

Færre ældre vælger privat ældrepleje efter reform sender opgaven i udbud

VIDENSOVERBLIK

AUGUST 2025

 EKSTERNT BEDØMT

Da SRSF-regeringen med en reform i 2013 gav kommunerne mulighed for at sende den kommunale hjemmepleje i udbud, faldt antallet af private firmaer, der blev godkendt til at levere ældrepleje. Som konsekvens faldt også andelen af ældre, der vælger en privat leverandør til for eksempel tøjvask og indkøb. Reformen har dermed reduceret konkurrencen i markedet, viser nye forskningsresultater fra ROCKWOOL Fonden.

Forskningsartiklens forfattere: Jeppe Elholm Madsen, Postdoc, DTU Institut for Teknologi, Ledelse og Økonomi Jacob Ladenburg, Professor i økonomi, DTU Institut for Teknologi, Ledelse og Økonomi (begge ansat i ROCKWOOL Fonden under projektet).

Hovedkonklusioner

- I de kommuner, der efter reformen i 2013 valgte at skifte til ny udbudsmodel, har reformens ændringer af serviceloven reduceret borgernes valg af private leverandører af offentlig betalt hjemmepleje.
- Antallet af private firmaer, der leverer hjemmepleje for det offentlige, blev reduceret, og markedet blev i stigende grad præget af større aktører, hvilket førte til mindre konkurrence.
- Færre ældre får i dag hjemmehjælpen leveret af en privat leverandør.

Om analysen

I løbet af de seneste årtier har politikerne på Christiansborg vedtaget flere love, der skal sikre en større grad af frit valg for ældre, der får hjælp fra det offentlige. I 2002 indførte den daværende KV-regering frit valg af plejehjemsplads, og i 2003 fik de ældre også frit valg af hjemmehjælp, herunder personlig hjælp og pleje og hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og madservice.

Godkendelsesmodellen, som den blev kaldt, gav ældre borgere mulighed for at vælge private leverandører af offentligt betalt ældrepleje. Her kunne private virksomheder byde ind på at levere ældrepleje, så længe de opfyldte kommunens krav til kvalitet og pris. Alle private leverandører kunne godkendes til at levere den ønskede service, så længe de levede op til kommunens krav.

Formålet med det frie valg var at øge borgernes tilfredshed med den offentlige service og sikre, at ældre har mulighed for at vælge de tilbud, der passer dem bedst. Men også at skabe konkurrence mellem leverandører og bidrage til øget kvalitet i de offentlige serviceydelser, da presset fra konkurrenter tilskynder

private firmaer til at levere den bedst mulige service til den bedst mulige pris.

Og konkurrencen blev øget. I årene, der fulgte, steg antallet af private firmaer, som leverede tøjvask, indkøb og anden praktisk hjælp til kommunens ældre borgere. I gennemsnit opererede ca. syv private ældreservice-firmaer i hver kommune.

Ti år senere, i 2013, vedtog den daværende SRSF-regering en reform af ordningen med en ny lov, der gav kommunerne mulighed for at sende den kommunale hjemmepleje i udbud. Formålet med reformen og den såkaldte "udbudsmodel" var at give kommunerne større kontrol over ældreplejemarkedet og reducere det administrative bøv. l.

I udbudsmodellen vedtager kommunalbestyrelsen, hvilke private leverandører, der bedst lever op til kommunens pris- og kvalitetskrav, og tegner for en periode en kontrakt med én eller flere private leverandører, som de ældre så kan vælge som alternativ til kommunens egen hjemmehjælp.

Udbudsmodellen begrænser dermed antallet af private virksomheder, der kan levere ældrepleje til borgerne sammenlignet med godkendelsesmodellen, hvor alle leverandører, der opfylder kommunens krav, kan operere i markedet.

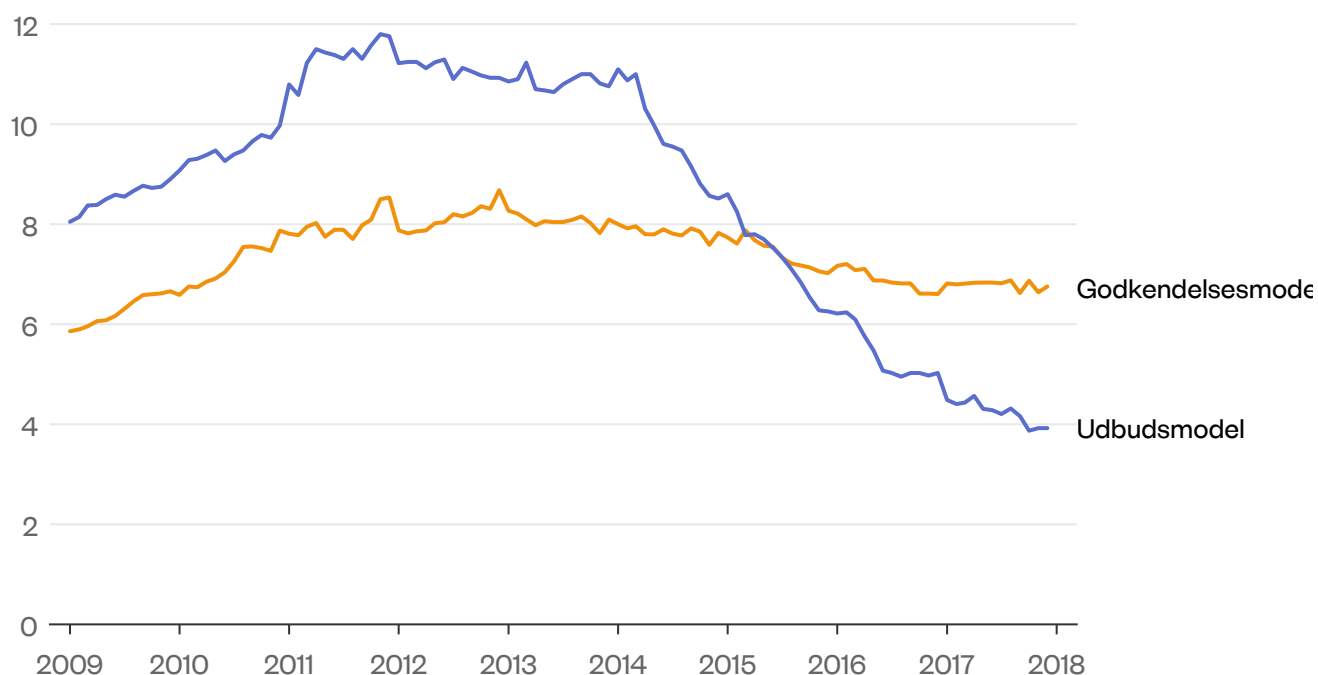
Konkurrencen faldt i kommuner med udbudsmodellen

Fra 2013 til 2016 gik 40 kommuner over til at benytte den nye udbudsmodel. Resten af de danske kommuner fortsatte med godkendelsesmodellen.

Det førte til, at antallet af leverandører faldt markant i kommuner med udbudsmodellen fra i gennemsnit 11-12 leverandører til knap 4 leverandører i 2017. I kommuner, der fortsatte med godkendelsesmodellen, ligger antallet af leverandører mere stabilt på ca. syv private leverandører i hele perioden

Grunden til, at der i perioden fra 2011-15 er markant flere private leverandører i de kommuner, som går over til udbudsmodellen, er at det i høj grad er store kommuner (fx København) som typisk har flere leverandører, fordi de også har flere ældre borgere.

Figur 1. Det gennemsnitlige antal private virksomheder, der leverede praktisk ældrepleje.



Note: Den blå graf viser, hvordan markedet for praktisk hjælp udvikler sig i kommuner, der efter 2013 går over til udbudsmodellen. Den røde graf viser udviklingen i kommuner der i hele perioden anvender godkendelsesmodellen. Frem til 2013 stiger antallet af private leverandører på markedet for praktisk hjælp i alle kommuner. Efter 2013 falder antallet af leverandører markant i kommuner med udbudsmodellen fra i gennemsnit 11-12 leverandører til knap fire leverandører ved dataperiodens slutning i 2017. I kommuner med godkendelsesmodellen ligger antallet af mere stabilt i hele perioden på ca. syv private leverandører. Kilde: "Egne beregninger på registerdata fra Danmarks Statistik".

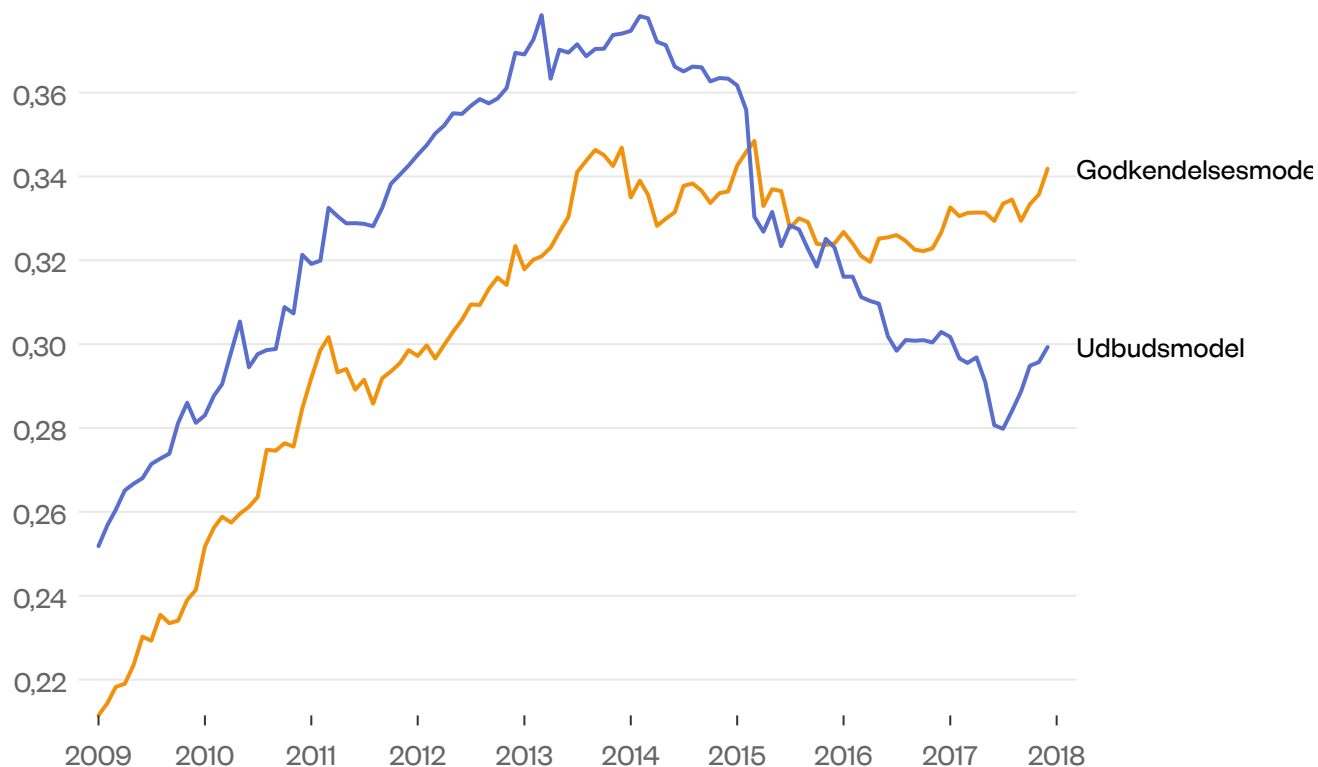
Faldet i antallet af leverandører påvirker markedets struktur og konkurrencen om de ældre som brugere. Frem til 2013 ser forskerne i alle kommuner en øget konkurrence blandt firmaer, som leverer privat hjemmehjælp til ældre. Men efter 2013 bliver konkurrenceniveauet stabilt i kommuner med godkendelsesmodellen.

Færre ældre vælger en privat leverandør i kommuner med udbudsmodellen

Figur 2 viser, hvordan andelen af borgere, som har valgt en offentlig leverandør af praktisk hjælp til rengøring, tøjvask og indkøb, falder frem til 2013 – både i kommuner med godkendelsesmodellen og i kommuner, der efter 2013 går over til udbudsmodellen.

Efter 2013 stabiliserer andelen af ældre med privat hjemmehjælp sig dog i kommuner med godkendelsesmodellen på ca. 33%. I kommuner med udbudsmodellen falder andelen af ældre med en privat leverandør fra cirka 38 procent i 2013 til 28 procent i 2017.

Figur 2. Andel af ældre visiteret til hjemmehjælp med en privat leverandør for praktisk hjælp



Note: Reformen i 2013 har haft markante effekter på ældreplejemarkedet i Danmark. I kommuner, der gik over til udbudsmodellen, faldt antallet af private leverandører. Samtidig valgte en større andel af de ældre i disse kommuner en offentlig leverandør frem for en privat, sammenlignet med kommuner, der fortsatte med godkendelsesmodellen. Det indikerer, at udbudsmodellen har en tendens til at reducere borgernes valg af private leverandører og mindske konkurrencen i markedet. Kilde: "Egne beregninger på registerdata fra Danmarks Statistik".

FAKTA OM FORSKNINGEN

• **Forskningsartiklens forfattere:** Jeppe Elholm Madsen, Postdoc, DTU Institut for Teknologi, Ledelse og Økonomi
Jacob Ladenburg, Professor i økonomi, DTU Institut for Teknologi, Ledelse og Økonomi (begge ansat i ROCKWOOL Fonden under projektet)

• **Datagrundlag** Analysen bygger på registerdata fra Danmarks Statistik for hele den danske befolkning over 67 år i perioden 2009-2017. Data omfatter månedlige oplysninger om visiteret praktisk hjælp, herunder type af ydelse, leverandør (offentlig/privat), antal minutter, samt oplysninger om leverandøren. Disse oplysninger kobles med registerdata om indkomst, uddannelse og demografi på individniveau.

- **Metode** Effekterne af overgang fra godkendelsesmodellen til udbudsmodellen estimeres ved hjælp af en difference-in-difference-metode. Kommuner, der fastholder godkendelsesmodellen, fungerer som kontrolgruppe, mens kommuner, der overgår til udbudsmodellen, udgør "behandlingsgruppen". Analyserne udføres separat på individ-, kommune- og virksomhedsniveau.

Vidensoverblik fra ROCKWOOLFonden Forskning

Vidensoverblik fra ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed (ISSN 1396-1217) udgives for at informere offentligheden om resultaterne af den løbende forskning i enheden.

Vidensoverblikket er ikke ophavsretligt beskyttet og må frit citeres eller kopieres med fornøden kildeangivelse.

Du kan se andre udgivelser fra forskningsenheden på:
<https://www.rockwoolfonden.dk/forskning>