

UNDERSØGELSE AF KONKURSER PÅ HJEMMEHJÆLPSOMRÅDET

SEPTEMBER 2017



INDHOLD

1.	Resumé	3
2.	Indledning	6
2.1	Undersøgelsens baggrund og formål	6
2.2	Afgrænsning og metoder i undersøgelsen	7
3.	Frit valg af hjemmehjælp	10
4.	Kommunernes tilrettelæggelse af fritvalgsordningen	13
4.1	Kommunernes tilrettelæggelse af frit valg på hjemmehjælpsområdet	13
4.2	Kommunernes information til borgerne om fritvalgsordningen	16
4.3	Nuværende omfang af forebyggende tiltag	17
5.	Private leverandører og konkurser på hjemmehjælpsområdet	21
5.1	Private leverandører af praktisk hjælp og personlig pleje	21
5.2	Udvikling i konkurser på hjemmehjælpsområdet	26
5.3	Vurderinger af konsekvenser af konkurser	30
5.4	Virksomhedsoverdragelse ved konkurser	31
6.	Udviklingen i afregningspriser	33
6.1	Udviklingen i afregningspriser til private leverandører 2010-16	33
6.2	Praksis vedr. kommunernes prisjusteringer	37
6.3	Den kommunale leverandørs priser	38
7.	Tildelingskriterier	40
8.	Årsager til konkurser	45
9.	Læringspunkter til forebyggelse af konkurser	47
10.	Bilag	48
10.1	Metoder i undersøgelsen	48
10.2	Opgørelsen af afregningspriser til private leverandører	50
10.3	De private leverandørers økonomiske kapacitet	52

1. RESUMÉ

Frit valg af hjemmehjælp

- Frit valg for borgerne på hjemmehjælpsområdet har eksisteret siden 2003. Med virkning fra primo 2013 blev særregler i serviceloven ophævet, og kommunerne fik større frihed i deres tilrettelæggelse af det frie valg. Med udbudsloven er der fra 2016 endvidere indført mere fleksible og mindre ressourcetrævendende udbudsformer, og hjemmehjælp er, såfremt der er tale om en udbudspligtig kontrakt, udbudsretligt omfattet af det såkaldte "light-regime".
- Lovgivningen om borgernes frie valg af leverandører af hjemmehjælp har til formål at give ældre mere indflydelse samt at styrke kvaliteten og udviklingen af hjemmehjælpen ved at give adgang for konkurrerende private virksomheder til at levere hjælpen.
- Markedet for hjemmehjælp er relativt ungt og karakteriseret af lave adgangsbarrierer og en del mindre erfarne private leverandører. Samtidig er markedet karakteriseret ved, at stort set alle kommuner også selv er leverandører af hjemmehjælp til borgerne.
- Kommunerne efterspørger driftssikre og kvalificerede leverandører, der ud over praktisk hjælp tilbyder en bredere palette af mere komplekse ydelser, eksempelvis personlig pleje samt rehabilitering, genoptræning og hjemmesygepleje.
- De private leverandører har siden 2013 oplevet, at der er stigende kompleksitet i de efterspurgte ydelser og et større krav til personalets kvalifikationer, et pres på afregningspriserne for ydelserne samt udfordringer i forhold til at opnå eller fastholde den forudsatte volumen (antal borgere) på kontrakterne med kommunerne.

Kommunernes tilrettelæggelse og anvendelse af fritvalgsordningen

- Undersøgelsens survey viser, at der har været en markant stigning i kommunernes brug af udbud på hjemmehjælpsområdet efter ændringerne i serviceloven i 2013. Dog er godkendelsesmodellen, hvor private leverandører arbejder efter kommunalt fastsatte priser, fortsat den hyppigst anvendte model for kommunernes tilvejebringelse af frit valg på hjemmehjælpsområdet.
- Endvidere viser undersøgelsens survey, at langt hovedparten af kommunerne informerer borgerne om frit valg ved førstegangsvisitation, ved revisitering samt når kommunen godkender/indgår kontrakt med en ny leverandør. Langt hovedparten af kommunerne anvender både kommunens hjemmeside, informationspjecer og henvendelse til borgerne pr. telefon eller fremmøde som informationskanaler om frit valg.
- Knap 70% af kommunerne har valgt at stå uden for de udbud, de har gennemført. Undersøgelsens survey viser desuden, at en mindre andel af de kommuner der enten har udbudt hjemmehjælp uden selv at byde, eller som har fastsat prisen i godkendelsesmodellen efter gennemførelse af udbud, har gennemført kontrolbud. Knap 60% af kommunerne angiver, at de gennemfører kontrolberegninger af priser for at vurdere realismen i de tilbudte priser.

Omfanget af private leverandører på markedet for praktisk hjælp og personlig pleje

- Danmark Statistiks data viser, at der i perioden 2010-2016 i gennemsnit har været 200 private leverandører på markedet for praktisk hjælp og personlig pleje. I 2013 ses det højeste antal private leverandører i perioden på 271, hvorefter antallet har været faldende til det laveste niveau i 2016 med 166 private leverandører.
- Over perioden fra 2010-2016 - og særligt i årene 2015 og 2016 - viser Danmarks Statistiks opgørelse en stigning i omsætning pr. ansat og en stigende gennemsnitlig levetid hos de private leverandører.
- Langt hovedparten af kommunerne har ifølge data fra Danmarks Statistik valgt færre private leverandører til hjemmehjælpsområdet i 2016 sammenlignet med 2014. Det er i særlig grad by-kommunerne, der har valgt at anvende færre private leverandører i 2016.

(fortsættes...)

Omfanget af konkurer i perioden 2010-2016

- Opgørelse fra Danmarks Statistik viser, at 40 private leverandører på hjemmehjælpsområdet er gået konkurs i perioden 2010-2016. 33 af konkurerne er sket i årene 2013-2016.
- Endvidere viser registerdata fra Danmark Statistik, at de leverede hjemmehjælpstimer fra de 40 konkursramte leverandører til borgerne udgør en begrænset del af de samlede visiterede hjemmehjælpstimer fra private leverandører - svarende til under 1% i 2010 stigende til 8% i 2016.
- Undersøgelsens survey viser, at andelen af konkurer i perioden 2010-2016 er større for de kontrakter med private leverandører, som er tildelt efter den såkaldte godkendelsesmodel, end for de kontrakter hvor tildelingen er sket ved et udbud. Det gælder også, når der tages hensyn til, at antallet af kontrakter på godkendelsesmodellen er højere end på udbudsmodellen.

Kommunernes forebyggelse af konkurer

- Nogle af parterne på markedet for hjemmehjælp (Dansk Industri, KL, Ældre Sagen, Dansk Sundhed og Velfærd og Dansk Erhverv) står bag 11 pejlemærker for et styrket offentlig-privat samarbejde på hjemmehjælpsområdet, herunder pejlemærker for forebyggelse og håndtering af konkurer.
- Undersøgelsen tyder på, at kommunerne i øget omfang arbejder med at styrke forebyggelsen af konkurer. Undersøgelsens survey blandt kommunerne viser:
 - At godt halvdelen af kommunerne har anvendt markedsdialog *før udbuddet* i forbindelse med deres seneste udbud. Tendensen er en stigende brug af markedsdialog over perioden 2010-2016.
 - At 74% af kommunerne har *ved tildelingen* i deres seneste udbud eller efter godkendelsesmodellen stillet krav om bankgaranti og/eller øvrig sikkerhedsstillelse.
 - At langt hovedparten af kommunerne vurderer, at de - mens kontrakten med den private leverandør er i drift - har løbende systematisk opfølgning og dialog med de private leverandører.
- Leverandørerne i undersøgelsens 6 case-kommuner oplever dog en variation mellem kommunerne på landsplan i forhold til systematisk opfølgning og dialog.
- Kommuner og leverandører i undersøgelsens 6 case-kommuner ser en klar tendens til, at der i de nyeste udbud stilles større krav til leverandørernes økonomiske, teknisk/faglige, ledelsesmæssige og administrative formåen.
- Undersøgelsens survey viser, at 50% af alle kommunerne har etableret et beredskab til håndtering af konkurer hos leverandører. Tilsvarende har 50% af kommunerne ikke et sådan beredskab. Endvidere viser surveyen, at 59% af de 37 kommuner - der har gennemført udbud - angiver, at de har etableret beredskab til håndtering mod konkurer, mens 41% af disse kommuner ikke har et sådant beredskab.

Udviklingen i afregningspriser for private leverandører i perioden 2010-2016

- Undersøgelsens survey viser et fald i kommunernes afregningspriser til de private leverandører over årene 2010-2016. Prisfaldet sker over hele perioden og både for praktisk hjælp og personlig pleje.
- Endvidere viser undersøgelsens survey, at afregningspriserne i kommuner, der har oplevet konkurer, er på et lavere niveau end i kommuner, der ikke har oplevet konkurer. Undersøgelsens survey viser desuden, at kommuner som har oplevet konkurer samlet set har faldende afregningspriser for både praktisk hjælp og personlig pleje i hele perioden 2010-2016. De kommuner, der ikke har oplevet konkurer, har samlet set faldende afregningspriserne mellem 2010 og 2012, hvorefter prisniveauet har ligget forholdsvist stabilt.
- Undersøgelsens survey viser desuden, at i de kontrakter hvor prisen i 2016 er fastsat ved brugen af udbudsmodellen, er prisniveauet ca. 10 % lavere for personlig pleje og ca. 14 % lavere for praktisk hjælp set i forhold til prisniveauet for de kontrakter, der anvender en godkendelsesmodel i år 2016.
- Interviews i undersøgelsens 6 case-kommuner og BDO/Hortens erfaringer med markedet tyder på, at der fra 2017 vil ske en mindre stigning i de afregningspriser, der fastlægges gennem udbud, samt i visse tilfælde også i priser, der fastlægges under godkendelsesmodellen.

(fortsættes...)

Kommunernes egne priser

- Det fremgår af undersøgelsens survey, at der på tværs af kommunerne er forskelle i prisniveauet under godkendelsesmodellen, som er de fastsatte priser kommunerne selv og andre godkendte leverandører kan levere til.
- Interviews i undersøgelsens 6 case-kommuner og BDO/Hortens erfaringer viser, at der som følge af forskelle i konteringspraksis og den kommunale organisering er forskelle i grundlaget for kommunernes timeprisberegning. Det er således BDO/Hortens vurdering, at forskellene i niveauet for afregningspriserne på tværs af kommunerne blandt andet afspejler forskelle i konteringspraksis og den kommunale organisering af hjemmehjælpsområdet.
- Surveyen viser, at omkring 10 % af de kommuner, der anvender godkendelsesmodellen, i perioden 2010-2012 foretog efterreguleringer af priserne sjældnere end én gang om året. I perioden 2013-2016 stiger andelen, der har gennemført prisregulering sjældnere end én gang om året fra 10% af kommunerne under godkendelsesmodellen i 2013 til 29 % i 2016.

Tildelingskriterier ved udbud

- Undersøgelsens survey viser:
 - At langt hovedparten af kommunerne (84%) har anvendt det "økonomisk mest fordelagtige tilbud"/"bedste forhold mellem pris og kvalitet" som tildelingskriterium i deres seneste udbud. En mindre del af kommunerne har anvendt ren "pris" som tildelingskriterium i deres seneste udbud.
 - At 74% af kommunerne, der har gennemført udbud, har anvendt mindstekrav om kvalitet (udover kommunernes kvalitetsstandarder) i udbudskontrakterne.
- Surveyens resultater indikerer desuden, at der *ikke* er en større andel kommuner med konkurer blandt de kommuner, som har ren pris som tildelingskriterium, end der er blandt de kommuner, som har "det økonomisk mest fordelagtige tilbud"/"bedste forhold mellem pris og kvalitet" som tildelingskriterium.
- For praktisk hjælp viser surveyen endvidere, at prisniveauet er lavere i de kommuner, hvor pris vægtes som underkriterium som del af vurderingen af "det økonomisk mest fordelagtige tilbud"/"bedste forhold mellem pris og kvalitet". For personlig pleje er billedet modsat, at prisniveauet generelt er højere i de kommuner, hvor prisen er vægtet som underkriterium.

Årsager til konkurer

Med afsæt i undersøgelsen vurderer BDO, at de konkrete konkurer oftest har haft flere årsager. Det er BDO's vurdering, at følgende generelt har haft betydning for udviklingen i omfanget af konkurer på hjemmehjælpsområdet:

- Konkurrencen på markedet for hjemmehjælp har i flere kommuner medvirket til gevinster i forhold til kvalitet og udvikling i ydelserne. Samtidig er det en naturlig følge af konkurrence og konsolidering på et marked, at nogle leverandører vælger at træde ud af markedet, at nogle slår sig sammen, og at andre private leverandører går konkurs.
- Faldet i afregningspriserne fra 2010-2016 afspejler et marked, hvor leverandørerne generelt oplever et pres på deres indtjening på de enkelte kontrakter. Undersøgelse viser, at kommuner som har oplevet konkurer i perioden 2010-2016 i særlig grad har faldende og relativt lave afregningspriser under godkendelsesmodellen. Desuden har leverandører i mange udbudsforretninger budt ind med lavere priser over perioden, hvilket også har lagt pres på økonomien for leverandørerne i den enkelte kontakt. Fra 2017 ses dog en tendens til stigende priser i udbud.
- De relativt lave adgangsbarrierer og øget kompleksitet i ydelserne har medført, at nogle leverandørers økonomiske, teknisk/faglige og ledelsesmæssige/administrative formåen ikke har været tilstrækkelig til at drive en sund forretning med høj kvalitet.
- Nogle kommuner har stærke udbudstekniske og juridiske kompetencer og en god intern videndeling mellem de faglige kompetencer og udbudskompetencerne. Nogle kommuner investerer i et tæt samarbejde med de private leverandører gennem kontraktperioden. Andre kommuner har mere begrænset indsigt i markedsbetingelserne og har mindre fokus på samarbejde med de private leverandører.

2. INDLEDNING

2.1 UNDERSØGELSENS BAGGRUND OG FORMÅL

Baggrund

Siden 2013 har der været en række konkurser blandt private leverandører på hjemmehjælpsområdet viser tal fra både FOA og en undersøgelse foretaget af KL i 2015. Konkurserne medfører utryghed for borgere, medarbejdere og kommuner, og regeringen har derfor ønsket at gennemføre en undersøgelse af kommunernes samarbejde med private leverandører på hjemmehjælpsområdet med henblik på at forebygge konkurser.

I 2013 blev reglerne om frit valg af hjemmehjælp ændret, så kommunerne fik større fleksibilitet i tilrettelæggelsen af det frie valg. Formålet med regelændringen i 2013 var at give kommunerne mere frihed til at tilrettelægge hjemmehjælpen og det frie valg på baggrund af områdespecifikke overvejelser om markedsforhold, særlige lokale hensyn og borgernes behov. De hidtidige særregler om særlige modeller for det frie valg i serviceloven blev ophævet, og de nye regler stiller alene krav om, at kommunerne skal tilbyde borgerne frit valg mellem minimum to leverandører, hvoraf den ene kan være kommunal og/eller tilbyde borgerne et fritvalgsbevis. Fritvalgsbeviset skal give borgere, der er visiteret til hjælp efter servicelovens § 83 adgang til, at de selv vælger og indgår aftale med en cvr-registreret virksomhed om udførelse af hjemmehjælp.

Det var endvidere formålet med regelændringen i 2013 at styrke kommunernes muligheder for at opnå mere omkostningseffektive løsninger på hjemmehjælpsområdet. Af lovbemærkningerne af 24. januar 2013 til lovforslaget om ændring af fritvalgsreglerne fremgår, at den daværende regering forventede, at kommunerne med lovændringen ville gennemføre flere og større udbud. Lovændringen skulle understøtte markedet for de private leverandører, herunder særligt for de store leverandører. Dertil forventedes forslagets del om et fritvalgsbevis at give mindre, private leverandører gode muligheder for at fortsætte eller komme ind på markedet for levering af hjemmehjælpsydelse.

I aftalen om Kommunernes Økonomi for 2013 blev effektiviseringspotentialer i de nye regler beregnet til 132 mio. kr. Det var blandt andet forventningen, at de nye regler ville betyde øget brug af udbud og færre, større leverandører på området.

I praksis tilrettelægger kommunerne det frie valg på forskellige måder. Overordnet anvender kommunerne i dag følgende tre hovedformer:

- **Godkendelsesmodel**, hvor private leverandører får mulighed for at blive godkendt til udførelse af opgaverne på baggrund af kommunens pris- og kvalitetskrav. Der kan også udføres et udbud som grundlag for pris- og kvalitetskravene i godkendelsen.
- **Udbudsmodel**, hvor kommunerne udbyder hjemmehjælpsydelse i konkurrence blandt private leverandører. Kommunen kan selv deltage i eller stå uden for udbuddet.
- **Fritvalgsbevis** til kommunens borgere, hvorefter de på baggrund af særlige regler selv kan finde en leverandør.

Lidt over en tredjedel af modtagere visiteret til hjemmehjælp benytter en privat leverandør. Andelen der benytter en privat leverandør er stort set uændret i perioden 2012-2016, jf. boks 2.1.

Boks 2.1. Modtagere visiteret til hjemmehjælp, der benytter privat leverandør

Siden 2010 er andelen af borgere, der er visiteret til hjemmehjælp og benytter en privat leverandør, steget med 5%point. I 2014 var andelen 38%, men er gennem de senere år faldet til 36%.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andel borgere, der benytter privat leverandør	31%	34%	36%	36%	38%	37%	36%

Kilde: Danmarks Statistik

Ankestyrelsen gennemførte i 2015 en undersøgelse af kommunernes tilvejebringelse af det frie valg. Undersøgelsen fokuserede på, hvordan kommunerne har valgt at implementere lovændringen i 2013. Undersøgelsen viste, at kommu-

nerne i højere grad end før regelændringen tilvejebringer det frie valg via udbud, men at godkendelsesordningen stadig er den mest benyttede. Det er især muligheden for at stå uden for udbud og dermed fortsætte som leverandør uanset udbuddets resultat, som kommunerne benytter sig af, når de gennemfører et udbud.

En række parter på hjemmehjælpsområdet har i fællesskab udarbejdet anbefalinger, vejledninger og pejlemærker for at forebygge og håndtere konkurser. Dansk Industri, KL, Ældre Sagen, Dansk Sundhed og Velfærd samt Dansk Erhverv står bag 11 fælles pejlemærker for et godt offentlig-privat samarbejde på pleje- og omsorgsområdet (marts 2016). Endvidere har Kammeradvokaten på anmodning fra Dansk Industri udarbejdet en vejledning med bl.a. "fem gode råd" til kommunerne om at forebygge og håndtere konkurser på pleje- og omsorgsområdet (januar 2016).

Formål

På den baggrund har formålet med denne undersøgelse været at kortlægge følgende:

- Udviklingen i kommunernes tilrettelæggelse og anvendelse af fritvalgsordningen.
- Omfanget af konkurser i perioden 2010-2016 samt en karakteristik af de konkursramte leverandører.
- Kommunernes vurdering af konsekvenser af konkurserne.
- Kommunernes anvendelse af tiltag til forebyggelse af konkurser, herunder bankgarantier og øvrig sikkerhedsstillelse samt udarbejdelse af beredskabsplaner.
- Udviklingen i afregningspriser for private leverandører i perioden 2010-2016 fordelt på praktisk hjælp og personlig pleje.
- Karakteristika vedr. kommunernes afregningspriser.
- Kommunernes løbende reguleringer af afregningspriser samt kommunernes efterprøvelse af eget prisniveau.
- Kommunernes brug af tildelingskriterier.
- Årsager til konkurser.

2.2 AFGRÆNSNING OG METODER I UNDERSØGELSEN

Undersøgelsen af konkurser på hjemmehjælpsområdet omfatter følgende:

Afgrænsning af analysen

- Personlig pleje og praktisk hjælp til borgere efter § 83 og § 91 i lov om social service (serviceloven). Undersøgelsen belyser således ikke kommunernes tilvejebringelse af frit valg af madservice efter § 83 i serviceloven.
- Tidsmæssigt dækker undersøgelsen perioden 2010-2016. Undersøgelsen afdækker således tiden før og efter regelændringerne om frit valg på hjemmehjælpsområdet i 2013.

Resultaterne i undersøgelsen bygger på følgende metoder, som er uddybet i metodebilaget til nærværende rapport.

Undersøgelsens metoder

- Desk-study af lovgivning, rapporter, vejledninger og publikationer omkring frit valg på hjemmehjælpsområdet, herunder konkurer blandt private leverandører.
- Survey blandt landets 98 kommuner, som bl.a. spørger til kommunernes tilrettelæggelse og anvendelse af fritvalgsordningen, konkurer blandt private leverandører, udviklingen i afregningspriser til private leverandører og kommunernes vægtning af tildelingskriterier i udbud samt kommunernes brug af tiltag til forebyggelse af konkurer. 84 ud af 98 kommuner har svaret på surveyen, hvilket resulterer i en svarprocent på 86%.
- Deep-dive i 6 case-kommuner: Gribskov, Mariagerfjord, Kolding, København, Odense og Struer kommuner med følgende:
 - Interviews af socialdirektører, ældrechefer, afdelingschefer og andre kommunale nøglepersoner.
 - Interviews med 12 private leverandører, herunder nogle konkursramte leverandører.
 - Udtræk og analyse af udbudsmaterialer fra TED-databasen for udbud på hjemmehjælpsområdet i de 6 kommuner for perioden 2010-2016.
 - Gennemgang af supplerende materialer om tildelingskriterier, beredskabsplaner mv. for de 6 kommuner.
- Formidling og analyse af registerdataudtræk fra Danmarks Statistik om antal private leverandører og konkursramte private leverandører i 2010-2016, herunder leverandørernes omsætning, antal ansatte og levetid.
- Udtræk og analyse af data fra Experian, der belyser leverandørernes økonomiske robusthed.

I tolkningen af resultaterne indgår endvidere de generelle erfaringer, som BDO/Horten har fra tidligere analyser og rådgivning i forhold til udbud, tilsyn og konkurer på hjemmehjælpsområdet.

Undersøgelsen af konkurer på hjemmehjælpsområdet er gennemført af BDO i samarbejde med Horten Advokatpartner-selskab. Der har været nedsat en arbejdsgruppe i forbindelse med undersøgelsen med deltagelse af BDO, Horten Advokatpartnerskab, Sundheds- og Ældreministeriet (formand), Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet.

Rapporten er struktureret på følgende måde:

DEL I. KARAKTERISTIKA VED MARKEDET FOR LEVERNG AF HJEMMEHJÆLP, KOMMUNERNES TILRETTELÆGGELSE AF FRIT VALG og UDVIKLINGEN I ANTAL LEVERANDØRER OG KONKURSER

- **Afsnit 3** beskriver generelle karakteristika ved markedet for frit valg på hjemmehjælpsområdet.
- **Afsnit 4** kortlægger udviklingen i og status på kommunernes tilrettelæggelse og brug af fritvalgsordningen med hovedsagsat i survey bevaret af 86% af landets kommuner (84 kommuner). I afsnittet afdækkes udviklingen i den måde kommunerne tilvejebringer det frie valg på (4.1) og kommunernes information til borgerne om frit valg på hjemmehjælpsområdet (4.2). Endvidere kortlægges kommunernes nuværende anvendelse af tiltag til forebyggelse af konkurer (4.3).
- **I afsnit 5** belyses udviklingen i omfanget af private leverandører og konkurer på hjemmehjælpsområdet i perioden 2010-2016 ud fra survey besvaret af 86 % af landets kommuner samt registerdata fra Danmarks Statistik og Experian. Udviklingen og karakteristika hos leverandører samt udvikling i antal konkurer kortlægges (5.1 og 5.2). Endvidere belyses kommunernes egne vurderinger af konsekvenser af konkurerne (5.3) samt kommunernes brug af og forhold omkring virksomhedsoverdragelse i konkurssituationer (5.4).

DEL II. UDVIKLINGEN I AFREGNINGSPRISER OG KOMMUNERNES TILDELINGSKRITERIER

- **Afsnit 6** kortlægger udviklingen i afregningspriserne til private leverandører i perioden 2010-16 (6.1) på baggrund af survey og dataindsamling i undersøgelsens 6 case-kommuner. Afsnittet beskriver desuden udviklingen i kommunernes praksis i forbindelse med løbende prisreguleringer- og justeringer før og efter 2013 (6.2). Karakteristika ved de kommunale leverandørers priser og brug af kontrolberegninger og kontrolbud på kommunale priser kortlægges (6.3).
- **I afsnit 7** kortlægges udvikling og status i kommunernes tildelingskriterier i forbindelse med udbud på hjemmehjælpsområdet. Datagrundlaget er survey kombineret med interviews og udtræk af udbudsmaterialer for undersøgelsens 6 case-kommuner.

DEL III. LÆRINGS-PUNKTER TIL FOREBYGGELSE AF KONKURSER PÅ HJEMMEHJÆLPSOMRÅDET

- I **afsnit 8** beskrives de forhold, der bidrager til udviklingen i konkurser på hjemmehjælpsområdet. Datagrundlaget er en kombination af registerdata fra Danmarks Statistik samt interview med kommuner og private leverandører i undersøgelsens 6 case-kommuner. Endvidere bygges på BDO/Hortens erfaringer fra konkurser på hjemmehjælpsområdet.
- **Afsnit 9** opstiller læringspunkter til forebyggelse af konkurser og afbødning af konsekvenser af konkurser på hjemmehjælpsområdet. Disse læringspunkter bygger både på analysens resultater, BDO/Hortens erfaringer samt på de pejlemærker nogle af parterne på hjemmehjælpsområdet har opstillet.

Metodebilag til undersøgelsen er samlet i afsnit 10.

3. FRIT VALG AF HJEMMEHJÆLP

Markedet for hjemmehjælp i kommunerne er et relativt ungt marked med lave adgangsbarrierer, en del umodne private leverandører og kommuner i en bestillerrolle, som stiller stigende krav til professionalisme og samarbejde, samtidig med at stort set alle kommuner også selv er leverandør.

Reglerne om frit valg på personlig pleje og praktisk hjælp blev indført i 2003. Frem mod i dag har der årligt løbende været omkring 200 private leverandører på markedet, idet der dog de seneste år har været et fald i antallet af leverandører. Markedet for hjemmehjælp er forholdsvis ungt med en gennemsnitlig levetid for virksomhederne på godt 12 år, og karakteriseret ved en markedsstruktur med en del mindre leverandører og enkeltmandsvirksomheder samt nogle få større leverandører. Dog kan det de senere år konstateres, at en række mindre leverandører ikke længere er i markedet.

Der har generelt været lave adgangsbarrierer på markedet for hjemmehjælp. Både kommuner og leverandører peger dog i interviews foretaget i forbindelse med nærværende undersøgelse på, at der i stigende grad indføres krav til leverandørernes økonomiske, teknisk/faglige og ledelsesmæssige/administrative formåen, samt at der er øget kompleksitet i ydelserne.

Markedet har været præget af, at det er stærke ejerledere og ildsjæle, der gerne vil tilbyde en særlig service over for borgerne som selvstændige. Det har mange steder givet en stærk persondrevet ledelseskultur. Det fremgår i interviews af leverandører og kommunale nøglepersoner i undersøgelsens case-kommuner, at der sker en relativ stor udskiftning i medarbejderne på leverandørsiden.

Efterspørgslen på markedet er delvist styret af den politisk fastsatte efterspørgsel - dels i form af politisk godkendte kvalitetsstandarder, som kan ændre serviceniveauet over kontraktperioden, og dels i form af, at den kommunale leverandør langt de fleste steder er den dominerende aktør på markedet. Det er tilmed ofte vanskeligt at estimere efterspørgslen, dvs. hvor mange borgere, der ønsker at bruge en specifik leverandør.

Konkurrencesituationen i størstedelen af kommunerne er karakteriseret ved, at kommunen selv er den største driftsher. Konkurrencesituationen i markedet har generelt været præget af fokus på pris (timepris). Det har medført et prispres i mange udbudsprocesser.

Kommunerne bruger udbud i øget omfang og anvender færre private leverandører.

Der var i det lovforberedende arbejde til regelændringerne i 2013 en forventning om, at der som følge af flere udbud ville ske en reduktion i antallet af leverandører.

Der ses over årene en klart stigende tendens i brugen af udbud hos kommunerne. Det fremgår endvidere af opgørelser fra Danmarks Statistik, at langt hovedparten af kommunerne har valgt at anvende færre leverandører i 2016 sammenlignet med 2013, jf. afsnit 5.1. og figur 5.2. nedenfor.

Erfaringen fra Københavns Kommune (jf. boks 3.1) er et eksempel på den generelle udvikling i markedet, som opleves fra både ordregiver- og leverandørsiden.

Boks 3.1: Stor kommune vælger at anvende færre private leverandører i 2017

Københavns Kommune havde frem mod 2013 kørt med godkendelsesmodellen og havde i den forbindelse 23 frit valgs-leverandører fordelt på personlig pleje og praktisk hjælp. Efter at have gennemført et udbud i 2013, blev antallet af private leverandører på de nævnte ydelsesområdet reduceret til to. En stor del af de frafaldne leverandører leverede kun praktisk hjælp og ikke personlig pleje, hvilket kommunen fremadrettet stillede krav om.

Kilde: Interview med case-kommuner, maj 2017

Kommunerne efterspørger driftssikre og kvalificerede leverandører med en større ydelsespalette.

Interviews i undersøgelsens case-kommuner viser, at kommunerne som ordregiver ønsker at få mere driftssikre og kvalificerede leverandører. Det omfatter leverandører, der som udgangspunkt har referencerne i orden fra andre kommuner, og som kan levere både personlig hjælp og praktisk bistand og også kan byde ind på en bredere ydelsespalette, f.eks. rehabilitering og hjemmesygepleje. Leverandørerne giver i interviews i forbindelse med nærværende undersøgelse udtryk for, at de ser positivt på, at de som leverandør får mulighed for at hjælpe borgerne med flere ydelsestyper.

Endvidere viser undersøgelsens interviews, at mere erfarne leverandører på eget initiativ opsiger urentable kontrakter, melder fra på anmodninger fra kommuner om godkendelse, når der er mange leverandører på kontrakt og lav volumen, samt siger nej til tilbud om overtagelse af mindre leverandører med kontrakter, der har lav volumen.

Det er oplevelsen hos undersøgelsens case-kommuner, at det er betydeligt lettere at håndtere få leverandører end mange, herunder i det daglige samarbejde i forhold til at kommunikere drifts- og kvalitetsmæssige ændringer ud, ligesom at det opleves mere enkelt at have tilsynsforpligtelsen med få leverandører frem for mange.

Det betyder samtidig, at der i flere af kommunerne løbende er overvejelser omkring at sikre en vis volumen i kontrakterne. Volumen i kontrakter kan dels hænge sammen med en kobling af flere ydelser, men kan i lige så høj grad også hænge sammen med at få mulighed for at nå ud til så mange borgere som muligt. En af måderne til dette er blandt andet, at nogle kommuner overvejer at benytte fælleskommunale udbud af personlig og praktisk hjælp, så kontrakternes volumen bliver større. Samtidig er det oplevelsen hos kommunale nøglepersoner og leverandører i undersøgelsens case-kommuner, at de store leverandører i markedet ind imellem ikke ønsker at deltage i for små udbud og delaftaler eller i det hele taget ikke ønsker at komme ind på godkendelsesmodeller med for lave afregningspriser.

Boks 3.2. Fælles kommunale udbud - samarbejder på bestillersiden af markedet for hjemmehjælp

Allerød Kommune, Furesø Kommune og Hillerød Kommune (undtagen distrikt Lions Park) er i 2017 gået sammen om udbud af personlig pleje, praktisk hjælp og rehabiliteringsforløb for borgere i eget hjem.

Der er tale om en sammensat og relativ kompleks ydelse, der sættes i udbud, hvor også rehabiliteringsforløb indgår som ydelse. Der sigtes dermed mod leverandører af en vis størrelse, som dels kan levere i tre kommuner på en gang og samtidig håndtere flere ydelser. Både kommunerne og leverandørerne vil i forhold til tidligere praksis i de pågældende kommuners udbud kunne opnå stor driftsfordele ved større volumen i opgaverne gennem det fælles udbud.

Kilde: Kommunernes hjemmesider

Øgede krav til leverandørerne ift. stigende kompleksitet og øgede krav til ordregivere som professionelle udbydere.

For så vidt angår efterspørgslen fra kommunerne - og i sidste ende borgerne - kan det konstateres, at både ordregiver- og leverandørsiden oplever, at markedet er præget af en række udviklingstendenser på en gang, og at der særligt er kommet et øget fokus på kvaliteten af de leverede ydelser ift. de politisk vedtagne kvalitetsstandarder.

Boks 3.3. Erfaren leverandør forventer stadig færre leverandører på markedet for hjemmehjælp samt skærpede adgangskrav

En erfaren privat leverandør på hjemmehjælpsområdet har valgt at opsige kontrakter med en kommune før kontraktudløb og har ikke ønsket kontraktforlængelse. Desuden har leverandøren i nogle tilfælde sagt nej til godkendelser i kommuner med mange godkendte leverandører og til samarbejder med nødlidende konkurrenter. Hovedårsagen har været, at volumen på kontrakterne kombineret med mere komplekse ydelser og dag-nat dækning i flere tilfælde har vist sig at gøre det vanskeligt at skabe en økonomisk rentabel forretning.

Leverandøren oplever lokale forskelle mellem kommunernes fokus og vilje til værdiskabende samarbejde med leverandører omkring volumen på kontrakterne, tilpasninger i de politisk fastsatte serviceniveauer i kontraktperioden samt i forhold til lettelse af administration og dokumentation. Flere kommuner opleves dog i stigende grad som professionelle bestillere og tilgår relationen med leverandører med et partnerskab for øje. Andre kommuner opleves mere som beskyttere af den kommunale leverandør.

Leverandøren har oplevet et stærkt prispres over de seneste år med begrænset fokus på kvalitet og andre forhold til at balancere prisfokus. Da leverandører nu selv siger fra - og priserne allerede er presset betydeligt - vurderer leverandøren, at der kan vise sig en tendens til stigende timepriser, hvilket understøttes af priserne på de seneste udbud leverandøren har vundet. Leverandøren oplever stadig en udfordring med, at de kommunale priser ikke er fuldt sammenlignelige med de private priser.

Leverandøren forventer en fortsat udvikling af markedet, hvor stadigt mere professionelle leverandører selv siger fra og mindre professionelle leverandører fortsat må give op, hvis de byder ind med priser, der ikke kan dække deres omkostninger. Desuden kan nogle leverandører fortsat være udfordret af, at de ikke har tilstrækkelig økonomisk, teknisk/faglig, ledelsesmæssig og administrativ kapacitet til at leve op til øget kompleksitet i ydelserne, stigende mindstekrav samt krav til dokumentation.

Kilde: Interview med leverandør i case-kommuner, maj 2017

Leverandørerne i undersøgelsens case-kommuner oplever øgede krav til den social- og sundhedsfaglige dokumentation omkring den borgerrettede indsats samt krav til brugen af it som integreret redskab i dokumentationsarbejdet, herunder at kommunerne (særligt i udbudssituationer) ofte stiller krav om, at leverandørerne skal være koblet op på kommunens omsorgssystem. Dertil kommer krav til dokumentation til leverandørerne, der følger af det såkaldte Fælles Sprog III, som er en fælleskommunal dokumentationsmetode på social- og sundhedsområdet, og forventes implementeret inden udgangen af 2017. Udover krav til dokumentation af de faglige leverancer viser interviews i undersøgelsens case-kommuner, at især kommunerne i stigende grad ønsker at styre afregningsgrundlaget mere i detaljen.

Samlet set udfordrer øget kompleksitet i ydelser og stigende krav til dokumentation de mindre leverandører på markedet. Historisk set har markedet været karakteriseret ved at have forholdsvis lave *adgangsbarrierer*, hvor der ofte ikke har krævet en stor driftsorganisation med en vis faglig, teknisk og økonomisk kapacitet for at kunne være leverandør på hjemmehjælpsområdet.

En gennemgang af udbudsmaterialerne fra de case-kommuner, der har gennemført udbud, viser en klar tendens til, at der de senere år stilles stadig større faglige, økonomiske og tekniske krav til leverandørerne. Undersøgelsens survey blandt kommunerne viser også, hvordan flere og flere kommuner benytter sig af muligheden for at stille krav om sikkerhedsstillelse, bankgarantier mv. Blandt case-kommunerne - og særligt blandt de adspurgte leverandører - gives der udtryk for, at der også stilles stadig større krav til de kommunale ordregivere, når de gennemfører udbud på området. Det er således opfattelsen, at mange leverandører ikke er interesserede, hvis ikke udbudsprocessen indeholder en eller anden form for markedsdialog eller forståelse for de vilkår, de som privat leverandør arbejder under.

4. KOMMUNERNES TILRETTELÆGGELSE AF FRIT-VALGSORDNINGEN

4.1 KOMMUNERNES TILRETTELÆGGELSE AF FRIT VALG PÅ HJEMMEHJÆLPSOMRÅDET

Frit valg på hjemmehjælpsområdet har eksisteret siden 2003. Med virkning fra 2013 blev der skabt friere rammer for kommunernes tilvejebringelse af det frie valg. Udbudsloven fra 2016 har derudover skabt nye og mere fleksible muligheder for udbud.

Kommunerne har siden 2003 været forpligtet til at tilvejebringe frit valg på hjemmehjælpsområdet. Reglerne for kommunernes tilvejebringelse af det frie valg på hjemmehjælpsområdet er senest ændret i 2013, hvor kommunerne fik friere rammer og særregler på området blev ophævet.

Før 1. april 2013 var der særregler i serviceloven om, at kommunerne kunne anvende en fast model for godkendelse af leverandører eller gennemførelse af udbud på hjemmehjælpsområdet. Alternativt kunne der udstedes servicebeviser til borgerne, som så kunne finde egnede leverandører.

Siden april 2013 har kommunerne friere kunnet tilvejebringe det frie valg på flere måder, jf. boks 4.1. Med regelændringerne i 2013 blev særregler på området ophævet, så kommunen efterfølgende har skulle følge de almindelige udbudsretlige regler. Kommunerne har i praksis valgt at anvende tre overordnede former for frit valg: Godkendelse, udbud og fritvalgsbeviser.

Målet med ændringen var ifølge bemærkninger til lovforslaget til serviceloven også at give kommunerne mulighed for at tænke organisering af ældreområdet på helt nye måder, og bruge udbud som et aktivt redskab til at opnå mere omkostningseffektive løsninger. Det skulle blandt andet ske ved at gøre konkurrenceudsættelse af hjemmehjælpen lettere for kommunerne, eksempelvis ved at gøre det muligt at konkurrenceudsætte hjemmehjælpsydelse sammen med andre driftsområder, såsom plejeopgaverne i plejeboliger. Hidtil havde innovationen på ældreområdet kun i sjældne tilfælde været initieret af private leverandører. Projekter om rehabilitering, indførelse af velfærdsteknologi og integration mellem pleje og hjemmesygepleje var typisk kommunalt drevne.

Med udbudsloven er der fra 1. januar 2016 også for hjemmehjælpsområdet skabt nye rammer for udbud, jf. boks 4.2. nedenfor.

Boks 4.1. Kommunerne har inden for de friere rammer siden 2013 anvendt tre hovedformer i tilvejebringelse frit valg på hjemmehjælpsområdet

Godkendelse

Private leverandører får mulighed for at blive godkendt til udførelse af opgaverne på baggrund af kommunens pris- og kvalitetskrav. Der kan være en åben godkendelse, eller der kan fastsættes et begrænset antal leverandører i forbindelse med udmelding af pris- og kvalitetskrav. Der kan som undermodel være tale om et udbud under godkendelse, hvor pris- og kvalitetskrav fastsættes 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

Der kan gennemføres udbud, hvor både private leverandører og kommunen deltager i udbud eller udbud, hvor kommunen står uden for udbuddet og forsætter som leverandør. Hvis den kommunale leverandør deltager i udbuddet, skal det ske på lige fod med private leverandører. Der udpeges den eller de vindende leverandører på baggrund af de fastsatte tildelingskriterier.

Fritvalgsbeviser

Fritvalgsbeviser giver en borger, der er visiteret til praktisk hjælp og/eller personlig pleje, muligheder for at indgå aftale med en CVR-registreret virksomhed om at yde hjælpen.

Kilde: Inspiration fra "Kommunernes tilvejebringelse af det frie valg efter 1. april 2013" Analyse af Ankestyrelsen, november 2015

Boks 4.2. Udbudsloven har ændret rammerne omkring kommunale udbud på hjemmehjælpsområdet med virkning fra 1. januar 2016

Udbudsloven trådte i kraft pr. 1. januar 2016 og indeholder en række nyskabelser og ændringer i forhold til kommunernes tilrettelæggelse af udbud på hjemmehjælpsområdet. Det indebærer, at udbud på hjemmehjælpsområdet i udgangspunktet skal tilvejebringes via det såkaldte "light-regime".

Light-regimet er en nyskabelse i udbudslovens afsnit III og er blandt andet rettet mod udbud af tjenesteydelseskontrakter inden for social-, sundheds- og uddannelsesområdet. Light-regimet omfatter en særlig fremgangsmåde for udbud med en kontraktværdi på mindst 5.592.375 kr. (2016). Kommunen har som ordregiver stor frihed til at tilrettelægge udbudsproceduren, som den finder mest hensigtsmæssigt. Dog er ordregiver forpligtet til at fastlægge en procedure, der er i overensstemmelse med principperne i udbudslovens § 2 om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet.

Det er et krav, at kommunen offentliggør, hvilken fremgangsmåde der anvendes samt kriterierne for tildeling. Kommunen har dog ikke pligt til at anvende tildelingskriterierne pris, omkostninger eller bedste forhold mellem pris og kvalitet, som ved de klassiske EU-udbud. Derimod skal den blot anvende kriterier, der er velegnede til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, og som er saglige, objektive og ikke-diskriminerende.

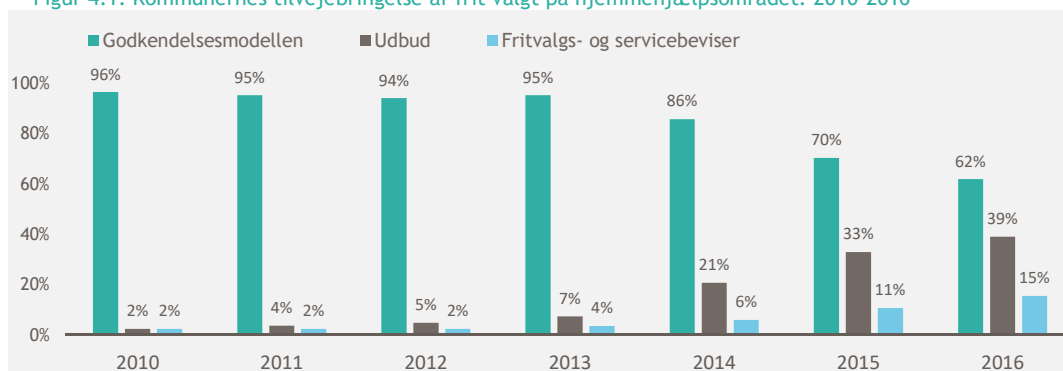
Kommunerne kan fortsat vælge at anvende en af de traditionelle procedurer for udbud, som fx offentligt udbud eller begrænset udbud (dvs. med prækvalifikation). Udover de traditionelle udbudsnormer har udbudsloven blandt andet også åbnet for højere grad af fleksibilitet i tilrettelæggelsen af udbud, herunder brug af udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog samt mulighed for at benytte den helt nye udbudsform "innovationspartnerskaber".

Markant stigning i kommunernes brug af udbud efter 2013 - men godkendelsesmodellen er stadig den hyppigst anvendte model for kommunernes tilvejebringelse af frit valg på hjemmehjælpsområdet.

Surveyen blandt kommunerne viser, at der siden lovændringen i 2013 er sket en markant stigning i kommunernes brug af udbudsmodellen, men at andelen af kommuner, der anvender godkendelsesmodellen i 2016 stadig er noget højere (62%) end andelen, der anvender udbud (39%) og fritvalgsbeviser (15%), jf. figur 4.1. nedenfor.

I perioden 2010-2013 var godkendelsesmodellen den klart dominerende måde, hvorpå kommunerne tilvejebragte det frie valg. Omkring 95% af kommunerne gjorde brug af godkendelsesmodellen. 2-7 % af kommunerne gennemførte udbud i perioden.

Figur 4.1. Kommunernes tilvejebringelse af frit valgt på hjemmehjælpsområdet. 2010-2016



Anm: Omfatter praktisk hjælp og personlig pleje efter § 83 serviceloven. Kilde: Survey blandt kommuner maj 2017. (n=84 kommuner).

Efter regelændringen i 2013 ses, at der over årene 2014-2016 er en mærkbar stigning (fra 21% i 2014 til knap 39% i 2016) i andelen af kommuner, der anvender udbud inden for praktisk hjælp og personlig pleje. Skiftet bekræfter den tendens, som kunne ses, da Ankestyrelsen undersøgte området i starten af 2015 (jf. boks 3.3.).

Andelen af kommuner, der anvender fritvalgsbeviser, er steget fra 4% i 2013 til 15% i 2016.

Boks 4.3. Hovedresultater fra Ankestyrelsens analyse af kommunernes tilvejebringelse af det frie valg efter regelændringen i april 2013

Ankestyrelsens analyse af kommunernes tilvejebringelse af det frie valg på pleje- og omsorgsområdet baseret på survey blandt kommuner og interviews i case-kommuner viser følgende hovedresultater pr. primo 2015:

- 77% af kommunerne anvender godkendelsesmodellen. 13% af kommunerne anvender udbud under godkendelsesmodellen
- 26% af kommunerne anvender udbud, hvor kommunen står uden for udbud og er leverandør selv, 8% af kommunerne anvender udbud, hvor de selv afgiver kontrolbud eller står uden for udbud, 3% af kommunerne afgiver kontrolbud
- 10% af kommunerne anvender fritvalgsbeviser
- Stor set alle kommuner er selv leverandør på hjemmehjælpsområdet
- Kommunerne stiller mindstekrav til kvalitet i form af kvalitetsstandarder for ydelserne, kvalitetssikring, uddannelsesbaggrund, IT og dokumentationssystemer
- Kommunerne anvender i væsentligt omfang pris som tildelings- eller underkriterier ved udbud, men kvalitet tillægges også vægt, ligesom der lægges vægt på leverandørens bidrag til udvikling og innovation
- Lang hovedparten af de kommuner, der har anvendt udbud på hjemmehjælpsområdet, oplever øget kvalitet og reduktion i omkostningerne/priserne

Kilde: "Kommunernes tilvejebringelse af det frie valg efter 1. april 2013", Analyse af Ankestyrelsen, november 2015

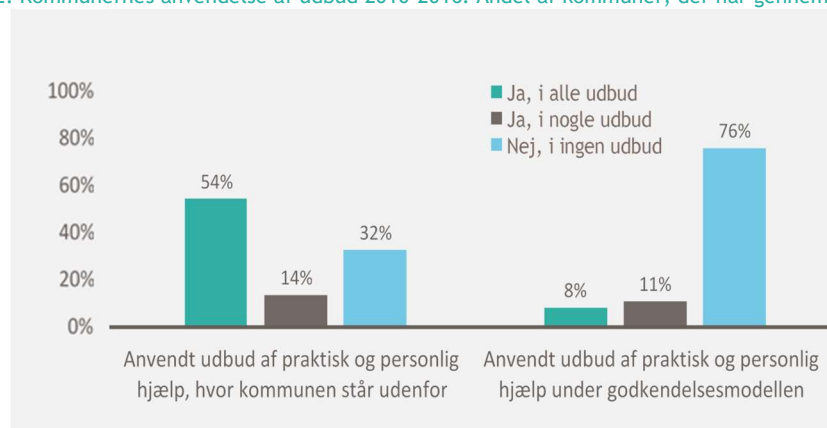
Langt hovedparten af de kommuner, der har gennemført udbud, har valgt selv at stå uden for udbuddene.

Undersøgelsens survey viser endvidere, at 68% af kommunerne, der har anvendt udbud af praktisk hjælp og personlig pleje har valgt at kommunen står uden for udbuddet. Således er kommunen sikret at kunne levere via egen kommunal leverandører, jf. figur 4.2 nedenfor.

Desuden viser surveyen, at knap 20% af kommunerne, der anvender udbud, i alle eller nogle udbud anvender udbud under godkendelsesmodellen i forbindelse med praktisk bistand og personlig hjælp.

Det bemærkes, at andelen af kommuner der har anvendt hhv. udbud, hvor kommunen står udenfor, og udbud under godkendelsesmodellen, jf. figur 4.2, ikke kan sammenlignes direkte med andelen fra Ankestyrelsens undersøgelse, jf. boks 4.3. I nærværende undersøgelse er andelen beregnet ud af de kommuner, der har gennemført udbud og ikke ud af alle kommuner, som det er tilfældet i Ankestyrelsens undersøgelse.

Figur 4.2. Kommunernes anvendelse af udbud 2010-2016. Andel af kommuner, der har gennemført udbud



Note: 4 pct. har ikke svaret i forbindelse med "anvendelse af udbud af praktisk og personlig hjælp under godkendelsesmodellen".

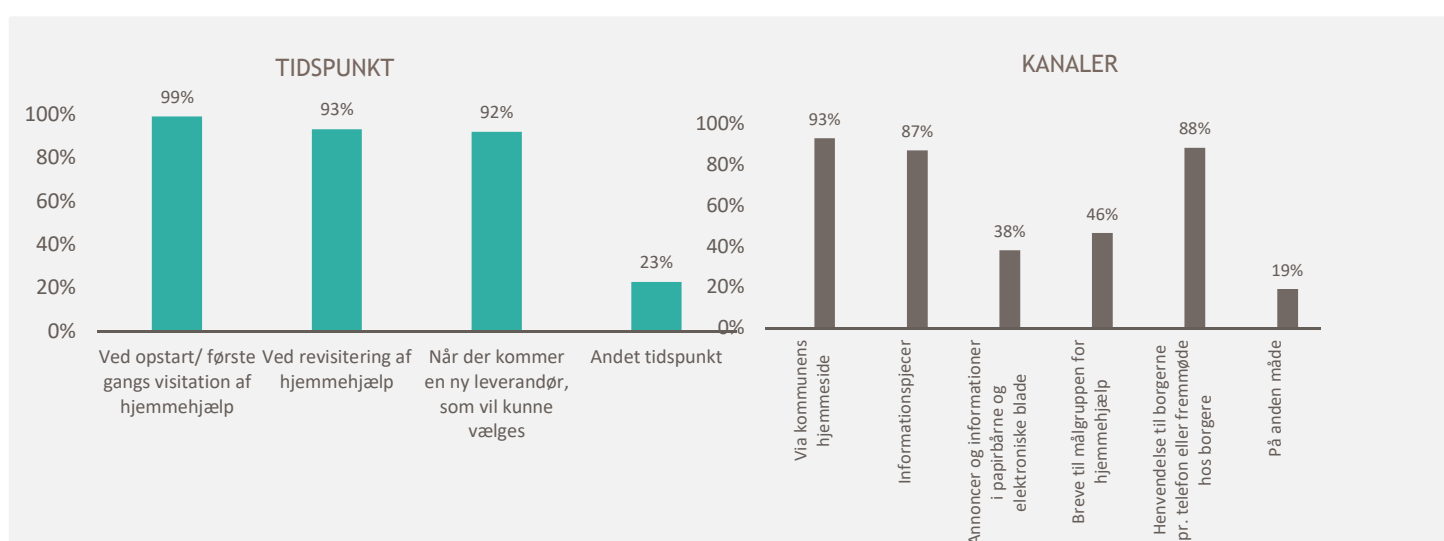
Kilde: Survey blandt kommuner maj 2017. (n=39 kommuner der har anvendt udbud).

4.2 KOMMUNERNES INFORMATION TIL BORGERNE OM FRITVALGSORDNINGEN

Langt hovedparten af kommunerne informerer borgerne om frit valg ved førstegangsvisitation, revisitering af hjemmehjælp og når en ny leverandør kan vælges. Langt hovedparten af kommunerne anvender både kommunens hjemmeside, informationspjecer samt henvendelse til borgerne pr. telefon eller fremmøde som kanal for kommunikation til borgerne om det frie valg.

Kommunerne er i henhold til serviceloven forpligtet til at informere borgerne om det frie valg og om, hvilke godkendte leverandører borgeren kan vælge imellem. Det er op til kommunerne at tilrettelægge informationen, herunder tidspunkter og kanaler.

Figur 4.3. Status på kommunernes information til borgerne om frit valg på hjemmehjælpsområdet fordelt på tidspunkt og kanaler for information pr maj 2017.



Kilde: Survey blandt landets kommuner maj 2017. Svar fra 84 kommuner (n=84). Omfatter praktisk hjælp og personlig pleje efter § 83 i serviceloven.

Kommunernes besvarelser i surveyen viser følgende statusbillede på kommunernes information af borgerne om det frie valg på hjemmehjælpsområdet i forhold til *tidspunkter og kanaler*:

- Langt hovedparten af kommunerne (92-99%) informerer om det frie valg ved opstart/førstegangsvisitation af hjemmehjælp, ved revisiteringer og når der i kommunen kommer en ny leverandør, som borgerne vil kunne vælge.
- Langt hovedparten af kommunerne (88-93%) anvender kommunens hjemmeside, informationspjecer og henvendelse til borgerne pr. telefon eller fremmøde hos borgerne til at informere om det frie valg. Der anvendes således hyppigt både informationskanaler hvor borgerne selv skal finde informationerne og kanaler hvor kommunen aktivt henvender sig til borgerne om det frie valg.

I interviews med leverandører, der er foretaget i forbindelse med nærværende undersøgelse, er der desuden peget på, at nogle kommuner ikke gør meget for at oplyse borgerne direkte om frit valg, mens andre kommuner er gode til den direkte, personlige information til borgerne omkring frit valg bl.a. i forbindelse med visitation og revisitation. Leverandørerne peger i interviewene på, at særligt den direkte information til borgerne om mulighederne for at vælge nye leverandører i flere kommuner kan styrkes.

4.3 NUVÆRENDE OMFANG AF FOREBYGGENDE TILTAG

Nogle af parterne på hjemmehjælpsområdet står sammen om 11 pejlemærker for godt offentligt-privat samarbejde på hjemmehjælpsområdet, og de er enige om, at kommuner og leverandører bør implementere forebyggende tiltag.

Set i lyset af det øgede antal konkurser hos private leverandører på hjemmehjælpsområdet siden 2013 (se nærmere i afsnit 5) har nogle af parterne på området i fællesskab i 2016 opstillet 11 pejlemærker for offentligt-privat samarbejde på pleje- og omsorgsområdet, jf. boks 4.4.

Pejlemærkerne omfatter bl.a. øget fokus på kvalitet fremfor ensidig vægtning af pris for at kunne håndtere kravene, der følger af mere komplicerede ydelser på hjemmehjælpsområdet.

Desuden finder nogle af parterne på hjemmehjælpsområdet, at der bør stilles krav til leverandørernes tekniske, økonomiske samt administrative/ledelsesmæssige formåen samt behov for styrket dialog mellem kommuner og leverandører. Endvidere er det et pejlemærke, at der bør udarbejdes kommunale beredskabsplaner for håndtering af situationer med leverandører, der går konkurs, samt at borgernes og de ansattes tryghed skal i fokus.

Der er bredt blandt nogle af parterne på hjemmehjælpsområdet enighed om, at sådanne tiltag bør implementeres for at forebygge konkurser - idet der som led i konsolidering i et konkurrencepræget marked også vil forekomme, at private leverandører lukker af egne drift, fusionerer/opkøbes af andre leverandører, eller at de går konkurs som følge af, at virksomhederne taber i udbuddet, eller mens de er i drift på vundne kontrakter.

På foranledning fra Dansk Industri har Kammeradvokaten endvidere udarbejdet en vejledning for forebyggelse og håndtering af konkurser på hjemmehjælpsområdet, som bl.a. indeholder fem gode råd, som kan forebygge og lette håndteringen af konkurser (se boks 4.5.). Det omfatter gode råd om forebyggelse og håndtering af konkurser før, under og efter gennemførelsen af godkendelse/udbud.

Boks 4.4. 11 pejlemærker for godt offentlig-privat samarbejde på pleje- og omsorgsområdet

Dansk Industri, KL, Ældre Sagen, Dansk Erhverv samt Dansk Sundhed og Velfærd har i 2016 i fællesskab udarbejdet 11 pejlemærker om udvikling af pleje- og ældreområdet i tæt samarbejde mellem kommuner og de private leverandører:

1. Borgeren i centrum
2. Fokus på kvalitet
3. Klarhed i kompetencer
4. Komplicerede ydelser stiller nye krav
5. Dialogen mellem kommuner og leverandører skal styrkes
6. Der skal stilles krav til virksomheder
7. Der bør udarbejdes beredskabsplan i tilfælde af konkurs
8. Borgernes og de ansattes tryghed er vigtig
9. Støre brug af fælles redskaber
10. Mere innovation
11. Bedre udvikling og deling af erfaringer

Kilde: Dansk Industri, KL, Ældre Sagen, Dansk Erhverv samt Dansk Sundhed og Velfærd, marts 2016

Boks 4.5. De fem gode råd fra Kammeradvokaten i vejledningen "Forebyggelse og håndtering af konkurser på pleje- og omsorgsområdet"

Før gennemførelse af godkendelse/udbud

1. Gennemfør dialog med markedet og opbyg et kendskab til de potentielle leverandører

Under gennemførelse af godkendelse/udbud

2. Stil krav om en vis økonomisk og teknisk formåen - med omtanke og inddragelse af erfaringer, som er opnået gennem den tekniske dialog med markedet
3. Tag højde for leverandørens eventuelle konkurs i kontrakten; overvej krav om garanti, svarende til omkostningerne forbundet med en konkurs, bagudrettet betaling, samt beredskabsforpligtelser for andre leverandører i kommunen, som kan aktiveres i tilfælde af konkurs
4. Sørg for at lade kontrakten være fleksibel og brug ændringsklausuler, så senere tilpasninger og ændringer kan gennemføres, hvis der skulle opstå behov herfor

Efter godkendelse/udbud er gennemført

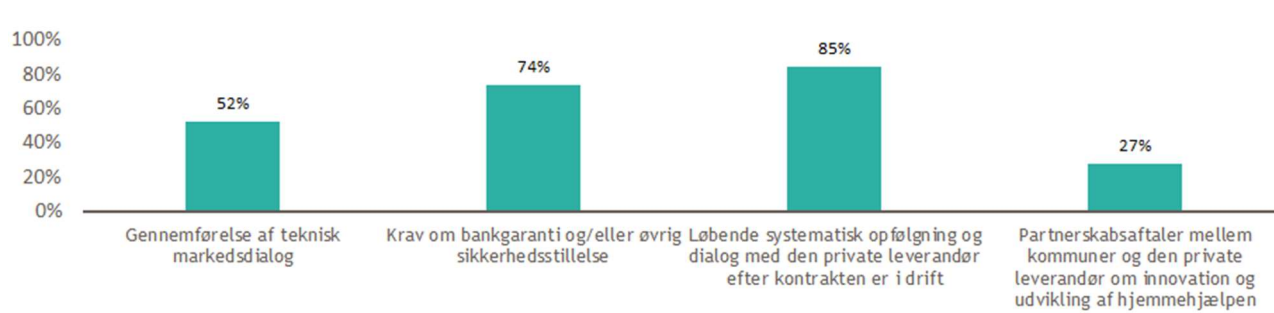
5. Prioritér en løbende dialog med leverandøren og være opmærksom på svigtende kvalitet i udførelsen af kontrakten og lignende signaler, som kan være tegn på dårlige tider

Kilde: Dansk Industri, januar 2016

Forebyggende tiltag og samarbejde før gennemførelse af udbud: Teknisk markedsdialog anvendes af godt halvdelen af kommunerne i de nye udbud, og tendensen er mod en stigende markedsdialog. Konkursramte kommuner har i mindre grad anvendt teknisk markedsdialog, end kommuner der ikke har oplevet konkurser.

Godt halvdelen af kommunerne har gennemført en forudgående markedsdialog i forbindelse med deres op til to seneste udbud på hjemmehjælpsområdet, jf. figur 4.3. Både kommuner og leverandører tilkendegiver i undersøgelsens interviews, at de oplever en klar tendens til stigende anvendelse af markedsdialog før udbuddet. Fra interviews med kommunerne og leverandører i undersøgelsens 6 case-kommuner fremgår det, at der er et øget fokus på markedsdialog, forudgående markedsindsigt og screening af leverandørmarkedet samt gensidig forventningsafstemning i forbindelse med nye og forestående udbud på hjemmehjælpsområdet.

Figur 4.4. Status på kommunernes brug af tiltag til forebyggelse af konkurser på hjemmehjælpsområdet, som kommunen har gennemført vedr. praktisk hjælp og personlig pleje. Andel af kommuner i deres seneste udbud.



Kilde: Survey blandt landets kommuner maj 2017. Svar fra 84 kommuner (n=84 kommuner).

74% af kommunerne, der har gennemført udbud, stiller krav om bankgaranti og/eller øvrig sikkerhedsstillelse. Ca. halvdelen har gennemført markedsdialog. Kommuner og leverandører ser en ret tydelig tendens til, at der i de nyeste udbud er - og fremover vil blive - stillet skærpede krav til leverandørernes økonomiske, teknisk/faglige, ledelsesmæssige og administrative formåen.

Minimumskrav: Bankgarantier og sikkerhedsstillelse

Surveyen viser, at 74% af svarkommunerne stiller krav om bankgaranti og/eller øvrig sikkerhedsstillelse ved tildelingen i deres seneste udbud eller tildelingen efter godkendelsesmodellen. Kommunernes brug af bankgarantier og/eller øvrig garantistillelse er nærmere beskrevet i boks 4.6.

Boks 4.6. Kommunernes brug af bankgarantier og øvrig sikkerhedsstillelse - en måde at øge adgangskravene til markedet for kommunal hjemmehjælp

I surveyen blandt landets kommuner er det afdækket, hvorvidt og i givet fald hvordan kommunerne stiller krav om bankgarantier eller anden sikkerhedsstillelse fra de private leverandører i deres seneste udbud på hjemmehjælpsområdet. Formålet med bankgarantier og sikkerhedsstillelse er især at begrænse adgangen til markedet for de leverandører, der ikke er økonomiske robuste, ligesom der sekundært kan være tale om at afdække økonomisk risiko for kommunen.

Kravet om bankgaranti fra leverandører giver kommunerne en kreditvurdering fra tredjemand (banken) af leverandørerne på markedet for hjemmehjælp, hvor der i udgangspunktet ikke stilles store krav til investeringer ift. at indtræde på markedet (lave adgangsbARRIERER). Udstedelse af bankgaranti forudsætter oftest, at leverandøren skal udarbejde budget, likviditetsbudget mv., så en uvildig kan foretage en vurdering af, om forretningsmodellen er tilstrækkelig robust. Kravet om anden sikkerhedsstillelse (moderselskabsgaranti, personlig kaution mv.) indebærer også en efterprøvelse af leverandørens økonomiske robusthed, men indebærer ikke en vurdering af uvildig som ved bankgarantien. Typisk kan en garanti eller sikkerhedsstillelse afhænge af kontraktens størrelse, markedet og kommunens ønsker og afvejning i relation til sikkerhed over for en potentiel udgift og begrænsning i antallet af potentielle leverandører. En anden måde at opnå en vurdering af økonomisk formåen kunne være via kreditvurderingsinstitutter (credit ratings).

Interviews i undersøgelsens case-kommuner med kommuner og leverandører viser, at brug af bankgaranti og sikkerhedsstillelse kan have stor betydning for frasortering af økonomisk mindre robuste leverandører, og ligeledes kan være en test på, om leverandøren har den fornødne organisation til at kunne levere ydelsen. Ved bankgaranti skal leverandøren påregne omkostninger til garantien - typisk svarende til at låne samt et mindre gebyr. I det nuværende marked er omkostningen pga. lave renter formentlig forholdsvis lav, men i et højrentemarked vil den endelige timepris hos leverandøren kunne påvirkes i højere grad.

Nogle case-kommuner, der har oplevet konkurs, tilkendegiver, at niveauet for garantien og/eller øvrigt sikkerhedsstillelse har været tilstrækkeligt til at dække kommunens omkostninger som følge af konkursen.

Kommunernes brug af bankgarantier i seneste udbud:

Blandt de kommuner, der stiller krav om bankgaranti, er det for 70% i form af et fast beløb, for 22% som en procentdel af kontraktsummen og for 9% en kombination af fast beløb og en andel af kontraktsummen. Størrelsen af det faste beløb er i gennemsnit ca. 230.000 kr., men det varierer betydeligt på tværs af kommunerne - blandt andet efter kontraktens omfang mv. I gennemsnit er procentsatsen på knap 9% for de 8 kommuner, hvor der er fastlagt garanti som andel af kontraktsummen.

Kommunernes brug af anden sikkerhedsstillelse:

Blandt de kommuner, der stiller krav om anden sikkerhedsstillelse, er det for 57% i form af et fast beløb, for 33% som en procentdel af kontraktsummen og for 10% en kombination af fast beløb og andel af kontraktsummen.

Kilde: Survey blandt landets kommuner, maj 2017

Interviews i undersøgelsens 6 case-kommuner viser, at både kommuner og private leverandører oplever, at der ved udbud i øget grad stilles krav til leverandørernes økonomiske, faglige/tekniske, ledelsesmæssige og administrative formåen. Kravene til leverandørerne for at være konditionelle i udbud vurderes at være skærpet de seneste 1-2 år. Det er endvidere forventningen hos kommuner og private leverandører, at der vil ske en yderligere skærpelse af kravene til leverandørernes økonomiske og faglige/tekniske formåen som led i den generelle markedsmodning på hjemmehjælpsområdet.

Bestemmelser om leverandørens misligholdelse af kontrakt

Interviews med de 6 case-kommuner viser, at de alle har kontraktbestemmelser om misligholdelse og opsigelse af kontrakterne. Bestemmelserne om misligholdelse indeholder muligheder for advarsler og ophævelse af kontrakterne, men ingen af de 6 case-kommuner har bestemmelser om bod.

Der er markant forskel på opfølgningen på misligholdelsesbestemmelser blandt de 6 case-kommuner. Nogle af de 6 case-kommuner foretager med fast kadence en relativt systematisk vurdering af, hvorvidt private leverandører misligholder kontrakten. Andre case-kommuner har alene sporadisk - hvis overhovedet - vurderet, om den private leverandør misligholder kontakten.

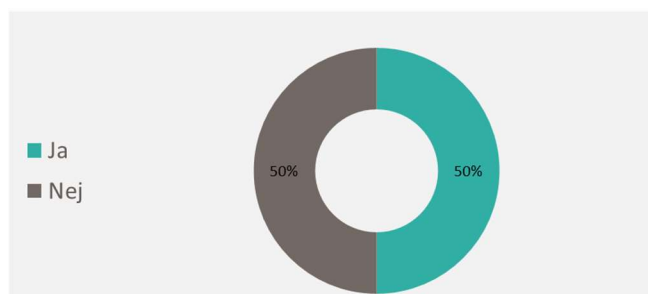
Halvdelen af kommunerne i undersøgelsens survey angiver, at de har udarbejdet en beredskabsplan for håndtering af konkurser.

Kommunalt beredskab

Undersøgelsens survey viser at 50% af alle 84 kommunerne, der har svaret, har etableret et beredskab til håndtering af konkurser hos leverandører. Tilsvarende har 50% af kommunerne ikke et sådant beredskab.

Endvidere viser surveyen, at 59% af de 37 kommuner - der har gennemført udbud - angiver, at de har etableret beredskab til håndtering mod konkurser, mens 41% af disse kommuner ikke har et sådant beredskab.

Figur 4.5. Andel af kommuner der har beredskabsplan.



Kilde: Survey blandt landets kommuner maj 2017. Svar fra 84 kommuner (n=84 kommuner).

Typiske elementer i de kommunale beredskabsplaner ved konkurs hos private leverandører af praktisk hjælp og personlig pleje er en beskrivelse af de handlinger/indsatser, der skal gøres, hvornår de skal iværksættes, og hvem der er ansvarlig i kommunen for disse indsatser. Formålet med beredskabsplanerne er at sikre, at borgerne med mindst mulig gene fortsat får den hjælp, de har ret til og behov for. Oftest tager beredskabsplanen udgangspunkt i, at det er den kommunale leverandør, der overtager opgaven, indtil borgeren har valgt ny leverandør. Interviews i undersøgelsens case-kommuner og BDO/Hortens kendskab til kommunernes beredskabsplaner indikerer, at der i flere kommuners beredskabsplaner er relativt begrænset fokus på de særlige problemstillinger omkring virksomhedsoverdragelse.

Alene 35% af kommunerne vurderer, at de har en løbende systematisk opfølgning og dialog med de private leverandører efter kontrakten er i drift. Leverandørerne oplever varians mellem kommunerne i forhold til løbende systematisk opfølgning og dialog.

Opfølgning og dialog i kontraktperioden

I undersøgelsens survey vurderer 85% af kommunerne, at de i forbindelse med nyeste udbud eller godkendelsesmodellen gennemfører en løbende systematisk opfølgning og dialog med de private leverandører efter kontrakten er i drift. I nogle kommuner gennemføres der løbende opfølgninger med leverandører f.eks. løbende leverandørmøder 1-2 gange årlige og i nogle kommuner kvartalsvist. Interviews med leverandører viser, at der i nogle af kommunerne opleves dialoger opleves en professionel dialog om samarbejdet samt en dialog mellem kommunen og leverandører i tilfælde af politisk vedtagelse af nye kvalitetsstandarder, indførelse af nye dokumentationssystemer og udviklinger i volumen. Leverandørerne vurderer samtidig, at der i forhold til andre kommuner i noget mindre grad er tale om en værdiskabende dialog, og at kommunerne her opleves som enten mindre engagerede eller fagligt rustede i løbende dialoger og udvikling af samarbejdet.

Aftaler om partnerskaber mellem kommuner og private leverandører

Surveyen viser, at knap 1/3 af kommunerne har indgået partnerskabsaftaler med de private leverandører om innovation og udvikling af hjemmehjælpen, således at der både indgår et løbende driftsfokus og et innovationsfokus i kontrakterne.

5. PRIVATE LEVERANDØRER OG KONKURSER PÅ HJEMMEHJÆLPSOMRÅDET

5.1 PRIVATE LEVERANDØRER AF PRAKTISK HJÆLP OG PERSONLIG PLEJE

I perioden 2010-2016 har der i gennemsnit været 200 private leverandører på markedet for praktisk hjælp og personlig pleje. I 2013 var det højeste antal svarende til 217 leverandører, hvorefter antallet har været faldende sidenhen til det laveste niveau i 2016 med 166 private leverandører. Endvidere ses en stigning i omsætning pr. ansat og en stigende gennemsnitlig levetid hos de private leverandører. Kommunerne har generelt over perioden 2014-2016 valgt at anvende færre private leverandører på kontrakterne. Det er i særlig grad by-kommunerne, at anvendelsen af antallet af leverandører er faldet.

Udviklingen i antal private leverandører på hjemmehjælpsområdet

Tal fra Danmarks Statistik viser, at der gennemsnitligt i perioden 2010-2016 har været knap 200 private leverandører af praktisk hjælp og personlig pleje om året, jf. figur 5.1. Det højeste antal leverandører på markedet for hjemmehjælp var i 2013 med 217 leverandører, hvorefter der i årene efter sker et fald.

Det laveste antal leverandører findes i 2016, hvor der i alt var 166 leverandører af praktisk hjælp og personlige pleje.

I perioden 2010 til 2013 steg antallet af leverandører, der leverede både praktisk hjælp og personlig hjælp med 12%.

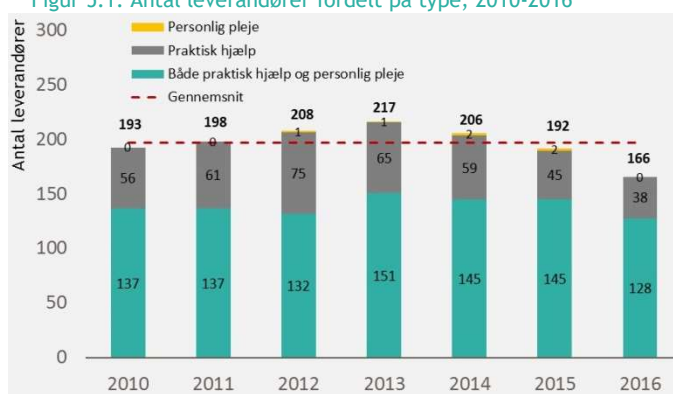
Fra 2013 frem mod 2016 er antallet af private leverandører faldet med en fjerdedel. Således falder antallet af leverandører af både praktisk hjælp og personlig pleje med godt 15%, mens leverandører af praktisk hjælp falder med 40%.

Kommunernes valg af antal anvendte leverandører

Tal fra Danmarks Statistik viser, at der på tværs af landet er en generel udvikling, hvor kommunerne har valgt at anvende færre private leverandører i 2016 sammenlignet med 2013, jf. figur 5.2 nedenfor. Det er især by-kommunerne med undtagelse af Odense, der har valgt at anvende færre private leverandører i 2016 i forhold til 2013.

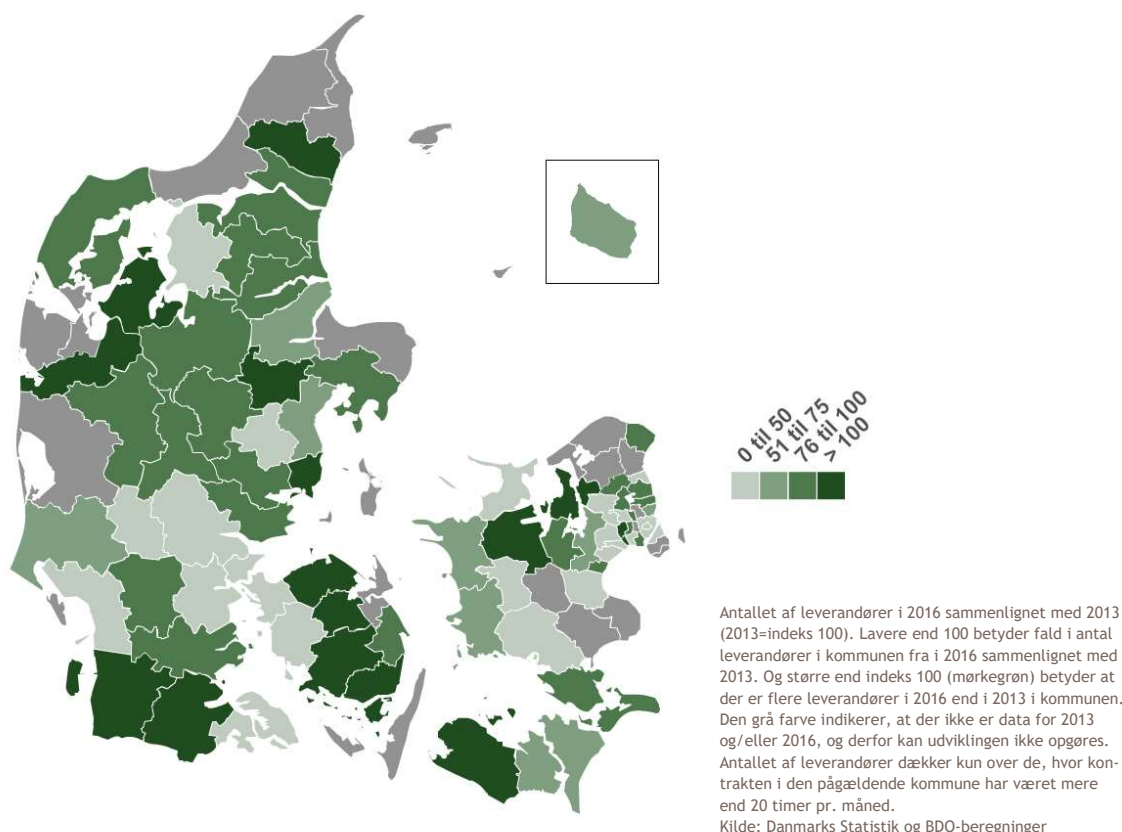
Det er i alt 16 kommuner, der har valgt at anvende flere leverandører i 2016 end i 2013. Det er især på Fyn at disse kommuner er repræsenteret, men også enkelte i Sønderjylland, Vestjylland, Nordjylland samt Falster og Sjælland er repræsenteret.

Figur 5.1. Antal leverandører fordelt på type, 2010-2016



Kilde: Danmarks Statistik og BDO-beregninger.

Figur 5.2. Anvendte private leverandører i kommuner i 2016 sammenlignet med 2013.



Gennemsnitlig omsætning og antal ansatte hos private leverandører

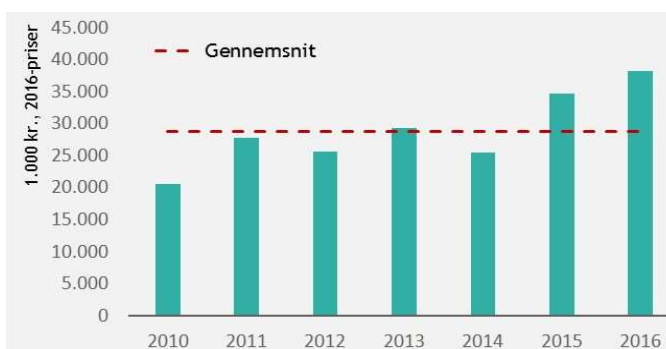
Omsætningen pr. leverandør på hjemmehjælpsområdet har været stigende i de senere år. Siden 2010 er der sket en markant stigning i den gennemsnitlige omsætning pr. leverandør på 86%. I 2016 ses periodens højeste omsætning pr. leverandør, svarende til 38,2 mio. kr. pr. leverandør.

En del af forklaringen på stigningen af den øgede gennemsnitlige omsætning pr. leverandør på hjemmehjælpsområdet er det foromtalte markante fald i antal leverandører i 2016 sammenlignet med 2015, jf. figur 5.1. ovenfor. Hertil kommer, at udviklingen skal tolkes med det forbehold, at omsætningstallene også indeholder leverandørernes aktiviteter udover hjemmehjælp, og at der over perioden kan være sket en stigning i sådanne andre aktiviteter end hjemmehjælp.

I perioden 2010 til 2013 var der en svingende, men generelt stigende omsætning pr. leverandør fra 20,6 mio. kr. pr. leverandør i 2010 til 29,3 mio. kr. i 2013. Omsætningen pr. leverandør i 2012 er på niveau med 2014 niveauet, svarende til 25,5 mio. kr. pr. leverandør, jf. figur 5.4. nedenfor.

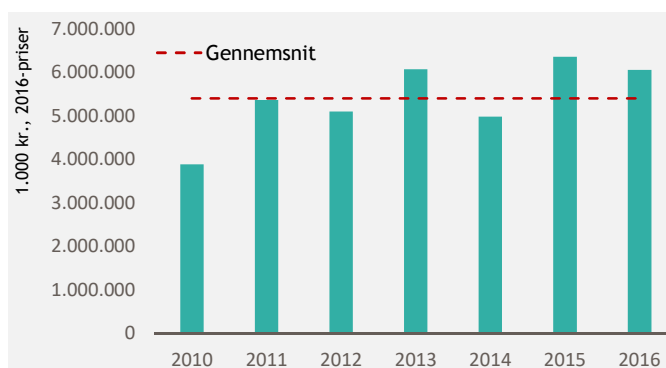
Det samlede fald i omsætningen mellem 2013 og 2014 udgør i alt 1,1 mia. kr. samlet set for alle leverandører. Mellem 2014 og 2015 stiger omsætningen med 1,4 mia. kr. samlet, men falder med 0,3 mia. kr. mellem 2015 og 2016. Det indikerer, at den øgede gennemsnitlige omsætning pr. leverandør - som nævnt - skal ses i lyset af et markant færre antal leverandører i 2016 sammenlignet med 2015.

Figur 5.3. Gennemsnitlig omsætning pr. leverandør, år 2010-2016



Note: Omsætningen er opgjort for 96-98% af det samlede antal leverandører i branchen, hvor antallet af visiterede timer af enten praktisk hjælp eller personlig pleje er over 20 gennemsnitligt pr. måned i det pågældende år. Det bemærkes, at omsætningen også indeholder leverandørens aktiviteter udover hjemmehjælpen, se metodeafsnit 10.

Figur 5.4. Samlet omsætning hos leverandører, år 2010-2016



Note: Omsætningen er opgjort for 96-98% af det samlede antal leverandører i branchen, hvor antallet af visiterede timer af enten praktisk hjælp eller personlig pleje er over 20 gennemsnitligt pr. måned i det pågældende år. Det bemærkes, at omsætningen også indeholder leverandørens aktiviteter udover hjemmehjælpen, se metodeafsnit 10.

Udviklingen i antal ansatte er varierende gennem perioden med en tendens til et stigende antal ansatte pr. leverandør i de senere år, hvilket følger udviklingen i omsætningen pr. leverandør.

Mellem 2013 og 2014 er der et fald i det samlede antal af ansatte i branchen på godt 8.000. Denne udvikling skal ses i lyset af, at bl.a. én leverandør af praktisk hjælp, som havde en stor omsætning og mange ansatte udover sine aktiviteter i forbindelse med hjemmehjælp, udtræder af markedet.

Tabel 5.1. Antal ansatte hos leverandører af privat hjemmehjælp, år 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Antal i alt	9.657	12.159	17.159	18.885	10.997	12.448	12.888
Gns. antal ansatte pr. leverandør	52	66	87	96	58	71	84

Note: Antal ansatte er opgjort for 84-88% af det samlede antal leverandører i branchen, hvor antallet af visiterede timer af enten praktisk hjælp eller personlig pleje er over 20 gennemsnitligt pr. måned i det pågældende år. Det bemærkes, at antallet også indeholder leverandørens aktiviteter udover hjemmehjælpen, se metodeafsnit 10.

Kilde: Danmarks Statistik og BDO-beregninger

Levetid

Gennem de seneste seks år har leverandørerne i gennemsnit eksisteret i 11,7 år, jf. figur 5.5

Siden 2012 har gennemsnitslevetiden været stigende. I både 2014-2016 har levetiden været over gennemsnittet. I 2016 er levetiden på sit højeste, svarende til knap 13 år. Den gennemsnitlige levetid for leverandørerne er steget med 2,2 år fra 2010 til 2016.

Figur 5.5. Gennemsnitlig levetid, år 2010-2016



Note: Levetiden er opgjort ud fra det samlede antal leverandører i branchen, som leverer mere end 20 timer pr. kontrakt pr. måned jf. metodeafsnit 10
Kilde: Danmarks Statistik og BDO-beregninger.

Udvikling i virksomhedstyper på hjemmehjælpsområdet

I interviews med undersøgelsens case-kommuner fremgår, at de private leverandører på hjemmehjælpsområdet - især i årene før 2013 - overvejende har været mindre, typisk ejerledede virksomheder, der ofte har været leverandører i et mindre antal geografisk sammenhængende kommuner eller i et opland, som leverandørerne har kendt i mange år, og som passer godt til de pågældende leverandørers samlede størrelse og kapacitet.

I perioden 2010 til 2016 er der en bevægelse hen mod flere aktieselskaber på bekostning af enkeltmandsvirksomheder og anpartsselskaber, der dog fortsat udgør langt størstedelen af virksomhederne.

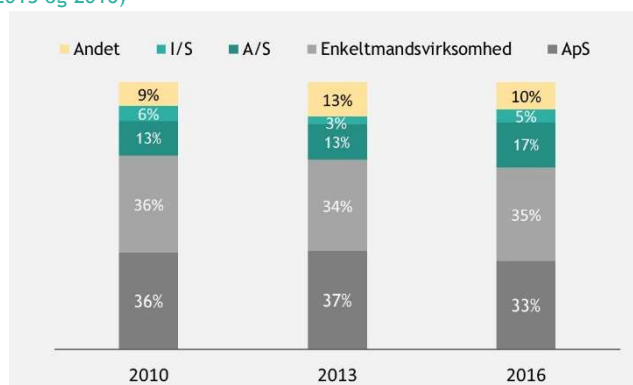
Registerdata fra Danmarks Statistik viser, at 42% af leverandørerne på hjemmehjælpsområdet i 2016 er registreret som enkeltmandsvirksomheder eller i virksomhedstyper, som I/S'er der har sammenlignelige karakteristika. I år 2010 var andelen 42% og i 2013 37%, jf. figur 5.6.

I absolutte tal svarer forskellen på antallet af enkeltmandsvirksomheder og I/S'er til et fald fra 81 og 89 i hhv. 2010 og 2013 til 66 i 2016. Således er det for disse virksomhedstyper, at faldet i antallet har været størst i perioden.

Antallet af anpartsselskaber er faldet fra 70 i 2010 til 55 i 2016.

Samtidig har andelen af aktieselskaber i perioden været stigende fra ca. 13% til 17%, svarende til 25 i 2010 mod 28 i 2016. I samme periode ses en lille stigning i andelen (1%) af iværksætterselskaber (IVS'er).

Figur 5.6. Private leverandører fordelt på virksomhedstype (2010, 2013 og 2016)



Note: "Andet" dækker over virksomhedstyperne: Andelselskaber, personligt ejet mindre virksomhed, erhvervsdrivende fonde samt øvrige selskaber og foreninger med begrænset ansvar samt iværksætterselskaber.

Kilde: Danmarks Statistisk, Experian samt BDO-beregninger.

Økonomisk kapacitet og robusthed blandt private leverandører på hjemmehjælpsområdet

Delanalyse af leverandørernes økonomiske kapacitet og robusthed indikerer, at der generelt har været et lavere niveau af økonomisk robusthed og kapacitet hos de konkursramte virksomheder året før konkursen end for virksomhederne på hjemmehjælpsområdet samlet set. Der er endvidere blandt de aktive private leverandører en stor spredning i deres økonomiske kapacitet og robusthed på en række økonomiske indikatorer over perioden 2010-2016. Der er en gruppe af virksomhederne på hjemmehjælpsområdet, hvor analysen indikerer, at de umiddelbart har en begrænset økonomisk kapacitet og robusthed, som gør dem økonomisk sårbare. Desuden indikerer delanalysen, at soliditetsgraden over årene 2010-2015 er ca. 25% lavere for virksomhederne på hjemmehjælpsområdet end for virksomhederne i branchen for rejsebureauer, rengøring og anden operationel service.

Der indgår i undersøgelsen en regnskabsbaseret delanalyse af hhv. de aktive leverandører og de konkursramte leverandørers økonomiske kapacitet og robusthed analyseret ud fra et sæt af indikatorer, jf. boks 5.1.

Analysen omfatter de leverandører, hvor status i juli 2017 var angivet som "aktiv" i CVR-registret, og som samtidig optræder i Danmarks Statistiks registerdata over leverandører af hjemmehjælpsydelse i år 2016.

Det bemærkes, at ikke alle typer af virksomheder har pligt til at indberette deres regnskaber, idet der er undtagelser for særligt små virksomheder, såsom enkeltmandsvirksomheder og interentskaber i visse situationer. Derfor er der i analysen kun et datagrundlag svarende til 35-46 % af det samlede antal aktive virksomheder i 2017 samt 43-50 % af de konkursramte leverandører, jf. tabel 10.3.1 i metodeafsnit 10.

Resultaterne af analysen skal derfor tolkes med en vis form for forbehold, da den dels ikke dækker gruppen af især mindre virksomheder, og dels kun dækker et udsnit af indberetningspligtige virksomheder. Analysens resultater kan derfor alene ses som indikationer på de tendenser for virksomheder på hjemmehjælpsområdet, som er omfattet af indberetningspligt for deres regnskaber

Delanalysen viser følgende hovedresultater for gruppen virksomheder på hjemmehjælpsområdet omfattet af indberetningspligten for regnskaber, jf. boks 5.2 nedenfor. Der henvises i øvrigt til afsnit 10.3 for en mere uddybende analyse.

Boks 5.1. Indikatorer på leverandørernes økonomiske kapacitet og robusthed

I analysen af leverandørernes økonomiske kapacitet og robust er fokuseret på følgende:

- Årets resultat før afskrivninger
- Egenkapital
- Soliditetsgrad
- Likviditetsgrad
- Revisionsanmærkninger i regnskabet

Boks. 5.2 Hovedresultater omkring leverandørernes økonomiske robusthed og kapacitet

Den regnskabsbaserede regnskabsanalyse indikerer, at der generelt har været et lavere niveau af økonomisk robusthed og kapacitet hos de konkursramte virksomheder året før konkursen end for virksomhederne i branchen samlet set. Blandt de aktive private leverandører er der en stor spredning i deres økonomiske kapacitet og robusthed på en række økonomiske nøgletal (resultat før afskrivninger, soliditetsgrad, likviditetsgrad og egenkapital) over perioden 2010-2016. Den regnskabsbaserede analyse indikerer således, at en gruppe af virksomhederne på hjemmehjælpsområdet umiddelbart har en begrænset økonomisk kapacitet og robusthed, hvilket BDO/Horten vurderer gør dem økonomisk svagt funderede og sårbare. Desuden indikerer delanalysen, at soliditetsgraden over årene 2010-2015 er ca. 25% lavere for virksomhederne på hjemmehjælpsområdet end for virksomhederne i branchen for rejsebureauer, rengøring og anden operationel service.

Delanalysens hovedresultater for hver af indikatorerne for økonomisk kapacitet og robusthed er som følger:

Resultat før afskrivninger

- Analysen indikerer, at det gennemsnitlige resultat før afskrivninger for de private leverandører af hjemmehjælp er faldet fra 2013 til 2015. Herefter er niveauet steget frem mod år 2016, så at virksomhederne i gennemsnit leverer et resultat på 3,2 mio. kr. før afskrivninger. For 2016 er der en tendens til, at et mindre antal af virksomheder trækker det gennemsnitlige resultat før afskrivninger op, mens gennemsnittet trækkes ned af størstedelen af virksomheder. Variationen i virksomhedernes resultat før afskrivninger i 2016 er en del større end i de tidligere år.
- Det fremgår endvidere af regnskabsanalysen, at resultatet før afskrivning året før konkursen er på et væsentligt lavere niveau for konkursramte virksomheder end for leverandørerne på hjemmehjælpsområdet samlet set, og de konkursramte virksomheders resultat før afskrivninger er oftest negativt året før konkursen.

Soliditetsgrad

- Soliditet angiver, hvor stor en andel af en virksomheds aktiver, der er finansieret af egenkapitalen, og graden heraf viser typisk en virksomheds evne til at modstå tab. Der har i perioden 2010-16 været et vis variation i gennemsnitsniveauet for soliditetsgraden på mellem 15% - 25% for de private leverandører på hjemmehjælpsområdet.
- Generelt indikerer regnskabsanalysen, at soliditetsgraden for de leverandører på hjemmehjælpsområdet der er gået konkurs har været lavere, end for de private leverandører der ikke har oplevet konkurs.
- Regnskabsanalysen viser endvidere, at den gennemsnitlige soliditetsgrad for leverandører på hjemmehjælpsområdet over årene 2010-2015 er lavere end den gennemsnitlige soliditetsgrad for branchen rejsebureauer, rengøring og anden operationel service svarende til en forskel på knap 30% point i 2015 og godt 20 % point i 2014.

Likviditetsgrad

- Regnskabsanalysen viser, at den gennemsnitlige likviditetsgrad for leverandørerne på hjemmehjælpsområdet har været varierende over perioden 2010-2016. Højest var den gennemsnitlige likviditetsgrad i 2014 svarende til 145%, mens den i 2016 var på sit laveste, svarende til 132%. Den gennemsnitlige likviditetsgrad for konkursramte leverandører har året før en konkurs ligget lavere og svinget fra 62% til 125% i perioden 2010-2016.

Egenkapitalen

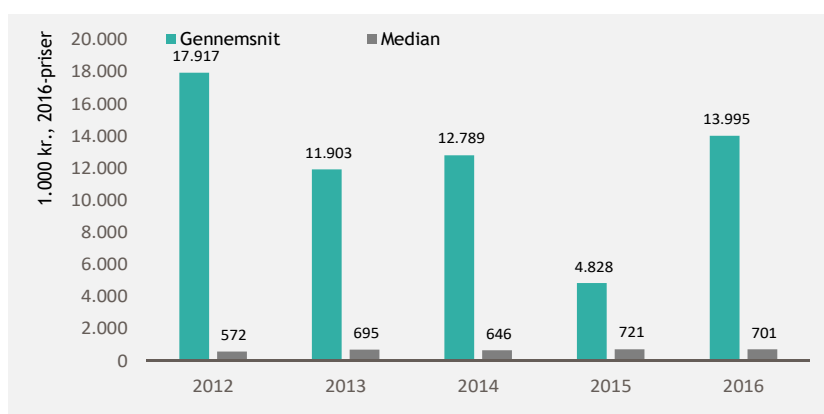
- Den gennemsnitlige egenkapital for de aktive leverandører var højest i 2012 med ca. 18 mio. kr. I de efterfølgende år faldt den til sit laveste i 2015 svarende til knap 5 mio. kr. I 2016 var den gennemsnitlige egenkapital dog på knap 14 mio. kr. med 2014. Regnskabsanalysen indikerer desuden, at udviklingen på hjemmehjælpsområdet er præget af stor variation i egenkapitalens størrelse på tværs af de aktive leverandører i markedet. Halvdelen af leverandørerne har således en relativt begrænset egenkapital på godt en halv million kroner, mens gennemsnittet trækkes op til over 10 millioner kr. af leverandører, hvor egenkapitalen er betydeligt større, jf. figur 5.7 nedenfor.

Revisoranmærkninger i regnskabet

- Regnskabsanalysen indikerer, at der samlet set for hjemmehjælpsområdet er knap 16% af leverandørerne - for hvilke der forefindes regnskabsoplysninger på, og som er aktive leverandører i juli år 2017 - som har fået en revisionsanmærkning i regnskabet. Samtidig viser gennemgangen af regnskaberne, at knap 55% af de leverandører, der er gået konkurs i perioden 2012 til 2016 har fået en revisionsanmærkning i regnskabet året forud for konkursen.

Se i øvrigt afsnit 10.3 for nærmere om delanalysens resultater.

Figur 5.7. Udviklingen i egenkapital for aktive leverandører i juli 2017, der har været registreret hjemmehjælpsleverandører i 2016. 2016-priser



Note: Figuren dækker over 35-46% af de 153 leverandører, der er aktive i juli 2017 og der iflg. Danmarks Statistisk registre var visiteret mere end 20 timer pr. måned hjemmehjælp fra i år 2016. Se mere i metodeafsnit 10.
Kilde: Danmarks Statistik, Experian og BDO-beregninger.

5.2 UDVIKLING I KONKURSER PÅ HJEMMEHJÆLPSOMRÅDET

Med baggrund i data fra Danmarks Statistik, regnskabsanalysevirksomheden Experian samt den af BDO gennemførte survey blandt landets kommuner, er der afdækket udviklingen i konkurser på hjemmehjælpsområdet.

I det følgende belyses:

- Antal konkurser
- Hvornår konkurserne er indtrådt
- Hvilken model for tilvejebringelse af det frie valg, der har været anvendt ifm. de konkursramte kontrakter
- Hvilke ydelser, de konkursramte leverandører typisk har været visiteret til at yde til kommunerne
- Hvilken type af virksomheder, der typisk har været ramt af konkurs

Antal og tidspunkt for konkurser på hjemmehjælpsområdet

Opgørelsen fra Danmarks Statistik viser, at 40 private leverandører på hjemmehjælpsområdet er gået konkurs i perioden 2010-2016. 83% af konkurserne er sket i årene 2013-16. Konkurserne svarer til 3,4% af det samlede antal visiterede timer i perioden. Surveyen blandt kommunerne viser, at andelen af konkursramte kontrakter i perioden 2014-2016 er højere for kontrakter inden for godkendelsesmodellen (21%) end for kontrakter efter udbudsmodellen (15%).

Danmarks Statistiks opgørelse viser, at der i perioden 2010 til 2016 har været 40 konkurser¹ på hjemmehjælpsområdet.

Over 80% af konkurserne er sket i årene 2013 til 2016. I de to seneste år, 2015 og 2016, var der i alt 17 konkurser, svarende til 43% af de samlede konkurser i perioden 2010 til 2016. Før 2013 var der relativt få konkurser.

Før 2013 var det oftest enkeltmandsvirksomheder, som gik konkurs. Efter 2013 har der været et stigende antal af konkurser, hvor det hovedsageligt var leverandører af typen anpartsselskaber, som er gået konkurs, jf. tabel 5.2 nedenfor.

Det fremgår af undersøgelsens survey, at 50 af de 84 kommuner, der indgår i undersøgelsen, har oplevet én eller flere konkurser på hjemmehjælpsområdet i perioden 2013 til 2016. Det svarer til, at 60% af kommunerne har oplevet en konkurs. Det skal bemærkes, at den samme leverandør i flere tilfælde er leverandør i mere end én kommune.

¹ Antallet af konkurser indeholder de leverandører, der har leveret 20 eller flere timer personlig pleje eller praktisk hjælp i den pågældende måned. Såfremt leverandøren har leveret mindre end 20 timer om måneden, indgår denne ikke.

Kommunerne angiver i surveyen, i lighed med opgørelsen fra Danmarks Statistik, at de primært har oplevet konkurser fra 2013 og særligt i årene 2014-2016.

Tabel 5.2. Antal konkurser fordelt på virksomhedstype, 2010-2016

Virksomhedstype	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aktieselskab	1			3	1	1	
Anpartsselskab		1		4	7	8	5
Enkeltmandsvirksomhed	2	3			1	1	
Interessentselskab							2
Antal konkurser i alt	3	4	0	7	9	10	7
Andel af konkurser, 2010-2016	8%	10%	0%	18%	23%	25%	18%

Note: Opgørelsen dækker over det antal leverandører, hvor antallet af visiterede timer af enten praktisk hjælp eller personlig pleje er over 20 gennemsnitligt pr. måned i det pågældende år.

Kilde: Danmarks Statistik, Experian regnskabsdata samt BDO-beregninger

Visiterede timer og antal borgere omfattet af konkurs i forhold til samlet antal leverede timer fra private leverandører

Fra 2010 til 2016 er det gennemsnitlige antal af visiterede timer pr. uge til personlig pleje og praktisk hjælp fra private leverandører steget med knap en tredjedel. Det gennemsnitligt antal visiterede timer hos de private leverandører er i 2016 godt 78.000 timer pr. uge, jf. tabel 5.3.

Antallet af borgere, som er visiteret til hjemmehjælp fra privat leverandør er mere konstant. Gennemsnitligt er der 53.000 borgere visiteret til privat personlig pleje eller praktisk hjælp i årene 2010-2016. Dette viser, at borgere - der benytter private leverandører - er visiteret til et stigende antal timer.

Tabel 5.3. Gennemsnitlig antal visiterede timer pr. uge og antal borgere, der benytter private leverandører, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gennemsnitlig antal visiterede timer pr. uge	60.155	64.183	65.707	73.411	73.239	74.076	78.444
Antal borgere	53.929	53.492	53.958	52.050	53.749	50.681	52.795

Note: Opgørelsen dækker over det samlede antal leverandører i året for de kommuner, der er oplysninger for, jf. metodebilag 10.

Kilde: Danmarks Statistik

Samlet set over perioden 2010-2016 udgør de visiterede timer til hjemmehjælp for leverandører, der er gået konkurs i alt 3,4% af det samlede antal timer visiteret fra private leverandører. Andelen af borgere der har fået leveret hjemmehjælp fra private leverandører, der er gået konkurs, udgør 2,1% af det samlede antal borgere visiteret til hjemmehjælp fra private leverandører.

I de senere år har antallet af konkursramte visiterede timer været stigende, og udgjorde i 2016 ca. 6.000 timer gennemsnitligt pr. uge, hvilket er svarende til 8% af det samlede antal visiterede timer til private leverandører og ca. 1% af det samlede antal visiterede timer til hjemmehjælp fra private og kommunale leverandører, jf. figur 5.8.

Figur 5.8. Andel af visiterede timer og borgere, som konkurserne har påvirket ud af det samlede antal visiterede til og borgere med private leverandører i perioden 2010-2016



Note: Opgørelsen dækker over det samlede antal leverandører i året for de kommuner, der er oplysninger for, jf. metodebilag 10.

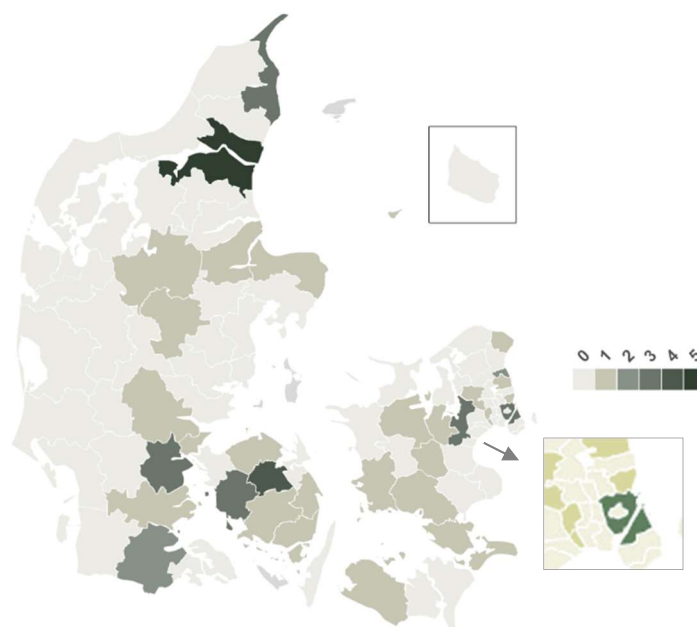
Kilde: Danmarks Statistik

Ligeledes har antallet af borgere, der påvirkes af konkurserne, været stigende i perioden. Før 2013 var andelen omkring 0%, mens den i 2016 er steget med 6 %-point. Det svarer til der i alt var 2.933 borgere, der i 2016 blev påvirket af konkurserne.

Geografisk fordeling af konkursramte kontrakter på hjemmehjælpsområdet

Den geografiske fordeling af konkursramte kontrakter i årene 2010-2016 er illustreret i figur 5.9 nedenfor. Det fremgår, at særligt kommuner i Nordjylland, Djursland, Sønderjylland, Fyn, Sydvestsjælland og i Hovedstadsregionen oplever konkurser blandt leverandørerne sammenlignet med de øvrige dele af landet.

Figur 5.9. Antal konkursramte kontrakter, 2010-2016 fordelt på kommuner

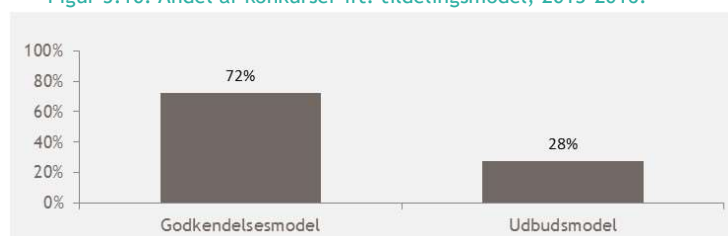


Note: Kortet dækker i alt 53 konkursramte kontrakter i perioden 2010-2016, hvor antallet af visiterede timer af enten praktisk hjælp eller personlig pleje er over 20 timer gennemsnitligt pr. måned i det pågældende år. Der er 34 konkursramte kontrakter i perioden, som ikke indgår i kortet, da det visiterede antal timer på disse kontrakter ikke har været over 20 timer gennemsnitligt pr. måned i det pågældende år. Det svarer til, at der er i alt 87 konkursramte kontrakter i perioden 2010-2016. Datagrundlaget for kortet stammer fra Danmarks Statistik og bygger på de kommunale indberetninger over konkursramte leverandører. I hvert af årene er der enkelte kommuner, som ikke har indberettet til Danmarks Statistik, jf. metodebeskrivelse i afsnit 10.1.
Kilde: Danmarks Statistik og BDO-beregninger.

Konkursramte kontrakter i forhold til hovedtype af tildeling

Blandt de 50 kommuner i undersøgelsen, der har oplevet konkurser, er der flest konkursramte kontrakter under godkendelsesmodellen. I perioden 2013 til 2016 har ca. tre ud af fire af de 76 konkursramte kontrakter været en konkurs for leverandører under godkendelsesmodellen, jf. figur 5.10. Andelen af konkursramte kontrakter udgør en fjerdedel af udbudsmodelkontrakterne. Det skal dog bemærkes, at der var meget få udbud før regelændringerne på hjemmehjælpsområdet i 2013. I perioden fra 2013 er der sket en forskydning mod markant større andel af tildelinger gennem udbudsmodellen fra 7% i 2013 til 39% i 2016. Modsat er andelen af tildelinger under godkendelsesmodellen reduceret fra 95% i 2013 til 62% i 2016.

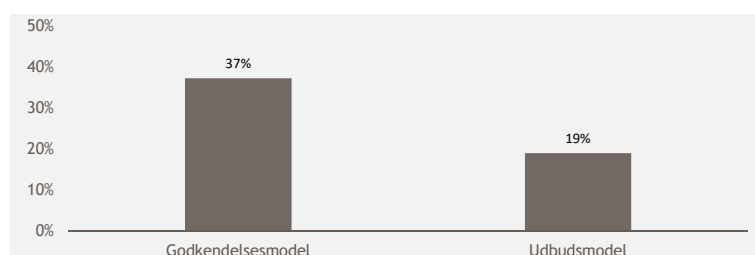
Figur 5.10. Andel af konkurser ift. tildelingsmodel, 2013-2016.



Note: Der er relativt få, svarende til 3 konkursramte kontrakter mellem 2010 og 2012, og de fremgår derfor ikke.
Kilde: Survey blandt landets kommuner. Svar fra 50 kommuner, der har oplevet konkurser i 2013-2016 (n=76 konkursramte kontrakter).

Surveyen viser, at andelen af konkursramte kontrakter i perioden 2013-2016 er en del højere under godkendelsesmodellen (37 %) end under udbudsmodellen (19%), jf. figur 5.11 nedenfor.

Figur 5.11. Andel af konkursramte kontrakter ud af samlet antal kontrakter for godkendelses- eller udbudsmodel, 2013-2016.

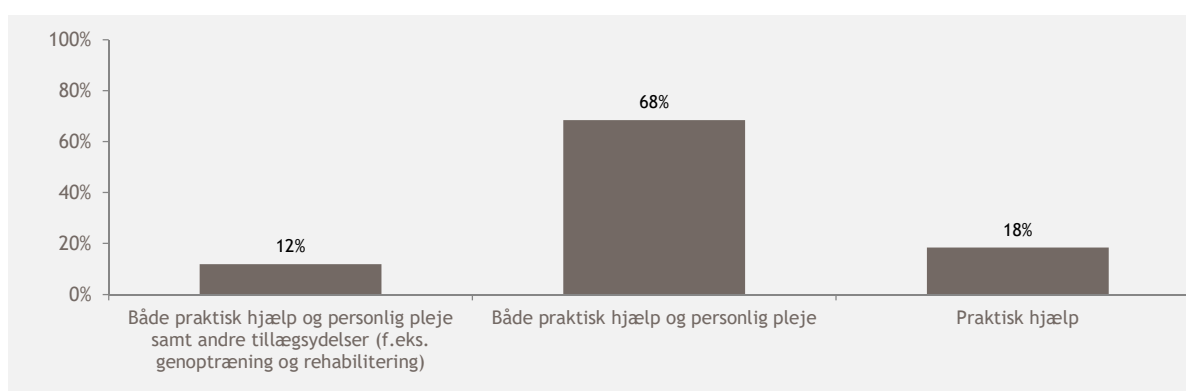


Note: Der er relativt få, svarende til 3 konkursramte kontrakter mellem 2010 og 2012, og de fremgår derfor ikke.
 Kilde: Survey blandt landets kommuner. Svar fra 50 kommuner, der har oplevet konkurser i 2013-2016 (n=76 konkursramte kontrakter).

Konkursramte kontrakter fordelt efter type af ydelse

Fordelingen af konkursramte kontrakter på ydelsestyper hos leverandøren i årene 2013 til 2016 viser, at knap 70% af konkurser er hos leverandører, der har leveret både praktisk hjælp og personlig pleje. Der er relativt få konkurser hos virksomheder, der alene leverer praktisk hjælp i forhold til virksomheder, jf. figur 5.12 nedenfor.

Figur 5.12. Konkursramte kontrakter fordelt efter den ydelse som leverandøren leverede på kontrakten, 2013-2016



Note: Det har ikke været muligt at placere én kontrakt i kategorien, og derfor summerer figuren ikke til 100%. Der er relativt få, svarende til 3 konkursramte kontrakter mellem 2010 og 2012, og de fremgår derfor ikke.
 Kilde: Survey blandt landets kommuner. Svar fra 50 kommuner, der har oplevet konkurser i 2013-2016 (n=76 konkursramte kontrakter).

Leverandører fra de 6 case-kommuner oplever, at de stigende krav til både at have et beredskab omkring praktisk hjælp og personlig pleje er udfordrende. Det er opfattelsen hos flere leverandører, at der kan være en god forretning i udelukkende at levere praktisk hjælp, mens det kan være omkostningsfyldt at have et beredskab stående ift. at levere den personlige pleje, der typisk kræver et højere uddannelses- og kompetenceniveau. Derfor vælger mange leverandører at bemane vagterne til praktisk hjælp med det samme personale, som skal levere den personlige pleje, hvilket kan medføre en højere lønudgift og deraf et pres på indtjeningen.

Mønstret i de konkursramte kontrakter skal dog vurderes i sammenhæng med udviklingen i andelen af leverandører, der alene har leveret praktisk hjælp hhv. leverandører, der lever praktisk hjælp kombineret med personlig pleje over perioden 2010 til 2016. Andelen, der alene leverer praktisk hjælp, er faldet lidt fra 22% i 2010 over 21% i 2013 til 16% i 2016, mens andelen med mere komplekse ydelser i form af både praktisk hjælp og personlig pleje modsat er steget lidt fra 78% i 2010 til 84% i 2016. Det tyder således på, at der generelt set ikke er en overrepræsentation af konkursramte kontrakter med mere komplekse ydelsespakker blandt de konkursramte kontrakter.

5.3 VURDERINGER AF KONSEKVENSER AF KONKURSER

Undersøgelsens survey viser, at langt hovedparten af kommunerne, der har oplevet konkurer, vurderer at konkurer har begrænsede konsekvenser i forhold til at sikre levering af ydelser til borgerne, ikke fører til øgede priser til alternative leverandører og ikke har medført betydelige omkostninger for kommunen. Hovedparten af kommunerne vurderer dog, at konkurer har haft konsekvenser for borgerne i form af udskiftning af personale, der leverer ydelser til borgerne.

Boks 5.2. Eksempel på konkurs hos privat leverandør af relativt komplekse ydelser til kommune, som ender med primært at få volumen på praktisk hjælp

Ved udbuddet i 2015 besluttede en sjællandsk kommune, at alle private leverandører skulle være leverandører af både personlig pleje, praktisk hjælp, delegerede sygeplejeindsatser, afløsning i eget hjem og rehabilitering. Baggrunden herfor var et ønske om at skabe en sammenhængende indsats med fokus på helhed i opgaveløsningen. Tildelingskriterierne i udbuddet var sat til 50% kvalitet og 50% pris. Udbuddet blev vundet af den økonomisk dyreste (bedste kvalitet) og den økonomisk billigste leverandør.

I 2016 gik den dyreste leverandør dog konkurs, da borgernes frie valg medførte, at leverandøren primært blev valgt til praktisk hjælp, hvorfor leverandøren tabte penge på at have beredskab 24/7, som var et krav.

I løbet af de 9 mdr., hvor den konkursramte virksomhed var leverandør afholdt kommunen månedlige møder for at forebygge en konkurs.

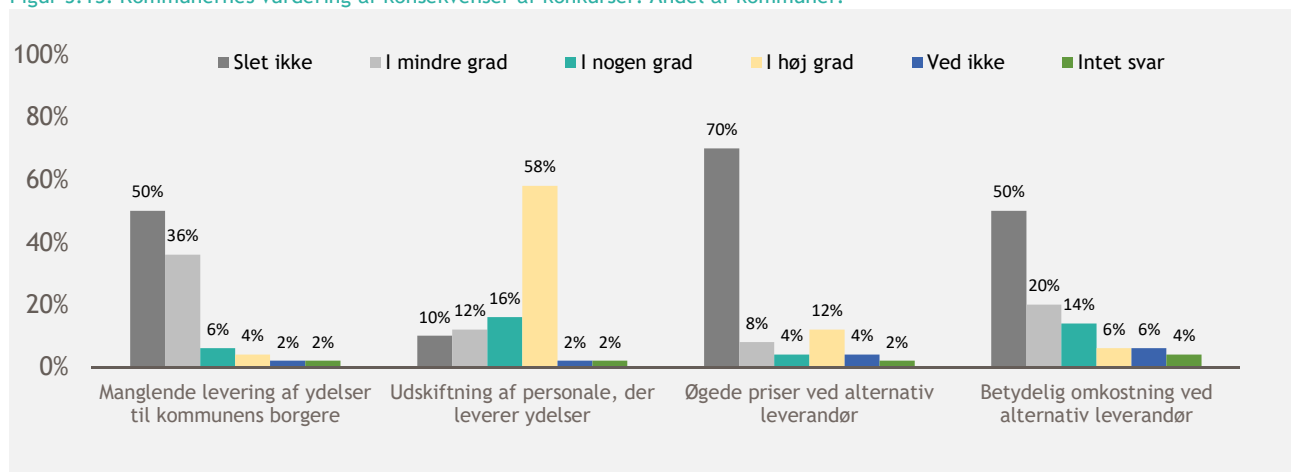
Kilde: Survey blandt landets kommuner (åben besvarelse), maj 2017

I forbindelse med det stigende antal konkurer blandt private leverandører af hjemmehjælp har der været forskellige opfattelser af konsekvenserne af konkurerne for hhv. borgerne, medarbejdere hos leverandøren og kommunen. Det fremgår af undersøgelsens survey, at de 50 kommuner, der har oplevet konkurer i perioden 2010-2016, vurderer, at langt hovedparten af konkurerne slet ikke eller i mindre grad har medført manglende levering af ydelser til kommunens borgere (86%), slet ikke eller i mindre grad har medført øgede priser ved alternativ leverandør (78%) samt slet ikke eller i mindre grad har medført betydelige omkostninger for kommunen at overgå til anden leverandør (70%), jf. figur 5.13 nedenfor.

Hovedparten af kommunerne (74%) vurderer dog, at konkurerne i nogen grad eller i høj grad har haft konsekvenser for borgerne i form af udskiftning af personale, der leverer ydelser til borgerne.

Samlet set oplever kommunerne således ikke, at de selv påføres større omkostninger eller større udfordringer med at leve op til forsyningspligten overfor borgerne. Borgerne oplever dog, at de skal have besøg af nyt personale.

Figur 5.13. Kommunernes vurdering af konsekvenser af konkurer. Andel af kommuner.



Kilde: Survey blandt landets kommuner maj 2017. Svar fra 50 kommuner, som har oplevet konkurer på hjemmehjælpsområdet i perioden 2010-16 (n=50).

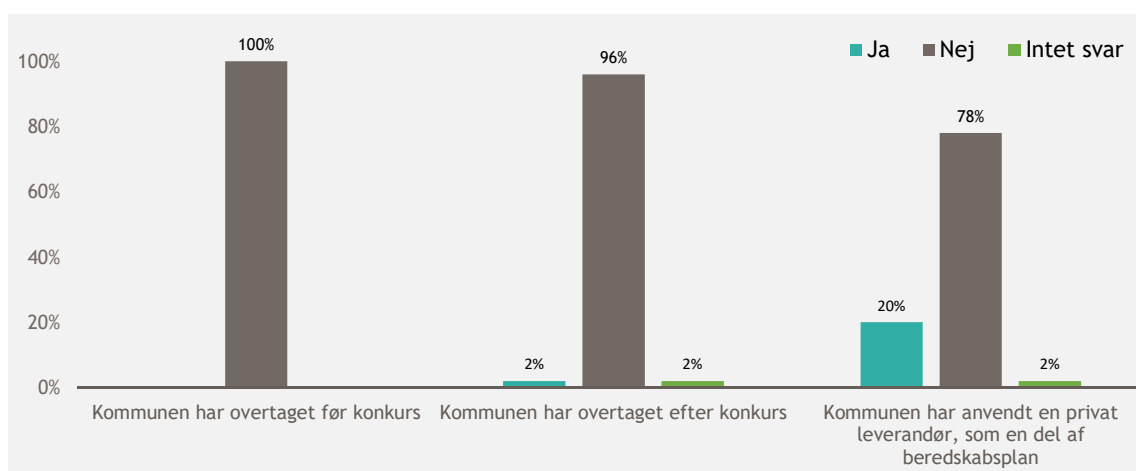
5.4 VIRKSOMHEDSOVERDRAGELSE VED KONKURSER

Kommunernes brug af reglerne om virksomhedsoverdragelse i forbindelse med konkurser er meget begrænset, og kommunerne er usikre på, hvornår reglerne om virksomhedsoverdragelse finder anvendelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt der finder en virksomhedsoverdragelse sted, er afgørende for, om en kommune bliver forpligtet til at dække de tilgodehavender, som de ansatte har haft hos den private leverandør på overdragelsestidspunktet. Hvis der finder en virksomhedsoverdragelse sted forud for konkursen, kan det have betydelige omkostninger for kommunen, som risikerer at skulle dække løntilgodehavender mv., som ellers skulle dækkes af Lønmodtagernes Garantifond ved konkursen.

I undersøgelsens survey er der spurgt til, i hvilket omfang kommunerne har været omfattet af reglerne om virksomhedsoverdragelse i forbindelse med konkurser på hjemmehjælpsområdet, jf. figur 5.14.

Figur 5.14. Status på, om kommunerne har været omfattet af lov om virksomhedsoverdragelse i forbindelse med konkurser i hjemmehjælpen. Andel af kommunerne.



Kilde: Survey blandt landets kommuner maj 2017. Svar fra 50 kommuner, som har oplevet konkurser på hjemmehjælpsområdet i perioden 2010-16 (n=50).

Samlet set er det en meget begrænset andel af kommunerne, der oplyser, at deres overtagelse af medarbejdere har været omfattet af reglerne om virksomhedsoverdragelse. Ingen af kommunerne i undersøgelsen har således overtaget virksomheden og medarbejdere før konkursen, og kun 2% af kommunerne har overtaget virksomheden og medarbejderne efter konkursen. Derudover har 20% af kommunerne gjort brug af en privat leverandør som del af kommunens beredskabsplan. Kommunernes svar på surveyen kan være udtryk for, at kommunerne er usikre på, hvorvidt de har været omfattet af lov om virksomhedsoverdragelse.

Interview med undersøgelsens case-kommuner viser, at de oplever en vis usikkerhed omkring i hvilke situationer virksomhedsoverdragelsesloven finder anvendelse. Usikkerheden drejer sig bl.a. om tolkninger af, hvorvidt driften har været indstillet samt om hvor mange medarbejdere, der skal til, for at der er tale om, at kommunen har overtaget størstedelen af arbejdsstyrke og dermed er omfattet af reglerne om virksomhedsoverdragelsen.

Retspraksis på området afhænger blandt andet af spørgsmål, som forventes afklaret i verserende retssager. Der er kører pt. en sag vedr. Kærkommen i retssystemet (se i øvrigt boks 5.3).

Boks 5.3. Anvendelse af reglerne om virksomhedsoverdragelse på konkurser

Virksomhedsoverdragelsesloven finder anvendelse "... ved overdragelse af en virksomhed eller en del heraf," og "... på offentlige og private virksomheder, der udøver en økonomisk aktivitet, uanset om de virker med gevinst for øje....."

Flere kommuner finder det vanskeligt at vurdere, hvorvidt der er tale om en virksomhedsoverdragelse i lovens forstand. Det gælder, at der - for at loven finder anvendelse - skal ske arbejdsgiverskifte, og overførslen skal vedrøre en økonomisk enhed, som bevarer sin identitet.

I vurderingerne af, om virksomhedsoverdragelsesloven finder anvendelse, er der i øvrigt tale om en samlet vurdering af en række af de kriterier i den konkrete sag, som er afgørende, blandt andet:

- Arten af virksomheden
- Overtagelse af fysiske aktiver (bygninger, løsøre mv.)
- Værdien af de immaterielle aktiver
- Overtagelse af størstedelen af arbejdsstyrken
- Overtagelse af kundekredsen
- Samme økonomiske aktivitet før og efter
- Har driften været indstillet og i givet fald hvor længe

6. UDVIKLINGEN I AFREGNINGSPRISER

6.1 UDVIKLINGEN I AFREGNINGSPRISER TIL PRIVATE LEVERANDØRER 2010-16

Kommunernes svar på survey viser, at der er et fald i perioden 2010-2016 i afregningspriserne til de private leverandører. Det gælder for hele perioden og for afregningspriserne for både praktisk hjælp og personlig pleje.

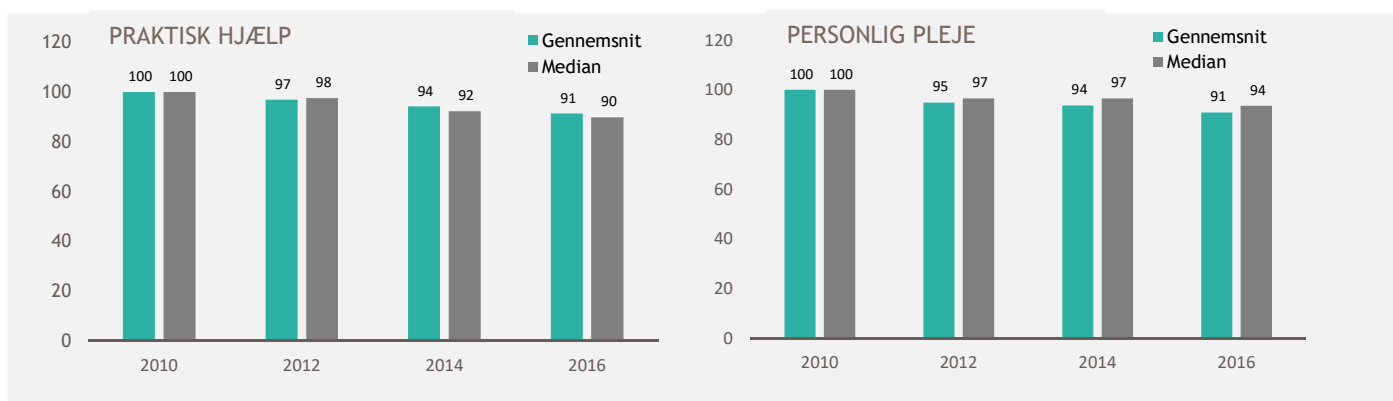
Udviklingen i afregningspriser til private leverandører af praktisk hjælp og personlig pleje

På baggrund af kommunernes oplysninger i undersøgelsens survey er det afdækket, hvilken udvikling der har været i afregningspriserne for henholdsvis praktisk hjælp og personlig pleje (hverdag) i årene 2010, 2012, 2014 og 2016. Formålet er at få et overblik over udviklingen i prissætning på hjemmehjælpsområdet i perioden 2010-2016 for private leverandører.

Der er i analysen valgt alene at fokusere på priskategorierne praktisk hjælp og personlig pleje (hverdag). Timepriskategorien personlig pleje (øvrig tid) rummer en større variation i forhold til definitionen og de afgrænsninger, som kommunerne har lagt herfor. Det kan således opleves, at nogle kommuner kun har én pris for 'øvrig tid', mens andre kommuner har flere priser herfor, eksempelvis weekend og nat.

Surveyen viser, at priserne har været faldende fra 2010-2016, når der korrigeres for pris- og lønudvikling, jf. figur 6.1. Udviklingen i timepriserne er nedadgående gennem hele perioden frem til 2016. Prisudviklingen er stort set identisk for praktisk hjælp og personlig pleje hverdag.

Figur 6.1. Prisudvikling for praktisk hjælp og personlig pleje, 2010-2016 (indeks 100=2010 priser)



Note: Kommunernes indberettede nominelle priser er PL-reguleret og der er ligeledes korrigeret for kommunernes opgørelsesmetode, jf. metodebilag i afsnit 10.2

Kilde: Survey blandt landets kommuner, maj 2017. Besvarelser fra 84 kommuner (n=varierer fra 71-79 over årene ved praktisk hjælp og 71-75 ved personlig pleje)

Undersøgelsens interviews med case-kommuner og BDO's erfaringer fra markedet viser, at der for 2017 er en tendens til stigning i afregningspriserne.

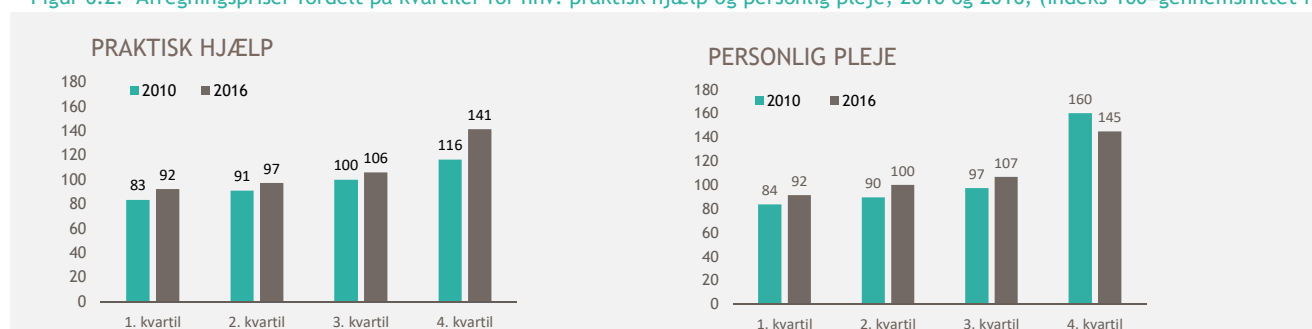
Surveyen viser endvidere, at der er en stor variation i de gennemsnitlige afregningspriser mellem den laveste og højeste priskvartil for både praktisk hjælp og personlig pleje i såvel 2010 som 2016.

Boks 6.1. Tendens til stigning i afregningspriser for 2017

Københavns Kommune har i forbindelse med genudbud oplevet en stigning i timepriserne på ca. 9 % (gældende for 2017). Udbudet har været gennemført med forudgående teknisk dialog og screening af markedet. Kolding Kommune oplevede en stigning på 18-29 % i forbindelse med genudbud. Kolding Kommune havde tidligere oplevet udfordringer med "omvendt udbud", hvor prisen var sat relativt lav, og der hurtigt efterfølgende indløb konkurer.

Kilde: Interview case-kommuner

Figur 6.2. Afregningspriser fordelt på kvartiler for hhv. praktisk hjælp og personlig pleje, 2010 og 2016, (indeks 100=gennemsnittet i



Note: Kommunernes indberettede nominelle priser er PL-reguleret og der er ligeledes korrigeret for kommunernes opgørelsesmetode, jf. metodebilag i afsnit 10.2

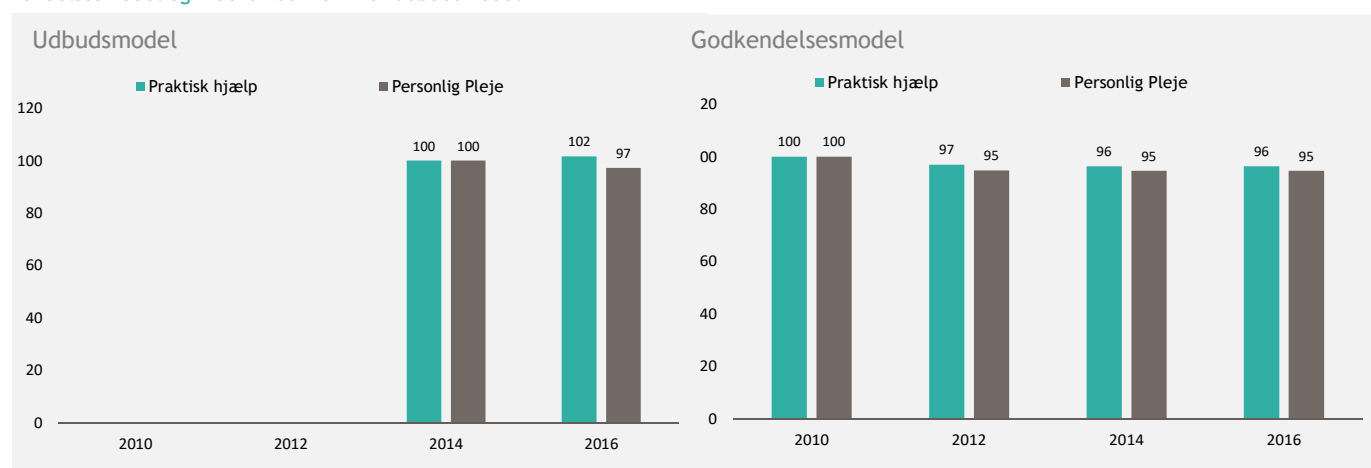
Kilde: Survey blandt kommuner, maj 2017 og BDO beregninger. N varierer ml. 73 og 81 på tværs af årene.

Sammenligning af prisudviklingen og -niveauet mellem kommuner der anvender udbuds- hhv. godkendelsesmodellen

Undersøgelsens survey viser, at priserne for både praktisk hjælp og personlig pleje under godkendelsesmodellen over perioden 2010-2015 har været faldende fra indeks 100 til hhv. 96 og 95, figur 6.3.

For udbudsmodellen ses en anden tendens i de gennemsnitlige afregningspriser for så vidt angår praktisk hjælp, hvor priserne er steget fra år 2014 til år 2016. For personlig pleje har der under udbudsmodellen været et fald fra indeks 100 til indeks 97 mellem 2014 og 2016.

Figur 6.3 Gennemsnitlige afregningspriser P/L og opgørelsesmetode korrigeret fordelt på typen af hjælp, indeks 100=2010 for godkendelsesmodel og indeks 100=2014 for udbudsmodel



Kilde: Survey blandt landets kommuner, n=84. For godkendelsesmodellen i praktisk hjælp varierer n mellem 46 og 72, og for personlig pleje mellem 44 og 72. For udbudsmodellen varierer n for praktisk hjælp mellem 14 og 35 og 13 og 34 for personlig pleje. I årene 2010 og 2012 er n under 3 for udbudsmodellen, og de fremgår derfor ikke.

Prisniveauet i de kommuner, der har priser fastsat ved udbudsmodellen, er ca. 10 % lavere for personlig pleje og ca. 14 % lavere for praktisk hjælp end hos de kommuner, der anvender en godkendelsesmodel i 2016.

Prissætningen er som udgangspunkt foretaget enten via reglerne for godkendelsesmodellen, hvor kommunens omkostningsniveau danner grundlag, eller via reglerne for udbudsmodellen, hvor leverandørerne i hovedreglen danner prissætningen.

En sammenligning af prisniveauet mellem priser fastsat i udbudsmodellen og godkendelsesmodellen, viser, at priser fastsat via udbudsmodellen er lavere end de priser for praktisk hjælp og for personlig pleje, der bygger på priser i godkendelsesmodellen. Forskellen mellem priserne i de to modeller er i år 2016 blevet lidt mindre for praktisk hjælp, men større for personlig pleje (hverdag).

Tabel 6.1. Indekseret timepris i forhold til tildelingsmodel - praktisk hjælp og personlig pleje (indeks 100=godkendelsesmodellen)

	Praktisk hjælp		Personlig pleje	
	2014	2016	2014	2016
Godkendelsesmodel	100	100	100	100
Udbudsmodel	85	86	92	90

Note: Godkendelsesmodellen er sat til indeks 100 i alle årene.

Kilde: Survey blandt landets kommuner, maj 2017 og BDO beregning. Svar fra 84 kommuner (n=varierer mellem 72-80 over årene).

Forskelle i afregningspriser mellem kommuner ramt af konkurs og kommuner uden konkurser

De kommuner, der har oplevet konkurser, har jævnt faldende priser i hele perioden 2010-2016. Kommuner, der ikke har oplevet konkurser, har haft et fald i priserne mellem 2010 og 2012, hvorefter prisniveauet er forholdsvis stabilt. Prisniveauet er markant lavere i de kommuner, der har oplevet konkurser sammenlignet med kommuner, der ikke har oplevet konkurser. Det gælder både for kommuner, der har anvendt godkendelsesmodellen og udbudsmodellen.

Surveyen viser, at de kommuner, der har oplevet konkurser, har haft en jævnt faldende udvikling i priserne - både i forhold til praktisk hjælp og personlig pleje. Kommuner, der ikke har oplevet konkurser, har haft et fald mellem 2010 og 2012, hvorefter prisniveauet er forholdsvis stabilt.

Prisniveauet er markant lavere i de kommuner, der har oplevet konkurser end for kommuner, der ikke har oplevet konkurser. Forskellen i prisniveau stiger fra 2010 til 2016 for både praktisk hjælp og personlig pleje.

Tabel 6.2. Gennemsnitligt prisniveau for praktisk hjælp ift. konkurs/ikke konkurs (PL-fremskrevet. Indeks 100=kommuner, der ikke har oplevet konkurs). Praktisk hjælp

Praktisk hjælp gennemsnitligt prisniveau	2010	2012	2014	2016
Har ikke oplevet konkurs	100	100	100	100
Har oplevet konkurs	93	95	93	88

Note: Kommunernes indberettede nominelle priser er PL-reguleret og der er ligeledes korrigeret for kommunernes opgørelsesmetode, jf. metodebilag i afsnit 10.2

Kilde: Survey blandt landets kommuner, maj 2017 og BDO beregninger. Kommuner der har oplevet konkurs, n=50 og kommuner, der ikke har oplevet konkurs, n=34.

Tabel 6.3. Gennemsnitligt prisniveau for personlig pleje ift. konkurs/ikke konkurs (PL-fremskrevet. Indeks 100=kommuner, der ikke har oplevet konkurs). Personlig pleje

Personlig pleje gennemsnitligt prisniveau	2010	2012	2014	2016
Har ikke oplevet konkurs	100	100	100	100
Har oplevet konkurs	92	95	92	89

Note: Kommunernes indberettede nominelle priser er PL-reguleret og der er ligeledes korrigeret for kommunernes opgørelsesmetode, jf. metodebilag i afsnit 10.2

Kilde: Survey blandt landets kommuner, maj 2017 og BDO beregninger. Kommuner der har oplevet konkurs, n=50 og kommuner, der ikke har oplevet konkurs, n=34.

Prisniveauet på tværs af pris-kvartiler for de kommuner, som har oplevet konkurs i perioden 2010-2016, har i hele perioden været lavere sammenlignet med kommuner der ikke har oplevet konkurser end for kommunerne i gennemsnit. Surveyen viser dog også, at der er kommuner med priser væsentligt over gennemsnittet, der har oplevet konkurser, jf. figur 6.4. nedenfor.

Undersøgelsens survey viser, at kommuner, der har oplevet konkurser, i alle priskvartiler har et lavere niveau sammenlignet med kommuner i samme priskvartil, der ikke har oplevet konkurser. Kommuner, der har oplevet konkurser i perioden 2010-2016, har således både i gennemsnit, men også inden for pris-kvartilerne haft et lavere prisniveau end kommuner, der ikke har oplevet konkurser.

For den laveste priskvartil viser surveyen, at de 25% kommuner med laveste priser, som har oplevet konkurs, har haft en gennemsnitlig afregningspris på indeks 92 eller derunder for både personlig pleje og praktisk hjælp. Indeks 100 er den gennemsnitlige afregningspris for kommunerne i 2010-2016. Til sammenligning har de 25% kommunerne med de laveste priser, der samtidig ikke har oplevet konkurser, haft en gennemsnitlig afregningspris på indeks 96 og 98 på hhv. praktisk hjælp og personlig pleje.

For personlig pleje er variationen især stor i øverste kvartil, som angiver at den maksimale gennemsnitlige afregningspris for kommuner, der har oplevet konkurs er indeks 133 mod indeks 145 for de, der ikke har oplevet konkurs.

Figur 6.4. Gennemsnitlige afregningspriser for perioden 2010-2016 fordelt på om kommunen i perioden har oplevet konkurs eller ej (indeks 100=gennemsnitlig pris 2010-2016)



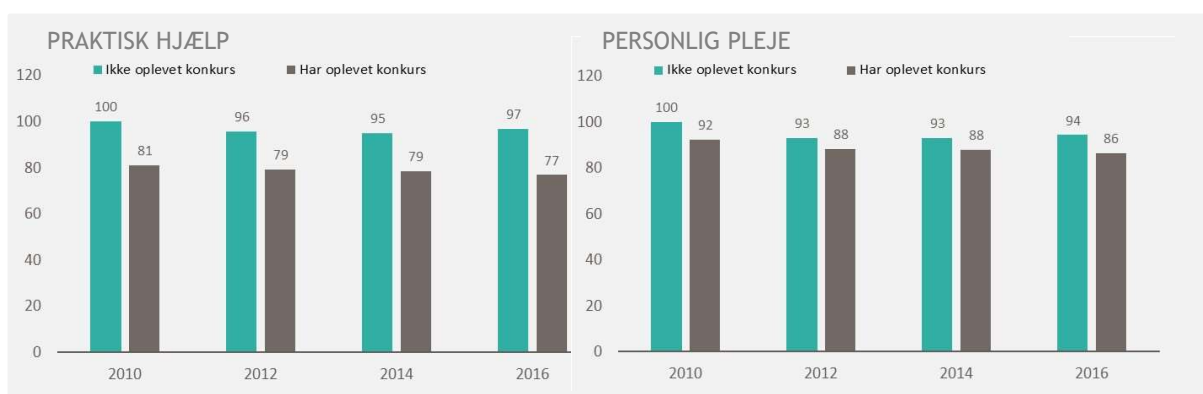
Note: Kommunernes indberettede nominelle priser er PL-reguleret og der er ligeledes korrigeret for kommunernes opgørelsesmetode, jf. metodebilag i afsnit 10.2
 Kilde: Survey besvarelse blandt 84 af landets kommuner. N=50 kommuner, der har oplevet konkurs og n=34 for kommuner, der ikke har oplevet konkurs

Prisudvikling og prisniveau for kommuner der anvender godkendelsesmodel hhv. udbudsmodel fordelt på om de har oplevet konkurser eller ej

Undersøgelsens survey viser, at de kommuner, som benytter sig af godkendelsesmodellen og har oplevet en konkurs i perioden 2010-2016, har haft et markant lavere prisniveau sammenlignet med de kommuner, der anvender godkendelsesmodellem og ikke har oplevet en konkurs. Prisniveauet har været faldende i alle årene, jf. figur 6.5 nedenfor. Forskellen er størst for praktisk hjælp.

For de kommuner, som benytter udbudsmodellen og har oplevet konkurs, er der generelt lavere afregningspriser sammenlignet med kommuner, der ikke har oplevet en konkurs under udbudsmodellen.

Figur 6.5. Gennemsnitlige afregningspriser i godkendelsesmodellen fordelt på om kommunen har oplevet konkurs eller ej, indeks 100=gennemsnitlig pris 2010 for de kommuner, der ikke har oplevet konkurs



Note: Kommunernes indberettede nominelle priser er PL-reguleret og der er ligeledes korrigeret for kommunernes opgørelsesmetode, jf. metodebilag i afsnit 10.2
 Kilde: Survey blandt landets kommuner, maj 2017 og BDO beregninger. Praktisk hjælp: Kommuner med konkurs n varierer mellem 24-28 og ikke konkurs mellem 22-31. Personlig pleje: :Kommuner med konkurs n varierer mellem 24-47 og ikke konkurs mellem 20-29

I de kommuner, som benytter udbudsmodellen og ikke har oplevet en konkurs i perioden 2010-2016, ses en gennemsnitlig prisstigning fra indeks 100 til indeks 106 i årene 2014 til 2016 for praktisk hjælp, jf. figur 6.6 nedenfor. For personlig pleje ses der derimod et markant fald i priserne mellem de to år.

Figur 6.6. Gennemsnitlige afregningspriser i udbudsmodellen fordelt på om kommunen har oplevet konkurs eller ej, indeks 100=gennemsnitspris 2010 for de kommuner, der ikke har oplevet konkurs



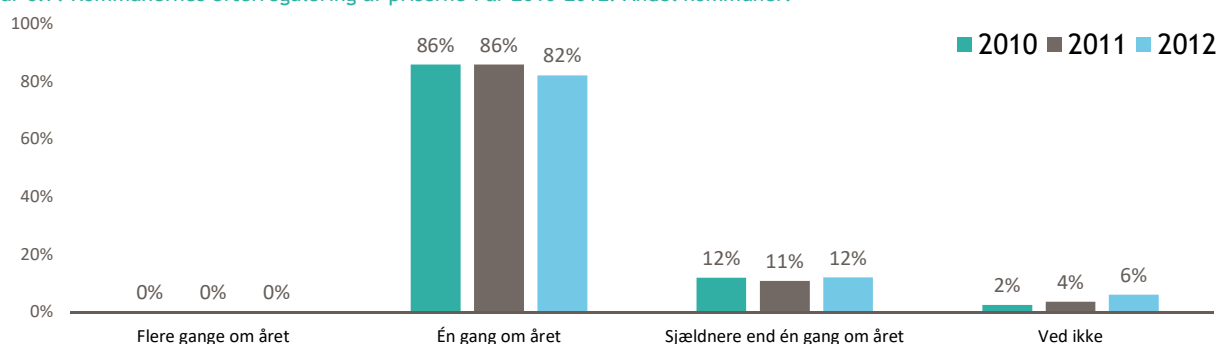
Note: Kommunernes indberettede nominelle priser er PL-reguleret og der er ligeledes korrigeret for kommunernes opgørelsesmetode, jf. metodebilag i afsnit 10.2
 Kilde: Survey blandt landets kommuner, maj 2017 og BDO beregninger. Praktisk hjælp: Kommuner med konkurs n varierer mellem 12-28 og ikke konkurs mellem 2-7. Personlig pleje :Kommuner med konkurs n varierer mellem 11-27 og ikke konkurs mellem 2-7

6.2 PRAKSIS VEDR. KOMMUNERNES PRISJUSTERINGER

Surveyen viser, at omkring 10 % af de kommuner, der anvender godkendelsesmodellen, i perioden 2010-2012 foretog efterreguleringer af priserne sjældnere end én gang om året. I perioden 2013-2016 stiger andelen, der har gennemført prisregulering sjældnere end én gang om året fra 10% af kommunerne under godkendelsesmodellen i 2013 til 29 % i 2016. Der har efter 2013 kun været et krav om prisregulering, hvis kommunen er bekendt med, at omkostningerne ikke længere stemmer overens med afregningsprisen.

Undersøgelsens survey viser, at 86% af kommunerne, der oplyser, at de før 2013 årligt gennemførte efterregulering af priserne. Omkring 10% har gennemført efterregulering sjældnere end én gang årligt, jf. figur 6.7. nedenfor.

Figur 6.7. Kommunernes efterregulering af priserne i år 2010-2012. Andel kommuner.



Kilde: Survey blandt landets kommuner, maj 2017. Svar fra 84 kommuner (n=84). n varierer på tværs af årene; n=82 i 2010, n=81 i 2011 og n=81 i 2012

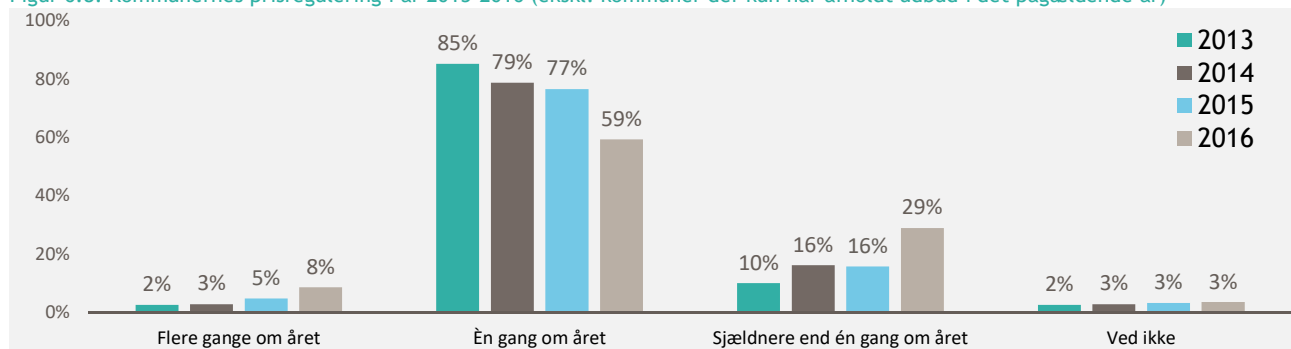
Efter 2013 indeholder lovgivningen ikke længere et krav om efterbetaling ift. den efterkalkulerede takst. Før 2013 var der heller ikke lovkrav om hyppighed i efterkalkulationer, men praksis var typisk én gang årligt på baggrund af afsluttet regnskab

Kommuner med godkendelsesmodellen skal fra 2013 ”sikre, at afregningsprisen justeres løbende, når den bliver bekendt med, at omkostningerne ikke længere stemmer overens med afregningsprisen. Hvilket skal ske med passende mellemrum”.

Surveyen viser, at andelen af kommuner, der foretager prisregulering sjældnere end én gang årligt stiger i perioden 2013 til 2016, jf. figur 6.8 nedenfor. Det bemærkes, at prisregulering alene bør ske, når kommunerne bliver bekendt

med forskelle. Den øgede andel af kommuner, der ikke foretager prisregulering, kan være et udtryk for, at der ikke har været grundlag for at foretage en justering.

Figur 6.8. Kommunernes prisregulering i år 2013-2016 (ekskl. kommuner der kun har afholdt udbud i det pågældende år)



Kilde: Survey blandt landets kommuner, maj 2017. Svar fra 84 kommuner, hvor antallet varierer fra år til år; n=81 i 2013, n=75 i 2014, n=64 i 2015 og n=59 i 2016.

Der er valgt alene at se på besvarelser for kommuner, der ikke har gennemført udbud, idet det forventes, at de indgåede kontrakter i forbindelse med udbud vil indeholde procedure for prisregulering.

Mellem 10-16% af kommunerne oplyser, at de foretog prisreguleringer i årene 2010-2015 sjældnere end én gang om året, mens dette tal er steget til 29% i 2016.

6.3 DEN KOMMUNALE LEVERANDØRS PRISER

Kommunernes anvendelse af kontrolbud og kontrolberegninger ved udbud

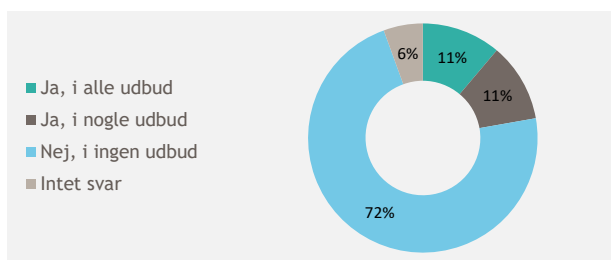
Undersøgelsens survey viser, at blandt kommuner, der i udbud har valgt at stå uden for udbud eller gennemført udbud under en godkendelsesmodel, er det alene knap 1/4, der i alle eller nogle udbud har gennemført kontrolbud. Der er 43 % af kommunerne, der ikke gennemfører kontrolberegninger af priser for at vurdere realismen i prisbuddene i forbindelse med udbud.

Surveyen viser, at 22% af kommunerne i alle eller nogle udbud har anvendt procedure med kontrolbud i forhold til den kommunale leverandørs priser. 72% af kommunerne oplyser, at de ikke har anvendt kontrolbud, jf. figur 6.9

Surveyen viser, at 57% af de kommuner, der har anvendt udbud, foretager kontrolberegninger af priserne i alle eller nogle udbud for at vurdere realismen i priser.

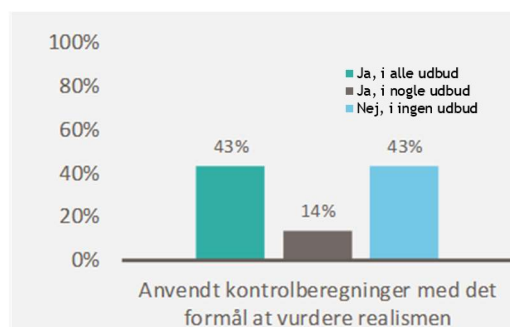
Det er 43%, der ikke anvender kontrolberegninger, jf. figur 6.10 nedenfor.

Figur 6.9. Kommunernes anvendelse af kontrolbud



Kilde: Besvarelserne omfatter de 36 kommuner, der har svaret at de har "anvendt udbud hvor kommunen står uden for udbuddet" eller "udbud under godkendelsesmodel".

Figur 6.10. Kommunernes anvendelse af kontrolberegninger til at vurdere realismen i tilbudte priser



Kilde: Survey blandt landets kommuner, omfatter de 39 kommuner, der har gennemført udbud (n=39), maj 2017

Kommunernes beregninger af timepriser

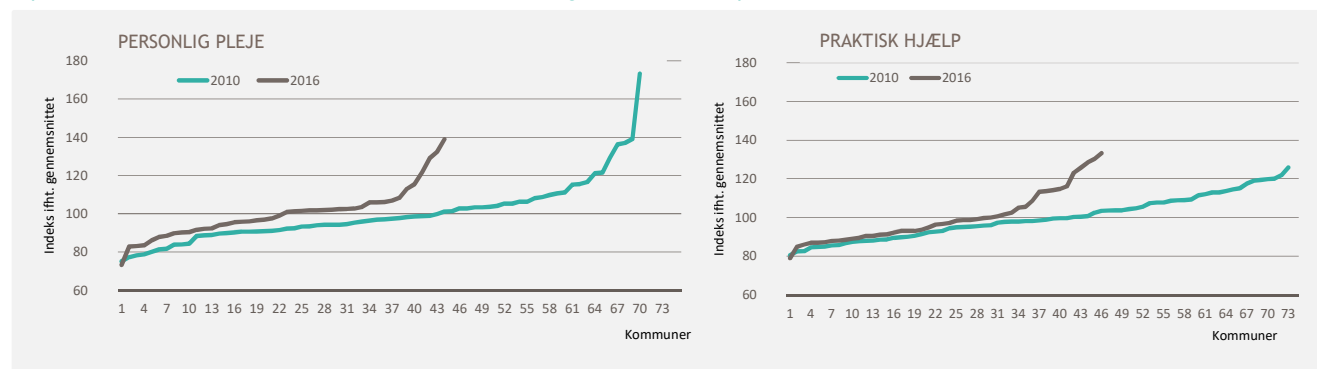
Det er BDO's erfaring, at der er forskelle i kommunerens timeprisberegning på grund af forskelle i konteringspraksis og den kommunale organisering.

Kommunernes beregning af timepriser skal tage udgangspunkt i de langsigtede omkostninger, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning om omkostningskalkulationer. Det er BDO's erfaring, at der til trods for en fælles vejledning opleves forskelle i kommunernes timeprisberegning, hvilket kan tilskrives forskelle i konteringspraksis, omkostningsmæssig placering af overhead (ledelse, bygninger mv.) og organisering. Det er ligeledes BDO's vurdering, at der mellem den rene omkostningsbaserede prisberegning hos de private leverandører og kommunernes prisberegninger fortsat ligger en forskel mellem en omkostningsbaseret hhv. mere udgiftsbaseret tilgang til prisberegninger.

De kommunale priser belyses bedst ved at se på priserne under godkendelsesmodellen, som netop svarer til de priser, som kommunerne også leverer til. På baggrund af de timepriser, som kommunerne via undersøgelsens surveyen har angivet, kan det konstateres, at der er stor spredning i timeprisniveauet under godkendelsesmodellen både i 2010 og 2016, hvor der i både den lave og høje ende af prisspændet er kommuner, der skiller sig markant ud, jf. figur 6.11.

Spredningen ligger for 2016 mellem knap indeks 80 og indeks 140 for både praktisk hjælp og personlig pleje. For 2010 var et spredning for praktisk hjælp særlig stor på grund af særskilt høje priser hos helt få kommuner.

Figur 6.11. Spredning i priserne hos de kommuner der har anvendt godkendelsesmodellen for hhv. personlig pleje og praktisk hjælp på tværs af kommunerne i 2010 hhv. 2016. Indeks 100= gennemsnittet af priser i 2010 hhv 2016



Note: Kommunernes indberettede nominelle priser er PL-reguleret og der er ligeledes korrigeret for kommunernes opgørelsesmetode, jf. metodebilag i afsnit 10.2
Kilde: Survey blandt landets kommuner maj 2017. Besvarelserne dækker de kommuner, der har anvendt godkendelsesmodellen. Antallet varierer derfor på tværs af årene; ift. personlig pleje er n=70 i 2010, n= 44 og ift. praktisk hjælp er n=73 i 2010 og n=46 i 2016

Der er BDO/Hortens vurdering, at en vis del af spredningen priserne under godkendelsesmodellen på tværs af kommunerne kan forklares af forskelle i omkostningsniveauet på tværs af kommuner, men samtidig er det vurderingen, at en anden del af spredningen i priserne bunder i forskelle i det af kommunerne anvendte grundlag for prisberegninger.

7. TILDELINGSKRITERIER

I forbindelse med tilrettelæggelsen af udbud skal kommunerne beslutte, hvilke kriterier der skal anvendes til udvælgelsen af, hvilke leverandører man ønsker at tildele kontrakten til. I henhold til reglerne i udbudslovens afsnit III (light-regimet) skal kommunerne fastlægge disse tildelingskriterier på forhånd, men herudover stilles der ikke krav til tildelingskriteriernes indhold. Kommunerne er således under light-regimet ikke forpligtet til at anvende et af de tildelingskriterier, som efter udbudsloven skal anvendes i de klassiske EU-udbud. Så længe de grundlæggende principper om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet er tilgodeset, er kommunen frit stillet i sit valg af tildelingskriterier.

Ved tildeling af kontrakter efter udbudsmodellen på hjemmehjælpsområdet har kommunerne dog erfaringsmæssigt anvendt to overordnede tildelingskriterier i deres udbud: 1) pris eller 2) økonomisk mest fordelagtige tilbud (før 1. januar 2016²)/bedste forhold mellem pris og kvalitet. Der sondres således nedenfor imellem de tilfælde, hvor prisen har været det eneste kriterium for tildeling og de tilfælde, hvor både pris og et eller flere kvalitative parametre har haft betydning ved tilbudsevalueringen.

Valget af tildelingskriterier i forbindelse med udbud på hjemmehjælpsområdet er i høj grad politisk bestemt af den enkelte kommunalbestyrelse inden for de lovgivningsmæssige rammer.

Kommunerne har ved valg af tildelingskriteriet ”økonomisk mest fordelagtige tilbud”/”bedste forhold mellem pris og kvalitet” frihed til at fastsætte og vægte underkriterier for tildelingen, herunder f.eks. pris, kvalitet, samarbejde, udvikling og innovation samt forsyningsikkerhed. Desuden kan kommunerne i forbindelse med udbud fastsætte mindstekrav til kvalitet (udover kommunernes kvalitetsstandarder).

Kommunernes valg af overordnede tildelingskriterier ved udbud

Undersøgelsens survey viser, at blandt de kommuner, der har gennemført udbud i perioden 2010-2016, har langt hovedparten valgt ”økonomisk mest fordelagtige tilbud”/”bedste forhold mellem pris og kvalitet” som overordnet tildelingskriterium ved deres seneste udbud. Relativt få af de kommuner som har gennemført udbud har valgt ren pris som tildelingskriterium for udbudscontrakter på hjemmehjælpsområdet ved seneste udbud.

Kommunernes valg af tildelingskriterier, underkriterier og minimumskrav i udbuddene sætter således rammen for, hvorledes forskellige kriterier som pris og kvalitet (udover kommunernes kvalitetsstandarder) ønskes vægtet.

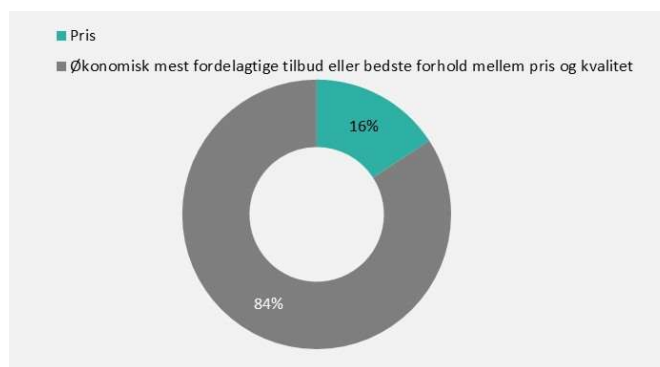
Surveyen viser, at det er 16% af kommunerne (6 kommuner), der angiver, at de ved deres seneste udbud har valgt ”pris” som overordnet tildelingskriterium. 84% af kommunerne, der har gennemført udbud, har valgt ”økonomisk mest fordelagtige tilbud”/”bedste forhold mellem pris og kvalitet” som overordnet tildelingskriterium i deres seneste udbud.

Surveyen viser, at ren pris som overordnet tildelingskriterium oftest anvendes i kombination med mindstekrav til kvalitet i ydelserne (udover kommunernes kvalitetsstandarder).

Kommunernes valg og vægtning af underkriterier ved tildeling efter ”økonomisk mest fordelagtige tilbud”/”bedste forhold mellem pris og kvalitet”

Surveyen viser, at der blandt kommunerne, som tildeler kontrakter efter tildelingskriteriet ”økonomisk mest fordelagtige tilbud”/”bedste forhold mellem pris og kvalitet”, er 81% som har valgt pris som underkriterium og 84% som har anvendt et underkriterium benævnt ”kvalitet” (udover kommunernes kvalitetsstandarder), jf. figur 7.2. nedenfor.

Figur 7.1. Kommunernes overordnede tildelingskriterie i deres seneste udbud. Andel kommuner.



Kilde: Survey blandt 84 kommuner maj 2017. n=39 kommuner, der har gennemført udbud.

² Frem til januar 2016 blev der sondret imellem de overordnede tildelingskriterier: "pris" og "økonomisk mest fordelagtige tilbud". Med udbudslovens ikrafttræden den 1. januar 2016 sker tildeling til "det økonomisk mest fordelagtige tilbud", der så kan identificeres ved et af følgende tildelingskriterier: "pris", "bedste forhold mellem pris og kvalitet" eller "omkostninger". Om end kommunerne ikke i light-regimet er forpligtet til at anvende disse tildelingskriterier, bliver de erfaringsmæssigt også anvendt i langt størstedelen af udbud på hjemmehjælpsområdet efter light-regimet. Figur 7.1 omfatter således terminologien både før og efter januar 2016.

Hos de kommuner, som anvender pris som underkriterium, har vægten i gennemsnit været på 42%. De kommuner, der har vægtet kvalitet som underkriterium, har i gennemsnit vægtet kvaliteten med 34%. Det fremgår også af surveyen at nogle kommuner - om end i mindre grad - også vægter underkriterier såsom samarbejde, innovation og udvikling samt forsyningsikkerhed i deres udbud.

Figur 7.2. Kommunernes vægtning af underkriterier i det seneste udbud af hjemmehjælpen. Andel kommuner

	INTERVALLER				Gns. vægt for de, der har tillagt kriteriet vægt	Andel kommuner, der har tillagt kriteriet vægt
	0-25%	26-50%	51-75%	76-100%		
Pris	19%	59%	19%	3%	42%	81%
Kvalitet	28%	66%	6%		34%	84%
Innovation og udvikling			3%		4%	16%
Samarbejde	88%	9%	3%		8%	31%
Andet	97%	3%			4%	25%

Kilde: Survey blandt 84 kommunerne maj 2017. n=32 kommuner, der har gennemført udbud og som ikke har angivet pris som overordnet kriterium.

For de 6 case-kommuner er der gennemgået tildelingskriterier og minimumskrav, der fremgår af udbudsmaterialer, som kommunerne i perioden 2010-2016 har lagt på TED-databasen³ i forbindelse med deres udbud på hjemmehjælpsområdet, jf. figur 7.3 nedenfor. Udtrækket for case-kommunerne viser, at kommunerne i 5 ud af 6 tilfælde har anvendt det "økonomisk mest fordelagtige tilbud"/"bedste forhold mellem pris og kvalitet" som tildelingskriterium. I blot ét tilfælde er anvendt "laveste pris" som tildelingskriterium.

Figur 7.3. Tildelingskriterier og mindstekrav mv. i udbud fra undersøgelsen case-kommuner 2010-2016

Kommune	Årstal	Udbudsform	Tildelingskriterier	Vægtning af kriterier	Krav til økonomisk og finansiel kapacitet	Krav om bankgaranti/sikkerhedsstillelse	Krav til teknisk kapacitet og faglig formåen	Krav om sociale klausuler, herunder arbejds-klausuler
Gribskov	2013	Begrænset udbud	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud	<ul style="list-style-type: none"> • Pris 50 % • Kvalitet 25 % • Samarbejde 10 % • Innovation 10 % • Socialt engagement 5 % 	Ja	Ja Bankgaranti	Ja	Ja
Kolding	2013	Offentligt udbud	Laveste pris	<ul style="list-style-type: none"> • 100% pris 	Ja	Nej	Ja	Ja
	2014	Offentligt udbud	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud	<ul style="list-style-type: none"> • Pris 65 % • Leveringssikkerhed og personaleforhold 25% • Samarbejde og udvikling 10 % 	Ja	Ja Sikkerhedsstillelse	Ja	Ikke oplyst
København	2016	Offentligt udbud	Bedste forhold mellem pris og kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> • Pris 50 % • Kvalitet 35 % • Samarbejde 10 % • Innovation og udvikling 5 % 	Ja	Ja Bankgaranti	Ja	Ja
	2013	Offentligt udbud, under tærskelværdi	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud	<ul style="list-style-type: none"> • Pris 50 % • Kvalitet 35 % • Implementering/samarbejde 15 % 	Ja	Ja Bankgaranti	Ja	Ja
Struer	2014	Offentligt udbud, under tærskelværdi	Det økonomisk mest fordelagtige tilbud	Ikke oplyst	Nej	Nej	Ja	Ikke oplyst

Anm: Der fremgår resultater fra de 4 af de 6 case-kommuner, der har anvendt udbudsmodellen. Mariagerfjord og Odense Kommune har ikke anvendt udbudsmodellen

Brugen af kvalitative underkriterier varierer en del på tværs af case-kommunerne. I tre ud af fire udbud, hvor tildelingskriteriet er "det økonomisk mest fordelagtige tilbud", vægtes prisen som underkriterium mellem 50- 65%. De resterende parametre vægter 35-50% fordelt på en række kvalitative underkriterier. Resultaterne fra case-kommunerne

³ TED (Tenders Electronic Daily), onlineudgaven af "tillægget til EU-Tidende" om offentlige kontrakter i EU.

understøtter således resultaterne fra surveyen, samt tendensen som kunne ses i Ankestyrelsens undersøgelse fra 2015, jf. boks 7.1.

Boks 7.1. Pris har været et væsentligt kriterium i udbud viser Ankestyrelsens undersøgelse fra 1 kvartal 2015

Når kommunen udbyder en opgave skal kommunen lave en klar og præcis beskrivelse af ydelsens indhold og kvalitet. De krav, der er formuleret i udbudsmaterialet, skal den - eller de - valgte leverandører efterfølgende leve op til. Det endelige valg af leverandør bliver foretaget på baggrund af det tildelingskriterium, som kommunen har valgt. Kommunerne kunne frem til udbudslovens ikrafttræden pr. 1. januar 2016 vælge mellem to tildelingskriterier: "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" eller "laveste pris". Kriteriet "laveste pris" vælges oftest, når den opgave der udbydes, kan beskrives detaljeret og entydigt i udbudsmaterialet, da der kun kan evalueres på pris. Ved brug af kriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" inddrages andre relevante kriterier end pris i evalueringen, f.eks. kvalitet, leveringssikkerhed m.v. Når kriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" vælges, skal kommunen dermed fastsætte, hvilke økonomiske og kvalitative underkriterier der afgør, hvilket tilbud der samlet set er det økonomisk mest fordelagtige.

KORA's analyse af udbudsmaterialer fra 29 kommuner primo 2015 viser, at kommunerne i væsentlig grad vægter pris i valg af private leverandører, men at kommunerne også har fokus på kvalitet. Kommunerne havde anvendt tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" i 77% af udbuddene, mens tildelingskriteriet "laveste pris" var anvendt i 23% af udbuddene.

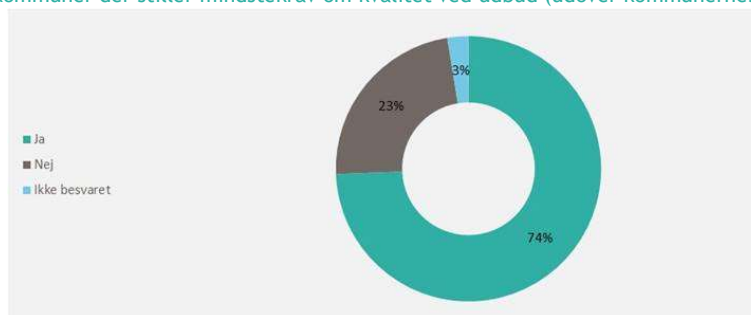
KORA's analyse dog viser også, at kommunerne havde anvendt underkriteriet "pris" i 96% af de udbud, hvor det overordnede tildelingskriterium var "det økonomisk mest fordelagtige tilbud". Den samlede analyse viste, at prisen havde en væsentlig betydning, når kommunerne vælger at benytte udbud til at tilvejebringe det frie valg i hjemmehjælpen. I 75% af udbuddene indgik "kvalitet" dog også som et underkriterium.

Kilde: fra "Kommunernes tilvejebringelse af det frie valg efter 1. april 2013" Analyse af Ankestyrelsen, november 2015 (KORA's analyse indgår i denne)

Kommunernes anvendelse af mindstekrav om kvalitet ved udbud (udover kommunernes kvalitetsstandarder)

Surveyen viser, at 74% af kommunerne stiller mindstekrav om kvalitet ved udbud (udover kommunernes kvalitetsstandarder).

Figur 7.4. Andel af kommuner der stiller mindstekrav om kvalitet ved udbud (udover kommunernes kvalitetsstandarder).



Kilde: Survey blandt 84 kommunerne maj 2017. n=39 kommuner, der har gennemført udbud.

Tildelingskriteriernes betydning for konkurer

Overordnede tildelingskriterier

Surveyens resultater viser, at andelen af konkurer blandt de kommuner (6), der i deres seneste udbud har ren pris som tildelingskriterium, ikke er større end for de kommuner, der i deres seneste udbud har "det økonomisk mest fordelagtigste tilbud"/"bedste forhold mellem pris og kvalitet" som tildelingskriterium.

Underkriterier til "økonomisk mest fordelagtige tilbud"/"bedste forhold mellem pris og kvalitet"

Blandt de kommuner, der under det overordnede tildelingskriterium "økonomisk mest fordelagtige tilbud"/"bedste forhold mellem pris og kvalitet", har angivet pris som underkriterium, har 81% af de 26 kommuner haft en konkursramt kontrakt. For de kommuner, hvor pris ikke har været et underkriterium i deres seneste udbud - er andelen af kommuner med konkursramte kontrakter 33%.

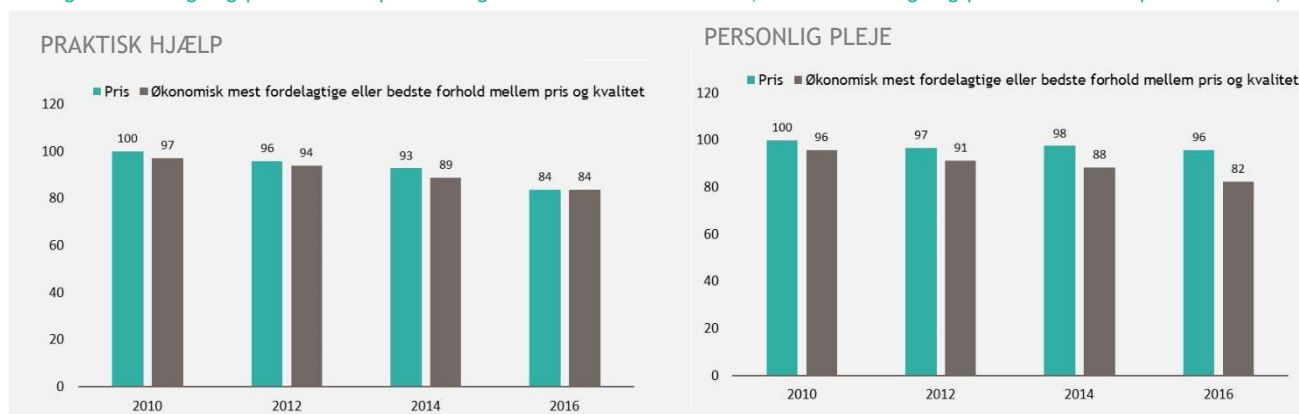
Tildelingskriterier og prisniveau i kommunernes udbud

Afregningspriserne i udbud for praktisk hjælp falder i perioden 2010-2016 for både kommuner, hvor "pris" er angivet som tildelingskriterium ved seneste udbud, og for kommuner, hvor tildelingskriteriet har været det "økonomisk mest fordelagtige tilbud" eller "bedste forhold mellem pris og kvalitet", jf. figur 7.5. nedenfor.

Kommunernes svar i undersøgelsens survey viser, at de 6 kommuner, hvor "pris" er angivet som tildelingskriterium ved seneste udbud, generelt har et *højere* prisniveau end de kommuner, hvor tildelingskriteriet har været det "økonomisk mest fordelagtige tilbud" eller "bedste forhold mellem pris og kvalitet".

For *personlig pleje* viser undersøgelsens survey et større fald i perioden 2010-2016 for de kommuner, der har anvendt "økonomisk mest fordelagtige tilbud" eller "bedste forhold mellem pris og kvalitet" i forhold til kommuner, der har anvendt "pris" som tildelingskriterium. I 2016 var afregningspriserne for kriteriet "pris" på indeks 96 sammenlignet med indeks 82 for de andre kriterier. For *praktisk hjælp*, er udviklingen i prisniveauet stort set ens, uanset om kommunen har anvendt "pris" eller det "økonomisk mest fordelagtige tilbud"/"bedste forhold mellem pris og kvalitet" som tildelingskriterium ved seneste udbud.

Figur 7.5. Afregningspriser fordelt på tildelingskriterium i seneste udbud (indeks 100=afregningspris for kriteriet "pris" i år 2010)



Note: Kommunernes indberettede nominelle priser er PL-reguleret og der er ligeledes korrigeret for kommunernes opgørelsesmetode, jf. metodebilag i afsnit 10.2 Kilde: Survey blandt landets kommuner. N varierer på tværs af årene; for kriteriet pris varierer antallet mellem 6 og 8 kommuner, og for kriterierne "økonomisk mest fordelagtige" og "bedste forhold mellem pris og kvalitet" 30 og 31

De kommuner, som har angivet tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet" eller det "økonomisk mest fordelagtige tilbud" kan vælge at vægte pris som et af flere underkriterier.

For praktisk hjælp er det generelle billede, at prisniveauet er højere for de kommuner, der ikke vægter pris som et underkriterium i udbud, end for kommuner der vægter pris som underkriterium. For personlig pleje er billedet, at prisniveauet er højest i de kommuner, der vægter pris som underkriterium med undtagelse af 2010, jf. figur 7.6. nedenfor.

Figur 7.6. Afregningspriser fordelt på om kommunen har angivet pris som underkriterium i seneste udbud, indeks 100=afregningspris for underkriteriet "Pris" i år 2010



Note: Kommunernes indberettede nominelle priser er PL-reguleret og der er ligeledes korrigeret for kommunernes opgørelsesmetode, jf. metodebilag i afsnit 10.2
 Kilde: Survey blandt landets kommuner. N varierer på tværs af årene; for de, der har lagt vægt på underkriteriet pris varierer antallet mellem 24 og 27 kommuner, og for de kommuner, der ikke har, mellem 6 og 7.

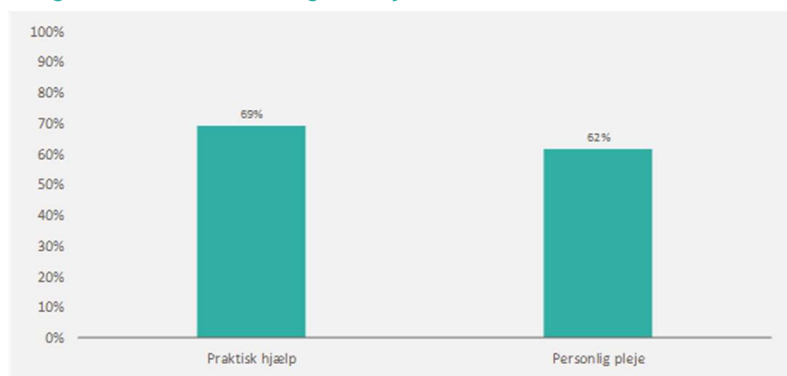
Kommunernes brug af arbejdsklausuler i udbud

Hovedparten af kommunerne har arbejdsklausuler i deres udbud og kontrakter på hjemmehjælpsområdet i deres nyeste udbud.

I forbindelse med surveyen er afdækket om kommunerne i deres seneste udbud har indarbejdet arbejdsklausuler i udbudskontrakterne med de private leverandører.

Arbejdsklausuler har til formål at sikre ansatte løn, arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst indgået af de inden for de pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark.

Figur 7.7. Kommunernes brug af arbejdsklausuler i de seneste udbud



Kilde: Survey blandt 84 kommunerne 2017. n=37 kommuner der har angivet deres seneste to udbud

Surveyen viser, at hovedparten af kommunerne har indarbejdet arbejdsklausuler i kontrakterne i forbindelse med deres udbud, jf. figur 7.7.

Ved udbud omkring praktisk hjælp har 69% af kommunerne indført arbejdsklausuler. For personlig pleje er der tale om 62% af de kommuner der har gennemført udbud.

8. ÅRSAGER TIL KONKURSER

Med afsæt i undersøgelsens survey samt interviews med kommuner og leverandører i de 6 case-kommuner vurderer BDO, at følgende forhold har påvirket udviklingen i antal konkurser blandt private leverandører:

Figur 8.1. Oversigt over væsentlige forhold BDO vurderer har påvirket udviklingen i antal konkurser

- Naturlig lukning af virksomheder og konkurser i marked med konkurrence
- Udvikling i afregningspriser
- Øget kompleksitet i ydelserne kombineret med begrænset volumen på kontrakterne
- Begrænsninger i leverandørernes økonomiske, faglige, administrative og ledelsesmæssige kapacitet
- Varierende kompetencer og tilgang hos kommunerne i forhold til private aktører på markedet for hjemmehjælp
- Begrænset anvendelse af udbudsreglernes mulighed for at indbygge fleksibilitet i kontrakterne

Naturlig lukning af virksomheder og konkurser i marked med konkurrence

Lovgivningen om borgernes frie valg af leverandører af hjemmehjælp har til formål at give ældre mere indflydelse på hjemmehjælpen ved at indføre frit valg af leverandør af hjemmehjælp. Samtidig er formålet at styrke kvaliteten og udviklingen af hjemmehjælpen ved at indføre en adgang for konkurrerende privat virksomhed til at levere hjælpen.

En naturlig del af konkurrencen på hjemmehjælpsområdet er, at nogle leverandører af hjemmehjælp vælger at forlade markedet, nogle leverandører bliver opkøbt eller fusionerer med andre, samt at nogle leverandører går konkurs. Da markedet for hjemmehjælp er relativt ungt og har lave adgangsbarrierer vil der naturligt ske en reduktion og udskiftning blandt leverandørerne. Markedet viser tegn på, at større, mere modne leverandører ikke byder på kontrakter, som ikke er økonomisk rentable - også på kortere sigt.

Udviklingen i afregningspriser

Undersøgelsens survey viser et fald i kommunernes afregningspriser til de private leverandører over årene 2010-2016. Prisfaldet sker for hele perioden og både for praktisk hjælp og personlig pleje. Interviews i undersøgelsens 6 case-kommuner og BDO's erfaringer med markedet tyder på, at der fra 2017 vil ske en mindre stigning i de priser, der opnås gennem udbud.

Undersøgelsens survey viser, at niveauet for afregningspriser i kommuner, der har oplevet konkurser, er lavere end i kommuner, der ikke har oplevet konkurser. Kommunernes besvarelser af surveyen viser, at de kommuner, der har oplevet konkurser, har haft faldende priserne for både praktisk hjælp og personlig pleje i hele perioden 2010-2016. De kommuner, der ikke har oplevet konkurser, har haft et fald i priserne mellem 2010 og 2012, hvorefter prisniveauet har ligget forholdsvis stabilt.

Undersøgelsens survey viser samtidig, at niveauet for priser fastlagt gennem udbud er ca. 10% lavere for personlig pleje og ca. 14% lavere for praktisk hjælp set i forhold til priser fastlagt ud fra godkendelsesmodellen.

Øget kompleksitet i ydelserne og begrænset volumen på kontrakterne har sat pres på leverandørerne og stillet krav til deres kompetencer og viden samt ledelsesmæssige og administrative kapacitet

Kommunerne har over perioden 2010-2016 i øget omfang efterspurgt mere komplekse ydelser. Fra at have efterspurgt private leverandører i forhold til praktisk hjælp, som typisk er mindre komplekse ydelser og lettere at planlægge har kommunernes efterspørgsel udviklet sig til også at omfatte personlig pleje samt i stigende grad også mere komplekse tillægsydelser (genoptræning, rehabilitering og sygepleje). Udviklingen har stillet øgede krav til kvalifikationerne hos leverandørerne og bredden i deres viden samt til leverandørernes ledelse og styring af deres forretning. For flere leverandører har det skabt udfordringer at honorere krav til personalets kompetencer kombineret med udviklingen i afregningspriserne på de kommunale kontrakter.

Leverandørerne har desuden oplevet, at volumen på de kommunale kontrakter på hjemmehjælpsområdet enten på forhånd har været begrænset - især i godkendelsesmodellen, hvor ydelsestyper ikke er kombineret, og der har været et betydeligt antal leverandører godkendt - eller har vist sig ikke at medføre den forudsatte volumen af borgere på opgaverne. Begrænsningerne i volumen har været medvirkende til ikke at kunne realisere tilstrækkelige stordriftsfordele og få den nødvendige kapacitetsanvendelse hos leverandørerne.

Givet de relativt lave adgangsbarrierer har nogle konkursramte leverandørers økonomiske, teknisk/faglige og ledelsesmæssige/administrative formåen ikke været tilstrækkelig til at drive en sund forretning med høj kvalitet i ydelserne

De relativt lave adgangsbarrierer til markedet for hjemmehjælp har medvirket til, at mindre modne leverandører er kommet ind på markedet og har fået kontrakter i kommunerne.

Nogle leverandører oplever, at det bliver svært, når de vækster for hurtigt. Medarbejderforpligtelser opleves således som tyngende både økonomisk og ledelsesmæssig, når virksomhederne vækster og bliver større. I nogle tilfælde har der været et politisk ønske om mange leverandører på kontrakterne. Dette kan medvirke til at åbne op for leverandører, som økonomisk og fagligt ikke er tilstrækkelige levedygtige.

BDO vurderer, at der har været og fortsat kan være private leverandører i markedet, som ikke har eller har haft tilstrækkelig økonomisk robusthed eller den nødvendige faglige/tekniske kunnen set i lyset af mere komplekse ydelser. Tendensen i markedet er mod større minimumskrav til leverandørerne på økonomisk kapacitet, samt at kvalitet i højere grad kommer i fokus. Brug af bankgarantier og/eller credit ratings fra anerkendte kreditvurderingsinstanser kan være et godt værktøj til at vurdere virksomhedernes økonomiske robusthed

Kommunernes kompetencer og tilgang i forhold til markedet for hjemmehjælp er i nogle tilfælde en barriere for at få udviklet markedet for hjemmehjælp

Kommunerne er i flere tilfælde professionelle indkøbere og har god indsigt i betingelser og muligheder for private leverandører på hjemmehjælpsområdet. I andre tilfælde har kommunerne en mere begrænset indsigt i markedet for hjemmehjælp.

I nogle kommuner kan det blandt andet være en udfordring at få sammenkoblet de mere indkøbstekniske kompetencer med de hjemmehjælpsfaglige kompetencer over forløbet fra eventuel markedsdialog til udbud og drift på kontrakterne. Dette kan medvirke til, at der både i kontrakter og i opfølgning på kontrakterne ikke indgår den rette kombination af leverandørstyring og indsigt i de faglige og markeds-mæssige vilkår, herunder at der er store forretningsmæssige forskelle på at levere dag hhv. nat samt på de mere pleje- og sundhedsintensive ydelser.

BDO vurderer ud fra erfaringer fra konkursforløb på hjemmehjælpsområdet, at der i nogle kommuner kan foerbygges konkurser gennem øget "early-warning" og styrket tilsyn. Baseret på erfaringer med konkursforløb på hjemmehjælpsområdet finder BDO, at øget løbende fokus på udviklingen i indikatorer for leverandørernes økonomi samt styrket tilsyn med faglig leverancer kan bidrage til at forebygge konkurser.

Begrænset anvendelse af udbudslovens muligheder for fleksibilitet i kontrakterne

I nogle kontrakter er der ikke tilstrækkelig fleksibilitet og en række mindstekrav låser leverandørerne og kommunerne i kontraktperioden. Det kan skabe udfordringer og pres på leverandørernes økonomi og forretningsmuligheder i tilfælde med nye, politisk fastlagte stigninger i serviceniveauet og/eller vigende volumen på kontrakter.

9. LÆRINGSPUNKTER TIL FOREBYGGELSE AF KONKURSER

Med afsæt i undersøgelsens resultater og erfaringerne på markedet for hjemmehjælp er det BDO's vurdering, at der er et yderligere potentiale til forebyggelse af konkurser på hjemmehjælpsområdet ved at arbejde videre med de 11 pejlemærker for godt offentlig-privat samarbejde, som nogle af parterne på området står sammen om. Ligeledes er ikke alle kommuner og leverandører i mål med at realisere Kammeradvokatens fem gode råd om forebyggelse og håndtering af konkurser. Resultater af undersøgelsen viser dog også, at der på flere områder er en udvikling i gang i retning af realisering af pejlemærkerne og de fem gode råd (f.eks. i forhold til øget fokus på kvalitet i tildelingen, passede mindstekrav til leverandørernes økonomiske og tekniske formåen, afprøvning af nye udbudsformer).

Det ligger samtidig implicit i det frie valg og markedsdynamikken, at der er sket og forsat må forventes at ske en tilpasning i leverandørkredsen, hvor at private leverandører vil lukke, blive opkøbt, fusionere eller gå konkurs. Det er en udvikling, som ofte ses på yngre, mindre modne markeder for serviceydelser, hvor der både er private og offentlige leverandører. Regelændringerne i forhold til frit valg fra 2013 indebar også en forventning om færre og større kontrakter og leverandører på markedet samt om en effektiviseringsgevinst på omkostningssiden på hjemmehjælpsområdet.

Afledt af undersøgelsen ser BDO følgende *læringspunkter* i forhold til at forebygge konkurser, som ligger ud over det niveau som ligger implicit i det frie valg og markedsdynamikken:

Figur 9.1. Læringspunkter i forhold til styrket forebyggelse af konkurser

Skabe fælles forståelse for og kendskab til markedet før godkendelse og udbud	Passende adgangsbarrierer	Øget fokus på kvalitet og udvikling i valgkriterier og fleksibilitet i kontrakter	Styring, dialog, fleksibilitet og kontrol efter kontrakt indgået
<ul style="list-style-type: none"> • Yderligere markedsdialog for at styrke kommunernes og potentielle private leverandørers markedsindsigt 	<ul style="list-style-type: none"> • Yderligere fokus på fastsættelse af egnede og proportionale mindstekrav til leverandørernes økonomiske, teknisk/faglige og ledelsesmæssige/administrative formåen. Dette fokus skal bl.a. afspejle stigende kompleksitet i de ydelser, der lægges ud til private leverandører • Undersøgelsens resultater indikerer, at øget brug af passende og proportionale, økonomiske mindstekrav i forhold til virksomhedernes økonomiske og faglige formåen kunne være effektivt i forhold til at reducere antallet af konkurser blandt private leverandører 	<p>Yderligere fokus hos kommunerne på leverandørernes tekniske/faglige formåen ved tildeling af kontrakter på hjemmehjælpsområdet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sikre tilstrækkelig volumen på kontrakterne • I højere grad anvende de i udbudslovens eksisterende muligheder for fleksibilitet i kontrakter. 	<ul style="list-style-type: none"> • Styrket løbende opfølgning på og kontrol af ydelsernes kvalitet og leverandørernes økonomiske kapacitet samt evt. misligholdelse af kontraktforhold, som led i "early warning" i forhold til konkursrisici. • Undersøgelsens resultater indikerer, at en løbende gennemgang af årsregnskaber og ratings af leverandørernes økonomiske kapacitet ville kunne virke som "advarselssignal" i forhold til risiko for konkurs. • Fremme dialog og samarbejde mellem kommuner og private leverandører i kontraktperioden. • Arbejde med og udvikle praksis og modeller til "kontrolleret nedlukning", når det viser sig, at en leverandør må lukke.

10. BILAG

10.1 METODER I UNDERSØGELSEN

Registerdata fra Danmarks Statistik om private leverandører og konkurer på hjemmeplejeområdet

BDO har modtaget en dataudtræk fra Danmarks Statistik vedrørende private leverandører på hjemmehjælpsområdet, herunder data omkring de virksomheder, der er gået konkurs i perioden 2010-2016. Alle leverandører, hvor kommunerne har visiteret enten personlig pleje eller praktisk hjælp til, indgår i analysen.

Der er enkelte kommuner på tværs af årene, hvor det ikke har været muligt for Danmarks Statistisk at indhente data fra. Dette er gældende for flg. kommuner fordelt på årene:

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Antal	4	7	5	9	10	8	9
Kommuner	Allerød Rudersdal Vordingborg Vejen	Glostrup Lyngby-Taar- bæk Roskilde Guldborgsund Vejen Norddjurs Favrskov	Lyngby-Taar- bæk Fredensborg Roskilde Sorø Lemvig	Dragør Fredensborg Kerteminde Ærø Lemvig Struer Norddjurs Læsø Jammerbugt	Fredensborg Halsnæs Gribskov Kerteminde Langeland Ærø Lemvig Struer Randers Læsø	Fredensborg Hillerød Halsnæs Gribskov Stevns Næstved Struer Norddjurs	Fredensborg Hillerød Halsnæs Gribskov Faxe Ringsted Aarhus* Ringkøbing- Skjern Frederiks- havn

*Note: For Aarhus er oplysningerne for 2016 opregnet med 2015-tallene. Årsagen hertil er, at kommunen er relativ stor, og dette kunne medføre en underestimering af tallene.

Eftersom antallet af manglende kommuner varierer fra år til år, er det ikke været muligt at foretage en eksakt sammenligning år for år mellem samme gruppe af kommuner. Sammenligningerne skal derfor tolkes med dette forbehold.

I relation til opgørelsen af konkurer, har Danmarks Statistik taget udgangspunkt i konkurer det pågældende år, sådan at de berørte CVR-numre matches med registre over visiteret hjemmehjælp for det pågældende år, herunder mange timer og antal borgere visiteret til hjemmehjælp, der findes for disse CVR-numre i den pågældende måned.

Det skal endvidere bemærkes, at der kan være usikkerhed om, hvorvidt kommunerne får rensset for ophørte CVR-numre, idet ikke alle kommuner får tilpasset registreringerne i deres system i forbindelse med ophør af leverandør. Hver måned sender Danmarks Statistik derfor fejllister til kommunerne over dette. I 2016 er der 80 tilfælde, hvor en kommune har registreret, at borgeren er visiteret til hjælp fra et ophørt firma. Derfor kan der være usikkerhed om, hvorvidt visitationen til disse firmaer er stoppet tidligere end konkursdatoen.

Både ift. antal konkurer og antallet af leverandører er der i udtrækket af data fra Danmarks Statistik fastsat en betingelse om, at leverandøren minimum skal være visiteret til at yde 20 timer pr. måned i den pågældende kommune for at blive talt med som leverandør. Formålet hermed er at sikre at antallet er repræsentativ for branchen, og opgøre det antal leverandører, hvor hjemmehjælpen er den primære aktivitet.

Omsætningen og antal ansatte hos leverandører er opgjort på baggrund af leverandørernes CVR-nummer og dermed hele omsætningen og personalet uanset at det måtte vedrøre områder udenfor for hjemmehjælpsområdet. Således dækker omsætningen og antal ansatte over virksomhedens samlede aktiviteter, og er derfor overvurderet. Af store virksomheder, der indgår i nogle af årene, og som har andre aktiviteter end hjemmehjælp, er bl.a. Falck Danmark, Berendsen, Forenede Service A/S, Intervare A/S, mv.

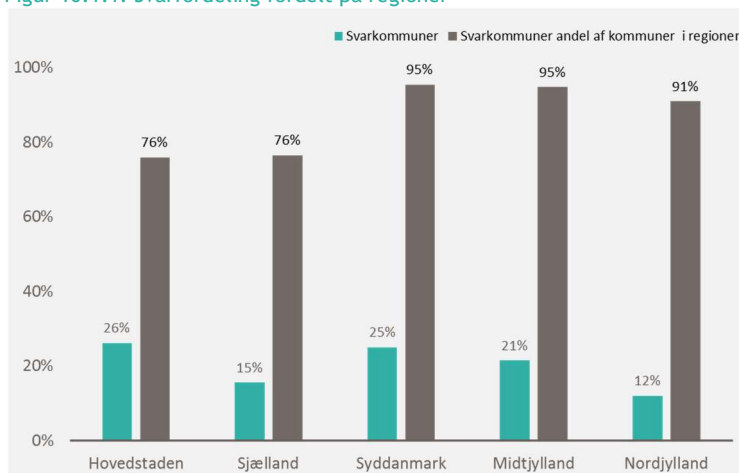
Det er endvidere ikke muligt at opgøre, hvor stor en andel af omsætningen, der er forbundet til personlig pleje eller praktisk hjælp. Det samme gør sig gældende for antallet af ansatte, hvor det heller ikke er muligt at opgøre hvor mange af de ansatte i virksomheden, der beskæftiger sig med netop personlig pleje og praktisk hjælp.

Survey blandt landets kommuner

Der er i maj 2017 gennemført et survey blandt alle landets kommuner, som er blevet adresseret til kommunernes ældrechefer. Svarprocenten på surveyen har været 86% (85 kommuner ud af 98 kommuner har besvaret spørgeskemaet). Kommunerne har i deres besvarelse i stort set alle tilfælde dækket hele spørgeskemaet.

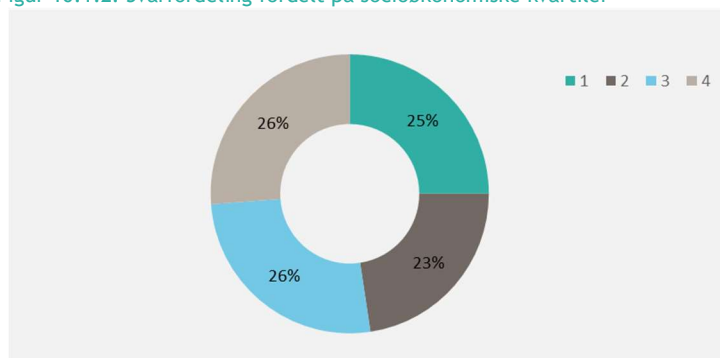
De 85 kommuner dækker repræsentativt i forhold til geografi (jf. figur 10.1.1), kommunernes socio-økonomiske status og der er endvidere afgives svar på tværs af kommunestørrelse, herunder fra landets 4 største kommuner.

Figur 10.1.1. Svarfordeling fordelt på regioner



Kilde: Survey blandt landets kommuner, maj 2017. Bevarelse fra 84 kommuner

Figur 10.1.2. Svarfordeling fordelt på socioøkonomiske kvartiler



Kilde: Survey blandt landets kommuner, maj 2017. Bevarelse fra 84 kommuner

Der er i spørgeskemaet spurgt til følgende hovedtemaer:

- Grundoplysninger om svarperson og kommunen
- Kommunernes tilrettelæggelse af frit valg og brug af private leverandører på hjemmehjælpsområdet (praktisk hjælp og personlig pleje) herunder brug af model for tildeling samt tidspunkt og kanaler for information til borgerne
- Konkurs hos private leverandører 2010-2017
- Afregningspriser for private leverandører og interne priser for den kommunale leverandør 2010-2016 for praktisk hjælp og personlig pleje
- Kommunernes anvendelse af tildelingskriterier ved udbud
- Forebyggende tiltag i forhold til konkurs og samarbejdsformer mellem kommunen og private leverandører
- Konsekvenser af konkurs

Der har været mulighed for at afgive åbne svar.

Interview med kommuner og leverandører i 6 case-kommuner

Der er som led i undersøgelsen i maj - primo juni 2017 gennemført deep-dives i Gribskov Kommune, Kolding Kommune, København Kommune Mariager Fjord Kommune, Odense Kommune og Struer Kommune. Der er her gennemført interviews med kommunale nøglepersoner (ældrechef, nøglepersoner på ældreområdet, økonomichefer) samt med både nuværende og konkursramte, tidligere leverandører til kommunerne.

Interviews har været gennemført ud fra struktureret interviewguide.

Temaer for interview med kommunen har været:

- Kort historik i brug af private leverandører og herunder evt. konkurser (alene supplement til survey)
- Kommunens brug af fritvalg (godkendelse og udbud) samt information til kommunen (alene supplement til survey)
- Prisudviklingen for afregning til private leverandører og kommunens praksis i interne priser samt prisregulering og prisberegninger i kommunen, herunder evt. kontrolberegninger og kontrolbud
- Kommunens valgkriterier i forhold private leverandører (godkendelsesmodel/udbud): priser, kvalitet mv.
- Konkursforløb i kommunen.
- Vurderinger af årsager og konsekvenser for borgere, kommunen og ansatte
- Konkrete spørgsmål til virksomhedsoverdragelse
- Kommunens brug af konkursforebyggende tiltag, herunder fokus på konkret brug af garantier og sikkerhedsstillelse. Kommunens bud på opmærksomhedspunkter og muligheder for forebyggelse af konkurser på hjemmehjælpsområdet
- Samarbejdet mellem private leverandører og kommune

Temaer for interviews nuværende og konkursramte leverandører har været:

- Kort om leverandøren og leverandørens opgaver for kommunen
- Evt. konkursforløb
 - Forløbet: Hvornår, under godkendelsesordningen eller under udbud, sket før eller når i drift
 - Konsekvenser: borgerne og medarbejdere (Virksomhedsoverdragelse mv.)
- Årsager: Priskonkurrence, kvalitet, vigende efterspørgsel, markedets modenhed, egen tekniske og økonomiske formlen, ydelseskompleksitet, krav og betingelser, administrative byrder eller andet
- Samarbejdet mellem leverandører og kommunen under fritvalgsordningen:
 - Samarbejde med kommunen før, under og efter tildeling
- Kommunens udbud/godkendelser og kravene hertil. Evt. udbudsproces
- Krav til leverandører: Specifik om: Garantier og garantistillelse samt andre krav
- Tildelingskriterier (pris, kvalitet mv)
- Forbyggende tiltag, herunder specifikt om krav: garantistillelse og sikkerhed som krav
- Priser og prisstrukturen
 - Vurdering af prisudviklingen
 - Prisreguleringer før og efter 2013
- Bud på opmærksomhedspunkter og muligheder for forebyggelse af konkurser på hjemmehjælpsområdet

10.2 OPGØRELSEN AF AFREGNINGSPRISER TIL PRIVATE LEVERANDØRER

På baggrund af kommunernes oplysninger i undersøgelsens survey er det afdækket, hvilken udvikling der har været i afregningspriserne for henholdsvis praktisk hjælp og personlig pleje (hverdag) i årene 2010, 2012, 2014 og 2016. Formålet er at få et overblik over udviklingen i prissætning på hjemmehjælpsområdet i perioden 2010-2016 for private leverandører.

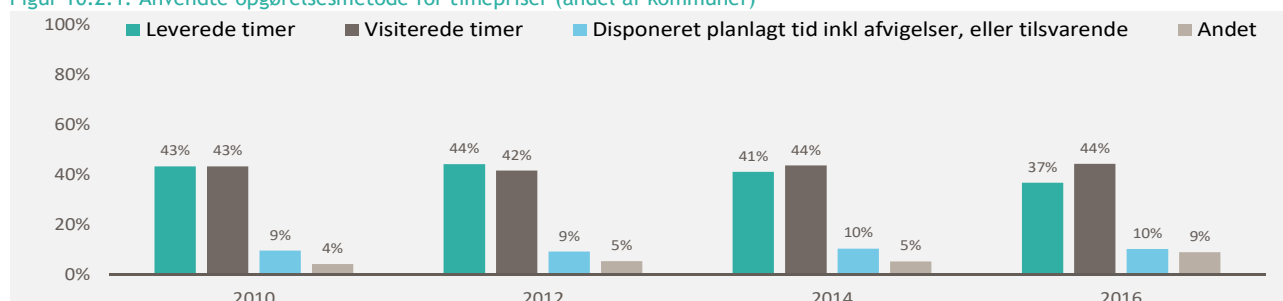
Der er i analysen valgt alene at fokusere på priskategorierne praktisk hjælp og personlig pleje (hverdag). Timepriskategorien personlig pleje (øvrige timer) rummer en større variation i forhold til definitionen og de afgrænsninger, som kommunerne har lagt herfor. Det kan således opleves, at nogle kommuner kun har én pris for 'øvrige timer', mens andre kommuner har flere priser herfor, eksempelvis weekend og nat.

Undersøgelsens survey viser, at der på tværs af kommunerne er forskellige opgørelsesgrundlag for de priser, der er oplyst via deltagelsen i surveyen. Baggrunden for valg af opgørelsesgrundlag er ofte historisk betinget i forhold til kommunens afregningsprincip med private leverandører, herunder om der på hjemmehjælpsområdet aktivt registreres

fremmøde hos borgeren med fx PDA'ere e.l. Der opereres med tre forskellige opgørelsesmetoder, jf. figur 10.2.1 nedenfor:

- Visiteret tid
- Disponeret/planlagt tid
- Leveret tid

Figur 10.2.1. Anvendte opgørelsesmetode for timepriser (andel af kommuner)



Kilde: Survey blandt landets kommuner, maj 2017. Besvarelser fra 84 kommuner (n=varierer mellem 82-79 over årene)

For at sikre et sammenligneligt udgangspunkt på tværs af år, leverandører og kommuner, er priserne reguleret på en sådan måde, at udgangspunktet er visiteret tid. Analyserne af prisudviklingen i rapportens afsnit 5 bygger således på denne opgørelsesmetode, idet størstedelen af kommunerne i dag benytter visiteret tid som opgørelses- og afregningsprincip.

Der er behov for en regulering, idet der erfaringsmæssigt er betydelige forskelle mellem de tre opgørelsesmetoder. Eksempelvis indeholder visiteret tid ikke nogen regulering for de faktiske afvigelser i hverdagen såsom en indlæggelse på hospital eller aflysning af hjælp. Antallet af visiterede timer vil derfor være højere end leverede timer, og timeprisen med visiteret tid som opgørelsesmetode vil derfor være lavere end hvis det tilsvarende havde været leveret tid. Reelt vil det i forhold til en leverandør formentlig ikke have betydning, idet leverandøren enten får en højere timepris, men for færre timer eller lavere timepris, men for flere timer.

Reguleringen betyder, at udviklingen i timepriser fra et år til det næste gøres sammenligneligt selvom opgørelsesmetoden er ændret. Det er således opfattelsen, at en manglende regulering eksempelvis vil kunne vise et fald i priserne, der - alt andet lige - alene kunne tilskrives ændret opgørelsesmetode.

Reguleringen er baseret på BDO's mangeårige erfaringer og kendskab til opgørelser af henholdsvis visiteret, disponeret/planlagt og leveret tid. Dette er sket ved at regulere timeprisen for leverede timer, idet det er forudsat, at visiteret tid er 6% højere end leveret tid. Tilsvarende er det reguleret på timeprisen for disponeret/planlagte timer, idet det her er forudsat, at disponeret/planlagt tid er 2% højere en leveret tid.

Det skal bemærkes, at en regulering i forhold til forskelle i opgørelsesgrundlag alene vil have en betydning de steder, hvor der sker skift i opgørelsesmetoden mellem årene eller leverandører afregnes efter forskelligt grundlag. Således vil en regulering ingen betydning have, hvis en kommune anvender samme opgørelsesgrundlag over hele perioden, da priserne i så fald vil blive ens reguleret for alle år.

Der er ligeledes foretaget regulering i forhold til pris- og lønfremskrivning til 2016 for at sikre, at udviklingen i timepriser ikke et udtryk for ændret prisudvikling. Der er benyttet de af KL udmeldte PL-satser for årene 2010-2016.

10.3 DE PRIVATE LEVERANDØRERS ØKONOMISKE KAPACITET

Som led i undersøgelsen er der kortlagt de private leverandørers hhv. konkursramte private leverandørers økonomiske kapacitet og robusthed. Analysen omfatter de leverandører, hvor status i maj 2017 var angivet som "aktiv" i CVR-registret (ud fra data trukket hos Experian) og som samtidig optræder i Danmarks Statistiks registerdata over leverandører af hjemmehjælpsydelse i år 2016.

Med denne afgrænsning omfatter analysegruppen 153 private leverandører (153 CVR-numre) for hvilke det er muligt at analysere udviklingen i regnskabsdata tilbage til 2012. Da ikke alle typer af virksomheder har pligt til at oplyse regnskabsdata og der vil være tilgang af nye leverandører i årene, er andelen af tilgængelige regnskabsoplysninger varierende fra år til år. Resultater skal tolkes med dette forbehold in mente.

Tabel 10.3.1. Regnskabsoplysninger på virksomheder, 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
ANTAL AKTIVE VIRKSOMHEDER MED REGNSKABSOPLYSNINGER	54	59	65	71	74
ANTAL AKTIVE LEVERANDØRER I 2016	153	153	153	153	153
ANDEL MED REGNSKABSOPLYSNINGER	35%	39%	42%	46%	48%
ANTAL KONKURSVIRKSOMHEDER MED REGNSKABSOPLYSNINGER ÅRET FØR KONKURSEN		3	4	5	1
ALLE KONKURSVIRKSOMHEDER I ÅRET	0	7	9	10	7
ANDEL MED REGNSKABSOPLYSNINGER		43%	44%	50%	14%

Anm: Det skal bemærkes, at antallet af aktive leverandører på tværs af årene er ens (153) i alle årene, da det netop er det de virksomheder hvor der er foreligge tal for alle årene. Analysen omfatter således ikke leverandører der er lukket, fusioneret/opkøbt eller gået konkurs. I forhold til konkursopgørelsen er andelen beregnet ud fra antallet, der går konkurs mellem årene.

Analysen af leverandørernes - herunder de konkursramte leverandørers økonomiske kapacitet og robusthed omfatter følgende indikatorer: årets resultat, egenkapital, soliditetsgrad, likviditetsgrad og anmærkninger fra revisor.

Analysen ser på udviklingen på indikatorerne i perioden 2010-2016 generelt for nuværende leverandører på markedet for hjemmehjælp og sammenlignet med leverandører, der er erklæret konkurs.

Indikatorer på leverandørernes økonomiske kapacitet og robusthed

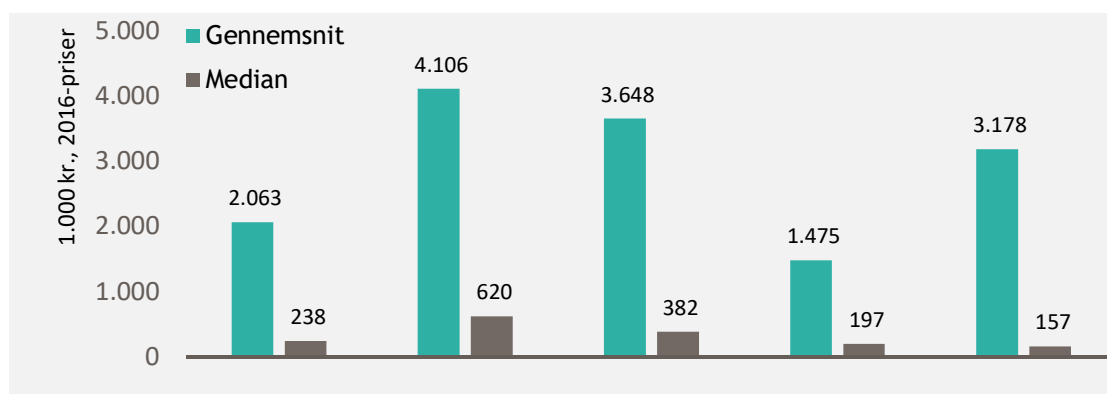
- Årets resultat før afskrivninger
- Egenkapital
- Soliditetsgrad
- Likviditetsgrad
- Revisionsanmærkninger i regnskabet

a) RESULTAT FØR AFSKRIVNINGER

Resultat før afskrivninger for leverandører generelt

Det kan konstateres, at det gennemsnitlige niveau af resultat før afskrivninger er faldet støt fra 2013 til 2015. Herefter er niveauet steget frem mod år 2016, sådan at virksomhederne i gennemsnit leverer et resultat på 3,2 mio. kr. før afskrivninger. Median-niveauet har siden år 2013 været støt faldende, og den stigende tendens ses derfor ikke i median niveauet i 2016. Således er der i 2016 en tendens til, at et antal af virksomheder trækker det gennemsnitlige resultat før afskrivninger op, mens medianen trækkes ned af størstedelen af virksomheder, og det tyder således på, at variationen i virksomhedernes resultat før afskrivninger i 2016 er en del større end i de tidligere år, jf. figur 10.3.2.

Figur 10.3.2. Udvikling i resultat før afskrivninger målt i 2016-priser, 1.000 kr.



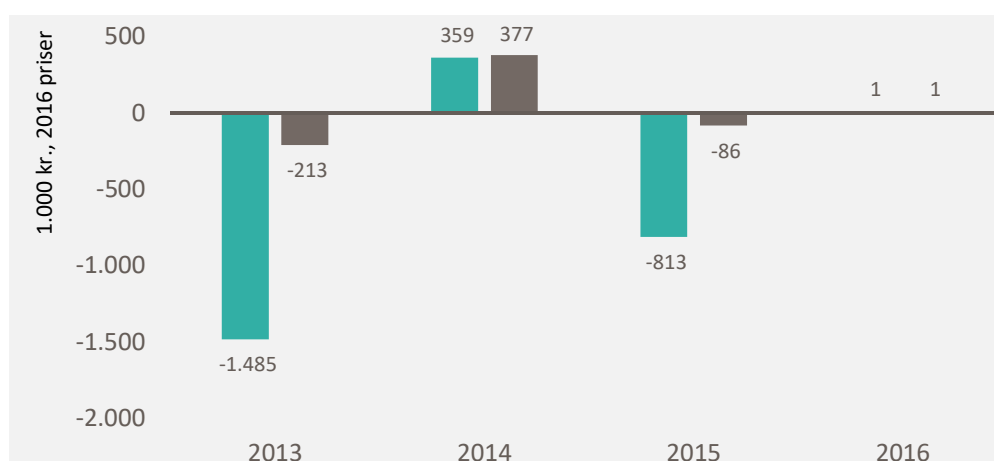
Note: For leverandører, der optræder i Danmarks Statistisk opgørelse over leverandører i 2016 og som er aktive leverandører i juli år 2017

Kilde: Danmarks Statistik, Experian regnskabsdata samt BDO-beregninger

Resultat før afskrivninger for konkursvirksomheder året før en konkurs

Resultatet før afskrivninger året før en konkurs har jf. nedenstående figur 10.3.3 været svingende for de konkursramte leverandører. Det eneste år, hvor der både gennemsnittet og median niveauet har været positivt, var i 2014.

Figur 10.3.3. Udvikling i resultat før afskrivninger for konkursvirksomheder, målt i 2016-priser, 1.000 kr.



Kilde: Experian og BDO-beregninger. Bemærk, at der er kun er oplysninger for 1 virksomhed i år 2016.

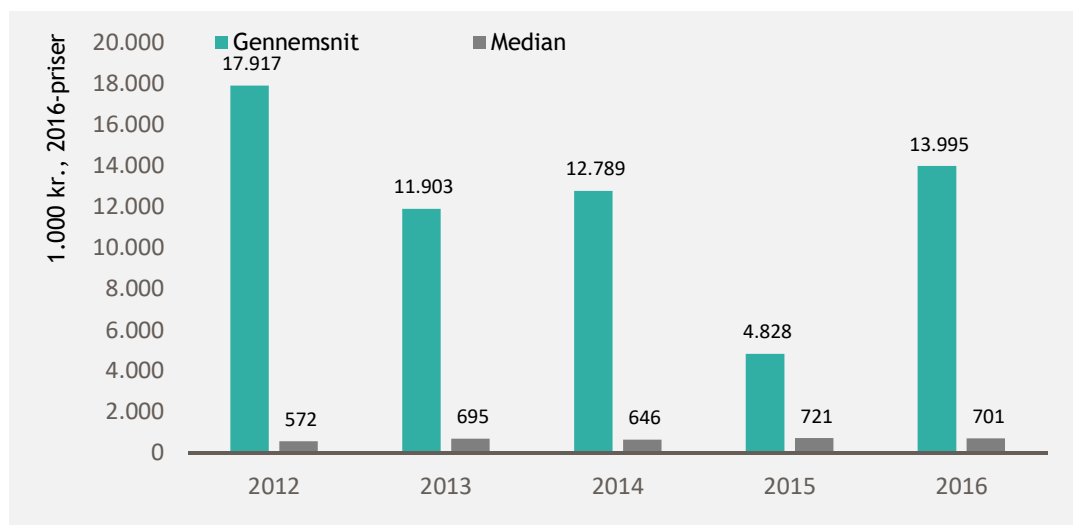
b) EGENKAPITAL

Egenkapital for leverandører generelt

Den gennemsnitlige egenkapital for de aktive leverandører var højest i 2012 med 17,9 mio. kr. I de efterfølgende år faldt den til sit absolut laveste i perioden i år 2015 til 4,8 mio. kr. I 2016 var den gennemsnitlige egenkapital dog på niveau med 2014 niveauet og dermed markant stigende i forhold til 2015, jf. figur 10.3.4.

Medianen for egenkapitalen er gennem perioden gennemsnitligt 11,6 mio. kr. lavere end den gennemsnitlige. Der er således tale om et marked, hvor udviklingen er præget af stor variation i egenkapitalens størrelse på tværs af de aktive leverandører i markedet. Halvdelen af leverandørerne har således en relativ begrænset egenkapital på godt en halv million kroner, mens gennemsnittet trækkes op til over 10 millioner kr. (bortset fra 2015) af leverandører, hvor egenkapitalen er betydeligt større end medianen.

Figur 10.3.4. Udvikling i egenkapitalen målt i 2016-priser, 1.000 kr.



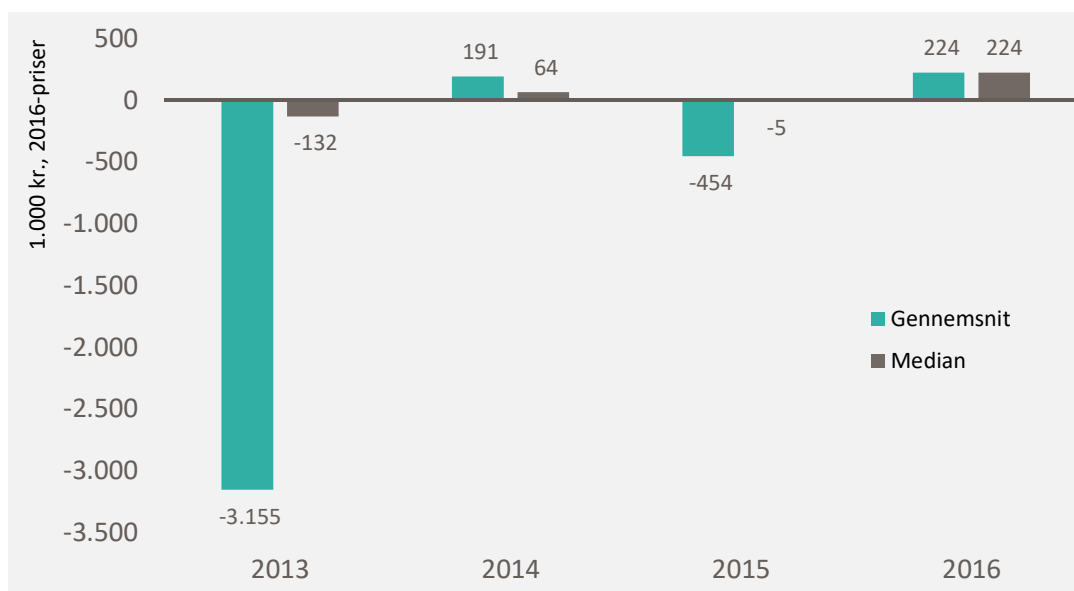
Note: For leverandører, der optræder i Danmarks Statistisk opgørelse over leverandører i 2016 og som er aktive leverandører i maj år 2017

Kilde: Experian og BDO-beregninger

Egenkapital for konkursvirksomheder året før konkurser

De leverandører, der gik konkurs i år 2013, havde i det forudgående regnskabsår en negativ egenkapital jf. figur 10.3.5. For konkurs leverandører i 2014 vender dette, mens der for de firmaer, der går konkurs i 2015 ses den samme tendens. Dette tyder således på, at egenkapitalen i højere grad er blevet brugt hurtigere for konkurser i år 2013 og 2015. Det kan dog samtidig konstateres, at de virksomheder, der gik konkurs i 2016 ligesom i 2014 havde positiv egenkapital.

Figur 10.3.5. Egenkapital året før konkurs, 1.000 kr., 2016-priser



Kilde: Experian og BDO-beregninger

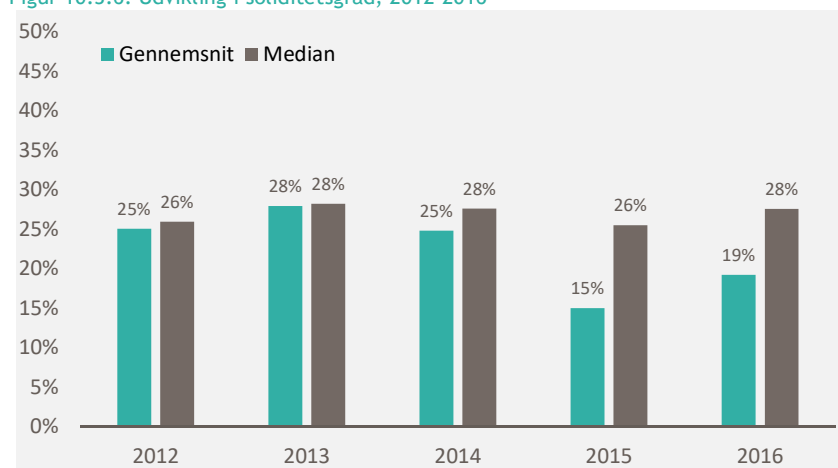
c) SOLIDITETSGRAD

Soliditetsgraden for leverandører generelt

Soliditet angiver, hvor stor en andel af en virksomheds aktiver, der er finansieret af egenkapitalen, og graden heraf viser typisk en virksomheds evne til at modstå tab. Særligt i de senere år, har der blandt leverandørerne været en stærk variation i gennemsnitsniveauet for soliditetsgraden over årene, mens medianen har været nogenlunde konstant på omkring 25%, jf. figur 10.3.6 nedenfor. Dette indikerer en variation i soliditeten på tværs af leverandørerne.

I 2015 havde leverandørerne i gennemsnit den laveste soliditetsgrad svarende til 15%. I den forbindelse kan det spille ind, at størstedelen af leverandørerne har lavet nye investeringer i disse perioder.

Figur 10.3.6. Udvikling i soliditetsgrad, 2012-2016



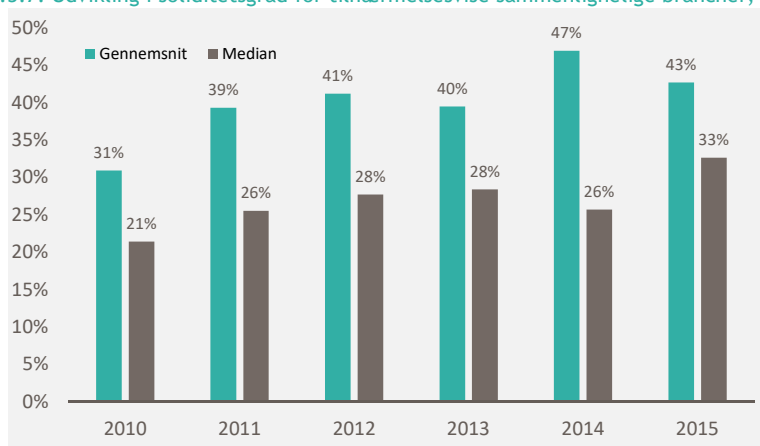
Note: For leverandører, der optræder i Danmarks Statistisk opgørelse over leverandører i 2016 og som er aktive leverandører i maj år 2017

Kilde: Experian og BDO-beregninger

Soliditetsgraden for leverandører i brancherne rejsebureauer, rengøring og anden operationel service

Virksomheder i branchen rejsebureauer, rengøring og anden operationel service kan til dels være sammenlignelige med leverandører af hjemmehjælp, idet der er tale om en grov indikator. I de år, der forefindes data, dvs. 2012-2015, er gennemsnitsniveauet af soliditetsgraden af leverandører i hjemmehjælp i figur 10.3.6 markant lavere end soliditetsgraden i den tilnærmelsesvis sammenlignelige branche. Forskellen i gennemsnitsniveauet udgør 28 % point i 2015 og 22 % point i 2014. Medianniveauet er nogenlunde ens i de to brancher. Dette tyder på, at soliditetsgraden i den øverste halvdel i den sammenlignelige branche er betydeligt bedre end for leverandørerne af hjemmehjælp i årene 2014 og 2015.

Figur 10.3.7. Udvikling i soliditetsgrad for tilnærmelsesvis sammenlignelige brancher, 2010-2015

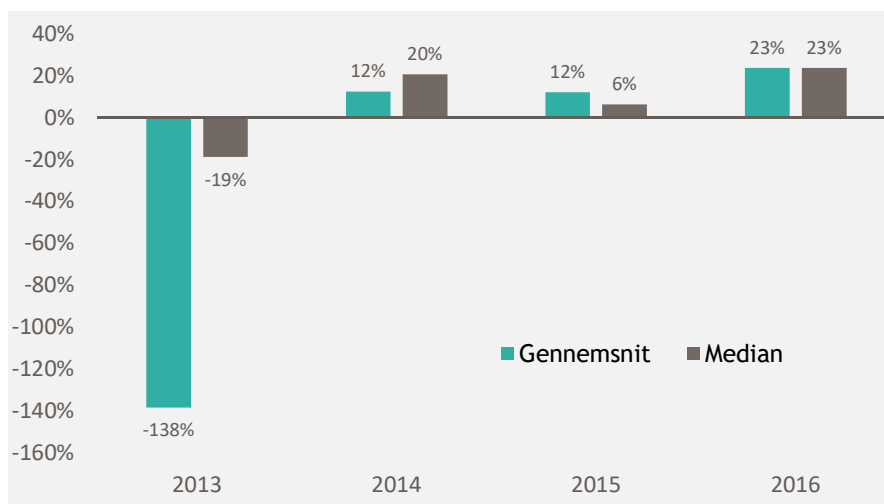


Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik

Soliditetsgrad for konkursvirksomheder året før en konkurs

Nedenfor fremgår gennemsnitlig soliditetsgrad for konkursramte leverandører regnskabsåret før en konkurs, jf. figur 10.3.8. Leverandører, der gik konkurs i år 2013, havde en gennemsnitlig, stærk negativ soliditetsgrad året før. I de resterende år har denne været positiv - både i gennemsnit og for størstedelen af virksomhederne.

Figur 10.3.8. Udvikling i soliditetsgrad for konkursvirksomheder året før konkurs, 2013-2016



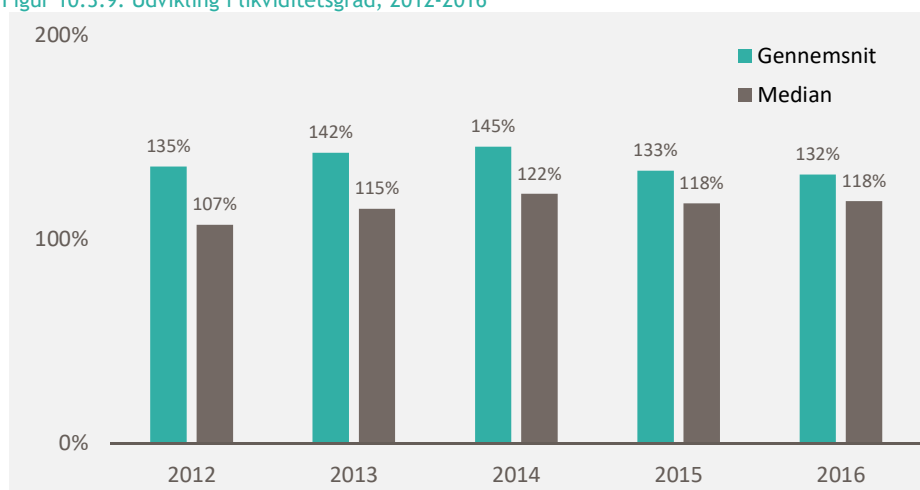
Kilde: Experian og BDO-beregninger

d) LIKVIDITETSGRAD

Likviditet er et udtryk for, om der er en tilstrækkelig mængde kapital i virksomheden og beregnes som forholdet mellem omsætningsaktiver og kortfristet gæld. Der været en stærk variation i gennemsnittet for likviditetsgraden hos leverandørerne på hjemmehjælpsområdet over årene 2010-2016, mens median niveauet har været nogenlunde konstant på omkring 110-120%, jf. figur 10.3.9. Der er stor variation i likviditeten på tværs af leverandørerne, men leverandørerne er generelt en anelse over de 100%, som mange kommuner kræver i forbindelse med udbud eller godkendelser.

Frem mod 2014 ses en stigning i likviditetsgraden, mens gennemsnittet falder igen herefter.

Figur 10.3.9. Udvikling i likviditetsgrad, 2012-2016

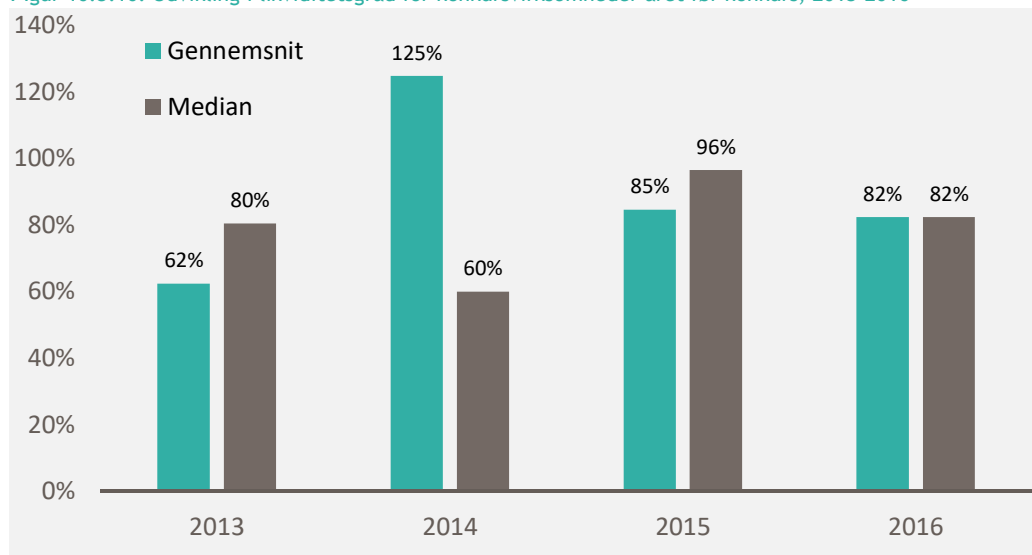


Note: For leverandører, der optræder i Danmarks Statistisk opgørelse over leverandører i 2016 og som er aktive leverandører i maj år 2017. Kilde: Experian og BDO-beregninger

Likviditetsgrad for konkursvirksomheder året før en konkurs

Leverandører, der gik konkurs i 2013-2016 havde generelt set en lavere gennemsnitlig likviditetsgrad året før konkursen, end det var tilfældet for branchen generelt. Især i 2014 var median likviditetsgraden lav, mens medianniveauet i 2015 og 2016 var på sit højeste i perioden, jf. figur 10.3.10

Figur 10.3.10. Udvikling i likviditetsgrad for konkursvirksomheder året før konkurs, 2013-2016



Note: For konkursramte virksomheder. Der er ingen data for 2013.

Kilde: Experian og BDO-beregninger

e) ANMÆRKNINGER I REGNSKAB/ÅRSRAPPORT FRA REVISOR

Knap 16% af de leverandører der forefindes regnskabsoplysninger på, og som er aktive leverandører i juli år 2017, har haft en revisionsanmærkning i regnskabet.

Gennemgangen af regnskaberne viser samtidig, at knap 55% af de leverandører, der er gået konkurs i perioden 2012 til 2016 og hvor der forefindes regnskabsdata, har haft en revisionsanmærkning i regnskabet *forud* for konkursen. I 2012 var det 100% af leverandørerne, mens andelen er faldende frem mod 2016.