsplan at anvende ordningen mod 31 pct. af mændene.

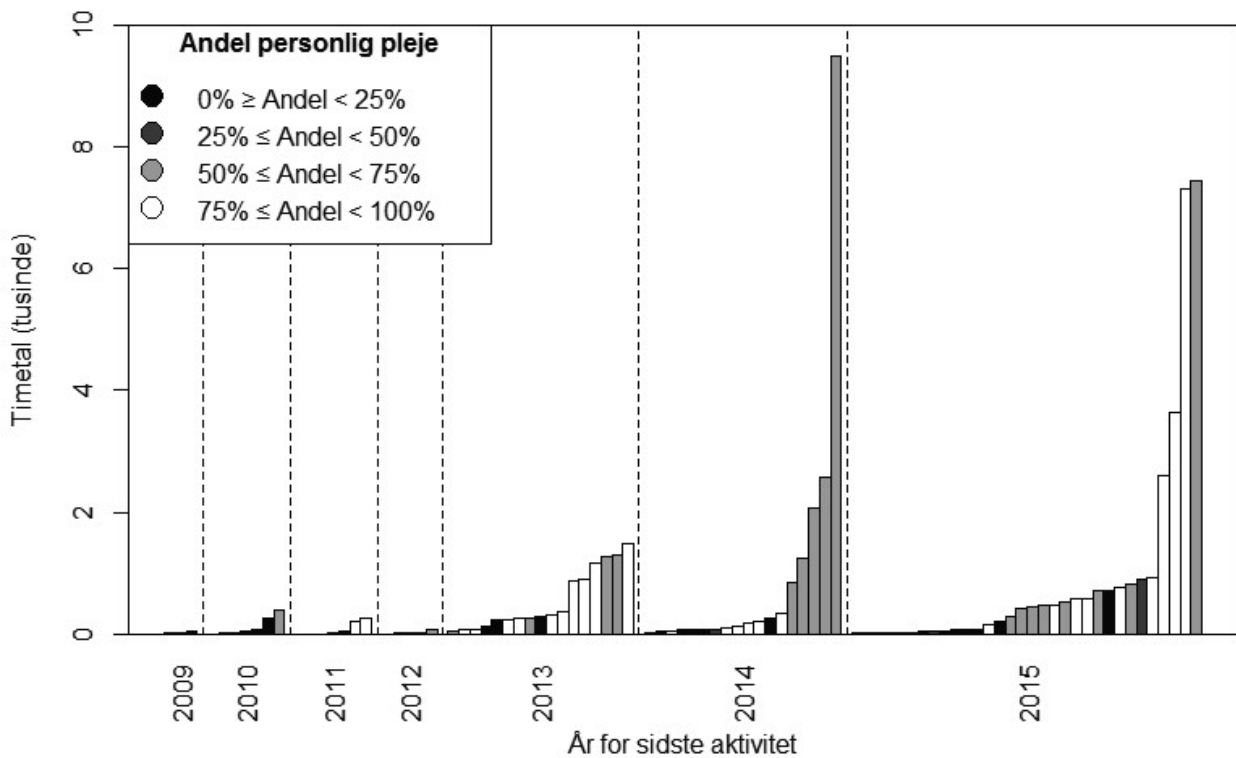
I 2015 var 70 pct. af de konkursramte kvinder, mod 72 pct. i 2014. Andelen af ældre, der modtager hjemmehjælp, stiger med alderen. Dette ses også her, hvor de konkursramte borgere i gennemsnit var 77 år i 2015, heraf var der 523 borgere over 90 år. I 2014 var gennemsnitsalderen 76 år.

Hvis man ser på de enkelte konkurser hen over perioden, bliver indtrykket fra tabel 1 bekræftet. Figur 1 viser konkurserne blandt private leverandører af hjemmehjælp. X-aksen angiver den sidste aktive måned inden konkursen. På y-aksen vises det kumulative antal visiterede timer i konkursramte virksomheder i kalenderåret. Leverancestørrelsen for den enkelte konkursramte virksomhed er proportional med størrelsen af cirklen, mens farvenuancen angiver, hvor stor en del af leverancen der er personlig pleje. Figuren viser, at de konkursramte virksomheders størrelse stiger samtidigt med antallet af konkurser, hvilket bevirker en stor stigning i perioden 2013-2015 i den samlede mængde af timer for hvert kalenderår leveret af private leverandører af hjemmehjælp, som går konkurs. Figuren viser også, at de virksomheder, der går konkurs, overvejende leverer personlig pleje, samt de konkursramte virksomheder, som primært har visitationer til praktisk hjælp, typisk er relativt små målt på antallet af visiterede timer.

Figur 1. Konkurser blandt private leverandører af hjemmehjælp. 2009-2015.



Figur 2. Kommunal fordeling af hjemmehjælp fra private leverandører. 2009-2015.



Tabel 2: Årsomsætning, antal årsværk og gennemsnitlig levetid i de undersøgte virksomheder. 2010-2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Samlet årsomsætning i 1.000 kr.	5.291	42.944	67.201	52.448	153.080	253.013
Samlet ansættelse	12	88	181	137	375	624
Gennemsnitlig levetid	9,2	8,6	7,5	5,9	7,7	7,0
Gennemsnitlig årsomsætning i 1000. kr.	1.323	4.772	7.467	5.828	10.934	16.868
Gennemsnitlig ansættelse	3	11	60	15	27	42
Antal konkurser	5*	9**	3	10**	14	15

* For én enkelt virksomhed kan vi ikke finde data om omsætning og antal årsværk.

** For én enkelt virksomhed kan vi ikke finde data om antal årsværk.

Figur 2 viser det månedlige visiterede timetal fra private leverandører, der går konkurs, fordelt på kommuner. Hver søjle i diagrammet repræsenterer en kommune i et kalenderår. Højden af hver søjle angiver det samlede timetal hen over alle private leverandører af hjemmehjælp til en kommune, der går konkurs i et givent år. Farvenuancen angiver, hvor stor en del af leverancen der er personlig pleje. Udviklingen mod større leverandører betyder også, at en konkurs i stigende grad rammer mere end en kommune. Således rammer de 15 konkurser i 2015 32 kommuner. I de to seneste år er det også tydeligt, at enkelte kommuner rammes relativt hårdt af konkurserne. I 2014 er Kolding Kommune udsat for flere større konkurser, mens Frederikshavn og Odense er de to kommuner i 2015, der er mest udsat for konkurser målt på det samlede månedlige visiterede timeantal leveret af virksomhederne inden deres konkurs.

For at få et retvisende billede af virksomhedernes omsætning og årsværk, der er blevet berørt af konkursen, er det valgt at anvende data for året før, virksomheden gik konkurs, da det det ud af data ses, at der op til virksomhedens konkurs er et nedadgående forløb både i omsætning og antal ansatte. Virksomhederne er grupperet efter deres konkurssår. Da omsætningsdata ikke er tilgængelige i samme form som de øvrige år for konkurser i 2009, vises kun konkurserne for årene 2010-2015. De berørte virksomheder kan også have virksomhed uden for den kommunale hjemmepleje.

Der var i alt 624 fuldtidsansatte i de konkursramte virksomheder i 2015, mod 375 i 2014. De pågældende virksomheder havde en samlet årsomsætning på ca. 253 mio. kr. i året før virksomhederne gik konkurs, mens de konkursramte virksomheder i 2014 havde en samlet årsomsætning på 153 mio.

I gennemsnit var der i 2015 42 fuldtidsansatte i de pågældende virksomheder, mens der var 27 fuldtidsansatte i de konkursramte virksomheder i 2014. Set over perioden er det varierende, hvor mange ansatte, der i gennemsnit har været ansat i de konkursramte virksomheder. Den gennemsnitlige årsomsætning i 2015 udgjorde 17 mio. kr., mens den udgjorde 11 mio. kr. i 2014. Årsomsætningen for de undersøgte virksomheder har ligeledes været varierende over årene.

De konkursramte firmaer i 2015 havde i gennemsnit eksisteret i 7 år. Set over den analyserede periode er der ikke tendens til, at der er tale om firmaer med meget kort levetid, der går konkurs.

Konklusion

Denne analyse bekræfter indtrykket af, at konkurser blandt private leverandører er relativt hyppige, og at en ikke-triviel del af borgerne må skifte leverandør som konsekvens af en konkurs. Set i et kommunalt perspektiv er den samlede leverance af ydelser fra leverandører, der går konkurs, også af et omfang, der er betydeligt.

REFERENCER

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. Bekendtgørelse om frit valg af leverandør af hjemmehjælp og fritvalgsbevis efter servicelovens § 91 og om kvalitetskrav til leverandører af hjemmehjælp efter servicelovens § 83. København, 2015.

Danmarks Radio. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/kl-om-konkurs-problem-behov-selvran-sagelse-blandt-private-plejefirmaer>. Sidst tilgået 26/2/2016.

K. Houlberg & K. Iversen. Kortlægning af kommuners udbud på hjemmeplejeområdet efter 1. april 2013. KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning. København, 2015.

Bækgaard. Frit valg på ældreområdet. KREVI – Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut. Århus, 2011.

S.K. Foged & K. Houlberg. Frit valg under godkendelsesmodellen på hjemmehjælpsområdet 2008-2013: Effekter på de kommunale timepriser. KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning. København, 2015.

Ankestyrelsen. Ankestyrelsens undersøgelse af Kommunernes tilvejebringelse af det frie valg efter 1. april 2013. København, 2015

S. Nørlund Munk. Forebyg konkurser og deres negative konsekvenser. Økonomisk Perspektiv. Danske Regioner. <http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Forebyg-konkurser-og-deres-negative-konsekvenser-id178119/?n=0§ion=31275> (sidst besøgt 30/3/2016).

Bekendtgørelse af lov om social service, nr. 1284 af 17. november 2015.

Birgitte Rask Sønderborg & Merete Rømer Engel: Når de ældre bliver gamle. Håndbog for pårørende. Nyt nordisk forlag. Arnold Busck. 2015.

R. Thorlund Haahr. Konkurser på hjemmeplejeområdet. Økonomisk Perspektiv. Danske Kommuner. No. 35 /2015.

www.statistikbanken.dk. AED021, AED08 og AED12.