

Konkurrencerådsafgørelse den 18. december 2024

Frederikssund Kom- munes afregningspri- ser



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Journal nr. 24/05208/SGJ/ANN

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1.	RESUME.....	6
2.	AFGØRELSE.....	9
3.	SAGENS BAGGRUND OG PROBLEMSTILLING.....	11
3.1	Regelgrundlag.....	13
3.1.1	Regler for afregning af friplejeboligleverandører	14
3.2	Sammenfatning af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering og skadesteori.....	14
4.	SAGSFREMSTILLING	16
4.1	De involverede aktører.....	16
4.1.1	Frederikssund Kommune	16
4.1.2	Attendo	17
4.2	Markedsbeskrivelse	18
4.3	Den omhandlede adfærd	19
4.3.1	Forløb vedrørende afregningsprisen i perioden 2017-2023	19
4.3.2	Frederikssund Kommunes generelle praksis for fastsættelse af afregningspriser over for friplejeboligleverandører i perioden 2021 og frem.....	21
4.3.2.1	Frederikssund Kommunes beregning af direkte og indirekte omkostninger.....	23
4.3.2.2	Frederikssund Kommunes beregning af forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger	24
4.3.2.3	Frederikssund Kommunes fastsættelse af rammebudgetter og regnskab.....	26
4.3.2.4	Budgetopfølgninger	27
4.3.2.5	Tillægsbevillinger og øvrige tilførsler af midler	28
4.3.2.6	Frederikssund Kommunes praksis for justering af afregningspris over for friplejeboligleverandører	30
4.3.2.6.1	Efterregulering.....	31
4.3.3	Frederikssund Kommunes konkrete fastsættelse af afregningspris for 2021 og efterregulering af afregningspris for 2021.....	34
4.3.3.1	Budget og afregningspris for 2021	34
4.3.3.2	Frederikssund Kommunes budgetopfølgninger og tildelte tillægsbevillinger for 2021	36
4.3.3.3	Pedershaves resultat for 2021.....	41
4.3.3.4	Frederikssund Kommunes justering af afregningsprisen i 2023.....	43

4.3.4	Attendo Lærkevejs antal betalte plejedøgn.....	45
4.3.5	Betydningen af Frederikssund Kommunes efterregulering af afregningsprisen for 2021.....	45
4.4	Høringssvar.....	46
4.4.1	ADJ Genberegning af indirekte omkostninger.....	47
4.4.2	ADJ Ligestilling med kommunal leverandør.....	47
4.4.3	ADJ Efterberegning og regulering af afregningspris.....	49
4.4.3.1	Afregningsvejledningen.....	49
4.4.3.2	Formålsfortolkning.....	50
4.4.3.3	Skønsbeføjelser.....	50
4.4.3.4	Forslag om ændring af friplejeboligloven.....	50
4.4.4	ADJ Antal betalte plejedøgn.....	51
4.4.5	ADJ Forbehold for udeladte tal.....	52
4.4.6	ADJ Påbud om efterbetaling.....	52
4.4.7	ADJ Påbud om fremadrettet adfærd.....	54
5.	RETSGRUNDLAG.....	55
5.1	Konkurrencelovens § 11 b.....	55
5.2	Kommunalbestyrelsens forpligtelser efter friplejeboliglovgivning.....	57
5.2.1	Forpligtelse til at medtage samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende tilbud.....	61
5.2.1.1	Gennemsnitlige langsigtede omkostninger.....	61
5.2.1.2	Tilsvarende kommunale tilbud.....	67
5.2.1.3	Konklusion – Forpligtelse til at medtage samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende tilbud.....	68
5.2.2	Forpligtelse til at sikre ligestilling.....	69
5.2.2.1	Regulering løbende.....	70
5.2.2.2	Regulering på samme måde.....	74
5.2.2.3	Regulering, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.....	78
5.2.2.4	Konklusion – Forpligtelse til at sikre ligestilling.....	81
6.	VURDERING.....	82
6.1	Vurdering af Frederikssund Kommunes efterregulering af afregningspriser for friplejeboligydelser.....	82
6.1.1	Har Frederikssund medtaget samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende tilbud i efterreguleringen?.....	82
6.1.1.1	Frederikssund Kommunes bemærkninger i høringssvar af 12. september 2024.....	84
6.1.2	Frederikssund Kommunes sikring af ligestilling mellem den kommunale og private leverandør ved efterregulering.....	87
6.1.2.1	Var afregningsprisen for 2021 fastsat i overensstemmelse med de gennemsnitlige langsigtede omkostninger?.....	87

6.1.2.2	Hvad viste eller burde vise sig for Frederikssund Kommune i 2021?	88
6.1.2.3	Hvordan tilpassede Frederikssund Kommune vilkår over for den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren?	89
6.1.2.4	Svarer tilpasningen af den kommunale og private leverandør til hinanden?	90
6.1.2.5	Hvilke muligheder havde Frederikssund Kommune for at tilpasse afregningsprisen over for friplejeboligleverandøren?	91
6.1.2.6	Samlet vurdering af spørgsmålet om ligestilling	93
6.1.3	Har Frederikssund Kommune taget hensyn til antallet af betalte plejedøgn, som Attendo modtager betaling for?	94
6.1.3.1	Frederikssund Kommunes bemærkninger i høringsvar af 12. september 2024	97
6.1.4	Konklusion – Frederikssund Kommunes efterregulering af afregningspriser for friplejeboligydelser	98
6.2	Begrundelse for påbuddets udformning	99
6.3	Samlet konklusion	104
7.	BILAG	107

1. Resume

1. Denne sag handler om, hvordan Frederikssund Kommune har fastlagt og tilpasset afregningsprisen over for private leverandører (friplejeboligleverandører) af friplejehjem i kommunen. Friplejeboligleverandører leverer plejeboligydelser til borgere i én eller flere kommuner. Afregningsprisen udgør den pris, som friplejeboligleverandøren modtager som betaling fra kommunen. Friplejeboligleverandøren bliver afregnet af kommunen pr. beboer pr. plejedøgn.
 2. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har efter en henvendelse fra friplejeboligleverandøren Attendo A/S afgrænset sagen til at angå, om Frederikssund Kommune har efterberegnet og efterreguleret afregningsprisen for 2021 i overensstemmelse med reglerne i friplejeboliglovgivningen. Sagen handler nærmere om behandlingen af ændringer i kommunale direkte omkostninger til løn- og vikarydelser samt indirekte omkostninger til fagforvaltning og central administration.
 3. I sagen er der fokus på omkostninger til løn og vikarydelser, fordi disse omkostninger er centrale omkostningsposter for kommunale og private leverandører af plejeboligydelser. Afgrænsningen skal også ses i lyset af udformningen af reglerne i friplejeboliglovgivningen, som for visse dele af lovgivningen tildeler kommunalbestyrelsen et skøn i forbindelse med fastsættelsen af afregningspriser. I sagen undersøges Frederikssund Kommunes forpligtelser i forbindelse med tilpasning af afregningspriserne. Reglerne om tilpasning af afregningspriser afspejler, at gennemsnitlige langsigtede omkostninger kan ændre sig over tid.
 4. Afregningspriser udgør en væsentlig indtægtskilde for friplejeboligleverandører. Derfor er det vigtigt, at der sikres ligestilling mellem kommunale og private leverandører gennem en løbende tilpasning af afregningsprisen, hvis afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
 5. I 2021 var Attendo A/S den eneste friplejeboligleverandør i Frederikssund Kommune. Kommunen beregnede afregningsprisen over for virksomheden i 2021 på baggrund af et rammebudget, der indeholdt de gennemsnitlige langsigtede omkostninger for kommunens drift af tilsvarende kommunale tilbud. Det viste sig dog i løbet af 2021, at driften af tilsvarende kommunale tilbud medførte højere omkostninger til løn- og vikarydelser, end hvad der var lagt til grund i rammebudgettet. Disse højere omkostninger blev blandt andet dækket ved meddelelse af tillægsbevillinger i 2021. Sagen handler konkret om de forpligtelser, som Frederikssund Kommune havde i forhold til at tilpasse afregningsprisen over for friplejeboligleverandører i kommunen, da det viste sig, at driften af tilsvarende kommunale tilbud medførte højere omkostninger.
 6. Hvis afregningsprisen er lavere eller skønnes at være lavere end den pris, som den offentlige myndighed skulle have anvendt efter de pågældende regler for frit valg, kan Konkurrencerådet udstede påbud til den offentlige myndighed, jf. konkurrencelovens § 11 b, stk. 2. Et påbud kan eksempelvis angå, at Frederikssund Kommune skal ophøre med at beregne og fastsætte afregningspriser, der er i strid med reglerne for frit valg på friplejeboligområdet.
 7. Hvis kommunalbestyrelsen fastsætter afregningsprisen over for friplejeboligleverandøren, skal afregningsprisen efter friplejeboliglovgivningen fastsættes på baggrund af beliggenhedskommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud. Disse omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud omfatter alle direkte og alle indirekte omkostninger, der er forbundet med opgavevaretagelsen.
-

-
8. Kommunalbestyrelsen er efter friplejeboliglovgivningen forpligtet til at sikre ligestilling. Denne forpligtelse omfatter blandt andet, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger bliver medtaget i kommunens beregning af afregningsprisen. Forpligtelsen til at sikre ligestilling indebærer også, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at friplejeboligleverandører løbende får tilpasset deres vilkår på samme måde, som de kommunale leverandører får tilpasset deres vilkår, hvis det viser sig, at afregningspriserne ikke er fastsat i overensstemmelse med de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud. Hvis en kommune har haft mulighed for at gøre brug af ekstra midler til driften af tilsvarende kommunale tilbud, og hvis disse midler efterfølgende finansierer omkostninger til at drive tilsvarende kommunale tilbud, skal kommunalbestyrelsen medregne de afholdte omkostninger i kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
 9. Styrelsen vurderer, at Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021 har medført, at Frederikssund Kommune ikke har fastsat 2021-afregningsprisen i overensstemmelse med reglerne i friplejeboliglovgivningen. Dette skyldes følgende tre forhold, hvor kommunen ikke har iagttaget grundlæggende principper for efterregulering af afregningspriser over for friplejeboligleverandører efter friplejeboliglovgivningens regler:
 1. Frederikssund Kommune har undladt at medtage samtlige gennemsnitlige omkostninger i afregningsprisen for 2021,
 2. Frederikssund Kommune har foretaget efterregulering af afregningsprisen for sent til at sikre ligestilling mellem den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren, og
 3. Frederikssund Kommune har undladt at tage højde for ændringer i friplejeboligleverandørens antal af betalte plejedøgn, da kommunen foretog efterregulering i 2023.
 10. *Hvad angår det første forhold*, har Frederikssund Kommune undladt at tage højde for ændringer i de indirekte omkostninger, da kommunen foretog efterberegning og efterregulering af afregningsprisen for 2021. Kommunen har konkret ikke foretaget en efterberegning og efterregulering af de indirekte omkostninger, til trods for at de direkte omkostninger, der i kommunens metode driver de indirekte omkostninger, var steget i løbet af 2021.
 11. *Det første princip*, som følger af afgørelsen, er således, at en kommune, som fastsætter en afregningspris over for friplejeboligleverandører, skal tage højde for alle relevante indirekte omkostninger, når kommunen foretager en beregning af afregningsprisen. Dette indebærer, at en kommune skal tage højde for ændringer i de indirekte omkostninger i afregningsåret, når kommunen i forbindelse med efterregulering skal opgøre forskellen mellem den kommunale leverandørs budgetterede og faktiske omkostninger for afregningsåret. Frederikssund Kommune har konkret ikke fulgt dette princip, da kommunen ikke har taget højde for eventuelle ændringer i indirekte omkostninger i 2021 ved efterreguleringen i 2023. Baggrunden er, at Frederikssund Kommune har valgt at benytte en metode til beregning af indirekte omkostninger, som baserer sig på en andel af de direkte omkostninger.
 12. *Hvad angår det andet forhold*, foretog Frederikssund Kommune efterregulering af 2021-afregningsprisen i 2023. Styrelsen vurderer, at efterreguleringen af afregningsprisen skete for sent til at sikre ligestilling mellem den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren, At-
tendo. Følgende forhold er årsagen til, at Frederikssund Kommunes efterregulering skete for sent:
 - (i) Kommunen var allerede i 2021 bekendt med, at afregningsprisen for 2021 ikke var fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger;
 - (ii) Kommunen undlod i 2021 at foretage en løbende efterberegning af afregningsprisen, i takt med at der skete ændringer i de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at drive tilsvarende kommunale tilbud;
-

-
- (iii) Kommunen undlod at foretage en løbende tilpasning af de vilkår, som henholdsvis den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren opererede og konkurrerede under; og
- (iv) Kommunen undlod i 2021 at sikre, at friplejeboligleverandøren i videst muligt omfang fik tilpasset sin afregningspris på en måde, som var identisk med eller tilsvarende den tilpasning, som den kommunale leverandør fik foretaget af sit omkostningsgrundlag i 2021.
13. *Det andet princip*, som følger af afgørelsen, er således, at en kommune, som fastsætter en afregningspris over for friplejeboligleverandører, med jævne mellemrum (løbende) skal foretage en efterberegning, som sikrer, at kommunen kan foretage en tilpasning af afregningsprisen i takt med, at der sker ændringer i den kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Forudsætningen herfor er, at det har vist sig eller burde have vist sig for kommunen, at afregningsprisen ikke var fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Formålet er at sikre ligestilling mellem den kommunale leverandør og den private leverandør.
14. *Hvad angår det tredje forhold*, vurderer styrelsen, at Frederikssund Kommune skal foretage en eventuel efterregulering med udgangspunkt i antallet af betalte plejedøgn i det år, som efterreguleringen vedrører, i dette tilfælde 2021. Når kommunen foretager efterregulering af afregningsprisen, skal kommunen tage højde for ændringer i antallet af betalte plejedøgn fra afregningsåret til efterreguleringsåret.
15. *Det tredje princip*, som følger af afgørelsen, er således, at en kommune, som fastsætter en afregningspris over for friplejeboligleverandører, skal tage udgangspunkt i det antal plejedøgn/anvendte enheder, som friplejeboligleverandøren modtager betaling for, og som var gældende i det år, efterberegningen foretages for (afregningsåret), når kommunen foretager en efterregulering af afregningsprisen overfor samme friplejeboligleverandør.
16. Frederikssund Kommune har således for 2021 fulgt en praksis, hvor efterreguleringen af afregningsprisen, som fandt sted i 2023, blandt andet afhænger af antal betalte plejedøgn, som Attendo modtog betaling for i 2023, og ikke af det antal betalte plejedøgn, som Attendo modtog betaling for i 2021.
17. Styrelsen finder, at Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021 samlet set medfører, at afregningsprisen for 2021 for friplejeboligleverandører er eller skønnes fastsat lavere end den pris, som Frederikssund Kommune skulle have anvendt efter friplejeboliglovgivningen.
-

2. Afgørelse

18. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse i medfør af konkurrencelovens § 11 b, jf. § 5 i bekendtgørelse nr. 1170 af 30. september 2015 om kommunalbestyrelsens fastsættelse af afregningsprisen for ydelser efter serviceloven i forhold til friplejeboligleverandører:
19. Det meddeles Frederikssund Kommune, at Frederikssund Kommune har beregnet og fastsat afregningsprisen for 2021 til friplejeboligleverandører i strid med reglerne i friplejeboliglovgivningen, ved:
 - (i) ikke at have foretaget en efterberegning og efterregulering af afregningsprisen for friplejeboligydelser for 2021 i overensstemmelse med reglerne i friplejeboliglovgivningen. For afregningsprisen i 2021 har Frederikssund Kommune således hverken indholdsmæssigt eller tidsmæssigt sikret, at friplejeboligleverandører blev reguleret løbende og på samme måde som den kommunale leverandør i Frederikssund Kommune, Omsorgscenteret Pederhave, blev reguleret, da det i 2021 viste sig eller burde have vist sig, at afregningsprisen ikke var fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Ved at undlade at fastsætte en afregningspris, der lever op til de krav, som følger af friplejeboliglovgivningen, har Frederikssund Kommune ikke sikret lige konkurrence mellem den kommunale leverandør og den private leverandør i Frederikssund Kommune.
20. I medfør af konkurrencelovens § 11 b, stk. 1, og stk. 2, nr. 1-3, jf. § 5 i bekendtgørelse nr. 1170 af 30. september 2015 om kommunalbestyrelsens fastsættelse af afregningsprisen for ydelser efter serviceloven i forhold til friplejeboligleverandører, påbyder Konkurrencerådet Frederikssund Kommune:
 - (i) at ophøre med at beregne og fastsætte afregningspriser, der er i strid med reglerne i friplejeboliglovgivningen. Dette indebærer, at Frederikssund Kommune skal sikre at friplejeboligleverandører såvel indholdsmæssigt som tidsmæssigt løbende bliver reguleret på samme måde som den kommunale leverandør i Frederikssund Kommune, hvis det viser sig, at afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger, såfremt dette ikke allerede er sket, jf. punkt 19 ovenfor;
 - (ii) at genberegne afregningsprisen for 2021 som minimum ud fra de følgende principper, som fremgår af Konkurrencerådets afgørelse:
 1. En kommune, som fastsætter en afregningspris over for friplejeboligleverandører, skal tage højde for alle relevante indirekte omkostninger, når kommunen foretager en beregning af afregningsprisen. Dette indebærer, at en kommune skal tage højde for ændringer i de indirekte omkostninger i afregningsåret, når kommunen i forbindelse med efterregulering skal opgøre forskellen mellem den kommunale leverandørs budgetterede og faktiske omkostninger for afregningsåret.
 2. En kommune, som fastsætter en afregningspris over for friplejeboligleverandører, skal tage udgangspunkt i det antal plejedøgn/ anvendte enheder, friplejeboligleverandøren modtager betaling for, og som var gældende i det år, som efterberegningen foretages for, når kommunen foretager en efterregulering af afregningsprisen overfor samme friplejeboligleverandør.

-
- (iii) at foretage en efterbetaling til Attendo A/S for leverede plejedøgn i perioden 1. maj 2021 – 31. december 2021, hvis Frederikssund Kommunes genberegning af afregningsprisen for 2021 viser, at afregningsprisen for 2021 er fastsat for lavt. Efterbetalingen svarer til antal leverede plejedøgn i månederne maj – december 2021 (begge inklusive) ganget med differencen mellem den afregningspris, som Frederikssund Kommune har anvendt over for Attendo A/S i perioden maj 2021- december 2021 (begge inklusive) og den afregningspris, som Frederikssund Kommune som følge af principper fastslået af Konkurrencerådet i denne sag burde have anvendt over for Attendo A/S i perioden maj 2021- december 2021 (begge inklusive).
- (iv) at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, senest 60 dage efter Konkurrencerådets afgørelse, for:
- » at Frederikssund Kommune har foretaget en genberegning af afregningsprisen for 2021,
 - » kommunens genberegning af afregningsprisen for 2021, inklusive mellemregninger og rådata
 - » hvad resultatet af kommunens genberegning af afregningsprisen for 2021 er, samt
 - » beskrivelse af, hvordan kommunen har fulgt Konkurrencerådets principper i denne sag.
- (v) at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for, at Frederikssund Kommune har foretaget en efterbetaling til Attendo A/S, hvis Frederikssund Kommunes genberegning af afregningsprisen for 2021 viser, at afregningsprisen for 2021 er fastsat for lavt. Dokumentationen skal indsendes til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen senest 30 dage efter, at Frederikssund Kommune har indsendt dokumentation for foretaget genberegning, selve kommunens genberegning, resultatet af beregningen og beskrivelse af, hvordan kommunen har fulgt Konkurrencerådets principper.
-

3. Sagens baggrund og problemstilling

-
21. Denne sag udspringer af en henvendelse fra en privat udbyder af drift af friplejehjem, Attendo A/S (Attendo), som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 4. februar 2022. I henvendelsen anmodede Attendo styrelsen om i henhold til konkurrencelovens § 11 b at undersøge, om Frederikssund Kommunes praksis er i overensstemmelse med reglerne for kommuners afregning over for friplejeboligleverandører.
22. Attendo klagede over flere forhold, herunder:
- » Frederikssund Kommune foretager ikke løbende kontrol og opdatering af afregningsprisen, herunder foretager ikke efterbetaling, hvis kommunens realiserede omkostninger afviger fra de beregnede omkostninger,
 - » Frederikssund Kommune underbudgetterer ved fastsættelse af afregningsprisen og
 - » Frederikssund Kommune anvender ikke korrekte principper ved beregning af afregningsprisen.¹
23. På baggrund af henvendelsen valgte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at indlede en undersøgelse af, om Frederikssund Kommune har fastsat sine afregningspriser i overensstemmelse med friplejeboliglovgivningen², jf. konkurrencelovens § 11 b. Styrelsen rettede i den forbindelse ved e-mail af 3. maj 2022 henvendelse til Frederikssund Kommune og oplyste følgende:

"[...] friplejeboligleverandører kan anmode Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om i henhold til konkurrencelovens § 11 b at undersøge en kommunalbestyrelses beregningsgrundlag, beregningsmetoder og fastsættelse af afregningspriser i henhold til Afregningsbekendtgørelsen.

Styrelsen har som nævnt modtaget en klage over Frederikssund Kommunes afregningspriser overfor Attendo A/S. Styrelsen er i et indledende stadie af sagsbehandlingen, og styrelsen har derfor hverken taget stilling til, om der er sket en overtrædelse af reglerne eller om styrelsen vil åbne en formel sag om overtrædelse af reglerne.

Som led i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sagsoplysning anmoder styrelsen Frederikssund Kommune om at indsende kommunens eventuelle bemærkninger til den vedhæftede klage inkl. bilag. Styrelsen ønsker særligt Frederikssund Kommunes eventuelle bemærkninger til klagens afsnit 4 ("Indsigelser mod beregningsgrundlag og -metoder") og særligt med fokus på årene 2021 og 2022, men Frederikssund Kommune er naturligvis velkommen til også at komme med bemærkninger til øvrige dele af klagen."³
[Styrelsens understregning]

24. I denne sag har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af ressourcehensyn valgt at afgrænse sagen til at angå Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering for højere direkte om-

¹ Bilag 1, side 4.

² Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anvender i det følgende "friplejeboliglovgivningen" som samlebetegnelse for henholdsvis friplejeboligloven med tilhørende forarbejder, afregningsbekendtgørelsen samt afregningsvejledningen.

³ Bilag 15, side 3.

kostninger til løn- og vikarydelser og højere indirekte omkostninger til fagforvaltning og central administration. Sagen angår mere konkret, om Frederikssund Kommune har efterberegnet og efterreguleret afregningsprisen for 2021 for højere omkostninger til løn- og vikarydelser og fagforvaltning og central administration i overensstemmelse med friplejeboliglovgivningen. Omkostninger til løn- og vikarydelser udgør ofte en central omkostningspost for såvel private som kommunale leverandører af plejeboligydelser.

25. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgrænsning skyldes for det første et hensyn til styrelsens ressourcer. Styrelsen har i denne forbindelse valgt at fokusere på omkostninger til løn og vikarydelser, fordi disse omkostninger er centrale omkostningsposter for kommunale og private leverandører af plejeboligydelser. Afgrænsningen skyldes for det andet udformningen af reglerne i friplejeboliglovgivningen, som for visse dele af lovgivningen tildeler kommunalbestyrelsen et skøn i forbindelse med fastsættelsen af afregningspriser. Styrelsen har i den forbindelse valgt at fokusere på Frederikssund Kommunes forpligtelse vedrørende tilpasning af afregningspriser, fordi reglerne om tilpasning af afregningspriser afspejler, at gennemsnitlige langsigtede omkostninger kan ændre sig over tid. Afregningspriser udgør en væsentlig indtægtskilde for friplejeboligleverandører. Det er derfor af stor betydning, at der sikres ligestilling mellem kommunale og private leverandører gennem en løbende tilpasning af afregningsprisen, hvis det viser sig, at afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
26. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at styrelsen, grundet ovenstående afgrænsning, ikke har undersøgt, om følgende forhold ved Frederikssund Kommunes praksis for beregning og regulering⁴, herunder efterregulering af afregningsprisen, er i overensstemmelse med friplejeboliglovgivningen:
 - » Frederikssund Kommunes vurdering af, hvad der udgør et "tilsvarende tilbud";
 - » Frederikssund Kommunes beregning og anvendelse af "overhead-sats";
 - » Frederikssund Kommunes praksis for fastsættelse og anvendelse af belægningsprocent;
 - » Frederikssund Kommunes beregning af direkte omkostninger i form af øvrig drift og bygningsdrift og servicearealer;
 - » Frederikssund Kommunes beregning af indirekte omkostninger i form af ejendoms- og kapitalomkostninger.
27. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i denne sag ikke foretaget en konkret vurdering af, om Frederikssund Kommune generelt underbudgetterer ved fastsættelse af afregningsprisen, eller hvad afregningsprisen for 2021 konkret skulle have været, hvis Frederikssund Kommune havde foretaget en efterberegning og efterreguleret afregningsprisen for 2021 i overensstemmelse med reglerne i friplejeboliglovgivningen. De i sagen angivne regneeksempler er således ikke udtryk for konkrete beregninger af den korrekte afregningspris. Regneeksemplerne tjener alene til at illustrere betydningen af kommunens praksis.
28. Friplejeboligloven⁵ regulerer blandt andet afregning af friplejeboligleverandører. Friplejeboligloven blev indført i 2007 og etablerede et nationalt afregningssystem til brug for afregning

⁴ Når styrelsen i denne sag anvender begrebet "regulering", henviser styrelsen - medmindre andet er angivet, -som et bredt begreb til, at kommunen tilpasser vilkårene, som den kommunale leverandør og friplejeboligleverandører opererer og konkurrerer under, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 1162 af 26/10/2017 om friplejeboliger ("friplejeboligloven").

mellem friplejeboligleverandører og kommunalbestyrelser for levering af ydelser efter serviceloven.⁶ I 2015 blev der med en lovændring⁷ indført et nyt afregningssystem, hvorefter friplejeboligleverandøren og kommunalbestyrelsen fik mulighed for at indgå aftaler om friplejeboligleverandørens afregningspris. Det nye afregningssystem indebærer, at hvis der ikke indgås en aftale mellem friplejeboligleverandøren og kommunalbestyrelsen om afregningsprisen i en given kommune, skal kommunalbestyrelsen fastsætte afregningsprisen på baggrund af kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende tilbud.⁸

29. Frederikssund Kommune har ensidigt fastsat afregningsprisen for 2021 over for friplejeboligleverandøren, Attendo, for levering af hjælp og støtte efter serviceloven. Der er således ikke indgået en aftale om afregningspris mellem Frederikssund Kommune og Attendo for 2021.⁹

3.1 Regelgrundlag

30. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan undersøge, om en offentlig myndighed tilbyder private leverandører af ydelser omfattet af frit valg en afregningspris, der er fastsat i overensstemmelse med regler fastsat i anden lovgivning om frit valg, jf. konkurrencelovens § 11 b, stk. 1. Styrelsens kompetence til at undersøge offentlige myndigheders fastsættelse af afregningspriser for ydelser efter frit valg er dermed begrænset til kun at omfatte visse ordninger om frit valg, hvor styrelsen har fået tildelt særskilt kompetence, jf. konkurrencelovens § 11 b, stk. 5.

31. Følgende fremgår af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b:

”Bestemmelsen omfatter desuden kun de situationer, hvor det er den ansvarlige offentlige myndighed, som egenhændigt fastsætter afregningsprisen. Bestemmelsen i § 11 b finder således ikke anvendelse, hvis afregningsprisen fastsættes individuelt efter forhandling mellem parterne. [...] § 11 b finder ikke anvendelse, hvis den offentlige myndighed fastsætter afregningsprisen via et udbud, hvor de enkelte tilbudsgivere afregnes på baggrund af deres eget bud.”¹⁰

32. Det følger af afregningsbekendtgørelsens § 5, at friplejeboligleverandører kan anmode Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om at undersøge en kommunalbestyrelses beregningsgrundlag, beregningsmetoder og fastsættelse af afregningspriser i henhold til afregningsbekendtgørelsen.
33. Afregningsbekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i friplejeboliglovens § 32, stk. 3. Afregningsbekendtgørelsen indeholder nærmere regler om kommunalbestyrelsens fastsættelse af afregningsprisen for ydelser efter serviceloven i forhold til friplejeboligleverandører i tilfælde, hvor der ikke er indgået en aftale mellem kommunalbestyrelsen og friplejeboligleverandøren.
34. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har dermed hjemmel til at undersøge afregningspriser over for friplejeboligleverandører efter konkurrencelovens § 11 b, når en kommunalbestyrelse har fastsat afregningsprisen over for friplejeboligleverandører, jf. friplejeboliglovens § 32, stk. 2, og afregningsbekendtgørelsens § 5.

⁶ Vejledning 2017-12-21 nr. 10329 Afregning af friplejeboligleverandører, afsnit 1.

⁷ Lov nr. 527 af 29. april 2015 om ændring af lov om friplejeboliger, lov om almene boliger m.v., lov om social service og lov om individuel boligstøtte.

⁸ Vejledning 2017-12-21 nr. 10329 Afregning af friplejeboligleverandører, afsnit 1.

⁹ Bilag 8, side 9.

¹⁰ FT 2006-2007, Tillæg A, Lovforslag nr. L 152, som fremsat den 7. februar 2007 af økonomi- og erhvervsministeren til Lov om ændring af konkurrenceloven, retsplejeloven, lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren og lov om Klagenævnet for Udbud, side 4978, 1. sp.

3.1.1 Regler for afregning af friplejeboligleverandører

35. Fripnejeboligleverandøren og kommunalbestyrelsen i den kommune, der har visiteret en borger til en plejebolig, kan aftale den pris, som kommunalbestyrelsen skal betale for den hjælp og støtte, som borgeren får leveret af friplejeboligleverandøren, jf. friplejeboliglovens § 32, stk. 1. Det følger af friplejeboliglovens § 32, stk. 1, at en sådan aftale kan indgås med udgangspunkt i friplejeboligleverandørens vejledende takster. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at styrelsen ikke vil have hjemmel til at anvende konkurrencelovens § 11 b på en afregningspris, der er fastsat individuelt efter forhandling, jf. gennemgang i afsnit 4.2 nedenfor.
36. Hvis friplejeboligleverandøren og kommunalbestyrelsen ikke indgår aftale om afregningsprisen efter friplejeboliglovens § 32, stk. 1, skal afregningsprisen fastsættes af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor friplejeboligerne er beliggende, jf. friplejeboliglovens § 32, stk. 2.
37. I de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen fastsætter afregningsprisen over for friplejeboligleverandøren efter friplejeboliglovens § 32, stk. 2, skal kommunalbestyrelsens beregning af afregningsprisen ske på baggrund af beliggenhedskommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger, jf. afregningsbekendtgørelsen § 3, stk. 1.
38. Der er udstedt en vejledning til friplejeboliglovens § 32, stk. 2, og afregningsbekendtgørelsen.¹¹ Denne vejledning (afregningsvejledningen) beskriver de regler, der angår afregning af friplejeboligleverandører for ydelser efter serviceloven.
39. Afregningsvejledningens pkt. 8.1.2 beskriver, at kommunalbestyrelsens beregning af afregningsprisen efter friplejeboliglovgivningen skal foretages med udgangspunkt i Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning om omkostningskalkulationer,¹² jf. "Budget- og regnskabssystem for kommuner", der er bilag til bekendtgørelsen om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. I beregningen skal indgå de samlede gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der omfatter alle direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med opgavevaretagelsen, jf. beskrivelsen i afregningsvejledningens pkt. 8.1.2. Afregningsvejledningens pkt. 8.1.2 beskriver videre, at kommunalbestyrelsen efter friplejeboliglovgivningen skal sikre sig, at:
- (i) friplejeboligleverandørerne løbende reguleres,
 - (ii) på samme måde, som de kommunale leverandører reguleres,
 - (iii) hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale leverandørers gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
40. Konkurrence og Forbrugerstyrelsen henviser for nærmere gennemgang af friplejeboliglovgivningen til gennemgangen i afsnit 5.2 nedenfor.

3.2 Sammenfatning af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering og skadesteori

41. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer i denne sag, at Frederikssund Kommune i strid med friplejeboliglovgivningen har undladt at sikre, at samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der er forbundet med opgavevaretagelsen af et tilsvarende tilbud i kommunen,

¹¹ Vejledning 2017-12-21 nr. 10329 Afregning af friplejeboligleverandører ("afregningsvejledningen").

¹² Bilag 1 til Cirkulære om budget- og regnskabssystem for kommuner nr. 9916 af 15. oktober 2019, kapitel 9.3 ("vejledning om omkostningskalkulationer")

er medtaget i beregningen af afregningsprisen for 2021. Styrelsens vurderer også, at kommunen har undladt at tilpasse friplejeboligleverandøren, Attendo's afregningspris for friplejeboligydelser på en sådan måde, at kommunen indholdsmæssigt såvel som tidsmæssigt ligestiller den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren.

42. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering skyldes den måde, hvorpå Frederikssund Kommune har håndteret afvigelser i de omkostninger, som den kommunale leverandør har haft, og som lå til grund for afregningsprisen for 2021:
- (i) Frederikssund Kommune har ikke taget højde for, at ændringer i Pedershaves direkte omkostninger i 2021 efter kommunens egen beregningsmetode ville medføre ændringer i indirekte omkostninger i form af fagforvaltning og central administration. Dermed har Frederikssund Kommune ikke sikret, at samtlige, gennemsnitlige langsigtede omkostninger er medtaget i afregningsprisen.
 - (ii) Frederikssund Kommune har først i 2023 foretaget efterregulering af 2021-afregningsprisen som følge af ændringer i direkte omkostninger i 2021. Der er dermed gået to år fra, at Frederikssund Kommune i 2021 afholdt flere omkostninger til det kommunale tilbud, end kommunen havde lagt til grund i beregningen af 2021-afregningsprisen og til, at kommunen foretog en efterregulering for disse omkostninger. Med "efterregulering" menes, at kommunen efterberegner/justerer afregningsprisen på baggrund af en overskridelse af budgettet for tidligere afregningsår. Kommunen har derfor ikke sikret ligestilling mellem den kommunale leverandør, Pedershave og friplejeboligleverandøren, Attendo.
 - (iii) Frederikssund Kommune har ikke taget højde for ændringer i antallet af plejedøgn, som friplejeboligleverandøren modtager henholdsvis skulle modtage betaling for i 2021 og 2023, da kommunen i 2023 foretog en efterregulering af afregningsprisen.

Skadesteori

43. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens skadesteori er, at Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen enkeltvis og samlet set medfører, at afregningsprisen for 2021 har været fastsat for lavt over for friplejeboligleverandøren, Attendo, og at dette har ført til, at den kommunale leverandør i kommunen blev stillet bedre i konkurrencen. Styrelsens skadesteori skyldes følgende:
- (i) Attendo bliver ikke kompenseret for højere indirekte omkostninger, som det kommunale tilbud i Frederikssund Kommune har haft i 2021, hvis kommunens egen metode til beregning af indirekte omkostninger skal følges;
 - (ii) Attendo bliver kompenseret for sent for højere omkostninger i afregningsåret sammenlignet med det kommunale tilbud i Frederikssund Kommune. Dette medfører, at Attendo bliver udsat for en likviditetsmæssig risiko, som den kommunale leverandør ikke er udsat for. Dette skyldes, at kompensationen for højere omkostninger, der i udgangspunktet burde være medtaget i afregningsprisen i afregningsåret, foretages med en forskydning på op til to år. Kompensationen tager hverken højde for inflation eller bliver tilskrevet renter. Kommunen er hverken forpligtet til at tilskrive renter eller inflationsjustere, men den senere kompensation medfører dog, at Attendo modtager et lavere reelt beløb (justeret for inflation og renter), end hvis Attendo havde modtaget beløbet på et tidligere tidspunkt; og
 - (iii) Attendo bliver ikke kompenseret på samme måde og i samme omfang som det kommunale tilbud. Dette skyldes, at Frederikssund Kommune ikke tager højde for, at antallet af plejedøgn, som Attendo modtager betaling for, kan ændre sig i perioden fra afregningsåret til efterreguleringsåret. Dette forhold forstærker således den ulige konkurrence mellem Attendo og den kommunale leverandør.
-

4. Sagsfremstilling

4.1 De involverede aktører

4.1.1 Frederikssund Kommune

44. Frederikssund Kommune ligger i Region Hovedstaden.¹³
45. Frederikssund Kommune har fem omsorgscentre med i alt 278 plejeboliger. Boligerne er fordelt på¹⁴:
- (i) Omsorgscenteret Nordhøj - 50 boliger
 - (ii) Omsorgscenteret De Tre Ege - 48 boliger
 - (iii) Omsorgscenteret Pedershave - 90 boliger¹⁵
 - (iv) Omsorgscenteret Tolleruphøj - 31 boliger
 - (v) Omsorgscenteret Solgården - 46 boliger
46. Omsorgscenteret Pedershave (Pedershave) blev brugt som sammenligningsgrundlag af Frederikssund Kommune, da kommunen skulle beregne afregningsprisen over for Attendos friplejehjem beliggende i Frederikssund Kommune i 2021.¹⁶
47. Frederikssund Kommune anviser plejeboliger til borgere, der har et varigt behov for omfattende pleje og omsorg hele døgnet. Frederikssund Kommune anviser plejeboliger til borgere, som har:
- (i) Betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk/mental funktionsevne
 - (ii) Varigt behov for omfattende pleje og omsorg hele døgnet
 - (iii) Behov for samvær og tæt kontakt til personalet.¹⁷

¹³ Oplysninger på Frederikssund Kommunes hjemmeside, <https://www.frederikssund.dk/kommunen/fakta/Basisoplysninger> [hentet den 22. marts 2024]

¹⁴ Oplysninger på Frederikssund Kommunes hjemmeside, <https://www.frederikssund.dk/kommunen/fakta/Basisoplysninger> [hentet den 22. marts 2024]

¹⁵ <https://pedershave.frederikssund.dk/Om-Pedershave> [hentet den 22. marts 2024]

¹⁶ Bilag 9, side 16.

¹⁷ Oplysninger på Frederikssund Kommunes hjemmeside, <https://www.frederikssund.dk/Borger/Voksne--ael-dre/hjaelp-og-pleje/Boliger-til-aeldre-og-handicappede/plejeboliger> [hentet den 22. marts 2024]

48. Det er en forudsætning for anvisning til en plejebolig via Frederikssund Kommune, at borgeren ikke kan få dækket de ovennævnte behov på anden måde end ved ophold i en plejebolig.¹⁸
49. Borgere i Frederikssund Kommune kan grundlæggende søge plejebolig på én af to forskellige måder: Borgeren kan enten søge en plejebolig uden at vælge, hvilket omsorgscenter borgeren ønsker at bo på. Hvis borgeren bliver visiteret til en bolig, bliver borgeren optaget på en såkaldt "garantiventeliste". Dette indebærer, at Frederikssund Kommune skal tilbyde borgeren en plejebolig inden for to måneder fra den dato, hvor borgeren er optaget på ventelisten. Alternativt kan borgeren vælge at søge bolig på et eller flere konkrete omsorgscentre. I så fald er borgeren ikke omfattet af garantien om en bolig inden for to måneder.¹⁹
50. Det er muligt for en borger i Frederikssund Kommune at få en plejebolig i en anden kommune end Frederikssund Kommune. Hvis en borger i Frederikssund Kommune ønsker en plejebolig i en anden kommune end Frederikssund Kommune, skal borgeren være visiteret til en bolig både i Frederikssund Kommune og i den kommune, som borgeren ønsker at flytte til.²⁰ Tilsvarende er det muligt for en borger i en anden kommune end Frederikssund Kommune at få en plejebolig i Frederikssund Kommune.

4.1.2 Attendo

51. Attendo, cvr. nr. 19564479, er et datterselskab i Attendo-koncernen, og Attendo blev oprettet den 1. juli 1996.
52. Attendo er 100 pct. ejet af Attendo Sverige AB. Attendo Sverige AB er registreret i Danderyd, Sverige²¹ og børsnoteret i Stockholm. Attendo Sverige AB er ifølge oplysninger fra Attendo, Sveriges ældste pleje- og omsorgsvirksomhed, som leverer ældreomsorg, omsorg til personer med handicap samt omsorg til udsatte børn og deres familier. Attendo-koncernen har ca. 24.000 medarbejdere i Sverige, Danmark og Finland.²²
53. Attendo har opereret i Danmark siden 1996, hvor Attendo har leveret hjemmepleje, sygepleje og ældrepleje, herunder drift af plejehjem.²³ Den 31. december 2020 fusionerede Attendo med Attendo Vonsild A/S²⁴, Attendo Danmark Omsorg A/S²⁵ og Attendo Frederikssund Plejehjem A/S,²⁶ hvorved Attendo Vonsild A/S, Attendo Danmark Omsorg A/S og Attendo Frederikssund Plejehjem A/S blev opløst. Attendo beskriver sig blandt andet som værende "Nordens største leverandør af ældrepleje".²⁷

¹⁸ Oplysninger på Frederikssund Kommunes hjemmeside, <https://www.frederikssund.dk/Borger/Voksne--ael-dre/hjaelp-og-pleje/Boliger-til-aeldre-og-handicappede/plejeboliger> [hentet den 22. marts 2024]

¹⁹ Oplysninger på Frederikssund Kommunes hjemmeside, <https://www.frederikssund.dk/Borger/Voksne--ael-dre/hjaelp-og-pleje/Boliger-til-aeldre-og-handicappede/plejeboliger> [hentet den 22. marts 2024]

²⁰ Oplysninger på Frederikssund Kommunes hjemmeside, <https://www.frederikssund.dk/Borger/Voksne--ael-dre/hjaelp-og-pleje/Boliger-til-aeldre-og-handicappede/plejeboliger> [hentet den 22. marts 2024]

²¹ Årsrapport 2020, Attendo, side 7 "Beretning".

²² Bilag 1, side 25.

²³ Bilag 1, side 25.

²⁴ Oplysninger på Virk.dk: <https://datacvr.virk.dk/enhed/virksomhed/32318061?fritekst=attendo%2520a%252FS&sideIndex=0&size=10> [hentet den 22. marts 2024]

²⁵ Oplysninger på Virk.dk: <https://datacvr.virk.dk/enhed/virksomhed/38009834?fritekst=attendo%2520a%252FS&sideIndex=0&size=10> [hentet den 22. marts 2024]

²⁶ Oplysninger på Virk.dk: <https://datacvr.virk.dk/enhed/virksomhed/38930354?fritekst=attendo%2520a%252FS&sideIndex=0&size=10> [hentet den 22. marts 2024]

²⁷ <https://www.attendo.dk/om-attendo/> [hentet den 22. marts 2024]

54. Attendo driver fire private plejehjem i Danmark: Henholdsvis i Frederikssund Kommune, Gribskov Kommune, Helsingør Kommune og Kolding Kommune.²⁸ Herudover leverer Attendo praktisk hjælp og personlig pleje i Københavns Kommune.²⁹ Denne sag omhandler Attendo Lærkevej (Lærkevej) i Frederikssund Kommune, som indeholder 72 friplejeboliger. Lærkevej var i perioden 2021-2023 det eneste friplejehjem i Frederikssund Kommune.³⁰
55. Attendo har drevet Lærkevej siden den 1. april 2019, hvor friplejehjemmet blev taget i drift.³¹ Der er herudover indgået en aftale mellem Attendo og Frederikssund Kommune om levering af sundhedsfaglige ydelser efter sundhedslovens § 138³² med virkning fra den 1. april 2021.³³ Attendo lejer bygningerne, hvorfra Lærkevej drives.³⁴

4.2 Markedsbeskrivelse

56. Personer, der ikke kan klare sig selv i eget hjem, har mulighed for at få tilbudt en bolig, som bl.a. er indrettet særligt til personer med f.eks. nedsat funktionsevne. Der kan overordnet set sondres mellem følgende typer af boliger til borgere, herunder ældre borgere, med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk/mental funktionsevne:³⁵
- (i) almene ældreboliger
 - (ii) almene plejeboliger
 - (iii) plejehjem og beskyttede boliger
 - (iv) friplejeboliger
57. *Almene ældreboliger* er boliger, hvor der ikke er tilknyttet servicearealer, hvorfor der til almene ældreboliger ikke er tilknyttet personale. *Almene plejeboliger* har tilknyttede servicearealer, og der er derfor tilknyttet personale, som kan støtte borgeren døgnet rundt. *Plejehjem og beskyttede boliger* er boliger, som har været opført indtil 1988. Plejehjem og beskyttede boliger har tilknyttet personale døgnet rundt, hvorfor borgeren får en tilsvarende hjælp som i en almen plejebolig. *Friplejeboliger* er et privat alternativ for borgeren til de eksisterende plejehjem og beskyttede boliger og almene plejeboliger og bliver udbudt af private.
58. Det er borgerens bopælskommune, som visiterer borgerne til henholdsvis plejehjem og beskyttede boliger, almene plejeboliger og almene ældreboliger på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov. Hvis en borger har behov for pleje hele døgnet, vil det være tilfældigt, om borgeren bliver godkendt (visiteret) til en almen plejebolig eller til en plads på et plejehjem. Uanset om en borger er godkendt til et plejehjem, plejebolig

²⁸ <https://www.attendo.dk/sog/> [hentet den 22. marts 2024] Der er tale om friplejehjemmene: Attendo Lærkevej (Frederikssund), Attendo Udsigten (Græsted, Gribskov), Attendo Helsingør (Helsingør) og Attendo Vonsildhave (Kolding).

²⁹ <https://www.attendo.dk/sog/> [hentet den 22. marts 2024]

³⁰ <https://plejehjemsoversigten.dk/da/Search/?q=frederikssund&m=0> [hentet den 22. marts 2024]

³¹ Bilag 1, side 5.

³² Det følger af sundhedsloven § 138, stk. 1 om såkaldt "hjemmesygepleje", at kommunalbestyrelsen er ansvarlig for, at der ydes vederlagsfri sygepleje efter lægehenvielse til personer med ophold i kommunen. Det følger af sundhedsloven § 138, stk. 2, at kommunalbestyrelsen kan delegere ansvaret for tildeling af sygeplejen efter stk. 1, som udføres i en fælles kommunal sygepleje, til de øvrige kommunalbestyrelser, som indgår i det pågældende tværkommunale samarbejde.

³³ Bilag 4, side 36.

³⁴ Bilag 1, side 26.

³⁵ <https://www.borger.dk/aeldre/Aeldre-og-bolig/Bolig-til-aeldre> [hentet den 22. marts 2024] Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fokuserer i denne sag på boliger til ældre.

eller ældrebolig, har borgeren ret til frit at vælge blandt boliger, der opfylder det konkrete behov, som borgeren er godkendt til. Dette kaldes også for "frit valg" ordningen.³⁶

59. "Frit valg" på ældreområdet betyder, at kommunen har en forpligtelse til at skabe grundlag for borgerens valgfrihed af leverandør af personlig og praktisk hjælp. Kommunalbestyrelsen fastsætter serviceniveauet, og den kommunale myndighed fastsætter på den baggrund kvalitetskrav og evt. priskrav til leverandører af personlig og praktisk hjælp i kommunen.³⁷
60. Fripøleboliger blev etableret som en ny boligform ved vedtagelsen af friplejeboligloven i 2007. Fripøleboligloven giver private aktører adgang til at etablere og drive plejeboliger i konkurrence med de kommunale plejeboligtilbud, herunder til at levere de ydelser, som kommunalbestyrelsen er forpligtet til at levere efter servicelovens kapitel 16. Disse ydelser kan eksempelvis omfatte personlig hjælp og pleje efter servicelovens § 83, stk. 1.

4.3 Den omhandlede adfærd

61. Frederikssund Kommune betaler Attendo for de ydelser, som Attendo er godkendt til at levere efter serviceloven, og som borgere i Frederikssund Kommune ønsker at modtage, idet de ønsker at bo på Attendos friplejehjem, Lærkevej. Betalingen fra Frederikssund Kommune sker på baggrund af en afregningspris pr. plejedøgn for det antal beboere, som er visiteret til en plejebolig eller lignende boligform, og som har valgt at bo i en af friplejeboligerne på Lærkevej. Det er Frederikssund Kommune, som fastsætter afregningsprisen over for Attendo, jf. friplejeboliglovens § 32, stk. 2. Den fastsatte afregningspris har virkning over for friplejeboligleverandøren for ét år ad gangen, fra den 1. januar til 31. december.
62. Frederikssund Kommune fastsætter ikke en afregningspris over for de kommunale leverandører i Frederikssund Kommune. Kommunen fastsætter derimod et rammebudget for den kommunale leverandørs omkostninger, jf. afsnit 4.3.2.3 nedenfor. Kommunen fastsætter således alene en afregningspris over for friplejeboligleverandører.
63. Attendo fakturerer Frederikssund Kommune månedsvist bagudrettet for de ydelser, som Attendo leverer efter serviceloven til borgere, som er visiteret til en plejebolig eller lignende boligform af Frederikssund Kommune. Attendo bliver konkret afregnet for antallet af døgn, hvor Attendo leverer en service til en beboer (dvs. Attendo bliver afregnet pr. borger pr. plejedøgn). I tilfælde, hvor en beboer måtte være fraflyttet en bolig på Lærkevej og derfor ikke modtager serviceydelser, modtager Attendo ikke betaling fra Frederikssund Kommune.
64. Tilsvarende betaler andre kommuner end Frederikssund Kommune, som har visiteret deres borgere til en plejebolig eller lignende boligform, og som har valgt at bo i en friplejebolig på Lærkevej, Attendo for de ydelser, som Attendo leverer efter serviceloven. Faktureringen sker bagudrettet efter den afregningspris, som Frederikssund Kommune har fastsat.

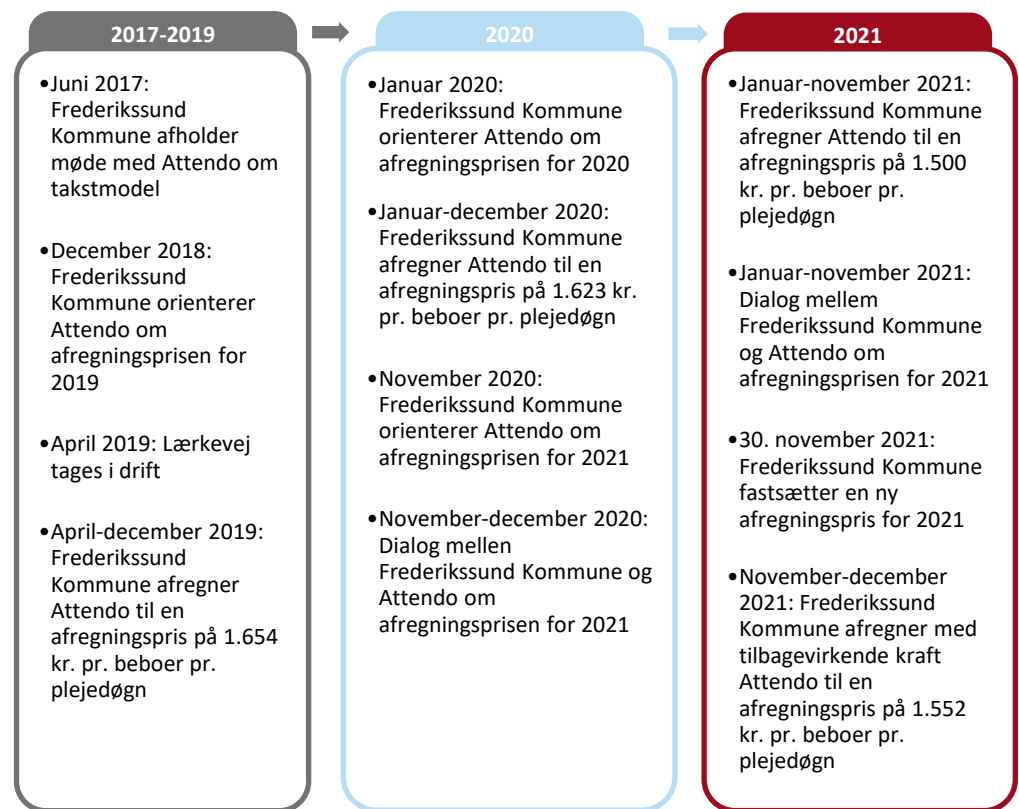
4.3.1 Forløb vedrørende afregningsprisen i perioden 2017-2023

65. Attendo og Frederikssund Kommune har i perioden 2017-2021 løbende været i dialog om afregningsprisen. En oversigt over det tidsmæssige forløb i drøftelserne fremgår af nedenstående Figur 4.1. Relevante dele af det tidsmæssige forløb vil blive uddybet i det følgende afsnit.

³⁶ <https://www.borger.dk/aeldre/Aeldre-og-bolig/Bolig-til-aeldre> [hentet den 22. marts 2024]

³⁷ Fritvalgsdatabasen, <https://fritvalgsdatabasen.dk/indhold?system=fritvalg&id=fritvalg.main&perspektiv=on> [hentet den 22. marts 2024]

Figur 4.1 Oversigt over forløb i perioden 2017-2021



Anm.: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens oversigt

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens figur er udarbejdet på baggrund af Bilag 1 og Bilag 5.

66. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen tidligere havde en aftale med Attendo om afregningsprisen, men at denne aftale ikke var gældende efter november 2021. Kommunen har oplyst, at denne aftale efter kommunens opfattelse blev indgået i 2017. Kommunen har videre oplyst over for styrelsen, at kommunen i perioden 2019-2020 har fastsat afregningsprisen over for Attendo med henvisning til denne aftale.³⁸ Processen har i denne forbindelse været således, at Attendo i løbet af et kalenderår er blevet afregnet efter den afregningspris, som kommunen har orienteret Attendo om vil være gældende for det pågældende år.
67. I november 2020 orienterede Frederikssund Kommune Attendo om den afregningspris, som kommunen forventede at anvende i 2021. Attendo gjorde imidlertid kommunen opmærksom på, at Attendo ikke var enig i den udmeldte pris. Herefter fulgte en længere dialog mellem

³⁸ Bilag 8, side 8.

kommunen og Attendo, for at se, om parterne kunne nå til enighed om en ny beregningsmetode, som skulle træde i kraft for 2022.³⁹

68. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at drøftelserne blev afsluttet i oktober 2021, og at Attendo i den forbindelse meddelte kommunen, at Attendo ønskede en ensidigt fastsat afregningspris, jf. friplejeboligloven § 32, stk. 2.⁴⁰
69. Frederikssund Kommune fastsatte derfor den 30. november 2021 en ensidigt fastsat afregningspris, efter friplejeboliglovens § 32, stk. 2. Den ensidigt fastsatte afregningspris fik virkning med tilbagevirkende kraft for hele 2021 og blev fastsat til 1.552 kr. pr. beboer pr. plejedøgn.⁴¹ Der var tale om en genberegning af den oprindeligt beregnede afregningspris for 2021.⁴²
70. Frederikssund Kommune har efterfølgende præciseret over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at afregningsprisen, der blev fastsat af kommunen med virkning for 2021, fulgte og følger reglerne i afregningsbekendtgørelsen med dertil hørende vejledning (afregningsvejledningen).⁴³ Attendo har oplyst over for styrelsen, at den genbereggede afregningspris på 1.552 kr. pr. beboer pr. plejedøgn ikke er accepteret af Attendo, men at Attendo foreløbig har faktureret forskellen til kommunen mellem de afregnede 1.500 kr. pr. beboer pr. plejedøgn og de genbereggede 1.552 kr. pr. beboer pr. plejedøgn for 2021.⁴⁴
71. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen har fastsat afregningsprisen for 2023 til 1.860 kr. pr. beboer pr. plejedøgn.⁴⁵

4.3.2 Frederikssund Kommunes generelle praksis for fastsættelse af afregningspriser over for friplejeboligleverandører i perioden 2021 og frem

72. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen har fastsat afregningsprisen over for Attendo i henhold til friplejeboliglovens § 32, stk. 2, i for 2021 og fremefter. For afregningsprisen 2021 har kommunen således oplyst over for styrelsen, at afregningsprisen blev fastsat af kommunen pr. 30. november 2021 og med tilbagevirkende kraft for perioden januar-november 2021, samt med virkning fremadrettet for december 2021.⁴⁶ Det er dermed kommunalbestyrelsen i Frederikssund Kommune, der ensidigt har fastsat afregningsprisen for 2021.
73. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen beregner afregningsprisen for friplejeboligleverandøren på baggrund af den kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger, jf. afregningsbekendtgørelsens § 3, stk. 1.⁴⁷ Kommunen har videre oplyst over for styrelsen, at kommunen foretager denne beregning på baggrund af omkostningerne ved drift af det kommunale tilbud, Pedershavn.⁴⁸ Det er såle-

³⁹ Bilag 8, side 8.

⁴⁰ Bilag 8, side 8.

⁴¹ Bilag 4, side 4.

⁴² Bilag 8, side 9.

⁴³ Bilag 8, side 9.

⁴⁴ Bilag 1, side 8.

⁴⁵ Bilag 6, side 3.

⁴⁶ Bilag 8, side 9.

⁴⁷ Bilag 1, side 21.

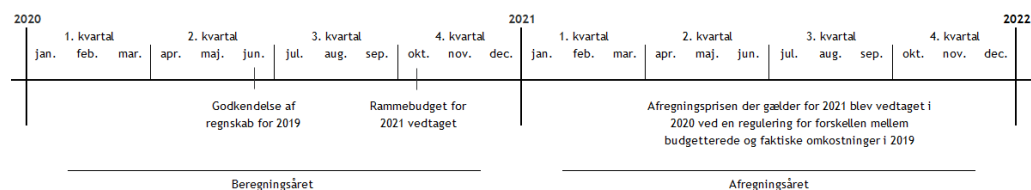
⁴⁸ Bilag 1, side 21.

des kommunens vurdering, at det tilsvarende kommunale tilbud, hvis gennemsnitlige langsigtede omkostninger, som kommunen skal tage udgangspunkt i, er Pedershave. Dette skyldes efter kommunens opfattelse, at:

"Peder[s]have Omsorgscenter er det eneste af de kommunale centre, der som Attendo Lærkevej betjener én matrikel, er opført efter 2010 og har et rimeligt sammenligneligt serviceareal."⁴⁹ [Styrelsens tilføjelse]

74. Frederikssund Kommune opgør resultatet for Pedershave for et givent år i juni måned det efterfølgende år. I oktober måned, samme år som kommunen opgør resultatet, foretager kommunen en opgørelse af Pedershaves budgetterede udgifter⁵⁰ for det kommende år, jf. gennemgangen i afsnit 4.3.2.3 nedenfor. På baggrund af resultat og budget for Pedershave foretager kommunen en opgørelse af Pedershaves gennemsnitlige langsigtede omkostninger i en omkostningsberegning, som medtager Pedershaves direkte og indirekte omkostninger. På baggrund af omkostningsberegningen beregner og fastsætter kommunen afregningsprisen over for friplejeboligleverandøren. Fastsættelse af afregningsprisen sker i oktober i året forud for det år, afregningsprisen har virkning.⁵¹
75. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet en tidslinje, som beskriver Frederikssund Kommunes praksis, jf. nedenstående **Figur 4.2**.

Figur 4.2 Fastsættelse af afregningsprisen for friplejeboliger



Anm.: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens visualisering af beregningsår og afregningsår

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens figur er udarbejdet på baggrund af Bilag 8.

⁴⁹ Bilag 9, side 16.

⁵⁰ I det følgende anvender Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen betegnelsen "omkostninger" for de udgifter, som Frederikssund Kommune har haft i 2021. Dette skyldes, at den foreliggende sag handler om Frederikssund Kommunes højere udgifter til løn- og vikarydelser, dvs. direkte omkostninger, som i udgangspunktet bliver forbrugt i samme år udgifterne er afholdt. Styrelsen anvender også betegnelsen omkostninger for kommunens forbrug i relation til indirekte omkostninger. Dette skyldes, at Frederikssund Kommune anvender en metode til opgørelse af indirekte omkostninger, som i vidt omfang afhænger af de direkte omkostninger. Begreberne "gennemsnitlige langsigtede omkostninger", "direkte omkostninger" og "indirekte omkostninger" vil blive omtalt i afsnit 5.2 nedenfor.

⁵¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil i det følgende betegne det år, som kommunen fastsætter afregningsprisen i, som "beregningsåret", det år, som afregningsprisen er gældende for, som "afregningsåret" og det år, som efterreguleringen af afregningsprisen får virkning i, som "efterreguleringsåret".

4.3.2.1 Frederikssund Kommunes beregning af direkte og indirekte omkostninger

76. Frederikssund Kommune medtager såvel direkte som indirekte omkostninger – konkret for Pedershave - når kommunen fastsætter afregningsprisen over for friplejeboligleverandøren for et givent afregningsår.
77. I Frederikssund Kommunes omkostningsberegninger omfatter *direkte omkostninger*, omkostninger til følgende poster:
- (i) Løn og vikarydelser, dvs. løn til interne og eksterne vikarer
 - (ii) Øvrig drift, herunder:
 - » Uddannelse;
 - » Beklædning og øvrige personaleudgifter;
 - » Kontorhold og telefoni;
 - » Møder, rejser, repræsentation; og
 - » IT, inventar og materiel.
 - (iii) Bygningsdrift og servicearealer, herunder
 - » El;
 - » Ejendomsskatter;
 - » Varme;
 - » Vand;
 - » Renovation;
 - » Rengøring, inkl. artikler;
 - » Udenoms arealer;
 - » Genoprettende vedligeholdelse; og
 - » Løbende vedligeholdelse.⁵²
78. I Frederikssund Kommunes omkostningsberegning omfatter de *indirekte omkostninger*, omkostninger til:
- » Fagforvaltning (Center for Voksenstøtte og Ældre) og central administration. Herunder indgår omkostninger til central ledelse, HR, politik og jura, regnskab og løn, budget og analyse, IT, forsikringer og barselsfond.
 - » Ejendoms- og kapitalomkostninger, herunder:
 - » Afskrivninger på servicearealer, og
 - » Forrentning af anlægskapital, servicearealer.⁵³
79. Frederikssund Kommune har videre oplyst, at kommunen beregner omkostningerne til indirekte omkostninger i form af omkostninger til *fagforvaltning og central administration* (ledelse, IT, løn og lign.) efter henholdsvis fagforvaltningens samlede driftsbudget (centrale ad-

⁵² Bilag 4, side 4.

⁵³ Bilag 4, side 4.

ministrationsomkostninger) og kommunens samlede driftsbudget (decentrale administrationsomkostninger).⁵⁴ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gengivet kommunens fremgangsmåde for beregning af indirekte omkostninger i form af fagforvaltning og central administration ved eksemplet i nedenstående Boks 4.1.

Boks 4.1
Eksempel på beregning af indirekte omkostninger i form af omkostninger til fagforvaltning og central administration⁵⁵

Eksempel på beregning af indirekte omkostninger i form af omkostninger til fagforvaltning og central administration:

- » Kommunen opgør budgetterede centrale og decentrale administrationsomkostninger.
- » De budgetterede centrale og decentrale administrationsomkostninger divideres efterfølgende med kommunens samlede driftsbudget for dermed at finde frem til en såkaldt "overhead-sats".
- » Overhead-satsen multipliceres efterfølgende med Pedershaves samlede direkte omkostninger for dermed at finde frem til Pedershaves indirekte omkostninger til fagforvaltning og central administration: (Direkte omkostninger til løn og vikarydelser + direkte omkostninger til øvrig drift + direkte omkostninger til bygningsdrift og servicearealer) x overhead-satsen på ca. 6 pct.⁵⁶

4.3.2.2 Frederikssund Kommunes beregning af forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger⁵⁷

80. Afregningsprisen, som Frederikssund Kommune anvender over for friplejeboligleverandører i kommunen, bliver fastsat på baggrund af en omkostningsberegning for Pedershave. Omkostningsberegningen består af Pedershaves budgetterede direkte og indirekte omkostninger i afregningsåret. Kommunen opgør herefter forskellen mellem Pedershave budgetterede og faktiske omkostninger to år forud for afregningsåret og medregner forskellen i omkostningsberegningen. Forskellen mellem Pedershaves budgetterede og faktiske omkostninger er udtryk for den efterregulering, som kommunen foretager af afregningsprisen, jf. nærmere herom i [4.3.2.6.1](#) nedenfor.
81. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gengivet Frederikssund Kommunes generelle fremgangsmåde for fastsættelse af afregningsprisen med udgangspunkt i et normalt afregningsår X ved eksemplet i nedenstående Boks 4.2.

⁵⁴ Bilag 6, side 3.

⁵⁵ Bilag 4, side 10.

⁵⁶ I såvel 2021 og 2023 udgjorde andelen 6,1 pct. I 2022 udgjorde andelen 5,9 pct. jf. Frederikssund Kommunes beregning af afregningsprisen for 2021, 2022 og 2023.

⁵⁷ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at Frederikssund Kommune i omkostningsberegningen for Pedershave anvender betegnelsen "overskud/underskud" for forskellen mellem Pedershaves budgetterede og faktiske omkostninger for et givent år. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil i det følgende anvende betegnelsen "forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger" for de tilfælde, hvor Frederikssund Kommune ellers har anvendt betegnelsen "overskud/underskud".

Boks 4.2
Eksempel på be-
regning af afreg-
ningspris⁵⁸

Beregning af afregningspris med virkning fra 1. januar i afregningsår X

- » Kommunen fastlægger de budgetterede, direkte omkostninger for afregningsåret.
- » Kommunen fastlægger de budgetterede, indirekte omkostninger for afregningsåret for fagforvaltning og central administration: (Direkte omkostninger til løn og vikarydelser + direkte omkostninger til øvrig drift + direkte omkostninger til bygningsdrift og servicearealer) x ca. 6 pct.
- » Kommunen fastlægger de budgetterede, indirekte omkostninger for afregningsåret for ejendoms- og kapitalomkostninger: (Afskrivninger i alt * antal kvadratmeter serviceareal / antal kvadratmeter plejeboliger Pedershave) + (Forretning i alt * antal kvadratmeter serviceareal / antal kvadratmeter plejeboliger Pedershave).
- » Kommunen fastlægger eventuelle følgeudgifter for afregningsåret, dvs. udgifter, som kommunen afholder, til trods for at kommunen har udliciteret opgaven til en ekstern leverandør.⁵⁹
- » Kommunen opgør forskellen mellem Pedershaves budgetterede direkte omkostninger og faktiske *direkte* omkostninger to år forud for afregningsåret. Kommunen opgør *ikke* forskellen mellem Pedershaves budgetterede *indirekte* omkostninger og faktiske *indirekte* omkostninger to år forud for afregningsåret. Disse forbliver således det samme. Forskellen mellem budgetterede direkte omkostninger og faktiske direkte omkostninger to år forud er udtryk for Frederikssund Kommunes efterregulering af afregningsprisen.
- » Kommunen opgør omkostning pr. plads. pr. dag' i afregningsåret: (budgetterede direkte omkostninger for afregningsåret + budgetterede indirekte omkostninger for afregningsåret + følgeudgifter for afregningsåret + forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger vedr. tidligere år) / antallet af pladser på Pedershave i afregningsåret / antal plejedøgn på et år (365 døgn)
- » Kommunen opgør 'omkostning pr. benyttet dag netto' i afregningsåret: omkostning pr. plads. pr. dag i afregningsåret /en af kommunen beregnet såkaldt "belægningsprocent" for afregningsåret.
- » Kommunen opgør 'omkostning pr. benyttet dag, brutto' i afregningsåret': omkostning pr. benyttet dag netto + tillæg vedr. moms og lønsumsafgift
- » Fripnejeboligleverandøren afregnes til omkostning pr. benyttet dag, brutto (også omtalt som "plejedøgn") i afregningsåret.

82. Frederikssund Kommune opgør, som nævnt ovenfor, en eventuel forskel mellem budgetterede og faktiske omkostninger to år forud for afregningsåret for direkte omkostninger, og denne forskel indgår i kommunens fastsættelse af afregningspris for afregningsåret.
83. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gengivet Frederikssund Kommunes generelle fremgangsmåde for opgørelse af forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger to år forud for afregningsåret X i forhold til et normalt afregningsår, jf. eksemplet i **Boks 4.3** nedenfor.

⁵⁸ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sammenfatning på baggrund af bilag 6.

⁵⁹ Frederikssund Kommune har på møde den 6. juni 2023 oplyst over for styrelsen, at kommunen ikke har haft nogen følgeudgifter i perioden 2021-2023, jf. bilag 8, side 16.

Boks 4.3
Eksempel på opgørelse af forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger to år forud for afregningsår⁶⁰

Opgørelse i afregningsår X af forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger to år forud for afregningsåret X:

- » Kommunen opgør for Pedershave forskellen mellem budgetterede omkostninger i rammebudget og faktiske omkostninger i regnskabet to år forud for afregningsåret på følgende poster: Personale, Materiale og aktiviteter, IT, inventar og materiel, Bygninger og Omkostningssteder (**direkte omkostninger**).
- » Kommunen opgør **forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger pr. plads på Pedershave** to år forud for afregningsåret på følgende måde: regnskabsresultat for Pedershave to år forud for afregningsåret divideret med antallet af pladser på Pedershave to år forud for afregningsåret.
- » Kommunen opgør dernæst **forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger pr. plads på Lærkevej** to år forud for afregningsåret på følgende måde: forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger pr. plads på Pedershave to år forud for afregningsåret multipliceret med antal pladser på Lærkevej to år forud for afregningsåret.
- » Kommunen indregner herefter forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger to år forud for afregningsåret i de samlede omkostninger pr. plads pr. dag i afregningsåret, som det er omtalt i [Boks 4.2](#) ovenfor.

4.3.2.3 Frederikssund Kommunes fastsættelse af rammebudgetter og regnskab

84. Frederikssund Kommune gør brug af såkaldte "rammebudgetter", når kommunen udarbejder budgetter for kommunens ansvarsområder, herunder plejeområdet, som plejehjem henhører under. Kommunen har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at brugen af rammebudgetter indebærer, at kommunen fastsætter et samlet budget for forskellige typer af omkostninger, hvorefter den enkelte leder – herunder lederen af Pedershave – selv kan disponere budgettet mellem de forskellige omkostningselementer.⁶¹
85. Det kommunale budget for Pedershave fastlægges for ét år ad gangen, fra den 1. januar til 31. december i et afregningsår. Kommunen godkender budgettet for det kommende kalenderår i oktober måned i året før afregningsåret.
86. Ved et kalenderårs afslutning opgør kommunalbestyrelsen i Frederikssund Kommune regnskabet for de kommunale plejehjem. Godkendelsen af regnskabet foretages i juni måned i det år, som følger efter afregningsåret, dvs., at godkendelse af regnskab for f.eks. 2021 sker i juni 2022.
87. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har sammenfattet og illustreret den overordnede proces for Frederikssund Kommunes fastlæggelse af rammebudgetter i nedenstående [Figur 4.3](#).

⁶⁰ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sammenfatning på baggrund af bilag 6.

⁶¹ Bilag 8, side 16.

Figur 4.3 Oversigt over den tidsmæssige fastlæggelse af rammebudget og godkendelse af regnskabet



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sammenfatning på baggrund af klage fra Attendo og oplysninger fra Frederikssund Kommune

4.3.2.4 Budgetopfølgninger

88. I løbet af et kalenderår/afregningsår foretager Frederikssund Kommune i alt tre politiske opfølgninger⁶² på rammebudgettet, som kommunen har godkendt for det pågældende afregningsår. Budgetopfølgningerne sker i henholdsvis marts, juni og september måned.⁶³ Ved budgetopfølgningerne efterser kommunen konkret, om de kommunale plejehjems omkostninger for den resterende del af afregningsåret er i overensstemmelse med de budgetterede omkostninger.
89. Ud over de politiske opfølgninger på rammebudgettet tilstræber kommunen at gøre månedlig status på ældreområdet.⁶⁴ Dette sker på administrativt niveau og i henhold til "Principper om økonomistyring for Frederikssund kommune".⁶⁵ Kommunen har fulgt denne praksis for henholdsvis politiske opfølgninger og månedlige opfølgninger i 2021.⁶⁶
90. Det overordnede formål med budgetopfølgningerne er at optimere den løbende økonomistyring på tværs af kommunen samt at sikre kvalificerede prognoser i forhold til årets resultat. Dette sker for at sikre, at der rettidigt kan igangsættes administrativt eller politisk initierede tiltag til genopretning i det omfang, det viser sig nødvendigt for at overholde rammebudgettet – herunder service- og anlægsramme.⁶⁷
91. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen i løbet af et afregningsår kan tilpasse budgettet. Det vil være nødvendigt at foretage en tilpasning af budgettet i tilfælde, hvor kommunen forventer, at de kommunale plejehjem vil have

⁶² "Principper for økonomistyring for Frederikssund kommune", side 4: "[...] det politiske niveau udgøres budgetopfølgningen som minimum af tre årlige budgetopfølgninger omfattende hele kommunens økonomi – altså drift, anlæg, tilskud og udligning, finansielle poster samt forsyningsvirksomheder. Efter behov kan det besluttes, at der på områder rapporteres yderligere til direktion eller til politisk niveau."

⁶³ Bilag 7, side 13.

⁶⁴ I marts, juni og september måned bliver månedsopfølgningerne dog erstattet af de kvartalsvis, politiske budgetopfølgninger, som er omtalt ovenfor. Frederikssund Kommune har herudover oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen ikke foretager månedsopfølgninger i januar og juli måned, og at dette skyldes årsskifte og ferie. For de øvrige måneder, dvs. februar, april-maj, august, oktober-december, har kommunen oplyst over for styrelsen, at månedsopfølgninger på ad hoc basis kan blive udeladt som følge af almindelig opgaveprioritering.

⁶⁵ "Principper om økonomistyring for Frederikssund kommune", side 4 (tilgængelig på kommunens hjemmeside)

⁶⁶ Bilag 8, side 10.

⁶⁷ "Principper for økonomistyring for Frederikssund kommune".

højere omkostninger i afregningsåret, end kommunen oprindeligt havde budgetteret med. Tilpasningen sker konkret ved, at kommunen tildeler ekstra midler til det kommunale plejehjem i det indeværende afregningsår, jf. nærmere i det følgende afsnit.

92. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at den fremadrettede tilpasning af rammebudgetterne i kommunen er baseret på prognoser for de kommunale plejehjems forventede forbrug ved årets udgang. Kommunen har uddybende her til forklaret, at prognoserne er baseret på det hidtidige forbrug i afregningsåret samt forventninger til forbrugsmønstret i den resterende del af afregningsåret. Prognoserne er således ifølge kommunen usikre i forhold til forventningerne til det *fremtidige* forbrug, som kan udvikle sig anderledes end forventet.

4.3.2.5 Tillægsbevillinger og øvrige tilførsler af midler

93. I kommunale bevillingsregler sonderer man mellem tre typer af bevillinger,⁶⁸ nemlig:
- » Anlægsbevillinger,
 - » Driftsbevillinger, og
 - » Tillægsbevillinger.
94. *Anlægsbevillinger* kan være ét- eller flerårige og gives til anlægsudgifter og -indtægter.⁶⁹
95. *Driftsbevillinger* er ét-årige og gives til driftsudgifter og -indtægter samt statsrefusioner, og driftsbevillinger afgives i forbindelse med kommunalbestyrelsens budgetvedtagelse.
96. *Tillægsbevillinger* er en mulighed for kommunalbestyrelsen i en kommune for at overføre beløb fra én drifts- eller anlægsbevilling til en anden drifts- eller anlægsbevilling eller et rådighedsbeløb.⁷⁰ Det følger således af lov om kommuners styrelse⁷¹ § 40, stk. 1-3, at:

”Årsbudgettet afgiver i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning. De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets vedtagelse har taget bevillingsmæssig stilling, jf. § 38, stk. 2, afgiver tillige den bindende regel for næste års kommunale forvaltning.

Stk. 2. Bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, må ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling. Dog kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsfor-skrift, om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt. Endvidere kan kommunalbestyrelsen be-myndige økonomiudvalget til at meddele tillægsbevillinger i tilfælde, hvor beløb fra en drifts- eller anlægsbevilling ønskes overført til en anden drifts- eller anlægsbevilling.

⁶⁸ Ved bevilling forstås en bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen i en given kommune til at afholde udgifter eller oppebære indtægter inden for de fastsatte økonomiske rammer, inden for den fastsatte periode og i overensstemmelse med de vilkår, som bevillingen er givet på.

⁶⁹ Bilag 1 til Cirkulære om budget- og regnskabssystem for kommuner nr. 9916 af 15. oktober 2019, kapitel 6.1 (“Bevillingstyper”).

⁷⁰ Bevillingstyper side 3.

⁷¹ Lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024 om kommunernes styrelse (“lov om kommuners styrelse”).

Stk. 3. Enhver tillægsbevilling skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes.
[Styrelsens understregning]

97. Det fremgår af citatet ovenfor, at en kommune som udgangspunkt kun kan iværksætte foranstaltninger, der medfører indtægter eller udgifter, hvis dette er bevilliget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet. Hvis der ikke er en sådan bevilling, fremgår det af citatet ovenfor, at kommunen som udgangspunkt først må iværksætte foranstaltningen, når kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling. Hvis en drifts- eller anlægsbevilling bliver over-skredet, kræver dette, at kommunalbestyrelsen forudgående har meddelt en (tillægs)bevilling, herunder via økonomiudvalget.
98. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen har mulighed for at tildele ekstra midler til det kommunale plejehjem på følgende to måder:
- » Omplacering af midler
 - » Tillægsbevilling
99. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen som udgangspunkt vil finansiere en eventuel budgetoverskridelse inden for eksisterende økonomiske rammer for det pågældende bevillingsniveau.⁷² Dette medfører, at kommunen først vil undersøge mulighederne for at overføre midler til det/de pågældende plejehjem fra ældreområdet. Hvis dette er muligt, vil kommunen foretage en såkaldt "omplacering". Ved "omplacering" forstås, at kommunen overfører midler til kommunens plejehjem fra en anden del af ældreområdet i kommunen. Kommunen har oplyst over for styrelsen, at kommunen kan foretage omplaceringer administrativt, dvs. uden politisk godkendelse. Dette skyldes, at en omplacering af midler ikke påvirker nettobudgettet – og dermed det samlede serviceniveau – på det pågældende bevillingsniveau.⁷³
100. Hvis det ikke er muligt at overføre midler fra en anden del af ældreområdet, har Frederikssund Kommune mulighed for at tildele ekstra midler til det kommunale plejehjem via en "tillægsbevilling". Ved "tillægsbevilling" forstås, at kommunen overfører midler til kommunens plejehjem fra et andet område i kommunen.⁷⁴ Kommunen har oplyst over for styrelsen, at kommunen i praksis ikke vil søge en tillægsbevilling, før kommunen har afsøgt muligheden for at foretage en omplacering inden for ældreområdet.⁷⁵
101. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at tilpasning af budgettet via meddelelse af tillægsbevillinger⁷⁶ sker ved politisk godkendelse. Denne godkendelse sker på baggrund af resultaterne fra budgetopfølgningerne i henholdsvis marts,

⁷² Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens forståelse, at begrebet "bevillingsniveau" knytter sig til detaljeringsgraden af den styring, som budgettets opdeling i bevillinger er udtryk for. Gennem sit valg af bevillingsniveau fastlægger kommunalbestyrelsen rækkevidden af den dispositionsfrihed, som er overladt bevillingshaveren i forvaltningen af det pågældende område på kommunalbestyrelsens vegne. Bevillingsniveauet vil være af betydning for bevillingshaverens muligheder for i løbet af budgetåret at foretage omplaceringer af budgetbeløb. Der kan f.eks. være tale om omplaceringer mellem omkostningssteder, grupperinger eller arter, jf. Bilag 1 til Cirkulære om budget- og regnskabssystem for kommuner nr. 9916 af 15. oktober 2019, kapitel 6.2 ("Bevillingsniveauer").

⁷³ Bilag 7, side 15.

⁷⁴ Frederikssund Kommune har oplyst videre, at såfremt en tillægsbevilling tildeles, medfører dette, at kommunen jævnfør budgetloven er nødsaget til at finde tilsvarende besparelser inden for et andet område i kommunen, dvs. foretages der en opskrivning på et område, skal der tilsvarende ske en nedskrivning andetsteds. Det kan f.eks. være på skoleområdet, jf. bilag 7, s. 15.

⁷⁵ Bilag 7, side 15.

⁷⁶ "Principper for økonomistyring for Frederikssund kommune", side 5.

juni og september måned.⁷⁷ Kommunen efterser således kvartalsvist, om de faktiske omkostninger fortsat forventes at stemme overens med de budgetterede omkostninger, der er fastlagt for afregningsåret. I tilfælde hvor kommunen ved én af de kvartalsvise budgetopfølgninger forventer, at den kommunale leverandørs omkostninger vil overstige de oprindeligt budgetterede omkostninger for afregningsåret, vil kommunen meddele det kommunale plejehjem en tillægsbevilling.

102. Frederikssund Kommune har videre oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at meddelelse af en tillægsbevilling ikke betyder, at det kommunale plejehjem får udbetalt ekstra midler. Når kommunen meddeler en tillægsbevilling, forøger kommunen de kommunale plejehjems godkendte rammebudgetter, hvorefter de kommunale plejehjem har mulighed for at øge forbruget i et afregningsår, hvis det skulle blive nødvendigt.⁷⁸ Kommunen har hertil oplyst, at når der er meddelt en tillægsbevilling, vil tillægsbevillingen indgå i et korrigeret budget, uanset om de kommunale plejehjem har brugt hele eller dele af de ekstra midler, eller dette ikke er tilfældet. Kommunen har oplyst, at forbruget af en tillægsbevilling først kan fastslås endeligt ved årets afslutning.⁷⁹ Styrelsen bemærker hertil, at når styrelsen i denne sag omtaler en tildeling af midler via en tillægsbevilling, henviser styrelsen generelt til, at det eller de kommunale plejehjem har haft mulighed for at gøre brug af ekstra midler.
103. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at hvis Pedershave har fået tildelt ekstra midler på baggrund af en budgetopfølgning i afregningsåret, vil kommunen ved en efterfølgende budgetopfølgning i samme afregningsår have mulighed for at konstatere, om der har været et forbrug af de ekstra midler, som blev tildelt ved den tidligere budgetopfølgning.⁸⁰
104. Frederikssund Kommune har yderligere oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at muligheden for at gøre brug af ekstra midler, enten i form af omplacering eller tillægsbevilling, ikke er ensbetydende med, at der sker en varig ændring i de gennemsnitlige langsigtede omkostninger,⁸¹ jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 4.3.2.6.

4.3.2.6 Frederikssund Kommunes praksis for justering af afregningspris over for friplejeboligleverandører

105. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen justerer afregningsprisen anvendt over for friplejeboligleverandøren, Attendo på følgende måder:
- » **Regulering**⁸², i tilfælde hvor kommunen skønner, at der er tale om en systematisk og vedvarende ændring af Pedershaves gennemsnitlige langsigtede omkostninger⁸³, og

⁷⁷ Bilag 7, side 15.

⁷⁸ Bilag 9, side 13.

⁷⁹ Bilag 8, side 10.

⁸⁰ Bilag 8, side 10.

⁸¹ Bilag 7, side 16.

⁸² Med "regulering" henviser styrelsen her konkret til en praksis, som Frederikssund Kommune har for justering af afregningsprisen. Der er dermed ikke tale om det brede begreb, som styrelsen i øvrigt anvender i denne sag, og som henviser til, at kommunen tilpasser vilkårene, som den kommunale leverandør og friplejeboligleverandører opererer og konkurrerer under, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

⁸³ Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen i dette tilfælde vil regulere de fremtidige rammebudgetter for Pedershave på baggrund af de vedvarende og systematiske ændringer, som kommunen skønner vil gøre sig gældende for Pedershaves gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Dette medfører en ændring af afregningsprisen for friplejeboligleverandøren - i den konkrete sag Attendo - for alle kommende år, dvs. fremadrettet, jf. bilag 8, side 7. Frederikssund Kommune har videre oplyst over for Konkurrence- og

» **Efterregulering**, i tilfælde hvor den kommunale leverandør, Pedershave i et afregningsår har fået tildelt ekstra midler til dækning af højere omkostninger sammenholdt med rammebudgettet.

106. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at styrelsen har valgt at afgrænse sagen til at angå, om Frederikssund Kommune har efterberegnet og efterreguleret afregningsprisen for 2021 i forbindelse med ændringer i kommunale direkte omkostninger til løn- og vikarydelser, samt indirekte omkostninger til fagforvaltning og central administration i overensstemmelse med reglerne i friplejeboliglovgivningen. Styrelsen vil derfor i nedenstående kun fokusere på at gennemgå kommunens praksis for justering af afregningsprisen i form af efterregulering.

4.3.2.6.1 Efterregulering

107. Frederikssund Kommune efterregulerer afregningsprisen over for friplejeboligleverandøren, Attendo i tilfælde, hvor det kommunale plejehjem, dvs. i den konkrete sag, Pedershave i et afregningsår har fået tildelt ekstra midler.⁸⁴ Kommunen foretager således en efterregulering, for den forskel, som kommunen konstaterer der er mellem det rammebudget, som kommunen har lagt for det kommunale plejehjem og de faktiske omkostninger, som det kommunale plejehjem har haft.
108. Frederikssund Kommune foretager kun efterreguleringen for det år, hvor de højere omkostninger er forekommet. Efterreguleringen af afregningsprisen anvendt over for friplejeboligleverandøren, Attendo får virkning med en forskydning på to år, fra det afregningsår, hvor det kommunale plejehjem har fået tildelt ekstra midler.⁸⁵ Hvis den kommunale leverandør, Pedershave eksempelvis har fået tildelt ekstra midler i 2021, som har medført højere omkostninger, end det kommunen oprindeligt havde budgetteret med for 2021, vil kommunen medregne de ekstra midler i afregningsprisen gældende for 2023.
109. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i nedenstående **Figur 4.4** udarbejdet en tidslinje til illustration af den tidsmæssige forskydning ved Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen.

Forbrugerstyrelsen, at kommunen vil regulere rammebudgettet for den kommunale leverandør, Pedershave, og dermed også afregningsprisen anvendt over for Attendo, med virkning for næstkommende år, hvis behovet for tildelte midler sker før august i afregningsåret. Hvis de højere omkostninger eksempelvis er forekommet i perioden januar-juli 2021, vil kommunen således foretage en varig regulering med virkning fra januar 2022. Hvis de højere omkostninger derimod eksempelvis er forekommet i perioden august-december 2021, vil kommunen foretage en varig regulering af afregningsprisen for de højere omkostninger, som kommunen skønner udgør en systematisk/vedvarende ændring i det kommunale plejehjems gennemsnitlige langsigtede omkostninger, med virkning fra januar 2023, jf. bilag 8, side 7.

⁸⁴ Bilag 8, s. 7.

⁸⁵ Bilag 8, s. 7.

Figur 4.4 Tidslinje af Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sammenfatning på baggrund af klage fra Attendo og oplysninger fra Frederikssund Kommune

110. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen efterregulerer afregningsprisen for direkte omkostninger til *løn- og vikarydelser*, hvis der sker ændringer i de forventede, direkte omkostninger i afregningsåret.⁸⁶
111. Frederikssund Kommune har videre oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen ikke efterregulerer afregningsprisen for indirekte omkostninger til *fagforvaltning og central administration*.^{87 88} Kommunen har oplyst, at et eventuelt større eller mindre forbrug på de direkte omkostningselementer ikke afstedkommer nogen større eller mindre omkostninger til administration.⁸⁹ Kommunen har forklaret over for styrelsen, at kommunen ikke efterregulerer omkostningerne til fagforvaltning og central administration. Dette skyldes, at kommunerne i hovedstadsregionen er blevet enige om, at efterregulering for afvigelser i omkostninger vedrørende overhead- og administration ikke bør ske fra år til år og ej heller beregnes særskilt fra år til år, jf. Rammeaftalen fra Kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden.^{90 91}
112. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gengivet Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen med et sammenfattende eksempel i nedenstående **Boks 4.4**.

Boks 4.4
Eksempel på håndtering af efterregulering⁹²

Frederikssund Kommunes håndtering af efterregulering af afregningspris

- » Frederikssund Kommune har i løbet af 2021 haft højere omkostninger i form af direkte omkostninger til løn- og vikarydelser, end hvad der var forudsat i rammebudgettet for 2021 for kommunens tilsvarende tilbud.

⁸⁶ Bilag 8, s. 7.

⁸⁷ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at der af bilag 7 fremgår betegnelsen overhead- og administrationsomkostninger. Det er styrelsens forståelse, at betegnelsen overhead- og administrationsomkostninger og betegnelsen fagforvaltning og central administration, som anvendes i Frederikssund Kommunes omkostningsberegning, dækker over de samme omkostninger, hvorfor styrelsen i det følgende vil anvende betegnelsen fagforvaltning og central administration for disse omkostninger.

⁸⁸ Omkostninger til fagforvaltning og central administration, opgøres og beregnes som en procentandel af kommunens samlede budget, jf. gennemgangen i afsnit 4.3.2.1 ovenfor.

⁸⁹ Bilag 7, s. 14.

⁹⁰ Rammeaftale 2021-2022 (<https://hovedstadenskommuner.dk/wp-content/uploads/2022/07/Rammeaftale-2021-2022.pdf>) [hentet den 22. marts 2024]

⁹¹ Bilag 7, side 14.

⁹² Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sammenfatning på baggrund af bilag 6. Styrelsens bemærker, at eksemplet er udtryk for en sammenfatning af Frederikssund Kommunes generelle praksis for efterregulering af afregningsprisen. Eksemplet har blot til formål at skabe et generelt overblik over forløbet for Frederikssund Kommunes efterregulering af afregningsprisen.

- » De højere omkostninger i form af direkte omkostninger til løn- og vikarydelser i 2021 bliver dækket af tillægsbevillinger i 2021, dvs. at der bliver meddelt tillægsbevillinger i 2021, og bevillingerne bliver også brugt i 2021.
- » I juni 2022 godkender Frederikssund Kommune regnskabet for 2021.
- » I oktober 2022 fastlægger Frederikssund Kommune rammebudgettet for 2023.
- » På baggrund af kommunens rammebudget for 2023 og højere omkostninger i form af direkte omkostninger til løn- og vikarydelser i 2021 for kommunens tilsvarende tilbud fastsætter Frederikssund Kommune afregningsprisen over for private friplejeboligleverandører med virkning fra den 1. januar 2023.
- » Afregningsprisen for 2023 bliver udbetalt månedsvist bagud til friplejeboligleverandørerne. Dvs., at kommunen som en del af efterreguleringen for afregningsprisen i 2021 godtgør friplejeboligleverandørerne for de højere omkostninger, som kommunen har haft i 2021, når kommunen afregner friplejeboligleverandørerne for leverede ydelser i 2023. Efterreguleringen for 2021 indarbejdes med andre ord i afregningsprisen for 2023. Denne praksis indebærer, at friplejeboligleverandørerne først ved udgangen af 2023 kan opgøre, om friplejeboligleverandørerne har modtaget en efterregulering for 2021, der svarer til de omkostninger, som kommunen havde i 2021 ved at levere tilsvarende tilbud.

113. Frederikssund Kommune har forklaret over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at den tidsmæssige forskydning på to år skyldes, at kommunen først er bekendt med eventuelle højere omkostninger for afregningsåret, når regnskabet for afregningsåret er endeligt godkendt.⁹³ Kommunen godkender regnskabet i juni måned det kalenderår, som følger efter afregningsåret, jf. gennemgangen i afsnit 4.3.2.3 ovenfor. Kommunen har oplyst over for styrelsen, at ændringen i kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger derfor først vil blive medtaget ved budgetfastlæggelsen i oktober måned, samme år regnskabet er godkendt. Efterreguleringen vil derfor først få virkning over for friplejeboligleverandøren ved starten af det følgende år (efterreguleringsåret).
114. Frederikssund Kommune har videre oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der ikke lovgivningsmæssigt eller på anden måde gælder krav om et godkendt regnskab, før end kommunen kan foretage efterregulering af afregningsprisen anvendt over for friplejeboligleverandører. Kommunen har oplyst, at regnskabsresultatet imidlertid ikke er endeligt, før det er godkendt, og tidligere efterregulering kan dermed afstedkomme et behov for en efterregulering af efterreguleringen.⁹⁴
115. Som et alternativ til Frederikssund Kommunes nuværende praksis for efterregulering, har Frederikssund Kommune oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det i praksis er muligt for kommunen at foretage udbetaling af et engangsbeløb til friplejeboligleverandøren i afregningsåret. Kommunen har dog oplyst hertil, at dette vil efterlade friplejeboligleverandøren uden kompensation for de plejedøgn, som benyttes af andre kommuner. Kommunen har videre oplyst, at en reguleringsmekanisme med efterbetaling endvidere vil betyde, at friplejeboligleverandøren vil skulle tilbagebetale beløb i tilfælde, hvor afregningsprisen har været for høj.⁹⁵

⁹³ Bilag 7, side 13.

⁹⁴ Bilag 9, side 23.

⁹⁵ Bilag 8, side 12.

116. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der i praksis kan ske over- eller underkompensation af leverandøren, såfremt leverandørens antal af betalte plejedøgn i året, hvor kommunen foretager efterregulering af afregningsprisen (efterreguleringsåret) afviger fra antallet af betalte plejedøgn i året to år forud (afregningsåret). Hvis den private leverandør har et højere antal betalte plejedøgn i afregningsåret end den private leverandør har i efterreguleringsåret, vil den private leverandør blive underkompenseret, hvis den kommunale leverandør har haft højere omkostninger end budgetteret. Hvis den private leverandør omvendt har et lavere antal betalte plejedøgn i afregningsåret, end den private leverandør har i efterreguleringsåret, vil den private leverandør blive overkompenseret, hvis den kommunale leverandør har haft højere omkostninger end budgetteret, jf. også gennemgangen i afsnit 4.3.4.⁹⁶
117. Frederikssund Kommune har endelig oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen ikke beregner renter fra afregningsåret til efterreguleringsåret af forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger, som kommunen efterregulerer for.⁹⁷ Styrelsen udleder på baggrund af kommunens efterregulering af afregningsprisen, at kommunen herudover ikke har justeret for inflation, da kommunen foretog efterregulering af afregningsprisen for 2021.⁹⁸
118. Sammenfattende medfører Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen, at Attendo først modtager efterreguleringen i 2023 for de højere omkostninger, som Pedershave havde i 2021.

4.3.3 Frederikssund Kommunes konkrete fastsættelse af afregningspris for 2021 og efterregulering af afregningspris for 2021

119. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil i det følgende afsnit gennemgå, hvordan Frederikssund Kommune konkret fastsatte rammebudgettet for Pedershave i 2021, foretog budgetopfølgninger i 2021, tildelte tillægsbevillinger i 2021, opgjorde Pedershaves resultat for 2021 og efterregulerede afregningsprisen i 2023.

4.3.3.1 Budget og afregningspris for 2021

120. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at Pedershave, ved omkostningsberegningen for 2021, opererede ud fra et genberegnet rammebudget for direkte og indirekte omkostninger ved drift af Pedershave i 2021. På opfordring fra Attendo genbereggede Frederikssund Kommune således i november 2021 afregningsprisen for hele 2021, jf. gennemgangen i ovenstående afsnit 4.3.1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har nedenfor i Boks 4.5 gengivet kommunens fremgangsmåde ved (gen)beregning af afregningsprisen for 2021, hvor kommunen således har gjort brug af de omtalte fremgangsmåder.

Boks 4.5 Konkret beregning af afregningspris 2021⁹⁹

Frederikssund Kommunes (gen)beregning af afregningspris 2021 i november 2021
Direkte omkostninger

⁹⁶ Bilag 9, side 11.

⁹⁷ Bilag 8, side 7.

⁹⁸ Bilag 6, side 3 og 6. Styrelsen bemærker hertil, at det ikke fremgår af efterreguleringen, at der er justeret for inflation. I perioden fra 2021 til 2023 var der generel inflation i samfundet.

⁹⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sammenfatning på baggrund af bilag 6. Styrelsens bemærker, at gengivelsen er udtryk for en sammenfatning af Frederikssund Kommunes konkrete praksis for beregning af afregningsprisen. Gengivelsen har til formål at skabe et overblik over forløbet for Frederikssund Kommunes beregning af afregningsprisen i 2021.

- » Løn- og vikarydelser, Lønbudget (inkl. budget til interne og eksterne vikarer): 40.370.819 kr.
- » Øvrig drift, herunder bl.a. beklædning og kontorhold: 1.109.279 kr.
- » Bygningsdrift, herunder bl.a. el, varme og vand: 776.205 kr.
- » **Indirekte omkostninger**
- » Fagforvaltning og central administration, herunder ledelse, IT, løn o.lign. (beregnes som omkostninger til løn og vikarydelser + omkostninger til øvrig drift + omkostninger til bygningsdrift, servicearealer multipliceret med procentsats for centrale og decentrale administrationsomkostninger, konkret beregnet til seks pct.): 2.553.409 kr.
- » Ejendoms- og kapitalomkostninger: 679.729 kr.
- » **Følgeudgifter: 0 kr.**
- » **Forskel mellem budgetterede og faktiske omkostninger for 2019: 592.237 kr.¹⁰⁰**
- » I alt: 46.081.678 kr.
- » Omkostning pr. plads pr. dag (46.081.678 kr. / 87 pladser på Pedershave i 2021/365) = 1.451 kr.
- » Beregnet belægningsprocent for Pedershave i 2021: 98 pct.
- » Omkostning pr. benyttet dag, netto: (1.451 kr./0,98) = 1.481 kr.
- » Tillæg vedr. moms og lønsumsafgift: 71 kr.
- » Omkostning pr. benyttet dag, brutto: (1.481 kr. + 71 kr.) = 1.552 kr.
- » Afregningspris: 1.552 kr.

121. Frederikssund Kommune fastsatte den konkrete afregningspris, som skulle anvendes over for Attendo i 2021, til 1.552 kr. pr. beboer pr. plejedøgn, jf. gengivelsen i Boks 4.5 ovenfor. Denne afregningspris blev fastsat af kommunen den 30. november 2021 med tilbagevirkende kraft for perioden januar-november 2021 og med virkning fremadrettet for december 2021, jf. gennemgangen i afsnit 4.3.1 ovenfor.
122. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at omkostningsberegningen for 2021 adskiller sig fra et normalt/gennemsnitsår, idet Frederikssund Kommune for 2021 foretog en genberegning af afregningsprisen med tilbagevirkende kraft. Til forskel fra et normalt/gennemsnitsår, hvor kommunen foretager omkostningsberegningen ved udgangen af året forud for afregningsåret og på baggrund af et budget for afregningsåret, foretog kommunen som følge af de konkrete omstændigheder (drøftelser med Attendo om afregningspris) en omkostningsbe-

¹⁰⁰ Kommunen beregner forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger som: Regnskabsresultat for Pedershave to år forud for afregningsåret divideret med antallet af pladser på Pedershave to år forud for afregningsåret, ganget med antallet af pladser på Pedershave for indeværende år. På den måde opgøres forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger for 2019 på antallet af pladser på Pedershave i 2021.

regning for 2021 den 30. november 2021. Kommunen foretog dermed omkostningsberegningen på et tidspunkt, hvor kommunen havde adgang til oplysninger om omkostninger i perioden fra januar 2021 til oktober 2021. Dette adskiller sig fra et normalt/gennemsnitsår.

4.3.3.2 Frederikssund Kommunes budgetopfølgninger og tildelte tillægsbevillinger for 2021

123. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gengivet Frederikssund Kommunes budget og det forventede resultat for omkostninger til eksterne vikarer og fast løn i 2021 i relation til Pedershave i nedenstående Tabel 4.1. Styrelsen har medtaget de tre årlige budgetopfølgninger, som blev foretaget i kommunen i 2021.

Tabel 4.1 Omkostninger til eksterne vikarer og fast løn på Pedershave i 2021

	31.3.2021		30.6.2021		30.9.2021	
	Budget	Resultat	Budget	Resultat	Budget	Resultat
Eksterne vikarer	3.250.000	0	3.250.000	-500.000	3.250.000	-1.900.000
Fast løn	39.778.761	-2.533.999	39.778.761	-2.279.728	42.678.761	-1.504.741
Total	43.028.761	-2.533.999	43.028.761	-2.779.728	45.928.761	-3.404.741

Note: Negativ værdi i tabellen angiver, at omkostninger på tidspunktet for budgetopfølgningen forventes at være større, end kommunen har budgetteret med.

Kilde: Handleplan vedrørende den økonomiske udfordring på de kommunale omsorgscentre i Frederikssund Kommune af 16. november 2021

Budgetopfølgning pr. den 31. marts 2021

124. På et møde den 4. maj 2021 blev Frederikssund Kommunes Velfærdsudvalg præsenteret for kommunens budgetopfølgning pr. den 31. marts 2021. Det følgende fremgår bl.a. af referat af Velfærdsudvalgs mødet for så vidt angår ældreområdet:

"Det samlede budget for Ældreområdet udgør 438,6 mio. kr. heraf 464,8 mio. kr. vedrørende serviceudgifter. I forhold til ældreområdets serviceudgifter forventes forbrug og budget at balancere i 2021. Det dækker imidlertid over, at forbruget fra første kvartal i 2021 kan indikere et samlet merforbrug på 4,8 mio. kr. fra en række af ældreområdets driftsenheder. Velfærdsudvalget vedtog 12. januar 2021 (sag 4) en handleplan, der har til formål at indhente besparelser, der er udmøntet på kommunens [omsorgscentre] og indenfor døgn-/sygeplejen. På den baggrund er forventningen, at budget og forbrug balancerer på ældreområdet i 2021. Arbejdet med at realisere de udmøntede besparelser følges tæt frem mod budgetopfølgningen 30/6 2021. [...]"

*"Det forventede merforbrug vedr. ældreområdets serviceudgifter giver ikke anledning til en tillægsbevilling, men følges tæt frem mod budgetopfølgningen 30/6 2021."*¹⁰¹
[Styrelsens understregning]

¹⁰¹ Referat af Velfærdsudvalget 2018-2021s møde den 04. maj 2021.

-
125. Frederikssund Kommune har i overensstemmelse med ovenstående citat oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen ikke meddelte en tillægsbevilling til dækning af de forventede højere omkostninger i perioden 1. januar 2021 til 31. december 2021. Årsagen var, at kommunen, på hele ældreområdet, søgte at imødegå det kommunale plejehjems forventede højere omkostninger ved en handleplan til etablering af balance på de kommunale plejehjem i 2021.¹⁰²

Budgetopfølgning pr. den 30. juni 2021

126. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at Pedershave ved budgetopfølgningen pr. 30 juni 2021 fik tildelt en tillægsbevilling på i alt 2,9 mio. kr., til dækning af Pedershaves forventede højere omkostninger i perioden 30. juni 2021 til 31. december 2021. Af denne tillægsbevilling udgjorde 1,1 mio. kr. estimerede covid-19 merudgifter på Pedershave. De resterende 1,8 mio. kr. af den meddelte tillægsbevilling udgjorde de forventede højere omkostninger til løn- og vikarydelser.¹⁰³ Budgetopfølgningen blev efterfølgende behandlet og godkendt af Byrådet i Frederikssund Kommune den 28. september 2021.¹⁰⁴ Meddelelsen af tillægsbevillingen ses også ved den korrektion, som kommunen har foretaget af Pedershaves budget fra 30. juni 2021 til 30. september 2021 fra 43.028.761 kr. til 45.928.761 kr., svarende til en forskel på 2,9 mio. kr., jf. Tabel 4.1 ovenfor. Kommunen har oplyst, at tillægsbevillingen på 2,9 mio. kr. blev indberettet i kommunens økonomisystem den 26. september 2021.

Budgetopfølgning pr. den 30. september 2021

127. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at Pedershave ved budgetopfølgningen pr. 30. september 2021 fik meddelt yderligere en tillægsbevilling på 3,5 mio. kr. til dækning af Pedershaves forventede højere omkostninger til løn- og vikarydelser i perioden 30. september 2021 til 31. december 2021. Budgetopfølgningen blev efterfølgende behandlet og godkendt af Byrådet i kommunen på møde den 30. november 2021.¹⁰⁵ Kommunen har oplyst, at tillægsbevillingen blev indberettet i kommunens økonomisystem den 24. november 2021.¹⁰⁶
128. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udleder af oplysningerne fra Frederikssund Kommune, at Pedershave i 2021 fik meddelt i alt 5,3 mio. kr. i tillægsbevillinger til dækning af forventede højere direkte omkostninger i 2021. Styrelsen udleder videre heraf, at minimum 5,3 mio. kr. ud af de samlede højere direkte omkostninger i 2021 havde betydning for afregningsprisen i 2021.
129. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen i perioden fra den 30. juni 2021 til den 31. december 2021 afholdt de højere omkostninger til løn- og vikarydelser via tillægsbevillingerne for 2021. Kommunen har endeligt oplyst over for styrelsen, at kommunen har forbrugt tillægsbevillingerne i 2021.¹⁰⁷
130. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har sammenfattet Frederikssund Kommunes forventede højere omkostninger og meddelte tillægsbevillinger for 2021 i relation til Pedershave i nedenstående Tabel 4.2.

¹⁰² Bilag 13, side 13.

¹⁰³ Bilag 9, side 25.

¹⁰⁴ Bilag 9, side 24.

¹⁰⁵ Bilag 9, side 24.

¹⁰⁶ Bilag 9, side 26.

¹⁰⁷ Bilag 8, side 5.

Tabel 4.2 **Oversigt over forventede højere omkostninger og meddelte tillægsbevillinger i relation til Pedershave i 2021**

	Budgetopfølgning pr. 31. marts 2021	Budgetopfølgning pr. 30. juni 2021	Budgetopfølgning pr. 30. september 2021
Forventede højere omkostninger for løn- og vikarydelser	2.533.999 kr.	2.279.728 kr.	3.404.741 kr.
Tillægsbevilling til dækning af forventede højere omkostninger for løn- og vikarydelser	-	2.900.000 kr.	3.500.000 kr.
Covid-19 merudgifter	-	- 1.100.000 kr.	-

Note: Forventninger ved budgetopfølgninger angiver kommunens status for hele budgetåret. Ved budgetopfølgningen pr. 31. marts 2021 angav kommunen således sine forventninger til hele budgetåret, inklusive den resterende del af budgetåret, og så fremdeles.

Anm.: Merudgifter til covid-19 på 1,1 mio. kr. skal trækkes fra den meddelte tillægsbevilling, eftersom Attendo havde en særskilt mulighed for refusion af udgifterne.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sammenfatning af forventede højere omkostninger og meddelte tillægsbevillinger i relation til Pedershave på baggrund af bilag 6.

131. Sammenfattende ses af ovenstående:

- » Frederikssund Kommune forventede ved **budgetopfølgningen af 31. marts 2021**, at Pedershave ville få højere omkostninger til løn- og vikarydelser på 2.533.999 kr. i perioden den 31. maj 2021 til 31. december 2021.
- » Pedershave fik ikke meddelt en tillægsbevilling til dækning af de forventede, højere omkostninger til løn- og vikarydelser, eftersom Frederikssund Kommune søgte at imødegå de forventede højere omkostninger ved en handleplan til etablering af balance på de kommunale plejehjem i 2021.
- » Frederikssund Kommune forventede ved **budgetopfølgningen af 30. juni 2021**, at Pedershave ville få højere omkostninger til løn- og vikarydelser på 2.279.728 kr. i perioden den 30. juni 2021 til 31. december 2021.
- » Pedershave fik meddelt en tillægsbevilling på 2,9 mio. kr. ved budgetopfølgningen af 30. juni 2021. Bevillingen skulle dække de forventede, højere omkostninger til løn- og vikarydelser. Dog er det kun 1,8 mio. kr., der er relevant for beregningen af afregningsprisen anvendt over for Attendo. Dette skyldes Attendos særskilte mulighed for refusion i forbindelse med Covid-19.¹⁰⁸
- » Tillægsbevillingen meddelt ved budgetopfølgningen af 30. juni 2021 blev indberettet i Frederikssund Kommunes økonomisystem den 26. september 2021.
- » Byrådet i Frederikssund Kommune godkendte den 28. september 2021 budgetopfølgningen af 30. juni 2021.

¹⁰⁸ Bilag 8, side 5.

-
- » Frederikssund Kommune forventede ved **budgetopfølgningen af 30. september 2021**, at Pedershave ville få højere omkostninger til løn- og vikarydelser på 3.404.741 kr. i perioden den 30. september 2021 til 31. december 2021.
 - » Pedershave fik ved budgetopfølgningen af 30. september 2021 tildelt en tillægsbevilling på 3,5 mio. kr. til dækning af de forventede højere omkostninger til løn- og vikarydelser.
 - » Tillægsbevillingen, som blev tildelt ved budgetopfølgningen af 30. september 2021, blev indberettet i Frederikssund Kommunes økonomisystem den 24. november 2021.
 - » Byrådet i Frederikssund Kommune godkendte budgetopfølgningen af 30. september 2021 den 30. november 2021.
132. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udleder sammenfattende heraf, at Frederikssund Kommune ikke tog højde for, at kommunen havde en forventning om, at Pedershave ville have højere *direkte omkostninger* i form af løn- og vikarydelser, da kommunen foretog en (gen)beregning af afregningsprisen i november 2021. Det er illustreret i **Boks 4.5**, at kommunen ikke tog højde for, at Pedershave, havde fået meddelt tillægsbevillinger ved henholdsvis budgetopfølgningen pr. 30. juni 2021 og 30. september 2021, på i alt 5,3 mio. kr. til dækning af de forventede omkostninger, da kommunen (gen)beregne afregningsprisen i november 2021. Til trods for at kommunen på tidspunktet for genberegningen af afregningsprisen for 2021 havde fået godkendt begge budgetopfølgninger, tog kommunen således udgangspunkt i det oprindelige rammebudget for 2021, da kommunen skulle (gen)beregne afregningsprisen den 30. november 2021.
133. Frederikssund Kommunes genberegning af afregningsprisen for 2021 viser videre, at kommunen ved udarbejdelsen af den genberegne afregningspris pr. november 2021 heller ikke tog højde for forventede højere *indirekte omkostninger*, som følge af forventede højere direkte omkostninger i 2021. I november 2021 opgjorde kommunen således, at Pedershave i 2021 ville have budgetterede indirekte omkostninger for 2.553.409 kr., jf. **Boks 4.5** ovenfor. Dette beløb blev opgjort som omkostninger til fagforvaltning og central administration (6 pct. af kommunens direkte omkostninger) samt afskrivninger på servicearealer og forrentning af anlægskapital. Resultatet for 2021 viser, at Pedershave fortsat i 2021 havde *indirekte* omkostninger for 2.553.409 kr.,¹⁰⁹ jf. **Boks 4.6** nedenfor. Dette til trods for, at Pedershave fik tildelt tillægsbevillinger på i alt 5,3 mio. kr. til dækning af forventede, højere direkte omkostninger, og at kommunen beregner (en del af de) indirekte omkostninger som en procentsats af de direkte omkostninger i relation til Pedershave.
134. Sammenfattende medfører ovenstående, at Frederikssund Kommune ved udarbejdelsen af den genberegne afregningspris pr. november 2021:
- » ikke indregnede de tillægsbevillinger som Pedershaves fik meddelt hhv. den 30. juni 2021 og 30. september 2021, og som blev godkendt af Byrådet hhv. 28 september 2021 og 30. november 2021, på i alt 5,3 mio. kr. til dækning af forventede højere direkte omkostninger, og
 - » ikke indregnede en forøgelse af indirekte omkostninger i relation til Pedershave, som følge af forventede højere *direkte* omkostninger, på i alt 5,3 mio. kr. Styrelsen omtaler indirekte omkostninger nedenfor.
135. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har som et eksempel foretaget en beregning af afregningsprisen i 2021. Styrelsens eksempel har til formål at illustrere, hvordan afregningsprisen

¹⁰⁹ Frederikssund Kommune havde i 2021 samlet udgifter for 49.808.447 kr. til løn og vikarydelser. Herfra fratrækkes udgifter for 2.498.992,98 kr. til centersygeplejersker (ydelse efter sundhedsloven), som falder udenfor de ydelser, som friplejeboligleverandører afregnes ud fra. Herfra trækkes yderligere udgifter for 1,1 mio. kr. til covid-19 merudgifter, som Attendo særskilt er blevet kompenseret for, hvorfor kommunens merudgifter til covid-19 ikke indgår som en del af omkostningsgrundlaget for fastsættelsen af afregningsprisen anvendt over for Attendo

for 2021 ville være blevet beregnet, hvis kommunen ved udarbejdelsen af den genberegne afregningspris i november 2021 havde taget højde for de yderligere 5,3 mio. kr., som Pedershave fik tildelt i form af tillægsbevillinger i 2021, jf. **Boks 4.6** nedenfor.

Boks 4.6
Eksempel på be-
regning af afreg-
ningspris 2021
hvis behov for til-
lægsbevillinger i
2021 var medta-
get¹¹⁰

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens eksempel på beregning af afregningspris 2021¹¹¹

Direkte omkostninger

» Løn- og vikarydelser, Lønbudget (inkl. budget til interne og eksterne vikarer):
 (40.370.819 + **5.300.000** kr., som kommunen konkret gav i tillægsbevillinger i 2021 og også anvendte fuldt ud i 2021) = **45.670.819 kr.**

» Øvrig drift, herunder bl.a. beklædning og kontorhold: 1.109.279 kr.

» Bygningsdrift, herunder bl.a. el, varme og vand: 776.205 kr.

» **Indirekte omkostninger**

» Fagforvaltning og central administration, herunder ledelse, IT, løn o.lign (omkostninger til løn og vikarydelser + omkostninger til øvrig drift + omkostninger til bygningsdrift, servicearealer multipliceret med procentsats for centrale og decentrale administrationsomkostninger, konkret 6 pct.) = **2.873.671 kr.**

» Ejendoms- og kapitalomkostninger: 679.729 kr.

» **Følgeudgifter: 0 kr.**

» **Forskel mellem budgetterede og faktiske omkostninger 2019¹¹²**: 592.237 kr.

» **I alt: 51.701.939 kr.**

» Omkostning pr. plads pr. dag - i alt (51.701.939 kr. / 87 pladser på Pedershave i 2021/365) = **1.628 kr.**

» Beregnet belægningsprocent for Pedershave i 2021: 98 pct.

» Omkostning pr. benyttet dag, netto: (1.628 kr./0,98) = **1.661 kr.**

» Tillæg vedr. moms og lønsumsafgift (Omkostning pr. benyttet dag, netto divideret med 0,954 fratrukket Omkostning pr. benyttet dag, netto) = **80 kr.**

» Omkostning pr. benyttet dag, brutto: (kr. 1.661 71 kr. + tillæg vedr. moms og lønsumsafgift) = **1.741 kr.**

¹¹⁰ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sammenfatning på baggrund af bilag 6. Styrelsen bemærker, at beregningen er udtryk for et eksempel og derfor ikke har til formål at fastsætte den konkrete pris, som Frederikssund Kommune skulle have afregnet Attendo til og dermed danne grundlag for et efterbetalingskrav. Eksemplet har blot til formål at belyse, hvorvidt Frederikssund Kommunes praksis har medført, at afregningsprisen anvendt over for Attendo har været fastsat for lavt.

¹¹¹ Beregningen er bekræftet ved Frederikssund Kommunes regnskab for 2021, jf. bilag 6, side 6.

¹¹² Kommunen beregner forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger som: Regnskabsresultat for Pedershave to år forud for afregningsåret divideret med antallet af pladser på Pedershave to år forud for afregningsåret, ganget med antallet af pladser på Pedershave for indeværende år. På den måde opgøres forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger for 2019, på antallet af pladser på Pedershave i 2021.

» Afregningspris = 1.741 kr.

136. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen regneeksempel illustrerer, at en ændring i omkostningerne i løbet af et afregningsår, i forhold til de omkostninger som Frederikssund Kommune har budgetteret med, vil have betydning for afregningsprisen i det konkrete afregningsår. Eksemplet illustrerer videre, at en ændring i de faktiske direkte omkostninger i afregningsåret efter kommunens beregningsmetode kan påvirke både opgørelsen af de direkte og de indirekte omkostninger samt opgørelsen af tillæg vedrørende moms og lønsumsafgift.¹¹³
137. Helt konkret havde Frederikssund Kommune i 2021 budgetteret med direkte omkostninger til løn- og vikarydelser for 40.370.819 kr. og indirekte omkostninger til fagforvaltning og central administration for 2.553.409 kr. Såfremt kommunen havde taget højde for forventede (højere) direkte omkostninger i 2021 i relation til Pedershave på 5,3 mio. kr. på tidspunktet for udarbejdelsen af den genberegnete afregningspris i november 2021, ville kommunen have haft direkte omkostninger for 45.670.819 kr.
138. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i denne sag ikke foretaget en vurdering af, om Frederikssund Kommunes metode til beregning af indirekte omkostninger i form af omkostninger til fagforvaltning og central administration er i overensstemmelse med friplejeboliglovgivningen. Såfremt kommunens metode imidlertid anvendes, jf. **Boks 4.1** ovenfor, og de indirekte omkostninger i form af omkostninger til fagforvaltning og central administration opgøres som en procentsats af de direkte omkostninger, vil en ændring af de direkte omkostninger på 5,3 mio. kr. imidlertid medføre, at kommunen havde indirekte omkostninger i form af omkostninger til fagforvaltning og central administration for 2.873.671 kr.
139. I 2021 beregnede Frederikssund Kommune afregningsprisen til 1.522 kr., hvorimod afregningsprisen i regneeksemplet ovenfor ville have været 1.741 kr., hvis kommunen havde taget højde for de yderligere direkte omkostninger på 5,3 mio. kr. Dette medfører ifølge eksemplet i ovenstående **Boks 4.6**, at Attendo løbende i 2021 ville have fået udbetalt 189 kr. mere pr. borger pr. plejedøgn, end Attendo reelt fik udbetalt i 2021, hvis kommunen havde taget højde for den del af de højere direkte omkostninger i 2021, som blev dækket af tillægsbevillinger, dvs. 5,3 mio. kr.

4.3.3.3 Pedershaves resultat for 2021

140. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har sammenholdt det rammebudget, som Frederikssund Kommune udarbejdede for Pedershave i forbindelse med genberegningen af afregningsprisen for 2021, med Pedershaves resultat for 2021, jf. nedenstående **Tabel 4.3**. Formålet er at give et samlet overblik over Pedershaves budgetterede og faktiske omkostninger for 2021, som har betydning for afregningsprisen i 2021 og den efterfølgende efterregulering af afregningsprisen i 2023.

¹¹³ Styrelsen bemærker, at beregningen er udtryk for et eksempel og derfor ikke har til formål at fastsætte den konkrete pris, som Frederikssund Kommune skulle have afregnet Attendo til og dermed danne grundlag for et efterbetalingskrav. Eksemplet har blot til formål at belyse, hvorvidt Frederikssund Kommunes praksis har medført, at afregningsprisen anvendt over for Attendo har været fastsat for lavt.

Tabel 4.3 Budgetterede og faktiske omkostninger i 2021

	Budget 2021 (DKK) – beregningsgrundlag 2021	Faktiske omkostninger 2021 (DKK) – regnskab 2021	Difference
Lønforbrug i alt (løn, interne og eksterne vikarer)	43.028.761	49.808.447	
- Centersygeplejersker (sundhedslov)	-2.657.942	-2.498.993	
- Covid-19 merudgifter	-	-1.100.000	
- Øvrige lønninger total	40.370.819	46.209.454	
o Eksterne vikarer	3.250.000	5.727.201	
o Interne lønninger	39.778.761	40.482.253	
- Lønforbrug i alt til omkostningsberegning	40.370.819 ¹¹⁴	46.209.454	- 5.838.635
Øvrig drift – i alt	1.109.279	963.152	146.127
Bygningsdrift – Servicearealer – i alt	776.205	758.102	18.103
Indirekte omkostninger			
Fagforvaltning og central administration	2.553.409	2.553.409	
Ejendoms- og kapitalomkostninger	679.729	679.729	
- Afskrivninger på servicearealer	770.813	770.813	
- Forrentning af anlægskapital - servicearealer	-91.084	-91.084	
- Indirekte omkostninger i alt	3.233.18	3.233.18	-

Note: Positive værdier i tabellen angiver omkostninger. Negative værdier i tabellen angiver besparelser.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sammenfatning af oplysninger i Omkostningsberegning Pedershave 2023, samt Omkostning pr. plejedøgn Pedershave 2021.

141. Frederikssund Kommune opgjorde ved genberegningen af afregningsprisen i november 2021, at Pedershaves budgetterede direkte omkostninger til løn- og vikarydelser i 2021 ville udgøre

¹¹⁴ Bilag 6.

40.370.819 kr. if. Tabel 4.3 ovenfor. Det fremgår dog af resultat for lønbudgettet i 2021, at Pedershave i alt havde omkostninger i 2021 til løn- og vikarydelser på 49.808.447 kr. Fra dette beløb er fratrukket omkostninger til centersygeplejesker på i alt 2.498.993 kr.¹¹⁵ og covid-19 merudgifter på i alt 1,1 mio. kr.¹¹⁶

142. Samlet medfører ovenstående, at Pedershave i perioden den 1. januar 2021 til 31. december 2021 har haft et lønforbrug på i alt 46.209.453,82 kr., hvilket svarer til højere direkte omkostninger på i alt 5.838.635 kr. til løn- og vikarydelser i 2021. Med fratæk af færre omkostninger til blandt andet ejendomsskatter, el og renovation i 2021 (direkte omkostninger), havde Pedershave samlet højere omkostninger for 2021 på i alt 5.674.405 kr.

4.3.3.4 Frederikssund Kommunes justering af afregningsprisen i 2023

143. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at afregningsprisen i 2023 konkret blev beregnet med efterregulering for højere omkostninger i 2021, som gengivet i Tabel 4.4 nedenfor.

Tabel 4.4 Frederikssund Kommunes beregning af afregningsprisen for 2023 med virkning fra 1. januar 2023

	Direkte omkostninger Budget 2023 (DKK)	Indirekte omkostninger Budget 2023(DKK)	Forskel mellem budgetterede og faktiske omkost- ninger vedr. tidli- gere år (2021)	I alt
Løn- og vikaromkost- ninger	45.295.350			
Øvrig drift	1.123.148			
Bygningsdrift – Ser- vicearealer	894.491			
Fagforvaltning og central administra- tion		2.887.005		
Ejendoms- og kapi- talomkostninger		1.068.318		
Forskel mellem bud- getterede og faktiske omkostninger (2021)			5.674.405	
Forskel mellem bud- getterede og faktiske			5.870.074 ¹¹⁷	

¹¹⁵ Med hensyn til de fratrukne omkostninger til centersygeplejesker har Frederikssund Kommune oplyst over for styrelsen, at disse omkostninger ikke indgår som en del af omkostningsgrundlaget for fastsættelsen af afregningsprisen, som blev anvendt over for Attendo. Frederikssund Kommune har oplyst, at dette skyldes, at omkostningerne til centersygeplejesker vedrører levering af ydelser efter sundhedsloven, jf., bilag 1, side 23.

¹¹⁶ Med hensyn til de fratrukne merudgifter til covid-19 har Frederikssund Kommune oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at Attendo særskilt er blevet kompenseret for merudgifter til covid-19. Af denne årsag indgår kommunens merudgifter til covid-19 ikke som en del af omkostningsgrundlaget for fastsættelsen af afregningsprisen anvendt over for Attendo, jf. bilag 1, side 22.

¹¹⁷ Beløbet på 5.870.074 kr. er udregnet på følgende måde: Resultat for 2021 på -5.674.405, divideret med antal pladser på Pedershave i 2021, som er 87 pladser, ganget med antallet af pladser på Pedershave i 2023, som er 90 pladser. Resultatet for 2021 omfatter højere omkostninger til løn- og vikarydelser på 5.838.635 kr., lavere omkostninger til øvrig drift på 146.127 kr. og lavere omkostninger til bygningsdrift – servicearealer på 18.103 kr.

omkostninger (2021) indregnet i afregningspris 2023				
Omkostninger i alt				57.138.386
Omkostning pr. plads pr. dag i alt				1.739
Belægningsprocent				98%
Omkostning pr. benyttet dag, netto				1.775
Tillæg vedr. moms og lønsumsafgift				86
Omkostning pr. benyttet dag, brutto				1.860

Note: Positive værdier i tabellen angiver omkostninger. Negative værdier i tabellen angiver besparelser

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sammenfatning af Omkostningsberegning Pedershave 2023. Styrelsens bemærker, at gengivelsen er udtryk for Frederikssund Kommunes konkrete beregning af afregningsprisen for 2023. Eksemplet har til formål at skabe et overblik over kommunens praksis for beregning af afregningsprisen konkret for 2023 og efterregulering af afregningsprisen konkret for 2021.

144. Frederikssund Kommunes beregning af afregningsprisen for 2023, illustreret ved Tabel 4.4 ovenfor, viser, at kommunen på baggrund af Pedershaves resultat for 2021 efterregulerede for i alt 5.870.074 kr. Afregningsprisen for 2023 er dermed blevet efterreguleret på baggrund af Pedershaves højere direkte omkostninger i 2021. På baggrund af ovenstående beregning fastsatte kommunen afregningsprisen for 2023 til 1.860 kr. pr. beboer. pr. plejedøgn.
145. Beregningen viser videre, at Frederikssund Kommune ikke har efterreguleret for højere indirekte omkostninger i form af omkostninger til fagforvaltning og central administration, som følge af højere direkte omkostninger i 2021. Kommunen har ved opgørelsen af Pedershaves resultat i 2021, jf. gennemgangen i afsnit 4.3.2.1, ikke taget højde for, at højere direkte omkostninger, efter kommunens egen beregningsmetode for opgørelse af indirekte omkostninger i form af omkostninger til fagforvaltning og central administration, ville medføre højere indirekte omkostninger i 2021. Hvis kommunen havde taget højde for en ændring i de indirekte omkostninger i form af omkostninger til fagforvaltning og central administration, ville den samlede forskel mellem Pedershaves budgetterede og faktiske direkte og indirekte omkostninger i 2021, have været på 6.045.693 kr. Dette svarer til en difference på 371.288 kr. i forhold til det faktisk opgjorte i 2021.¹¹⁸ Afregningsprisen ville dermed have været fastsat til 1.872 kr. pr. beboer pr. plejedøgn i 2023, svarende til en difference på 12 kr. pr. beboer pr. plejedøgn i forhold til den afregningspris, som kommunen fastsatte for 2023 (1.860 kr.).¹¹⁹

¹¹⁸ Bilag 11, fanen "Resultat 2021". Beløbet på 371.288 kr. er udregnet på følgende måde: Summen af resultat for løn- og vikarudgifter 2021 på 46.209.454 kr., resultat for øvrig drift 2021 på 963.152 kr., resultat for bygningsdrift - servicearealer 2021 på 758.102 kr., ganget med overheadsatsen på 6,1 pct.

¹¹⁹ Bilag 12, fanen "Omkostningsberegning"

4.3.4 Attendo Lærkevejs antal betalte plejedøgn

146. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har anmodet Attendo om at oplyse antallet af plejedøgn, som Attendo i perioden 2019-2023 har modtaget betaling for i relation til Lærkevej. Antallet af betalte plejedøgn er sammenfattet i [Tabel 4.5](#) nedenfor.

Tabel 4.5 **Oversigt over antal plejebetalte døgn**

	2019	2020	2021	2022	2023
Frederikssund Kommune	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Øvrige kommuner	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Total	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]

Note: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens oversigt er baseret på oplysninger modtaget fra Attendo

Anm.: Attendo Lærkevej blev først taget i drift den 1. april 2019. Rækken ud for Frederikssund Kommune angiver, at betaling er sket fra Frederikssund Kommune. Rækken ud fra Øvrige kommuner angiver, at betaling er sket fra øvrige kommuner, hvis beboere har boet på Attendo Lærkevej i perioden.

Kilde: Oplysninger modtaget fra Attendo den 27. februar 2024.

147. Antallet af betalte plejedøgn svinger over tid for Attendo, jf. [Tabel 4.5](#) ovenfor. Når bortses fra år 2019, hvor Attendo blev taget i drift, svinger antallet af betalte plejedøgn således fra samlet [xxx] i 2020 til [xxx] i 2022.
148. Sammenfattende modtog Attendo i 2021 betaling for i alt [xxx] plejedøgn, medens Attendo i 2023 modtog betaling for i alt [xxx] plejedøgn, svarende til et fald på i alt [xxx] plejedøgn, jf. ovenstående [Tabel 4.5](#). Der er dermed tale om et fald i antallet af plejedøgn, som Attendo modtog betaling for på ca. [10-20] pct.
149. Sammenholdes faldet i antal betalte plejedøgn på ca. [10-20] pct. med de ca. 5,8 mio. kr., som Frederikssund Kommune efterregulerede afregningsprisen med i 2023, svarer dette til, at Attendo ville have modtaget en efterregulering i 2023 på yderligere ca. [xxx] kr.¹²⁰, hvis kommunen havde taget hensyn til ændringen i antallet af betalte plejedøgn, som Attendo modtog betaling for, da kommunen foretog efterregulering af 2021-afregningsprisen.

4.3.5 Betydningen af Frederikssund Kommunes efterregulering af afregningsprisen for 2021

150. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udleder sammenfattende, at Frederikssund Kommunes efterregulering af afregningsprisen for 2021 har følgende implikationer:

¹²⁰ Beløbet på [xxx] kr. er udregnet på følgende måde: forskel mellem budgetterede og faktiske omkostninger (2021) på 5.870.074 kr. multipliceret med antal pladser på Attendo Lærkevej, som er 72 pladser, divideret med antallet af pladser på Pedershave, som er 90 pladser, divideret med faldet fra 2021 til 2023 i antallet af betalte plejedøgn på [10-20] pct.

- » Attendo havde ikke sikkerhed for i 2023 at få udbetalt midler svarende til de ekstra omkostninger, som Frederikssund Kommunes (den kommunale leverandørs) tilsvarende tilbud har haft to år forud idet:
 - » Attendo konkret modtog betaling for et lavere antal plejedøgn i 2023 end i 2021. Efter som Frederikssund Kommune først foretog efterregulering af afregningsprisen for 2021 i 2023, medfører dette, at Attendo i 2023 "kun" modtog efterregulering svarende til det – lavere – antal plejedøgn, som Attendo leverede i 2023. For de [xxx] plejedøgn, som svarer til differencen mellem antal leverede plejedøgn i 2021 og 2023, har Attendo således ikke modtaget en efterregulering af afregningsprisen.
- » Attendo fik ikke dækket sine eventuelle højere omkostninger løbende i 2021.
- » Attendo modtog efterregulering af de højere omkostninger i 12 dele som følge af, at Attendo afregner Frederikssund Kommune månedsvist bagud:
 - » I den foreliggende sag har Pedershave haft højere omkostninger til løn- og vikarydelser, hvilket er blevet dækket ved meddelelse af tillægsbevillinger på henholdsvis 1,8 mio. kr. meddelt ved budgetopfølgning pr. den 30. juni 2021 og 3,5 mio. kr. meddelt ved budgetopfølgning pr. 30. september 2021. Disse tillægsbevillinger blev forbrugt i perioden 30. juni 2021 til 31. december 2021. Attendo kunne således først fakturere kommunen for de samlede ekstra tildelte midler op til 24-30 måneder efter, at Frederikssund Kommune har afholdt omkostninger ud over rammebudgettet i 2021.

4.4 Høringsvar

151. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 19. december 2022 en meddelelse om betænkeligheder til Frederikssund Kommune. Frederikssund Kommune fremkom med sine bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder den 22. december 2022. Det fremgår af Frederikssund Kommunes bemærkninger, at:

"[...] Dog vil vi gerne kommentere på jeres overordnede betænkelighed [...] hvor der står, at Frederikssund Kommune generelt har en praksis for ikke at foretage efterberegning/justering af afregningspriser for friplejeboligydelser, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

Det mener vi ikke er korrekt, da Frederikssund Kommune har redegjort for en tydelig og klar praksis, der omfatter en årlig nyberegning og justering af afregningspriser inklusive regulering af afregningspriserne på baggrund af regnskabsresultatet i tidligere år.¹²¹

152. Den 27. januar 2023 afholdt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Frederikssund Kommune møde i forlængelse af styrelsens meddelelse om betænkeligheder. Frederikssund Kommune oplyste blandt andet ved denne lejlighed, at såfremt styrelsen afgjorde, at kommunens praksis burde ændres, ville kommunen ændre praksis i overensstemmelse hermed.¹²²
153. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte en klagepunktsmeddelelse i høring hos Frederikssund Kommune den 27. juni 2024. Frederikssund Kommune fremkom med sine bemærkninger hertil den 12. september 2024.
154. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har efterfølgende, den 25. oktober 2024, sendt klagepunktsmeddelelsen i fornyet høring hos Frederikssund Kommune. I klagepunktsmeddelelsen,

¹²¹ Bilag 7, side 9.

¹²² Bilag 7, side 17.

som blev sendt i høring hos Frederikssund Kommune den 25. oktober, har styrelsen indarbejdet Frederikssund Kommunes bemærkninger af 12. september 2024. Frederikssund Kommune fremkom med sine bemærkninger hertil den 15. november 2024.

155. Frederikssund Kommunes bemærkninger til klagepunktmeddelelsen af 12. september 2024 og 15. november 2024 fremgår af nedenstående afsnit og er endvidere indarbejdet i de relevante vurderingsafsnit nedenfor.
156. Frederikssund Kommune har primært haft bemærkninger i relation til følgende forhold:
- » Genberegning af indirekte omkostninger
 - » Ligestilling med kommunal leverandør
 - » Efterberegning og regulering af afregningspris
 - » Antal plejedøgn
 - » Forbehold for udeladte tal
 - » Påbud om efterbetaling
 - » Påbud om fremadrettet adfærd
157. Frederikssund Kommunes bemærkninger giver sammenfattende ikke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anledning til at ændre sin vurdering om, at Frederikssund Kommune ikke har foretaget en efterberegning og efterregulering af afregningsprisen for friplejeboligydelser for 2021 i overensstemmelse med reglerne i friplejeboliglovgivningen.
158. Frederikssund Kommunes bemærkninger giver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anledning til at foretage enkelte ændringer i styrelsens illustrative regneeksempler i afsnit 4.3.4 og 6.1.3.

4.4.1 AD) Genberegning af indirekte omkostninger

159. Frederikssund Kommune anfører i høringssvar af 12. september 2024:

"Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konkluderer i afsnit 277 på side 75, at kommunen har undervurderet de indirekte omkostninger i 2021.

Styrelsen baserer denne vurdering på de realiserede direkte omkostninger samt den oprindelige beregnede overheadsats på 6,1 pct. I afsnit 141 på side 43 har styrelsen beregnet, at de indirekte omkostninger ville have været 371.288 kr. højere, såfremt der var reguleret for de indirekte omkostninger.

Dette vurderer vi imidlertid ikke er korrekt, da en genberegning af de beregnede indirekte omkostninger bør baseres på den realiserede overheadsats. Den realiserede overheadprocent var i 2021 5,3 pct., hvorved de indirekte omkostninger ved en fuld genberegning faktisk har været marginalt overvurderet med 2.967 kr. [Styrelsens understregning]

160. Frederikssund Kommunes bemærkninger ovenfor samt styrelsens svar herpå, er indarbejdet i vurderingen, jf. afsnit 6.1.1.1 nedenfor.

4.4.2 AD) Ligestilling med kommunal leverandør

161. Frederikssund Kommune anfører i høringssvaret af 12. september 2024:

"Frederikssund Kommune er driftsherre for 258 kommunale plejeboliger, hvoraf ca. 30 pladser løbende er besat af eksterne borgere visiteret fra andre kommuner. Pladser be-

sat af eksterne borgere afregnes med visiterende kommune efter en omkostningsbaseret takst, som indeholder en regulering for eventuelle driftsmæssige over- eller underskud to år forud for afregningen. Som konsekvens heraf kompenseres kommunen to år efter et evt. underskud og tilsvarende tilbagebetales et evt. overskud også to år efter det regnskabsmæssige resultat er opgjort.

Med henblik på at sikre ligestilling mellem friplejeboligleverandøren og den kommunale leverandør har kommunen anvendt samme reguleringsprincip ved beregningen af afregningsprisen til friplejeboligleverandøren siden 2021.

Frederikssund Kommune bemærker, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens fortolkning indebærer, at friplejeboligleverandøren vil opleve regulering af taksten i indeværende år, mens kommunen, som er driftsherre for den kommunale leverandør, først kan efterregulere to år efter. I dette tilfælde synes der således ikke at være tale om ligestilling mellem friplejebolig-leverandøren og den kommunale leverandør.

Ligeledes vil en visiterende kommune opleve regulering i løbet af året for borgere placeret på friplejehjemmet, men to år efter for borgere placeret på en kommunal plads.¹²³

[Styrelsens understregning]

162. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at den foreliggende sag handler om de forpligtelser, som kommunen er underlagt i medfør af friplejeboliglovgivningen. Sagen angår ikke kommunens forpligtelser efter regler om mellemkommunal refusion. Kommunen har desuden oplyst over for styrelsen, at der ikke lovgivningsmæssigt eller på anden måde gælder et krav om et godkendt regnskab, før kommunen kan foretage en efterregulering af afregningsprisen, som bliver anvendt over for friplejeboligleverandøren, jf. gennemgangen i afsnit 6.1.2.5 nedenfor.
163. Det følger af reglerne i friplejeboliglovgivningen, at kommunalbestyrelsen skal sikre sig, at kommunale og private leverandører ligestilles, og at samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger medtages, når kommunalbestyrelsen beregner afregningsprisen. Det følger heraf, at kommunalbestyrelsen skal sikre sig, at friplejeboligleverandørerne løbende reguleres på samme måde som de kommunale leverandører reguleres, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
164. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ikke enig med Frederikssund Kommune i, at styrelsens fortolkning indebærer manglende ligestilling mellem friplejeboligleverandøren og den kommunale leverandør. Den kommunale leverandør er således det eller de pågældende kommunale plejehjem, som udgør det tilsvarende tilbud og ikke kommunen i sin helhed. Det kommunale plejehjem, som udgjorde det tilsvarende tilbud, har i 2021 haft mulighed for at afholde flere omkostninger, end hvad der var lagt til grund for den afregningspris, som den private leverandør blev afregnet for i 2021. Heri består efter styrelsens vurdering en manglende ligestilling mellem en privat leverandør og kommunal leverandør. Efter styrelsens videre vurdering skal kommunen i videst muligt omfang udligne denne manglende ligestilling for at efterleve friplejeboliglovgivningens regler om fastsættelse af afregningspriser.
165. Herudover bemærker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at Frederikssund Kommune har oplyst, at kommunen anvender en anden takst ved mellemkommunal refusion for kommunale plejepladser, som er besat af eksterne borgere visiteret fra andre kommuner. I 2021 blev disse pladser således afregnet til 1.920 kr., hvor Attendo A/S blev afregnet til 1.552 kr. Attendo har

¹²³ Bilag 14, side 3.

gjort gældende over for kommunen, at kommunen burde anvende den samme takst. Hertil har Frederikssund Kommune imidlertid oplyst, at *"En del af forklaringen på forskellen mellem de to takster skyldes forskellige beregningsforudsætninger, for eksempel at den mellemkommunale takst er beregnet på et gennemsnit af alle omsorgscentrenes omkostninger, mens taksten for At-endo alene er beregnet med udgangspunkt i Omsorgscenter Pedershaves omkostninger"*.¹²⁴

166. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker at der i Frederikssund Kommunes egen optik er tale om to forskellige metoder/regelsæt, som finder anvendelse ved beregning af taksten. Dette forhold understøtter, at der ikke er tale om manglende ligestilling, når det følger af Konkurrencerådets påbud, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at friplejeboligleverandører såvel indholdsmæssigt som tidsmæssigt løbende bliver reguleret på samme måde som den kommunale leverandør i Frederikssund Kommune, hvis det viser sig, at afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger, såfremt dette ikke allerede er sket.

4.4.3 AD) Efterberegning og regulering af afregningspris

167. Frederikssund Kommune gør sammenfattende gældende i høringssvar af 12. september 2024, at der ikke er klar hjemmel for at udstede påbud over for kommunen i den foreliggende sag, herunder som følge af, at den såkaldte afregningsvejledning hverken specificerer frekvens eller de nærmere betingelser for en løbende regulering af afregningsprisen, som følge af at styrelsen henviser til en formålsfortolkning samt henvisning til øvrige retsområder, og som følge af et overladt skøn til kommunen. Frederikssund Kommune henviser også til, at forslag om ændring af friplejeboligloven understreger, at der ikke er klar hjemmel til at udstede påbud over for kommunen i den foreliggende sag.

168. Frederikssund Kommune anfører i høringssvar af 15. november 2024 videre:

"Frederikssund Kommune anerkender, at det nye fremsendte udkast til klagepunktsmeddelelse bidrager til en yderligere forståelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens fortolkning af lovgrundlaget.

Vi henholder vi os dog fortsat til, at vi anser lovgrundlaget for efterreguleringen, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretager sin fortolkning på baggrund af, som værende uklart. I den forbindelse henviser vi til kommunens høringssvar af 12. september 2024."

4.4.3.1 Afregningsvejledningen

169. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at der er en tilstrækkelig klar lovhjemmel til at fastslå, at en kommune skal sikre sig, at friplejeboligleverandørerne løbende reguleres på samme måde som de kommunale leverandører, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger, jf. afsnit 5.2 nedenfor.
170. Det følger af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal afklare eventuel fortolkningstvív via henvendelse til de relevante ressortmyndigheder. Styrelsen har på den baggrund rettet henvendelse til Social-, Bolig- og Ældreministeriet, som er ressortmyndighed på området, jf. afsnit 5.2 nedenfor. Social-, Bolig- og Ældreministeriet har oplyst, at forpligtelserne, som en kommunalbestyrelse er underlagt i medfør af afregningsvejledningen er hjemlet i en formålsfortolkning af friplejeboliglovgivningens regler, og styrelsen har derfor lagt ministeriets fortolkning til grund for sin vurdering. Social-, Bolig- og

¹²⁴ Bilag 5, side 6.

Ældreministeriets tilbagemelding understøtter, at der er tilstrækkelig klar lovhjemmel til at fastslå, at en kommune skal sikre sig, at friplejeboligleverandørerne løbende reguleres på samme måde som de kommunale leverandører, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

171. I relation til spørgsmålet om efterberegning bemærker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det følger af reglerne på friplejeboliglovens område, at afregningspriser skal fastsættes på baggrund af en beregning af kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at drive et tilsvarende tilbud. En kommune skal sikre sig, at den private leverandør løbende reguleres på samme måde, som kommunale leverandører reguleres i tilfælde af, at det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger. En logisk følge heraf er, at den løbende regulering sker på baggrund af en efterberegning. Hvis den løbende regulering ikke skete på baggrund af en efterberegning, vil det således underminere reglen om, at afregningspriser netop skal fastsættes på baggrund af en beregning.

4.4.3.2 Formålsfortolkning

172. Frederikssund Kommune har gjort gældende i høringssvar af 12. september 2024, at der ikke er klar hjemmel for at udstede påbud over for kommunen i den foreliggende sag, herunder som følge af, at styrelsen henviser til en formålsfortolkning i relation til, hvad der skal forstås ved "løbende på samme måde". Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i klagepunktsmeddelelsen, som er sendt i høring til Frederikssund Kommune den 27. juni 2024 taget udgangspunkt i en ordlydsfortolkning af reglerne i friplejeboliglovgivningen. Denne fortolkning har styrelsen efterfølgende sammenholdt med en formålsfortolkning af friplejeboliglovgivningen. Endelig har styrelsen foretaget en fortolkning af reglerne på nærliggende retsområder og sammenholdt denne fortolkning med udfaldet af styrelsens ordlyds- og formålsfortolkning af friplejeboliglovgivningen.
173. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker i den sammenhæng, at der efter styrelsens opfattelse grundlæggende ikke er en uoverensstemmelse mellem styrelsens ordlydsfortolkning, formålsfortolkning og fortolkning af regler på nærliggende retsområder. Styrelsen har i klagepunktsmeddelelsen fremhævet områder, hvor der er forskel på ordlyden af reglerne i friplejeboliglovgivningen og serviceloven, jf. afsnit 5.2 og 5.2.2.1 nedenfor. Styrelsen har anvendt servicelovens regler som et understøttende/indikerende element i styrelsens samlede fortolkning af, hvad der skal forstås ved "løbende" og "hvis det viser sig", jf. afsnit 5.2.2.1 og 5.2.2.3 nedenfor. Styrelsen er derfor ikke enig med Frederikssund Kommune i, at der i styrelsens udkast til afgørelse lægges afgørende vægt på lovbemærkningerne til servicelovens bestemmelser.

4.4.3.3 Skønsbeføjelser

174. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ikke uenig med Frederikssund Kommune i, at en kommune efter friplejeboliglovgivningens regler på visse områder er overladt et vist skøn. Styrelsen har i klagepunktsmeddelelsen netop foretaget en vurdering af, om Frederikssund Kommune har haft et skøn og i givet fald, hvad rækkevidden af dette skøn er. Styrelsen har vurderet, at kommunens praksis ligger uden for rækkevidden af skønnet. Styrelsen har ikke nærmere vurderet, hvornår kommunen skulle have foretaget efterreguleringen. Styrelsen er derfor ikke enig med Frederikssund Kommune i, at styrelsen i udkast til afgørelse har pålagt kommunen at udføre efterregulering på bestemte tidspunkter.

4.4.3.4 Forslag om ændring af friplejeboligloven

175. Frederikssund Kommune anfører i høringssvaret af 12. september 2024, at et forslag til ændring af lov om friplejeboliger og lov om almene boliger m.v., understøtter, at der indtil nu ikke har eksisteret et klart hjemmelsgrundlag for at kræve efterberegning og efterbetaling af
-

afregningspriserne. Forslaget er efterfølgende fremsat i Folketinget den 7. november 2024, og forslaget er blevet førstebehandlet den 21. november 2024.¹²⁵

176. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det omtalte lovforslag efter styrelsens forståelse indebærer, at der i friplejeboligloven indføres krav til de nærmere betingelser for, hvornår efterberegning af afregningsprisen skal ske, og ikke om der skal gælde et krav om efterberegning, hvis det viser sig, at afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger. I så tilfælde vil kommunalbestyrelsen være forpligtet til at sikre sig, at friplejeboligleverandørerne løbende reguleres på samme måde som de kommunale leverandører. Denne regulering må nødvendigvis indebære, at kommunalbestyrelsen foretager en efterberegning. Frederikssund Kommunes høringssvar ændrer på den baggrund ikke styrelsens vurdering i sagen.
177. I relation til spørgsmålet om efterbetaling er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen enig med Frederikssund Kommune i, at der ikke efter friplejeboliglovgivningen i dag gælder et efterbetalingskrav. Dette har styrelsen også fremhævet i klagepunktsmeddelelsen, som er sendt i høring hos Frederikssund Kommune den 27. juni 2024, jf. afsnit 5.2 nedenfor. Styrelsens bemærker dog i den forbindelse, at konkurrencelovens § 11 b indeholder hjemmel til at påbyde en kommune at efterbetale et beløb, der svarer til forskellen mellem den afregningspris, som myndigheden har anvendt, og den afregningspris, som myndigheden burde have anvendt, jf. konkurrencelovens § 11 b, stk. 2, nr. 3. Dette påbud er tidsmæssigt begrænset som følge af konkurrencelovens § 11 b, stk. 3. Det følger således af konkurrencelovens § 11 b, stk. 3, at påbud om efterbetaling ikke kan angå betalinger, som ligger mere end 1 år forud for den dag, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen påbegyndte en undersøgelse over for den pågældende offentlige myndighed.

4.4.4 AD) Antal betalte plejedøgn

178. Frederikssund Kommune anfører i høringssvaret af 12. september 2024:

"Frederikssund Kommune tager generelt forbehold for de oplyste antal betalte plejedøgn i tabel 4.5 på side 43. I særdeleshed synes de 22.543 døgn angivet betalt af Frederikssund Kommune i 2022 at være fejlbehæftet. Med en afregningspris på 1.563 kr. i 2022 svarer dette til en samlet afregning på godt 35 mio. kr., mens kommunens bogførte udgifter til køb af pladser hos friplejeboligleverandøren var lige godt 27 mio. kr.

I afsnit 145 på side 44, boks 6.2 på side 84 og afsnit 329 på side 85 opgør Styrelsen et beløb, som friplejeboligleverandøren ville have modtaget, såfremt der havde været samme antal betalte plejedøgn i 2023 som i 2021. Beløbet er holdt fortroligt for Frederikssund Kommune som følge af fortrolighed vedr. antal betalte plejedøgn, men det fremgår, at beløbet udregnes som det indregnede underskud for 2021 på 5.870.074 kr. multipliceret med det procentvise fald i antal betalte plejedøgn. Dette er dog ikke korrekt, idet underskuddet er opgjort for 90 plejepladser på Pedershave, mens der er 72 pladser hos friplejeboligleverandøren.

*Den korrekte metode til beregning heraf vil være ud fra det indregnede underskud for 2021 på 5.870.074 at beregne omkostningen per benyttet plads per dag på Pedershave og multiplicere dette med ændringen i antal betalte plejedøgn. Dette resulterer i en omkostning på 191 kr. per plejedøgn, hvilket ud fra, det til Frederikssund Kommune oplyste, maksimalt kan udgøre 1.003.896 kr. (191 kr. * 72 pladser * 365 døgn * 20% fald i*

¹²⁵ Bilag 14, side 4 og 5.

*antal betalte plejedøgn). Ud fra det oplyste udgør beløbet 105.623 kr. for borgere visiteret fra Frederikssund Kommune (191 kr. * 553 færre betalte plejedøgn).¹²⁶ [Styrelsens understregning]*

179. Frederikssund Kommunes bemærkninger ovenfor samt styrelsens svar herpå, er indarbejdet i vurderingen, jf. afsnit 6.1.3.1 nedenfor.

4.4.5 AD) Forbehold for udeladte tal

180. Frederikssund Kommune anfører i høringsvaret af 12. september 2024:

"Frederikssund Kommune tager forbehold for de oplysninger om antal af plejedøgn, der er blevet faktureret til andre kommuner, og som er blevet udeladt fra klagepunktsmeddelelsen."¹²⁷

181. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at de udeladte tal vedrører oplysninger om Attendo A/S' interne drifts- og forretningsforhold, og at der er tale om oplysninger, som skal undtages fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15 b, nr. 5. Styrelsen har truffet en afgørelse om aktindsigt over for Frederikssund Kommune i overensstemmelse hermed. Styrelsen har i forbindelse med høring over klagepunktsmeddelelsen erstattet oplysninger om det præcise procentuelle fald i antallet af plejedøgn med et interval på 10 pct. Styrelsen vurderer, at Frederikssund Kommune foruden de fortroligholdte oplysninger, og med oplysningen om procentuelt fald i antallet af plejedøgn i et spænd på 10 pct. kan varetage sine interesser i sagen.

4.4.6 AD) Påbud om efterbetaling

182. Frederikssund Kommune anfører i høringsvaret af 15. november 2024:

"Vi ønsker at gøre opmærksom på, at det af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens klagepunktsmeddelelse pkt. 20, iii, ikke klart fremgår, om Frederikssund Kommunes foretagne efterregulering i 2023 af afregningsprisen for 2021 skal fratrækkes ved beregning af en eventuel efterbetaling.

Såfremt den foretagne efterregulering ikke fratrækkes, vil Attendo A/S samlet set modtage en afregning for 2021, der er højere end en genberegnet afregningspris, dvs. ud over de gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

Frederikssund Kommune kender ikke det samlede, faktiske antal plejedøgn, der har været afholdt på Attendo A/S. Vi gør derfor opmærksom på, at det er en forudsætning for efterlevelse af et eventuelt krav om efterbetaling i Konkurrencerådets afgørelse, at Attendo A/S kan fremsende dokumenterede oplysninger til kommunen om det faktiske antal plejedøgn for den periode, der skal ske efterbetaling i forhold til."¹²⁸

183. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at reglerne om fastsættelse af afregningsprisen på frilejeboligområdet tilsigter ligestilling mellem kommunale og private leverandører. En efterberegning og en eventuel efterbetaling skal dermed hverken over- eller underkompensere den private leverandør. Det følger af styrelsens klagepunktsmeddelelse, at Frederikssund Kommune på baggrund af Pedershaves resultat for 2021 har efterreguleret afregningsprisen i

¹²⁶ Bilag 14, side 6.

¹²⁷ Bilag 14, side 6.

¹²⁸ Bilag 16, side 2.

2023 for i alt 5.870.074 kr., jf. afsnit 4.3.3.4 ovenfor. Dermed skal Frederikssund Kommunes foretagne efterregulering i 2023 af afregningsprisen for 2021 fratrækkes ved beregning af et eventuelt beløb til efterbetaling for 2021 afregningsprisen.

184. I relation til spørgsmålet om det samlede faktiske antal plejedøgn, som Attendo A/S har afholdt i 2021, bemærker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at Frederikssund Kommune har oplyst over for styrelsen, at Attendo fakturerer Frederikssund Kommune månedsvist bagudrettet for de ydelser, som Attendo leverer til Frederikssund Kommune. Tilsvarende betaler andre kommuner end Frederikssund Kommune Attendo for de ydelser, som Attendo leverer efter serviceloven. Faktureringen sker bagudrettet efter den afregningspris, som Frederikssund Kommune har fastsat.¹²⁹
185. Påbuddet til Frederikssund kommune i denne sag indebærer, at Frederikssund kommune skal foretage en efterbetaling til Attendo A/S for leverede plejedøgn i perioden 1. maj 2021 – 31. december 2021, hvis Frederikssund Kommunes genberegning af afregningsprisen for 2021 viser, at afregningsprisen for 2021 er fastsat for lavt. Efterbetalingen svarer til antal leverede plejedøgn i månederne maj – december 2021 (begge inklusive) ganget med differencen mellem den afregningspris, som Frederikssund Kommune har anvendt over for Attendo A/S i perioden maj 2021- december 2021 (begge inklusive) og den afregningspris, som Frederikssund Kommune som følge af principper fastslået af Konkurrencerådet i denne sag burde have anvendt over for Attendo A/S i perioden maj 2021- december 2021 (begge inklusive). Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i denne sag ikke foretaget en vurdering af kommunens beregning af belægningsprocent.
186. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det er muligt for Frederikssund Kommune at foretage en genberegning af afregningsprisen for 2021 i overensstemmelse med de principper, som Konkurrencerådet har fastslået i denne sag, uden at kommunen har kendskab til, hvor mange plejedøgn Attendo har afregnet til andre kommuner, som gør brug af pladser på Attendo Lærkevej. Styrelsen vurderer videre, at det i medfør af Frederikssund Kommunes genberegning af afregningsprisen for 2021 vil være muligt for Attendo A/S at fakturere Frederikssund Kommune for en eventuel difference mellem den afregningspris, som Frederikssund Kommune har anvendt over for Attendo A/S i perioden maj 2021- december 2021 (begge inklusive) og den afregningspris, som Frederikssund Kommune, som følge af principper fastslået af Konkurrencerådet i denne sag, burde have anvendt over for Attendo A/S i perioden maj 2021- december 2021 (begge inklusive). Dette betyder, at kommunen for at opfylde påbuddet i afgørelsen skal beregne beløbet, som udgør differencen mellem det beløb, som kommunen har betalt til Attendo for 2021, og det beløb, som kommunen burde have betalt til Attendo for 2021.
187. Tilsvarende er det styrelsens vurdering, at det er muligt for Attendo A/S at fakturere andre kommuner, som har visiteret deres borgere til en plejebolig m.m. for differencen mellem den afregningspris, som Frederikssund Kommune har anvendt over for Attendo A/S i perioden maj 2021- december 2021 (begge inklusive) og den afregningspris, som Frederikssund Kommune som følge af principper fastslået af Konkurrencerådet i denne sag burde have anvendt over for Attendo A/S i perioden maj 2021- december 2021 (begge inklusive).
188. Styrelsen er dermed ikke enig i, at det er nødvendigt for Frederikssund Kommune at få oplyst det samlede antal plejedøgn hos Attendo.

¹²⁹ Bilag 9, side 6.

4.4.7 AD) Påbud om fremadrettet adfærd

189. Frederikssund Kommune anfører i høringssvaret af 15. november 2024:

"Vi ønsker endvidere at gøre opmærksom på, at klagepunkt-meddelelsen efter kommunens opfattelse ikke giver tilstrækkelige anvisninger i forhold til, hvordan kommunen fremadrettet skal foretage beregningen."¹³⁰

190. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at påbuddet overfor Frederikssund Kommune er angivet tilstrækkelig præcist til, at kommunen kan foretage en genberegning i overensstemmelse med de principper, som følger af en afgørelse i sagen, og til at kommunen eventuelt efterfølgende kan foretage en efterbetaling samt fremadrettet kan agere i overensstemmelse med reglerne på friplejeboligområdet.
191. Frederikssund kommune har ikke nærmere angivet, hvilke forhold der er uklare for kommunen. På det foreliggende grundlag giver kommunens bemærkninger derfor ikke styrelsen anledning til at ændre sin vurdering i sagen.
192. Med henblik på at sikre, at kommunen har det bedst mulige grundlag for at kunne indrette sig på en bebyrdende afgørelse i den foreliggende sag, vil styrelsen tage kontakt til Frederikssund Kommune for at vejlede kommunen om Konkurrencerådets afgørelse.

¹³⁰ Bilag 16, side 2.

5. Retsgrundlag

5.1 Konkurrenceovens § 11 b

193. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kompetence til at undersøge, om en offentlig myndighed har fastsat afregningspriser for ydelser omfattet af frit valg i overensstemmelse med regler om frit valg, fastsat i anden lovgivning om frit valg, jf. konkurrenceovens § 11 b, stk. 1. Det fremgår af konkurrenceovens § 11 b, at:

”Stk. 1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan undersøge, hvorvidt en offentlig myndighed tilbyder private leverandører af ydelser omfattet af frit valg en afregningspris, der er fastsat i overensstemmelse med regler fastsat i anden lovgivning om frit valg, jf. stk. 5.

Stk. 2. Hvis den i stk. 1 nævnte afregningspris er lavere eller skønnes lavere end den pris, som den offentlige myndighed skulle have anvendt efter de pågældende regler for frit valg, kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udstede påbud til den offentlige myndighed om, at den offentlige myndighed skal

1) ophøre med at beregne og fastsætte afregningspriser, der er i strid med reglerne for frit valg,

2) anvende bestemte beregningsgrundlag, beregningsmetoder eller afregningspriser over for private leverandører af ydelser omfattet af frit valg og

3) efterbetale et beløb til private leverandører af ydelser omfattet af frit valg, der svarer til forskellen mellem den afregningspris, som myndigheden har anvendt, og den afregningspris, som myndigheden burde have anvendt, jf. nr. 1.

[...]

Stk. 5. Erhvervsministeren fastsætter efter forhandling med vedkommende minister regler om, hvilke ordninger om frit valg der er omfattet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kompetence.”

194. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kompetence til at undersøge offentlige myndigheders fastsættelse af afregningspriser for ydelser efter frit valg er begrænset til kun at omfatte visse ordninger om frit valg, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen enten har fået tildelt særskilt kompetence i anden lovgivning om frit valg eller er meddelt kompetencen efter forhandling mellem erhvervsministeren og pågældende ressortminister¹³¹ samt, hvor afregningsprisen egenhændigt bliver fastsat af den ansvarlige myndighed.

¹³¹ Med ”anden lovgivning” henvises til de ordninger om frit valg, som er omfattet af Konkurrencerådets kompetence efter konkurrenceovens § 11 b, jf. konkurrenceovens § 11 b, stk. 5. Fastlæggelse af, om en nuværende eller fremtidig fritvalgsordning skal høre under Konkurrencerådets kompetence efter § 11 b, skal ske efter forhandling med det ministerium, som er ansvarlig for den pågældende fritvalgsordning, jf. FT 2006-07, L 152 som fremsat, Tillæg A, side

195. Den offentlige myndighed, Frederikssund Kommune, har fastsat afregningsprisen over for den private leverandør, Attendo, for de ydelser, som Attendo leverer efter serviceloven, jf. gennemgangen i afsnit 4.3.1 ovenfor. Kommunen har for perioden 2021 og frem fastsat afregningsprisen egenhændigt i henhold til friplejeboliglovens § 32, stk. 2. Dette indebærer, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har hjemmel til at undersøge den offentlige myndigheds fastsættelse af afregningspriser for perioden 2021 og frem efter konkurrencelovens § 11 b, stk. 1, jf. afregningsbekendtgørelsens § 5.
196. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (Konkurrencerådet) har hjemmel i konkurrencelovens § 11 b, stk. 2, til at udstede påbud, hvis styrelsens undersøgelse af afregningspriserne efter konkurrencelovens § 11 b, stk. 1, viser, at den offentlige myndigheds afregningspriser er lavere eller skønnes at være lavere end den pris, som skulle have været anvendt efter de fritvalgsregler, som er relevante for den konkrete pris. Konkurrencerådets påbud kan omfatte, at den offentlige myndighed skal:
- » ophøre med at beregne og fastsætte afregningspriser, der er i strid med de relevante fritvalgsregler - i den foreliggende sag konkret reglerne i friplejeboliglovgivningen;
 - » anvende bestemte beregningsgrundlag, beregningsmetoder eller afregningspriser over for private leverandører af fritvalgsydelser – i den foreliggende sag konkret friplejeboligleverandører; og/eller
 - » skal efterbetale et beløb til private leverandører af fritvalgsydelser, der svarer til forskellen mellem den afregningspris, som myndigheden konkret har anvendt, og den afregningspris, som myndigheden konkret burde have anvendt.

197. Det følger af konkurrencelovens § 11 b, stk. 3, at:

”Medmindre andet fremgår af reglerne for den pågældende frit valgs ordning, kan påbud om efterbetaling ikke angå betalinger, som ligger mere end 1 år forud for den dag, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen påbegyndte en undersøgelse over for den pågældende offentlige myndighed”.¹³² [Styrelsens understregning]

198. Det følger af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b, at:

”Fristen regnes fra det tidspunkt, hvor Konkurrencestyrelsen indleder undersøgelse over for den pågældende offentlige myndighed. Derved forstås, at Konkurrencestyrelsen har rettet henvendelse til den offentlige myndighed og meddelt, at der indledes en undersøgelse af den offentlige myndigheds beregning og fastsættelse af afregningspriser.”¹³³

199. Det følger yderligere af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b, at:

”Anvendelse af en lavere afregningspris over for private leverandører indebærer, at den offentlige leverandør bliver stillet bedre i konkurrencen. Dette vil udgøre indirekte offentlig støtte til den offentlige leverandør. Med hjemmel i § 11 a har Konkurrencerådet mulighed for at gribe ind, når den offentlige myndighed på områder med fritvalg har fastsat for lave afregningspriser til leverandører. Den gældende § 11 a giver imidlertid

4981. Bestemmelsen i konkurrencelovens § 11 b, stk. 5, indebærer, at der på områder med fritvalgsordninger vil være en delt kompetence. Ressortministeriet vil regulere bestemmelser om prisfastsættelse og de konkrete regler for fritvalgsordningens udformning. Konkurrencerådet vil, enten i medfør af lovgivningen eller efter forhandling med vedkommende minister, være kompetent til at vurdere eventuelle klager angående prisfastsættelsen m.v., jf. FT 2006-07, L 152 som fremsat, Tillæg A, side 4981.

¹³² FT 2006-07, L 152 som fremsat, Tillæg A, side 4977.

¹³³ FT 2006-07, L 152 som fremsat, Tillæg A, side 4981.

alene Konkurrencerådet mulighed for at give påbud om, at den offentlige støtte skal ophøre og eventuelt tilbagebetales. Der er i dag ikke hjemmel til, at Konkurrencerådet kan fastsætte afregningspriser eller stille krav om efterbetaling til de leverandører, der har lidt et tab som følge af, at den offentlige myndighed har fastsat en for lav afregningspris.”¹³⁴ [Styrelsens understregning]

200. Det fremgår af ovenstående, at Konkurrencerådets hjemmel til at udstede påbud efter konkurrencelovens § 11 a på områder med frit valg er begrænset. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udleder af ovenstående, at formålet med indførelsen af konkurrencelovens § 11 b var at indføre en hjemmel, hvorefter Konkurrencerådet kan påbyde offentlige myndigheder blandt andet at fastsætte afregningspriser eller stille krav om efterbetaling på områder med frit valg. Hjemlen i konkurrencelovens § 11 b skal derfor læses i sammenhæng med hjemlen i konkurrencelovens § 11 a, hvorefter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler og til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales, under forudsætning af at støtten direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen, samt at støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering.
201. Såvel konkurrencelovens § 11 a som konkurrencelovens § 11 b omfatter tilfælde, hvor en offentlig myndighed har anvendt for lave afregningspriser på områder med frit valg. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på baggrund af ovennævnte, at praksis efter § 11 a kan indgå som et fortolkningsbidrag til vurderingen af, hvilke forpligtelser en offentlig myndighed er pålagt efter friplejeboliglovgivningen i relation til fastsættelse af afregningspriser over for friplejeboligleverandører. Dette vil navnlig være tilfældet, når kommunens forpligtelser skal vurderes i forhold til formålet med friplejeboliglovgivningen.

5.2 Kommunalbestyrelsens forpligtelser efter friplejeboliglovgivning

202. Formålet med friplejeboliglovgivningens regler om den kommunale fastsættelse af afregningspriser er at sikre sammenhæng mellem beliggenhedskommunens omkostnings- og serviceniveau og den pris, som friplejeboligleverandøren bliver afregnet til.¹³⁵ Det fremgår således af forarbejderne til friplejeboligloven, at:

”Da borgeren har ret til at vælge en friplejebolig, skal der fastsættes regler for, hvorledes afregningen skal fastlægges, hvis kommunalbestyrelsen og leverandøren ikke kan nå frem til en aftale. For at sikre sammenhæng mellem beliggenhedskommunens omkostnings- og serviceniveau og den pris, som friplejeboligleverandøren afregnes til, foreslås det i det nye § 32, stk. 2, at kommunalbestyrelsen i friplejeboligens beliggenhedskommune skal fastsætte afregningspriserne, hvis der ikke er indgået en aftale om pris. [...] Der vil blive fastsat regler om, at prisen skal beregnes af beliggenhedskommunen på baggrund af beliggenhedskommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud. Dette skal ske med udgangspunkt i Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning om omkostningskalkulationer. Det er afgørende for at skabe lige konkurrence mellem private leverandører og kommuner, at kommunerne medtager samtlige relevante omkostninger i beregningerne.”¹³⁶

¹³⁴ FT 2006-07, L 152 som fremsat, Tillæg A, side 4977.

¹³⁵ FT 2014-2015 (1. samling), L 139 som fremsat, tillæg A, side 30.

¹³⁶ FT 2014-2015 (1. samling), L 139 som fremsat, tillæg A, side 30.

203. Ældreministeren har med hjemmel i friplejeboliglovens § 32, stk. 3, udstedt afregningsbekendtgørelsen. Afregningsbekendtgørelsen finder anvendelse på de tilfælde, hvor en kommunalbestyrelse har fastsat afregningspriser over for en friplejeboligleverandør¹³⁷ med hjemmel i friplejeboliglovens § 32, stk. 1, jf. afregningsbekendtgørelsens § 2.
204. I den foreliggende sag har Frederikssund Kommune beregnet afregningsprisen på baggrund af Frederikssund Kommunes omkostninger ved drift af tilsvarende tilbud – konkret i denne sag Pedershøve. I det følgende tager styrelsens gennemgang af kravene i henhold til friplejeboliglovgivningen derfor udgangspunkt i de forpligtelser, der gælder for kommunalbestyrelsen i medfør af friplejeboliglovgivningen.
205. Det fremgår af afregningsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, at:

”Kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen beregner afregningsprisen, jf. § 1, på baggrund af beliggenhedskommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud [...]”

206. Det fremgår af afregningsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, at:

”Beregningerne skal foretages med udgangspunkt i Social- og Indenrigsministeriets vejledning om omkostningskalkulationer [vejledning om omkostningskalkulationer], jf. »Budget- og regnskabssystem for kommuner«, der er bilag til bekendtgørelsen om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. [...]” [Styrelsens indsætning]

207. Sundheds- og Ældreministeriet har udarbejdet en vejledning til afregningsbekendtgørelsen (afregningsvejledningen). Afregningsvejledningen beskriver de regler, som efter friplejeboliglovgivningen gælder for kommunalbestyrelser afregning af friplejeboligleverandører for ydelser efter serviceloven.

208. Afregningsvejledningen beskriver i pkt. 8.1.2, at der efter friplejeboliglovgivningens regler gælder følgende forpligtelser for kommunalbestyrelsen, når kommunalbestyrelsen skal opføre beregningsgrundlaget, der ligger til grund for beregningen af afregningsprisen over for friplejeboligleverandøren:

”I beregningen skal indgå de samlede gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der omfatter alle direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med opgavevaretagelsen.

Kommunalbestyrelsen skal sikre sig, at kommunale og private leverandører ligestilles, og at samtlig gennemsnitlige langsigtede omkostninger medtages. Det følger heraf, at kommunalbestyrelsen skal sikre sig, at friplejeboligleverandørerne løbende reguleres på samme måde som de kommunale leverandører reguleres, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger. [...]

Hvis en kommune har fået ekstra midler, f.eks. puljemidler, der anvendes til f.eks. bedre bemanding på alle kommunens plejehjem og plejeboliger, skal afholdte udgifter, der

¹³⁷ Dvs. modsætningsvist hvor der ikke er indgået en aftale mellem en kommunalbestyrelse og friplejeboligleverandør om afregningspriserne.

finansieres af denne ekstra bevilling, medregnes i kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der ligger til grund for beregning af afregningsprisen til friplejeboligleverandøren.” [Styrelsens understregning]

209. Social-, Bolig- og Ældreministeriet er ressortmyndighed på friplejeboliglovgivningens område. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derfor spurgt Social-, Bolig- og Ældreministeriet om et fortolkningsbidrag vedrørende hjemlen til forpligtelserne til at sikre ligestilling og løbende regulering på samme måde, som beskrevet i afregningsvejledningen.¹³⁸ Social-, Bolig- og Ældreministeriet har svaret følgende:

”Det følger af lovbemærkningerne, at det er afgørende for at skabe lige konkurrence mellem private leverandører og kommuner, at kommunerne medtager samtlige relevante omkostninger i beregningerne. Der henvises til Folketingstidende 2014-15, tillæg A, L 139 som fremsat.

Det er ministeriets vurdering, at det dermed følger af en formålsfortolkning af friplejeboliglovgivningens regler om den kommunale takstberegning, at kommunalbestyrelsen skal sikre sig, at friplejeboligleverandørerne løbende reguleres på samme måde, som de kommunale leverandører reguleres, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger – således som det også er beskrevet i vejledningens afsnit 8.1.2.”¹³⁹ [Styrelsens understregning]

210. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger på baggrund af ovenstående til grund, at afregningsvejledningens pkt. 8.1.2 beskriver en forpligtelse for en kommunalbestyrelse. Styrelsen lægger videre til grund, at denne forpligtelse er hjemlet i en formålsfortolkning af friplejeboliglovgivningens regler. På baggrund af svaret fra Social-, Bolig-, og Ældreministeriet vil styrelsen i det følgende omtale ”regulering løbende”, ”regulering på samme måde” og ”regulering hvis det viser sig” som en forpligtelse for kommunalbestyrelsen.
211. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har videre spurgt Social-, Bolig- og Ældreministeriet, hvordan forpligtelserne ”ligestille” og ”løbende” nærmere skal forstås. Hertil har Social-, Bolig- og Ældreministeriet oplyst følgende:

”Der er ikke i friplejeboliglovgivningen fastsat regler om efterberegning, justering og efterbetaling, ligesom lovbemærkningerne ikke beskriver, hvordan kommunalbestyrelsen skal sikre sig, at kommunale og private leverandører ligestilles, og at friplejeboligleverandørerne løbende reguleres på samme måde som de kommunale leverandører, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.”¹⁴⁰

¹³⁸ Det fremgår af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b, at der på områder med fritvalgsordninger vil være en delt kompetence. Ressortministeriet vil regulere bestemmelser om prisfastsættelse og de konkrete regler for fritvalgsordningens udformning. Konkurrencerådet vil, enten i medfør af lovgivningen eller efter forhandling med vedkommende minister, være kompetent til at vurdere eventuelle klager angående prisfastsættelsen m.v. Bestemmelsen i konkurrencelovens § 11 b giver Konkurrencerådet kompetence til at undersøge, om den afregningspris, som en offentlig myndighed tilbyder private leverandører af ydelser omfattet af frit valg, er fastsat i overensstemmelse med de pågældende regler for frit valg. Eventuel fortolkningstvivl om indholdet og anvendelsen af disse regler vil Konkurrencestyrelsen afklare via henvendelse til de relevante ressortmyndigheder, jf. FT 2006-2007, L 152 som fremsat, tillæg A, side 4981. Social-, Bolig og Ældreministeriet (tidligere Social- og Ældreministeriet) er ressortmyndighed på friplejeboliglovens område, hvorfor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har taget kontakt til dette ministerium om fortolkningen af reglerne.

¹³⁹ Bilag 11, side 4.

¹⁴⁰ Bilag 10, side 5.

212. Social-, Bolig- og Ældreministeriet har i svaret til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen videre oplyst, at:

"Der er ikke i vejledning eller lovens forarbejder fastsat nærmere om, hvad der skal forstås ved "ligestilles" og "løbende". I forhold til praksis på ældreområdet kan der henvises til servicelovens regler om afregning af fritvalgsleverandører efter servicelovens § 83."

¹⁴¹

213. Social-, Bolig- og Ældreministeriet har i svaret til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen yderligere gennemgået regler og praksis for afregning, efterberegning, justering og efterbetaling af fritvalgsleverandører af hjælp efter servicelovens § 83. Social-, Bolig- og Ældreministeriet har i den forbindelse oplyst følgende:

"Ministeriet vurderer, at kommunalbestyrelsen således ikke kan opfylde sin pligt [efter serviceloven] ved kun at foretage én årlig efterberegning, såfremt kommunen inden da er blevet bekendt med, at omkostningerne ikke længere stemmer overens med afregningsprisen." [Styrelsens indsætning]

214. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det ikke er muligt direkte at overføre de forpligtelser, som kommuner er underlagt i medfør af serviceloven på de forpligtelser, som kommuner er underlagt i medfør af friplejeboliglovgivningen, da der er tale om to forskellige retsområder. Henset til, at de to regelsæt har et lignende formål om at sikre en lige konkurrence mellem den private og kommunale leverandør, samt at begge regelsæt regulerer ydelser efter serviceloven, vurderer styrelsen dog, at retsområderne er relaterede. Styrelsen vurderer, at forpligtelser for afregning af fritvalgsleverandører efter serviceloven kan give en indikation på, hvordan forpligtelser efter friplejeboliglovgivningen for samme type af ydelser skal fortolkes. Styrelsen vil derfor i det følgende inddrage servicelovens regler som et fortolkningsbidrag til forståelsen af friplejeboliglovens regler om "løbende regulering på samme måde, hvis det viser sig".

215. Sammenfattende er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at styrelsen har hjemmel i konkurrencelovens § 11 b, stk. 1, til at undersøge, om kommunalbestyrelsen ved udarbejdelse af beregningsgrundlaget for afregningsprisen har:

- » Foretaget beregningerne med **udgangspunkt** i vejledning om omkostningskalkulationer;
- » Medtaget **samtlig**e gennemsnitlige langsigtede omkostninger, dvs. **alle** direkte og indirekte omkostninger forbundet med driften af tilsvarende tilbud;
- » Sikret **ligestilling** mellem friplejeboligleverandøren og den kommunale leverandør, herunder reguleret friplejeboligleverandøren **løbende** og **på samme måde** som de kommunale leverandører, hvis **det viser sig**, at afregningspriserne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der således omfatter alle direkte og indirekte omkostninger forbundet med opgavevaretagelsen;
- » Medregnet **afholdte udgifter**, der er **finansieret** af en ekstra bevilling, i kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger, hvis kommunen har fået tildelt **ekstra midler**.

¹⁴¹ Bilag 10, side 5.

5.2.1 Forpligtelse til at medtage samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende tilbud

216. Som nævnt ovenfor følger det af afregningsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, at kommunalbestyrelsen i en given kommune er forpligtet til at beregne afregningsprisen over for friplejeboligleverandører på baggrund af kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud.
217. I det følgende vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurdere, hvad der nærmere skal forstås ved henholdsvis "gennemsnitlige langsigtede omkostninger" og "tilsvarende kommunale tilbud".¹⁴²

5.2.1.1 Gennemsnitlige langsigtede omkostninger

218. En kommune er forpligtet til at tage udgangspunkt i vejledning om omkostningskalkulationer, når kommunen skal foretage en beregning af afregningspriser, som bliver anvendt over for en friplejeboligleverandør, jf. afregningsbekendtgørelsen § 3, stk. 3. Denne forpligtelse til at tage udgangspunkt i vejledning om omkostningskalkulationer følger også af forarbejderne til friplejeboligloven, jf. omtale i afsnit 5.2 ovenfor.
219. Det fremgår af afregningsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, at:

"Beregningerne skal foretages med udgangspunkt i Social- og Indenrigsministeriets vejledning om omkostningskalkulationer, jf. »Budget- og regnskabssystem for kommuner«, der er bilag til bekendtgørelsen om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. I beregningen skal indgå de samlede gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der omfatter følgende:

1) Alle de direkte omkostninger der er forbundet med opgavevaretagelsen, f.eks. løn, køb af materialer og tjenesteydelser, reparations- og vedligeholdelsesudgifter, husleje m.v.

2) Alle de indirekte omkostninger der er forbundet med opgavevaretagelsen, f.eks. lokale- og kontorudgifter, indirekte lønomkostninger, IT-udgifter, udgifter til ledelse, administration m.v., forsikringer, udviklingsomkostninger, beregnede tjenestemandspensioner, beregnede omkostninger til lovpligtige forsikringer, beregnede skadesomkostninger (selvforsikring), forrentning af driftskapital, forrentning og afskrivning af anlægskapital samt beregnede omkostninger for faciliteter i øvrigt, der er stillet til rådighed ved opgavevaretagelsen." [Styrelsens understregning]

Vejledning om omkostningskalkulationer

220. Det fremgår af vejledning om omkostningskalkulationer, at vejledningen:

"[...] har til hensigt – i tilknytning til de autoriserede regler for udarbejdelsen af kommunale budgetter og regnskaber – at tilvejebringe et generelt grundlag for kommunernes udarbejdelse af omkostningskalkulationer. Vejledningen er således udarbejdet

¹⁴² Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i denne sag ikke foretaget en konkret vurdering af, om Frederikssund Kommunes vurdering af, hvilke omsorgscentre i kommunen, der udgør tilsvarende kommunale tilbud, er i overensstemmelse med reglerne i friplejeboliglovgivningen.

med henblik på at bidrage med praktiske anvisninger til udarbejdelsen af omkostningskalkulationer, herunder i forbindelse med opgørelsen af omkostninger, jf. [...] samt i visse situationer reglerne om frit valg af personlig og praktisk hjælp m.v. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der er tale om en generel vejledning, der knytter sig til beregningen af omkostninger. For særlige krav om regnskabsmæssige redegørelser, efterkalkulationer m.v. i forbindelse med lovpligtige omkostningskalkulationer henvises til den specifikke lovgivning herom.¹⁴³ [Styrelsens understregning]

221. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udleder af ovennævnte, at kommunalbestyrelsen i Frederikssund Kommune i medfør af afregningsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, har en forpligtelse til at foretage beregninger af afregningspriser over for friplejeboligleverandører med udgangspunkt i vejledning om omkostningskalkulationer, medmindre det følger af friplejeboliglovgivningen, at kommunen skal efterleve særlige krav om regnskabsmæssige redegørelser, efterkalkulationer mv.
222. Det fremgår af vejledning om omkostningskalkulationer, at vejledningen bygger på princippet om opgørelse af de langsigtede gennemsnitsomkostninger.¹⁴⁴ Vejledning om omkostningskalkulationer beskriver, at kommunalbestyrelsen i den pågældende kommune skal:
- » afgrænse hvilken aktivitet,¹⁴⁵ omkostningerne ønskes opgjort for, inden kommunen påbegynder sin omkostningskalkulation;¹⁴⁶ samt
 - » medregne samtlige omkostninger, herunder til såvel variable som faste omkostninger forbundet med produktionen af de kommunale ydelser, der indgår i kommunens kalkulation af omkostninger.¹⁴⁷
223. Vejledning om omkostningskalkulationer sondrer mellem hhv. udgifter og omkostninger:
- » *Udgifter* vedrører typisk lønninger, køb af varer og tjenester m.v., der i det enkelte år optræder i budgettet/regnskabet. Udgifterne kan dække over køb af ydelser og produkter, der forbruges fuldt ud i det enkelte år. Udgifterne kan imidlertid også dække køb af ydelser og produkter, der bruges over en årrække, eksempelvis bygninger og maskiner. Udgifterne kan således svinge fra år til år og vil ikke nødvendigvis afspejle det enkelte års egentlige ressourceforbrug ved tilvejebringelsen af kommunale ydelser. Med andre ord svarer udgifterne til periodens anskaffelser af ressourcer.¹⁴⁸
 - »
 - » *Omkostninger* afspejler derimod værdien af de ressourcer, der forbruges under produktionen af kommunale ydelser. Omkostningerne i en given periode er således ikke nødvendigvis sammenfaldende med de udgifter, der er knyttet til den tilsvarende periode. Omkostningskalkulationen for et givent produkt foretages på baggrund af de omkostninger, der er forbundet med ressourceforbruget ved produktionen af ydelsen.¹⁴⁹

¹⁴³ Vejledning om omkostningskalkulationer, side 9.3.1.

¹⁴⁴ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.1.

¹⁴⁵ Som ses af ovenstående citat fra vejledning om omkostningskalkulationer, er vejledning om omkostningskalkulationer en generel vejledning. Såfremt der fremgår særlige krav om regnskabsmæssige redegørelser, efterkalkulationer m.v. i forbindelse med lovpligtige omkostningskalkulationer henvises til den specifikke lovgivning herom. Med hensyn til anvendelsen af benævnelsen "aktivitet" i vejledning om omkostningskalkulationer, er det styrelsen vurdering, at benævnelsen "aktivitet" er tilsvarende benævnelsen "ydelse", som fremgår af friplejeboligloven og dertilhørende bekendtgørelser og vejledninger.

¹⁴⁶ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.2.

¹⁴⁷ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.1.

¹⁴⁸ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.3.

¹⁴⁹ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.3.

224. Vejledning om omkostningskalkulationer beskriver, at kommunalbestyrelsen i den pågældende kommune skal medregne alle *omkostninger* for den nærmere afgrænsede aktivitet i omkostningskalkulen. En række omkostninger kan umiddelbart henføres til produktionen af den pågældende aktivitet – f.eks. omkostninger til løn, materialer m.v. Der kan imidlertid være behov for at indregne omkostninger, der ikke direkte knytter sig til produktionen af den pågældende aktivitet. Det kan være omkostninger, der i budgettet er opført under kommunens centralforvaltning – f.eks. til lønadministration – samt omkostninger til forrentning og afskrivning af kapital. Derudover kan der – afhængig af afgrænsning og formål med omkostningskalkulationen – være behov for at opgøre eventuelle følgeomkostninger forbundet med en aktivitet. Omkostninger, der er forbundet med en given ydelse¹⁵⁰, kan som udgangspunkt opdeles i følgende to kategorier, direkte og indirekte omkostninger, jf. gennemgang nedenfor.¹⁵¹
225. I det følgende vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemgå, hvad der nærmere skal forstås ved "direkte omkostninger" og "indirekte omkostninger".¹⁵²

Direkte omkostninger

226. Direkte omkostninger er karakteriseret ved, at omkostningerne kan relateres direkte til en aktivitet. De direkte omkostninger er også typisk karakteriseret ved, at der er et tidsmæssigt sammenfald mellem de udgifter, der direkte kan henføres til aktiviteten, og den tilsvarende omkostning. Dette gælder typisk for f.eks. omkostninger til løn og tjenesteydelser, hvor ressourcen som oftest bliver forbrugt på det tidspunkt, hvor udgiften bliver afholdt. Nogle anskaffelser bliver imidlertid ikke altid forbrugt på samme tid, som udgiften til anskaffelserne bliver afholdt. Derfor fremgår omkostninger til sådanne anskaffelser ikke af årets budget. Dette kan f.eks. være tilfældet ved køb af materialer, der bliver lagt på lager. Det er i medfør af vejledning om omkostningskalkulationer afgørende, at det alene er omkostninger til de forbrugte ressourcer, der indgår direkte i produktionen, der bliver indregnet som en direkte omkostning.¹⁵³
227. Eksempler på direkte omkostninger er:¹⁵⁴
- » løn (samtlige lønandele, herunder pensionsbidrag og feriepenge)
 - » overarbejde/merarbejde
 - » tjenesterejser og befordring
 - » køb af materialer og specielt anskaffet apparatur (apparatur der forbruges over mere end ét år og som overstiger bagatelgrænsen på 100.000 kr. eller den af kommunen fastsatte bagatelgrænse i intervallet 50.000 - 100.000 kr., jf. kapitel 8, indregnes som kapitalomkostning)
 - » fremmede tjenesteydelser¹⁵⁵
 - » reparation- og vedligeholdelsesudgifter
 - » husleje
 - » el, varme, vand
 - » forsikringer

¹⁵⁰ Styrelsen vurderer, at benævnelsen "ydelse", som fremgår af friplejeboligloven og dertilhørende bekendtgørelser og vejledninger, er tilsvarende betegnelsen "aktivitet".

¹⁵¹ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.4.

¹⁵² Styrelsen har, uanset sondringen mellem direkte og indirekte omkostninger, ikke taget stilling til, om omkostningerne er faste eller variable.

¹⁵³ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.4.1.

¹⁵⁴ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.4.1. og afregningsvejledningens pkt. 8.1.2.1.

¹⁵⁵ Dette omfatter køb af tjenesteydelser fra tredjepart, fx køb af rengøring.

228. Vejledning om omkostningskalkulationer indeholder ikke en entydig afgrænsning mellem direkte og indirekte omkostninger. Den samme type omkostning kan derfor i nogle kommuner figurere som en direkte omkostning, mens den i andre kommuner kan være en indirekte omkostning – alt afhængig af, hvordan den enkelte kommune har indrettet sin virksomhed. Hvis en aktivitet er organiseret med en selvstændig administration, vil omkostningerne hertil indgå i kalkulationen som direkte omkostninger. Er der derimod tale om en fælles administration, hvor en aktivitet administreres af en enhed, der administrerer flere aktiviteter, vil omkostningerne til administration indgå som indirekte omkostninger.¹⁵⁶

Indirekte omkostninger

229. De indirekte omkostninger er typisk karakteriseret ved at være omkostninger, der ikke direkte kan relateres¹⁵⁷ til den pågældende aktivitet. De indirekte omkostninger består af en række forskellige typer af omkostninger. Én type indirekte omkostninger er omkostninger, der optræder, som en udgift et andet sted i kommunens budget – her er typisk tale om fællesudgifter til eksempelvis lokaler, administration m.v. En anden type indirekte omkostninger er omkostninger, der ikke nødvendigvis fremgår af årets budget – f.eks. omkostninger til afskrivninger på bygninger. En tredje type af indirekte omkostninger er omkostninger, der i det hele taget ikke fremgår af budgettet – f.eks. forrentning af drifts- og anlægskapital.¹⁵⁸
230. Eksempler på indirekte omkostninger er følgende:¹⁵⁹
- » lokaleudgifter (husleje, varme, vand, el, rengøring, vedligeholdelse m.v.)
 - » kontorudgifter (telefon, porto, kontorartikler m.v.)
 - » indirekte lønomkostninger (kantinetilskud, efteruddannelse)
 - » edb-udgifter
 - » udgifter til ledelse, administration m.v.
 - » forsikringer
 - » udviklingsomkostninger
 - » beregnede tjenestemandspensioner
 - » beregnede omkostninger til lovpligtige forsikringer
 - » beregnede skadesomkostninger (selvforsikring)
 - » forrentning af driftskapital
 - » forrentning af anlægskapital
 - » afskrivning af anlægsaktiver
231. De indirekte omkostninger er ofte ikke mulige at dele i den forstand, at omkostningerne ofte vedrører et bredere område end det område, som omkostningskalkulationen angår. Af denne årsag skal de indirekte omkostninger typisk fordeles efter en fordelingsnøgle. Det væsentlige ved valget af fordelingsnøgler er ifølge vejledning om omkostningskalkulationer, at der opnås en realistisk opgørelse af de omkostninger, der medgår ved produktionen af den pågældende aktivitet.¹⁶⁰
232. Herudover beskriver vejledning om omkostningskalkulationer, at omkostningskalkulationen bør tage højde for en række omkostninger, der ikke på noget tidspunkt indgår i kommunens

¹⁵⁶ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.4.

¹⁵⁷ Det fremgår af vejledning om omkostningskalkulationer, at indirekte omkostninger typisk er karakteriseret ved at være omkostninger, der ikke direkte kan henføres til den pågældende aktivitet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forstår herved, at omkostningerne ikke direkte kan relateres til aktiviteten. Styrelsen anser i denne sammenhæng "henføre" og "relatere" for at være synonyme begreber.

¹⁵⁸ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.4.2.

¹⁵⁹ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.4.2. og afregningsvejledningens pkt. 8.1.2.1.

¹⁶⁰ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.4.2.

budget eller regnskab. Det gælder eksempelvis omkostninger til forrentning af bunden kapital samt omkostninger for selv-forsikrede kommuner svarende til, hvad kommunen skulle have betalt i præmie, såfremt den var forsikret – eksempelvis igennem en intern forsikringsordning.¹⁶¹

233. De omkostningsbegreber, der ifølge beskrivelsen i vejledning om omkostningskalkulationer indgår i den samlede omkostningskalkulation, kan således opgøres som i nedenstående figur:

Figur 5.1 **Omkostningsbegreber, der indgår i den samlede omkostningskalkulation**

Direkte omkostninger, der er en udgift i kommunens budget i samme år
+ Direkte omkostninger, der er en udgift i kommunens budget i et andet år
+ Indirekte omkostninger, der er en udgift i kommunens budget samme år
+ Indirekte omkostninger, der er en udgift i kommunens budget i et andet år
+ Indirekte omkostninger, der ikke figurerer i kommunens budget
= Samlede omkostninger

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens illustration af Budgetvejledning, afsnit 9.3.4.3 Den tidsmæssige placering af udgifter

234. Den 11. januar 2023 stillede Folketingets Ældreudvalg følgende spørgsmål til ældreministeren vedrørende beregning af indirekte omkostninger:

"Vil ministeren redegøre for, om kommunerne i henhold til beregningsreglerne for afregningspriser for friplejeleverandører, jf. § 3 i bekendtgørelse nr. 1170 af 30. september 2015 om kommunalbestyrelsens fastsættelse af afregningspriser for ydelser efter serviceloven i forhold til friplejeboligleverandører, kan anvende de i KKR-aftalerne aftalte satser for indirekte omkostninger mv. (f.eks. i forhold til overhead-omkostninger) frem for at foretage en egentlig beregning af de faktiske indirekte omkostninger, der knytter sig til den enkelte kommunes drift af de kommunale plejehjem i kommunen?"¹⁶²

235. Hertil svarede ældreministeren blandt andet følgende:

"Efter § 3, stk. 3, nr. 2, skal beregningerne foretages med udgangspunkt i Social- og Indenrigsministeriets vejledning om omkostningskalkulationer, jf. "Budget- og regnskabssystem for kommuner", der er bilag til bekendtgørelsen om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. I beregningen skal indgå de samlede gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der omfatter alle de indirekte omkostninger der er forbundet med opgavevaretagelsen, f.eks. lokale- og kontorudgifter, indirekte lønomkostninger, IT-udgifter, udgifter til ledelse, administration m.v., forsikringer, udviklingsomkostninger, beregnede tjenestemandspensioner, beregnede omkostninger til lovpligtige forsikringer, beregnede skadesomkostninger (selvforsikring), forrentning af driftskapital,

¹⁶¹ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.4.3.

¹⁶² Ældreudvalget 2022-23 (2. samling), ÆLU Alm. del - endeligt svar på spørgsmål 5, Offentligt.

forrentning og afskrivning af anlægskapital samt beregnede omkostninger for faciliteter i øvrigt, der er stillet til rådighed ved opgavevaretagelsen.

*Det følger af lovbemærkningerne (lovforslag nr. L 139 af 18. februar 2015), at det er afgørende for at skabe lige konkurrence mellem private leverandører og kommuner, at kommunerne medtager samtlige relevante omkostninger i beregningerne. Der er således ikke hjemmel til at anvende satser for indirekte omkostninger, der er aftalt på tværs af kommuner i stedet for egentlige beregninger i den enkelte kommune.*¹⁶³ [Styrelsens understregning]

236. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udleder på baggrund af ovenstående, at det følger af friplejeboliglovgivningens regler om beregning af afregningspriser:
- » Begrebet "gennemsnitlige langsigtede omkostninger" omfatter samtlige relevante omkostninger, der er forbundet med opgavevaretagelsen, dvs. alle direkte og indirekte omkostninger.
 - » "Alle direkte og indirekte omkostninger" indebærer, at værdien af de ressourcer, der forbruges under produktionen af kommunale ydelser, skal medtages. Omkostningerne afspejler således værdien af de ressourcer, der forbruges under produktionen af kommunale ydelser.¹⁶⁴
 - » En kommune skal fastsætte såvel direkte som indirekte omkostninger på baggrund af en egentlig beregning.
 - » Kommunerne kan fordele indirekte omkostninger efter en fordelingsnøgle, hvor der ved fordelingsnøglen opnås en realistisk opgørelse af de omkostninger, der medgår ved produktionen af den pågældende aktivitet.
 - » Kommunerne skal tage højde for den tidsmæssige placering af omkostninger og udgifter, dvs. tidspunktet for ressourceforbruget er afgørende for, hvornår en kommune skal medtage en omkostning i den kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
237. Hvis kommunen har opgjort en udgiftspost – eksempelvis udgifter til løn- og vikarydelser - som en del af beregningsgrundlaget for afregningsprisen, vil dette efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering medføre, at højere, afholdte udgifter (dvs. omkostninger) på den samme post - skal medregnes i kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger, og dermed indgå som en del af beregningsgrundlaget for afregningsprisen.
238. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer videre, at en kommune er forpligtet til at medregne en omkostning i den kommunale leverandørs omkostningsgrundlag for det år, hvor den kommunale leverandør har haft et ressourceforbrug ved produktionen af en given aktivitet. For så vidt angår den tidsmæssige placering af omkostningerne, der skal indgå i kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger, vurderer styrelsen således, at kommunen ikke har mulighed for at skønne over hvilke omkostninger, kommunen vil medtage i beregningen af de kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Dette skyldes, at det er *forbruget af ressourcer* i et givent år, der er afgørende for, hvornår kommunen skal medregne en udgift som en omkostning i kommunens omkostningskalkulation.
239. Der vil typisk være et tidsmæssigt sammenfald mellem forbruget af ressourcer til løn og tjenesteydelser og tidspunktet for afholdelsen af udgiften til løn og tjenesteydelser. Konkurrence-

¹⁶³ Ældreudvalget 2022-23 (2. samling), ÆLU Alm. del - endeligt svar på spørgsmål 5, Offentligt.

¹⁶⁴ Vejledning om omkostningskalkulationer, afsnit 9.3.3.

og Forbrugerstyrelsen vurderer på denne baggrund, at en kommune er forpligtet til at medregne omkostninger til løn og tjenesteydelser som en direkte omkostning i det år, hvor kommunen har afholdt udgiften.

240. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer afslutningsvist, at en kommune er tildelt et vist skøn med hensyn til opgørelsen af den kommunale leverandørs indirekte omkostninger, for så vidt angår valget af fordelingsnøgle, når kommunen skal fordele de samlede indirekte omkostninger på den ønskede aktivitet. Til trods for kommunens skønsbeføjelse vedrørende valg af fordelingsnøgle skal kommunen dog foretage en egentlig beregning af de indirekte omkostninger. Vejledning om omkostningskalkulationer beskriver desuden, at kommunen ved valg af fordelingsnøgle skal sikre, at der opnås en realistisk opgørelse af de omkostninger, der medgår ved produktionen af den pågældende aktivitet.

5.2.1.2 Tilsvarende kommunale tilbud

241. Det følger af afregningsbekendtgørelsen § 3, stk. 2, at der ved "tilsvarende tilbud" forstås botilbud, plejeboliger m.v., hvor der leveres tilsvarende ydelser. Når en kommunalbestyrelse skal vurdere, hvilke tilbud der er "tilsvarende" tilbud, skal kommunalbestyrelsen således se på, hvilke ydelser tilbuddet kan levere. Herudover kan det også være relevant at se på tilbuddets målgrupper, specialiseringsgrad m.v. Beliggenhedskommunens visitationspraksis kan anvendes som kriterium for, hvilke botilbud, plejeboliger m.v. der indgår i beregningsgrundlaget som tilsvarende tilbud.
242. Det fremgår af forarbejderne til friplejeboligloven, at tilbud til sammenlignelige målgrupper kan variere i indhold, kvalitet og pris. Dette medfører, at vurderingen af, hvad der udgør tilsvarende tilbud, er forbundet med et skøn.¹⁶⁵
243. Ældreministeren blev den 11. januar 2023 stillet følgende spørgsmål af Folketingets Ældreudvalg:

"Vil ministeren redegøre for, om kommunerne i henhold til beregningsreglerne for afregningspriser for friplejeleverandører, jf. § 3, stk. 1 og 3, jf. stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1170 af 30. september 2015 om kommunalbestyrelsens fastsættelse af afregningspriser for ydelser efter serviceloven i forhold til friplejeboligleverandører, kan nøjes med at lade beregningerne tage udgangspunkt i omkostningerne for et af flere "tilsvarende" kommunale plejehjem frem for at basere beregningerne på et gennemsnit af omkostningerne forbundet med driften af alle tilsvarende kommunale plejehjem i den enkelte kommune?"¹⁶⁶

244. Ældreministeren svarede hertil:

"Efter § 3, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1170 af 30. september 2015 om kommunalbestyrelsens fastsættelse af afregningspriser for ydelser efter serviceloven i forhold til friplejeboligleverandører beregner kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen afregningsprisen på baggrund af beliggenhedskommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud.

¹⁶⁵ FT 2014-2015 (1. samling), L 139 som fremsat, tillæg A, side 14.

¹⁶⁶ Ældreudvalget 2022-23 (2. samling), ÆLU Alm. del - endeligt svar på spørgsmål 6, sag nr. 2023 - 370, dok. nr. 655589, den 02-02-2023.

Ved tilsvarende tilbud forstås botilbud, plejeboliger m.v., hvor der leveres tilsvarende ydelser. Ved vurderingen af, hvilke tilbud der er tilsvarende tilbud, skal kommunalbestyrelsen således se på, hvilke ydelser tilbuddet kan levere. Herudover kan det også være relevant at se på tilbuddets målgrupper, specialiseringsgrad m.v. Beliggenhedskommunens visitationspraksis kan anvendes som kriterium for, hvilke botilbud, plejeboliger m.v. der indgår i beregningsgrundlaget som tilsvarende tilbud. Dette fremgår af § 3, stk. 2, i bekendtgørelsen.

Formålet med friplejeboliglovgivningens regler om den kommunale takstberegning er at sikre sammenhæng mellem beliggenhedskommunens omkostnings- og serviceniveau og den pris, som friplejeboligleverandøren afregnes til. Det følger af lovbemærkningerne (lovforslag nr. L 139 af 18. februar 2015), at det er afgørende for at skabe lige konkurrence mellem private leverandører og kommuner, at kommunerne medtager samtlige relevante omkostninger i beregningerne.

Der er således efter ordlyden samt formålet med reglerne ikke hjemmel til, at kommunerne kan lade beregningerne tage udgangspunkt i omkostningerne for et af flere tilsvarende kommunale plejehjem frem for at basere beregningerne på et gennemsnit af omkostningerne forbundet med driften af alle tilsvarende kommunale plejehjem i den enkelte kommune.¹⁶⁷ [Styrelsens understregning]

245. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at kommunalbestyrelsen er tildelt et skøn, for så vidt angår vurderingen af, hvilke tilbud der udgør "tilsvarende tilbud", herunder hvilke botilbud, plejeboliger m.v., der leverer tilsvarende ydelser. Kommunalbestyrelsens skøn kan fx tage hensyn til tilbuddets målgrupper, specialiseringsgrad m.v. Styrelsen vurderer yderligere, at kommunalbestyrelsen ikke har hjemmel til kun at lade beregningerne tage udgangspunkt i omkostningerne fra én ud af flere kommunale leverandører, hvis flere af de kommunale leverandører udgør et tilsvarende tilbud.¹⁶⁸

5.2.1.3 Konklusion – Forpligtelse til at medtage samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende tilbud

246. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at en kommune er forpligtet til:
- at beregne afregningsprisen over for friplejeboligleverandører på baggrund af kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud, dvs. et gennemsnit af omkostningerne forbundet med drift af alle tilsvarende kommunale plejehjem i kommunen;
 - at medtage samtlige omkostninger, både direkte og indirekte, når kommunen skal fastlægge de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud; og

¹⁶⁷ Ældreudvalget 2022-23 (2. samling), ÆLU Alm. del - endeligt svar på spørgsmål 6, sag nr. 2023 – 370, dok. nr. 655589, den 02-02-2023.

¹⁶⁸ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i denne sag ikke foretaget en konkret vurdering af, om Frederikssund Kommunes vurdering af, hvilke omsorgscentre i kommunen, der udgør tilsvarende kommunale tilbud, er i overensstemmelse med reglerne i friplejeboliglovgivningen.

at tage hensyn til, hvornår der er sket et forbrug af kommunens ressourcer ved levering af friplejeboligydelse, når kommunen skal foretage en tidsmæssig placering af de omkostninger, der skal indgå i de kommunale leverandørers gennemsnitlige omkostninger.¹⁶⁹

247. I forhold til rækkevidden af et eventuelt skøn vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen yderligere, at en kommune, ikke har mulighed for at skønne over, hvilke omkostninger kommunen medtager i beregningen af de gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Kommunen skal således medtage alle direkte og indirekte omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud, når kommunen foretager en efterregulering. Kommunen har dog mulighed for at skønne over valg af fordelingsnøgle i forhold til indirekte omkostninger.
248. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer videre, at kommunen ikke har mulighed for at skønne over, hvornår kommunen medtager omkostninger i beregningen af den kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Dette skyldes, at det er forbruget af ressourcer i et givent år, der er afgørende for, hvornår kommunen skal medregne en udgift som en omkostning i kommunens omkostningskalkulation.
249. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at kommunen har mulighed for at skønne over, hvilke kommunale leverandører i kommunen, som udgør tilsvarende tilbud. Kommunen kan dog ikke ved vurderingen af, hvilke kommunale leverandører i kommunen, der udgør tilsvarende tilbud, blot benytte omkostningerne for én ud af flere kommunale leverandører, hvis flere leverandører udgør et tilsvarende tilbud.

5.2.2 Forpligtelse til at sikre ligestilling

250. Afregningsvejledningens pkt. 8.1.2, beskriver, at der efter friplejeboliglovgivningen gælder følgende krav til kommunalbestyrelsens beregningsgrundlag, når kommunalbestyrelsen skal fastsætte afregningsprisen over for friplejeboligleverandøren, jf. også afsnit 5.2 ovenfor:

"Kommunalbestyrelsen skal sikre sig, at kommunale og private leverandører ligestilles, og at samtlig gennemsnitlige langsigtede omkostninger medtages. Det følger heraf, at kommunalbestyrelsen skal sikre sig, at friplejeboligleverandørerne løbende reguleres på samme måde som de kommunale leverandører reguleres, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger."

[...]

Hvis en kommune har fået ekstra midler, f.eks. puljemidler, der anvendes til f.eks. bedre bemanning på alle kommunens plejehjem og plejeboliger, skal afholdte udgifter, der finansieres af denne ekstra bevilling, medregnes i kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der ligger til grund for beregning af afregningsprisen til friplejeboligleverandøren." [Styrelsens understregning]

251. Det fremgår af citatet, at kommunalbestyrelsen skal sikre ligestilling mellem den kommunale og den private leverandør. Dette indebærer, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at der sker:
- » En løbende regulering af friplejeleverandørerne,
 - » På samme måde som de kommunale leverandører reguleres.

¹⁶⁹ For løn og tjenesteydelser vil dette typisk indebære, at kommunen skal medregne omkostninger til løn og tjenesteydelser som en direkte omkostning i det år, hvor kommunen har haft udgiften. I det år udgør udgiften således en omkostning, som kommunen er forpligtet til at medtage i omkostningsgrundlaget.

252. Det fremgår videre af citatet, at ovennævnte forpligtelse indtræder for kommunalbestyrelsen:
- » Hvis det viser sig, at afregningspriserne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
253. Udover at foreskrive ovenstående forpligtelser fremgår det hverken af friplejeboligloven med forarbejder, afregningsbekendtgørelsen eller er beskrevet i afregningsvejledningen, hvad der nærmere skal forstås ved disse begreber i forhold til fastsættelse af afregningspriser over for friplejeboligleverandører.
254. I det følgende vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, hvor styrelsen finder det relevant, gennemføre henholdsvis en ordlydsfortolkning og en formålsfortolkning af friplejeboliglovgivningen. Styrelsen vil sammenholde resultatet af denne fortolkning med fortolkningen af lignende begreber i forhold til serviceloven og andre relevante fortolkningsbidrag.

5.2.2.1 Regulering løbende

255. I det følgende foretager Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en fortolkning af, hvad der skal forstås ved forpligtelsen til at sikre, at "*friplejeboligleverandører løbende reguleres på samme måde som de kommunale leverandører reguleres [...]*"

Ordlydsfortolkning af friplejeboliglovgivningen

256. Frederikssund Kommune fastsætter rammebudgetter for den kommunale leverandørs omkostninger. Kommunen fastsætter derimod ikke en afregningspris over for den kommunale leverandør af plejeboligydelser. Kommunens rammebudget sætter rammerne for kommunens omkostninger i en periode *frem i tid*. Den kommunale leverandør af plejeboliger kan dermed løbende afholde omkostninger i et givent budgetår, så længe den kommunale leverandørs omkostninger ligger inden for rammebudgettet. Hvis kommunen skal foretage tilpasninger i kommunens rammebudgetter for den kommunale leverandør, vil dette ske via tillægsbevillinger og omplaceringer i afregningsåret, jf. [afsnit 4.3](#) ovenfor.
257. Frederikssund Kommune fastsætter ikke et rammebudget for friplejeboligleverandører. Kommunen fastsætter derimod en afregningspris over for friplejeboligleverandørerne. Afregningsprisen er *bagudrettet* i den forstand, at friplejeboligleverandørerne bliver afregnet månedsvist bagud ved friplejeboligleverandørernes fakturering af kommunen. Da kommunen ikke fastsætter et budget for friplejeboligleverandørerne, tilpasser kommunen heller ikke afregningsprisen løbende over for friplejeboligleverandørerne via tillægsbevillinger og omplaceringer i afregningsåret.
258. Ved "løbende" forstås sædvanligvis, og medmindre andet er anført, at noget sker, "*uden afbrydelser eller med jævne mellemrum*".¹⁷⁰ Begrebet "regulere" betyder sædvanligvis, at "*(løbende) tilpasse i forhold til de foreliggende omstændigheder, ønsker, behov el.lign.; foretage (mindre) ændringer*".¹⁷¹
259. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at der er en grundlæggende og iboende forskel i den måde, hvorpå kommunen fastsætter vilkår over for henholdsvis den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren.
260. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer videre, at Frederikssund Kommune i praksis har mulighed for, at foretage ændringer i relation til de omkostninger, som er forbundet med

¹⁷⁰ Den Danske Ordbog, "løbende": <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=%C3%B8bende> [hentet den 22. marts 2024]

¹⁷¹ Den Danske Ordbog, "regulere": <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=regulere> [hentet den 22. marts 2024]

at levere ydelser efter serviceloven til beboere i plejeboliger på flere måder. Kommunen fastsætter således afregningspriser over for friplejeboligleverandører samt fastsætter rammebudgetter og foretager tilpasninger i rammebudgetter via tillægsbevillinger og omplaceringer over for kommunale leverandører.

261. Henset til at Frederikssund Kommune foretager flere typer af ændringer, vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at "regulere" efter en ordlydsfortolkning blandt andet kan omfatte situationer, hvor:
- » kommunen årligt fastsætter et "nyt" rammebudget for den kommunale leverandør;
 - » kommunen, f.eks. via en tillægsbevilling tillader den kommunale leverandør at øge budgettet og have omkostninger ud over det oprindeligt forudsatte omkostningsgrundlag (rammebudget); og
 - » kommunen, på baggrund af en omplacering eller en meddelt tillægsbevilling, ændrer afregningsprisen anvendt over for friplejeboligleverandøren.
262. Sammenfattende vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at "regulere" efter en ordlydsfortolkning indebærer at tilpasse vilkårene, som den kommunale leverandør og friplejeboligleverandører opererer og konkurrerer under. Styrelsen vurderer, at "regulere" i praksis primært vil angå tilpasninger af omkostningsgrundlaget for den kommunale leverandør, henholdsvis afregningsprisen for den private leverandør. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at begrebet "regulere" skal forstås bredere end, at kommunen fastsætter en afregningspris. Dette skyldes således, at kommunen netop ikke fastsætter en afregningspris over for den kommunale leverandør, men i stedet fastsætter et budget, som kommunen følger op på og foretager eventuelle omplaceringer og tillægsbevillinger på baggrund af opfølgningerne.
263. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurderer ud fra en ordlydsfortolkning af friplejeboligloven, at forpligtelsen for kommunen til at "regulere løbende" indebærer følgende, når intet andet er specifikt anført:
- » Kommunen skal med jævne mellemrum (løbende) tilpasse de vilkår, som henholdsvis den kommunale leverandør og friplejeboligleverandører opererer og konkurrerer under. Kommunen skal gøre dette, hvis det viser sig, at afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

Formålsfortolkning af friplejeboliglovgivningen

264. Formålet med friplejeboliglovgivningen er blandt andet at sikre, at afregningspriser, som bliver anvendt over for friplejeboligleverandører, har sammenhæng med det omkostningsniveau, der er i den relevante kommune, jf. gennemgangen i [afsnit 5.2](#) ovenfor. Det følger således af forarbejderne til friplejeboligloven, at det er afgørende for at skabe lige konkurrence mellem private leverandører og kommuner, at kommunerne medtager samtlige relevante omkostninger i beregningerne.¹⁷²
265. Afregningsvejledningens pkt. 8.2.2 indeholder følgende beskrivelse i relation til klageadgang for aktører efter konkurrencelovens § 11 b:

"Det er afgørende for at skabe lige konkurrence mellem private leverandører og kommuner, at kommunerne medtager samtlige relevante omkostninger i beregningerne. Hvis kommunen anvender lavere afregningspriser over for private leverandører, fører

¹⁷² FT 2014-2015 (1. samling), L 139 som fremsat, tillæg A, side 30.

*det til, at offentlige leverandører stilles bedre i konkurrencen. Der vil være tale om indirekte offentlig støtte til den offentlige leverandør.*¹⁷³

266. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udleder af citatet ovenfor, at hvis en kommune anvender afregningspriser over for en privat leverandør, som ikke tager højde for alle relevante omkostninger i beregningerne, kan dette føre til, at den kommunale leverandør bliver stillet bedre i konkurrencen med friplejeboligleverandøren. På denne baggrund er det et væsentligt formål med friplejeboliglovgivningen at sikre, at kommuners afregningspris understøtter en lige konkurrence mellem private og kommunale leverandører. Dette sikres konkret ved, at en kommune medtager samtlige relevante omkostninger, når kommunen skal foretage en beregning af en afregningspris, som skal anvendes over for en friplejeboligleverandør.
267. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer ud fra en formålsfortolkning af friplejeboliglovgivningen, at forpligtelsen for kommunen til at "regulere løbende" indebærer følgende, når intet andet er specifikt anført:
- » Kommunen skal med jævne mellemrum (løbende) sikre, at den kommunale leverandør ikke som følge af fastsatte afregningspriser bliver stillet bedre i konkurrencen med én eller flere friplejeboligleverandører. Dette indebærer, at kommunen:
 - (i) med jævne mellemrum (løbende) skal,
 - (ii) tilpasse de vilkår, som henholdsvis den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren opererer og konkurrerer under,
 - (iii) hvis det viser sig, at afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

Fortolkning af servicelovens regler om løbende regulering

268. Det fremgår af servicelovens § 91, stk. 1, at kommunen skal skabe grundlag for, at modtagere af hjælp efter § 83 kan vælge mellem to eller flere leverandører af denne hjælp, hvoraf den ene leverandør kan være kommunal. Et eksempel på en model, hvormed kommunalbestyrelsen kan skabe det frie valg for borgerne er en godkendelsesordning, hvor kommunalbestyrelsen godkender en række leverandører (private som offentlige), som de visiterede borgere herefter kan vælge imellem.¹⁷⁴ Det fremgår af servicelovens § 91, stk. 2, at kommunalbestyrelsen for at opfylde forpligtelsen i medfør af § 91, stk. 1 som minimum skal 1) indgå kontrakt med to eller flere leverandører eller 2) tilbyde borgere et fritvalgsbevis, som giver borgere, der er visiteret til hjælp efter servicelovens § 83, adgang til, at de pågældende borgere selv indgår aftale med en cvr-registreret virksomhed om hjælpens udførelse.
269. Det fremgår af forarbejderne til serviceloven § 91, stk. 2, nr. 1, at:

"Anvender kommunalbestyrelsen en godkendelsesordning, hvormed at prisen fastsættes uden priskonkurrence, fastsættes afregningsprisen på markedsvilkår i den forstand, at afregningsprisen fastsættes på baggrund af de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, som den kommunale leverandør har ved at producere og levere tilsvarende ydelse. Kommunalbestyrelsen skal sikre, at afregningsprisen justeres løbende, når den

¹⁷³ Afregningsvejledningen, pkt. 8.2.2.

¹⁷⁴ FT 2012-2013, L 121 som fremsat, tillæg A, side 12.

bliver bekendt med, at omkostningerne ikke længere stemmer overens med afregningsprisen. Der er således behov for, at kommunalbestyrelsen med passende mellemrum foretager en efterberegning heraf ved en omkostningskalkulation.

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

Der kan her henvises til Vejledningen om omkostningskalkulationer, der kan findes i Budget og regnskabssystemet for kommuner (bekendtgørelse nr. 1463 af 21. december 2012).

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

Det står derudover kommunalbestyrelsen frit for at tilrettelægge sin afregningsmodel. Eksempelvis kan kommunalbestyrelsen vælge at afregne sine leverandører med en basispris og en bonus, der udløses, når leverandøren har opnået specifikke mål, og eksempelvis bragt borgerne op på et bestemt funktionsniveau, ydet en bestemt kvalitet m.v., så længe de konkurrenceretlige regler overholdes. Det kan eksempelvis medvirke til at styrke leverandørernes incitamenter til at udføre hjælpen til borgerne med et rehabiliterende sigte, og medvirke til at mindske borgernes hjælpebehov på sigt.¹⁷⁵ [Styrelsens understregninger]

270. Det fremgår videre af servicelovens § 92, stk. 5, at kommuner, der benytter en godkendelsesordning ved tilvejebringelse af det frie valg af personlig pleje og praktisk hjælp, hvormed prisen bliver fastsat uden priskonkurrence, skal foretage efterberegning af afregningspriser løbende efter behov og mindst én gang årligt.

271. Det står uddybende hertil i forarbejderne til servicelovens § 92, stk. 5, at:

"Efterberegningen vil f.eks. kunne finde sted i forbindelse med aflæggelse af kommunens regnskab i foråret, hvormed beregningen kan tage udgangspunkt i seneste års regnskabstal, samt løbende hvis kommunalbestyrelsen bliver bekendt med, at de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ikke længere stemmer overens med afregningsprisen."¹⁷⁶ (Styrelsens understregning)

272. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udleder af ovenstående citat, at der ved "løbende" ikke blot er tale om, at kommunalbestyrelsen foretager en efterberegning af afregningsprisen én gang årligt. "Løbende" indebærer således, at kommunen foretager yderligere efterberegninger af afregningsprisen, når kommunen bliver bekendt med, at de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ikke stemmer overens med den fastsatte afregningspris.

¹⁷⁵ FT 2012-2013, L 121 som fremsat, tillæg A, side 18 f.

¹⁷⁶ FT 2017-2018, L 209 som fremsat, tillæg A, side 7.

273. Social-, Bolig- og Ældreministeriet har i et svar til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen oplyst, at en kommunalbestyrelse ikke kan opfylde sin forpligtelse efter *servicelovens regler* ved kun at foretage én årlig efterberegning, såfremt kommunen inden da er blevet bekendt med, at de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ikke længere stemmer overens med afregningsprisen.¹⁷⁷
274. Til trods for ligheder mellem friplejeboliglovgivningens og servicelovens område, er ordlyden af reglerne om afregning af private leverandører af fritvalgsydelse efter henholdsvis service-loven og friplejeboliglovgivningen ikke identiske:
- » Det følger af **friplejeboliglovgivningens** regler, at kommunen skal sikre, at kommunale og private leverandører ligestilles, og at samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger medtages. Dette indebærer, at friplejeboligleverandøren løbende reguleres på samme måde, som de kommunale leverandører reguleres, hvis det viser sig, at afregningspriserne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Det er ikke nærmere uddybet, hvad der præcist skal forstås ved "løbende" og "regulere".
 - » Det følger af **servicelovens regler**, at kommuner, der benytter en godkendelsesordning ved tilvejebringelse af det frie valg af personlig pleje og praktisk hjælp, skal foretage efterberegning af afregningsprisen løbende efter behov og mindst en gang årligt. Det er ifølge Social-, Bolig- og Ældreministeriet ikke tilstrækkeligt at foretage en efterberegning én gang årligt, hvis kommunen inden da er blevet bekendt med, at omkostningerne ikke længere stemmer overens med afregningsprisen.
275. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at en formålsfortolkning af servicelovens regler om løbende regulering indikerer, at der ved "løbende" efter friplejeboliglovgivningen skal forstås, at kommunen med jævne mellemrum (løbende) skal foretage en tilpasning af de vilkår, som henholdsvis den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren opererer og konkurrerer under. Denne forpligtelse indtræder, hvis kommunen inden da er blevet bekendt med, at de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ikke længere stemmer overens med afregningsprisen.
276. Friplejeboliglovgivningen indeholder efter sin ordlyd ikke på tilsvarende vis som serviceloven et krav om, at kommunalbestyrelsen skal foretage løbende efterberegning. Friplejeboliglovgivningen indeholder dog en forpligtelse for kommunalbestyrelsen til at foretage regulering. På den baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det følger af friplejeboliglovgivningen, at kommunen også er forpligtet til at foretage en efterberegning af de gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Styrelsen vurderer således, at en regulering af afregningsprisen nødvendigvis må være baseret på en (efter)beregning. Styrelsen vurderer, at en formålsfortolkning af servicelovens regler om løbende regulering indikerer, at kommunalbestyrelsen skal foretage en efterberegning løbende for at kunne leve op til sin forpligtelse til at foretage en løbende tilpasning af de forhold, som henholdsvis den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren opererer og konkurrerer under.

5.2.2.2 Regulering på samme måde

277. I det følgende foretager Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en fortolkning af, hvad der skal forstås ved forpligtelsen til at sikre, at "*friplejeboligleverandører løbende reguleres på samme måde som de kommunale leverandører reguleres [...]*"

Ordlydsfortolkning af friplejeboliglovgivningen

¹⁷⁷ Bilag 10, side 6.

278. Ved ordet "samme" forstås sædvanligvis og medmindre andet er anført, noget som er, " *identisk med; som ikke er en anden eller noget andet; eller som er af identisk eller tilsvarende type, omfang eller størrelse*".¹⁷⁸ Ved "måde" forstås sædvanligvis, " *det der karakteriserer de træk hvormed noget optræder, finder sted, organiseres eller gennemføres*".¹⁷⁹
279. Brugen af formuleringen "på samme måde" understøtter efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at friplejeboligleverandøren skal have tilpasset sin afregningspris på identisk eller tilsvarende vis, som den kommunale leverandør får tilpasset sit omkostningsgrundlag. Dette skal ske, hvis "det viser sig", at afregningspriserne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
280. Brugen af formuleringen "på samme måde" understøtter efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering videre, at kommunens tilpasning af friplejeboligleverandørens afregningspris skal være af tilsvarende type, omfang eller størrelse, som den tilpasning, der er sket af den kommunale leverandørs omkostningsgrundlag.
281. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker afslutningsvist, at reglerne i friplejeboliglovgivningen ikke indeholder et krav om, at kommunen skal efterbetale private leverandører. En friplejeboligleverandør har derfor ikke krav på efterbetaling efter friplejeboliglovgivningen, selvom det konkret måtte vise sig, at afregningspriserne i et år har været fastsat for lavt.¹⁸⁰ Friplejeboliglovgivningen indeholder desuden hverken et krav om, at kommunen skal udbetale efterreguleringsbeløb med renter, eller at kommunen skal justere for inflation, når kommunen regulerer friplejeboligleverandører.
282. Styrelsen vurderer ud fra en ordlydsfortolkning af friplejeboliglovgivningen, at forpligtelsen for kommunen til at regulere "på samme måde" indebærer følgende, medmindre andet er specifikt anført:
- » Kommunen skal sikre sig, at friplejeboligleverandøren får tilpasset sin afregningspris på en måde, som er identisk eller tilsvarende den tilpasning, den kommunale leverandør har fået af sit omkostningsgrundlag. Hvis den kommunale leverandør får tilpasset sit omkostningsgrundlag ved at få mulighed for at gøre brug af ekstra midler i form af et rammebudget eller tilpasninger til dette rammebudget, i form af eksempelvis omplaceringer eller tillægsbevillinger, vil kommunen efter ordlyden af friplejeboliglovgivningen være forpligtet til at sikre, at friplejeboligleverandøren tilsvarende får tilpasset afregningsprisen. Dette gælder efter styrelsens vurdering både i relation til omfanget af de midler, som den kommunale leverandør får mulighed for at gøre brug af, og i relation til tidspunktet hvor den kommunale leverandør får denne mulighed.

Formålsfortolkning af friplejeboliglovgivningen og konkurrencelovens § 11 a

283. Formålet med friplejeboliglovgivningen er blandt andet at sikre, at afregningspriserne til friplejeboligleverandørerne har sammenhæng med det omkostningsniveau, der er i den relevante kommune, jf. afsnit 5.2 ovenfor. Et væsentligt formål med friplejeboliglovgivningen er i denne sammenhæng at sikre, at kommuners afregningspris understøtter en lige konkurrence mellem friplejeboligleverandører og kommunale leverandører i den relevante kommune. Dette sikres ved, at kommunen medtager samtlige relevante omkostninger i beregningerne.

¹⁷⁸ Den Danske Ordbog, "samme": <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=samme>[hentet den 22. marts 2024]

¹⁷⁹ Den Danske Ordbog, "måde": <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=m%C3%A5de>[hentet den 22. marts 2024]

¹⁸⁰ I samme retning Højesterets dom af 7. november 2022 i sag BS-28860 KA Pleje mod Brønderslev kommune. Jf. også bilag 10.

284. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at praksis efter konkurrencelovens § 11 a, kan anvendes som relevant fortolkningsbidrag ved fortolkningen af friplejeboliglovgivningen, jf. gennemgangen i afsnit 5.1 ovenfor. Dette skyldes, at såvel konkurrencelovens § 11 a, som konkurrencelovens § 11 b, omfatter tilfælde, hvor en offentlig myndighed har anvendt for lave afregningspriser på områder med frit valg. Begge de nævnte bestemmelser sigter til at understøtte, at konkurrencen ikke forvrides. Styrelsen vil derfor i nedenstående foretage en gennemgang af relevant praksis efter konkurrencelovens § 11 a, med henblik på at understøtte formålsfortolkningen af friplejeboliglovgivningen.
285. Det følger af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 a, at Konkurrencerådet kan udstede påbud efter § 11 a, stk. 1, under betingelse af, at støtten ydes til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed.¹⁸¹ At en støtte er "til fordel for" indebærer blandt andet, at støtten udgør en økonomisk eller finansiel fordel for modtageren, som denne ikke ville have opnået under normale markedsvilkår.¹⁸²
286. Konkurrenceankenævnets kendelse i sagen om Morsø Kommune¹⁸³ vedrørte en situation, hvor Morsø Kommune ved beregning af afregningsprisen over for en privat leverandør af personlig og praktisk hjælp efter serviceloven, havde indkalkuleret et tilskud, som kommunen modtog i medfør af lov om servicejob. Konkurrencerådet fandt, og Konkurrenceankenævnet stadfæstede efterfølgende, at kommunens indkalkulering af tilskuddet medførte, at kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved kommunens leverandørvirksomhed blev fastsat for lavt. Dette skyldes, at kommunen havde fratrukket tilskuddet fra kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Dermed blev kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger mindre, end de ville have været, såfremt kommunen ikke havde indkalkuleret tilskuddet.
287. Socialministeriet oplyste i en henvendelse til Konkurrencestyrelsen af 29. marts 2005 i denne sag blandt andet følgende:

*"Det er en afgørende forudsætning for succesen af fritvalgslovgivningen, at de priser, den kommunale myndighed fastsætter og offentliggør svarer til de faktiske omkostninger ved leverandørvirksomheden. Priserne skal således fastsættes ud fra en kalkulation af de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved den kommunale leverandørvirksomhed [...]. Formålet er at sikre en lige konkurrence mellem den kommunale leverandørvirksomhed og private leverandører."*¹⁸⁴

288. Konkurrencerådet fandt i sagen om Morsø Kommune, at kommunen havde ydet konkurrenceforvridende støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, eftersom kommunen havde indkalkuleret tilskuddet i beregningen af omkostningerne ved den kommunale leverandørvirksomhed af personlig og praktisk hjælp, som den private leverandør ikke havde mulighed for at opnå. Konkurrencerådet udtalte blandt andet:

"Hvor en kommune ved beregningen af de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved leverandørvirksomhed af personlig og praktisk hjælp indkalkulerer et tilskud, som kun offentlige institutioner er berettiget til, handler kommunen ud fra andre økonomiske parametre, end en privat virksomhed ville gøre ved beregningen af sine gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved leverandørvirksomhed af personlig og praktisk hjælp. Kommunens indkalkulering af tilskuddet favoriserer samtidig den kommunale

¹⁸¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at styrelsen kan udstede påbud om, at ulovlig konkurrenceforvridende støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales til statskassen.

¹⁸² Erhvervsudvalgets betænkning af 18. maj 2000, FT 1999/2000, tillæg B, s. 1292 – bemærkninger til nr. 8.

¹⁸³ Konkurrenceankenævnets kendelse af 22. maj 2006 i sag 2005-0003606, Morsø Kommune.

¹⁸⁴ Konkurrenceankenævnets kendelse af 22. maj 2006 i sag 2005-0003606, Morsø Kommune, side 19.

leverandørvirksomhed i forhold til private leverandørvirksomheder. Dette skyldes, at kommunens beregning af omkostningerne ved leverandørvirksomhed af personlig og praktisk hjælp lægges til grund ved fastsættelsen af den pris, kommunen skal betale de private leverandørvirksomheder, uanset at de private leverandørvirksomheder ikke er berettigede til det i prisen indkalkulerede tilskud. Afregningsprisen til de private leverandører bliver herved for lav." [...]. Der er derfor tale om en konkurrenceforvridning, da kommunens afregningspris medfører ulige konkurrencevilkår mellem den kommunale og de private leverandører. [...] Denne forskelsbehandling kan lede til, at private leverandører presses ud af markedet, hvilket i sidste ende kan føre til, at modtagerne af personlig og praktisk hjælp ikke har noget valg for så vidt angår leverandør. Dette vil samtidig betyde, at servicelovens formål – frit leverandørvalg – ikke opfyldes. I forlængelse af dette bemærkes, at uanset at støtten i nærværende sag ikke består i, at der "positivt" ydes et kontant tilskud eller en betalingslettelse, men derimod består i, at klager "negativt" fradrager et tilskud ved beregningen af omkostningerne ved leverandørvirksomhed af personlig og praktisk hjælp, er der tale om støtte omfattet af konkurrencelovens § 11 a.¹⁸⁵ [Styrelsens understregning]

289. Konkurrenceankenævnet stadfæstede Konkurrencerådets afgørelse. Konkurrenceankenævnet udtalte blandt andet:

"Morsø Kommune modtager i medfør af lov om servicejob et statsligt løntilskud til beskæftigelse af et antal personer, som opfylder lovens betingelser. Ankenævnet tiltræder, at kommunen ved at indregne et sådant løntilskud i prisen for praktisk hjælp efter lov om social service, begunstiger den kommunale leverandørvirksomhed sammenlignet med privat leverandørvirksomhed, der ikke har adgang til samme løntilskud. Ankenævnet tiltræder endvidere, at denne begunstiging indebærer støtte ved hjælp af offentlige midler omfattet af konkurrencelovens § 11 a, stk. 1, idet den kommunale leverandørvirksomhed – i overensstemmelse med den ved lov om social service etablerede fritvalgsordning – må anses for erhvervsvirksomhed i bestemmelsens forstand. [...] Ankenævnet tiltræder, at også betingelsen i § 11 a, stk. 2, nr. 1, om, at støtten "direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen", er opfyldt. Støtten giver nemlig den kommunale leverandørvirksomhed en fordel sammenlignet med privat leverandørvirksomhed, og det er ved denne forskelsbedømmelse uden betydning, at en privat udbyder eventuelt har anden adgang til at ansætte personer med offentligt løntilskud, da de forskellige ordninger tjener forskellige formål, angår forskellige persongrupper og udløser forskellige tilskud i forskellige perioder."¹⁸⁶

290. Efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering følger det sammenfattende af Konkurrencerådets afgørelse og Konkurrenceankenævnets kendelse ovenfor:

- at lige konkurrence inden for fritvalgslovgivningen på servicelovens område opnås, når den kommunale leverandør anvender en afregningspris over for den private leverandør, der svarer til den kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger,
- at vurderingen af, om det vil udgøre en forvridning af konkurrencen, som medfører ulige konkurrencevilkår, blandt andet kan bestå i en vurdering af, om den kommunale leverandør favoriseres, dvs. opnår en fordel sammenholdt med den private leverandør,

¹⁸⁵ Konkurrencerådets afgørelse som gengivet i Konkurrenceankenævnets kendelse af 22. maj 2006 i sag 2005-0003606, Morsø Kommune, side 37.

¹⁸⁶ Konkurrenceankenævnets kendelse af 22. maj 2006 i sag 2005-0003606, Morsø Kommune, side 41.

- at favorisering af den kommunale leverandør bl.a. kan forekomme i tilfælde, hvor kommunen anvender mere fordelagtige økonomiske parametre over for den kommunale leverandør, end hvad en privat virksomhed ville gøre ved beregningen af gennemsnitlige langsigtede omkostninger,
- at det er uden betydning, på hvilken måde den konkurrenceforvridende støtte udmøntes. Det kan udgøre en fordel i konkurrencelovens §§ 11 a og 11 b-forstand, hvis kommunen, i beregningen af afregningsprisen, indkalkulerer et tilskud, som den kommunale leverandør har fået, og som den private leverandør ikke på tilsvarende vis har mulighed for at opnå.

291. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at ovenstående kendelse vedrørende konkurrencelovens § 11 a understøtter, at der ved en formålsfortolkning af friplejeboliglovgivningens begreb "på samme måde" skal forstås, at en kommune er forpligtet til at medtage samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger, som den kommunale leverandør har ved levering af ydelser efter serviceloven, ved fastsættelsen af afregningsprisen over for friplejeboligleverandøren. Praksis efter konkurrencelovens § 11 a understøtter videre, at kommunen er forpligtet til at tage højde for alle fordele, som den kommunale leverandør opnår, men som friplejeboligleverandøren ikke på tilsvarende vis kan opnå, når kommunen fastsætter afregningsprisen. Uanset på hvilken måde kommunen foretager ændringer i den kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger, er kommunen forpligtet til at sikre en tilsvarende ændring af afregningsprisen, som bliver anvendt over for friplejeboligleverandøren.

5.2.2.3 Regulering, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger

292. I det følgende foretager Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en fortolkning af, hvad der skal forstås ved forpligtelsen til at sikre, at "*friplejeboligleverandører løbende reguleres på samme måde som de kommunale leverandører reguleres, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.*"

Ordlydsfortolkning

293. Ved "vise sig" forstås sædvanligvis, og medmindre andet er anført, at noget "*fremtræder for nogen på en bestemt måde, ofte med større og større tydelighed; blive klart (for nogen); fremtræde som noget bestemt.*"¹⁸⁷
294. Ordlyden af afregningsvejledningen understøtter efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at kommunalbestyrelsen efter friplejeboliglovgivningens regler skal foretage en tilpasning af afregningsprisen, når det bliver klart for kommunen, at afregningspriserne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
295. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at formuleringen "vise sig" både kan have en indholdsmæssig og en tidsmæssig betydning, som igen kan være indbyrdes sammenhængende.
296. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer at "vise sig" indholdsmæssigt kan referere til, hvilke omstændigheder, der kan påvirke de "kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger"¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Den Danske Ordbog "vise sig": https://ordnet.dk/ddo/ordbog?subtry_id=59012173&def_id=21095788&query=Syn [hentet den 22. marts 2024]

¹⁸⁸ Ved "de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger" må der efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering forstås kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud.

297. Frederikssund Kommune baserer beregningerne af afregningsprisen på baggrund af et rammebudget for den kommunale leverandør, Pedershave, som gælder for afregningsåret, jf. gennemgangen i afsnit 4.3.2 ovenfor, herunder Boks 4.2. Dette forhold indikerer efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at en ændring i rammebudgettet for afregningsåret er et eksempel på en omstændighed, som kan medføre, at afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud. Styrelsen begrundet dette med, at kommunen har lagt de skønsmæssige forudsætninger, der indgår i rammebudgettet, til grund for kommunens beregning af afregningsprisen. Når disse forudsætninger ændrer sig, må dette nødvendigvis medføre, at forudsætningerne for beregning af afregningsprisen også ændrer sig.
298. Afregningsvejledningen beskriver i pkt. 8.1.2, at:
- ”Hvis en kommune har fået ekstra midler, f.eks. puljemidler, der anvendes til f.eks. bedre bemanding på alle kommunens plejehjem og plejeboliger, skal afholdte udgifter, der finansieres af denne ekstra bevilling, medregnes i kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der ligger til grund for beregning af afregningsprisen til friplejeboligleverandøren.” [Styrelsens understregning]*
299. Afregningsvejledningens pkt. 8.1.2 beskriver efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at en kommune efter friplejeboliglovgivningens regler er forpligtet til at medregne afholdte udgifter, dvs. omkostninger, der er finansieret af en ekstra bevilling, som det kommunale plejehjem får meddelt, i kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud. Afholdelse af udgifter, som er finansieret af en ekstrabevilling, indebærer, at de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger har ændret sig.
300. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at ”vise sig” tidsmæssigt kan referere til, hvornår en omstændighed i tid medfører, at det bliver klart for kommunen, at de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger har ændret sig i forhold til den vurdering, som blev lagt til grund for beregningen af afregningsprisen.
301. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det vil afhænge af de konkrete omstændigheder i en given sag, hvornår det tidsmæssigt bliver klart for en kommune, at en afregningspris ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
302. På baggrund af citatet fra afregningsvejledningens pkt. 8.1.2 ovenfor vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen videre, at en kommune efter friplejeboliglovgivningens regler skal foretage en efterberegning af kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger, når:
- (i) den kommunale leverandør har fået ekstra midler via en ekstra bevilling, og
 - (ii) der er afholdt udgifter i kommunen, som er finansieret af denne ekstra bevilling.

Kommunalbestyrelsen skal således netop beregne afregningsprisen på baggrund af disse omkostninger, jf. afregningsbekendtgørelsens § 3, stk. 1. De gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud omfatter samtlige omkostninger, både direkte og indirekte omkostninger, jf. gennemgangen i afsnit 5.2.1 ovenfor. Når kommunen skal fastlægge de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud, skal kommunen medtage værdien af de ressourcer, som den kommunale leverandør forbruger ved drift af tilsvarende tilbud på tidspunktet, hvor ressourcerne bliver forbrugt. Kommunen er dermed forpligtet til, ved den tidsmæssige placering af de omkostninger, der skal indgå i de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, at tage hensyn til, hvornår der er sket et forbrug af kommunens ressourcer ved levering af friplejeboligydelser. For løn og tjenesteydelser vil dette typisk indebære, at kommunen skal medregne omkostninger til løn og tjenesteydelser som en direkte omkostning i det år, hvor kommunen har haft udgiften. I det år udgør udgiften således en omkostning, som kommunen er forpligtet til at medtage i omkostningsgrundlaget.

303. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at en tillægsbevilling er ét eksempel på, hvad der i praksis kan udgøre en "ekstra bevilling". Styrelsen vurderer videre, at finansiering af udgifter via en tillægsbevilling er ét eksempel på et tilfælde, hvor det enten bliver – eller *burde blive* - klart for en kommune, at afregningspriserne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Styrelsen tillægger det betydning for sin vurdering, at en kommune i udgangspunktet ikke har mulighed for at afholde udgifter, som ikke er dækket af en bevilling i det årsbudget, som kommunalbestyrelsen har vedtaget for det pågældende år. Hvis kommunen forventer at skulle afholde flere udgifter, end kommunen har bevilliget i kommunens rammebudget for det relevante område, skal der således meddeles en tillægsbevilling. Tillægsbevillingen skal som udgangspunkt meddeles, før kommunen kan afholde de yderligere udgifter.
304. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer videre, at det ikke nødvendigvis er sikkert, at kommunale leverandører vil anvende en tillægsbevilling til at finansiere højere omkostninger, efter at tillægsbevillingen er tildelt. Kommunen er derfor ikke nødvendigvis forpligtet til at foretage en tilsvarende tilpasning af afregningsprisen over for friplejeboligleverandører allerede på det tidspunkt, hvor kommunen meddeler en tillægsbevilling. Kommunen vil dog være forpligtet til løbende at holde øje med, om de kommunale leverandører gør brug af tillægsbevillingen til at afholde eventuelle højere omkostninger. I forlængelse heraf, vil kommunen være forpligtet til at have en skærpet opmærksomhed på, om det er nødvendigt at handle for at sætte relevante og proportionale tiltag i værk for at sikre ligestilling mellem den kommunale og private leverandør, samt en skærpet forpligtelse til at igangsætte sådanne tiltag. Styrelsen bemærker hertil, at det efter styrelsens vurdering er en forudsætning for at kunne sikre en løbende regulering på samme måde, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger, at kommunen i praksis holder øje med, om udgifter bliver finansieret af en tillægsbevilling.

Fortolkning af servicelovens regler om "bliver bekendt med"

305. Det fremgår blandt andet af forarbejderne til serviceloven § 91, stk. 2, nr. 1, at:
- "Kommunalbestyrelsen skal sikre, at afregningsprisen justeres løbende, når den bliver bekendt med, at omkostningerne ikke længere stemmer overens med afregningsprisen. Der er således behov for, at kommunalbestyrelsen med passende mellemrum foretager en efterberegning heraf ved en omkostningskalkulation." (Styrelsens understregning)*
306. Ordlyden af forarbejderne til serviceloven § 91, stk. 2, nr. 1, medfører efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at kommunalbestyrelsen efter *servicelovens regler* er forpligtet til at foretage en løbende justering af afregningsprisen, når kommunen har kendskab til, at omkostningerne ikke længere stemmer overens med afregningsprisen. Det vil sige kommunen skal foretage en justering af afregningsprisen, når kommunen ved, at der er sket en ændring i den kommunale leverandørs omkostninger. For at blive bekendt med at der er sket en ændring i omkostningerne, er kommunen forpligtet til at foretage løbende efterberegninger. Denne efterberegning skal ske med passende mellemrum. Som det er omtalt i afsnit **5.2.2.3** ovenfor, har Social-, Bolig- og Ældreministeriet i et svar til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen oplyst, at en kommunalbestyrelse ikke kan opfylde sin forpligtelse efter servicelovens regler ved kun at foretage én årlig efterberegning, såfremt kommunen inden da er blevet bekendt med, at de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ikke længere stemmer overens med afregningsprisen.
307. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at en formålsfortolkning af servicelovens regler om "bliver bekendt med" understøtter, at der ved "hvis det viser sig" efter friplejeboliglovgivningen skal forstås, at kommunen er forpligtet til at tilpasse afregningsprisen, i takt med at der sker ændringer i den kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

Styrelsen har tillagt det betydning for denne vurdering, at både serviceloven og friplejeboligloven har til formål at sikre en lige konkurrence mellem den private og kommunale leverandør, og at der er tale om nært forbundne retsområder.

5.2.2.4 Konklusion – Forpligtelse til at sikre ligestilling

308. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at en kommune efter friplejeboliglovgivningen er forpligtet til:
- » med jævne mellemrum (løbende), at foretage en tilpasning af de vilkår, som henholdsvis den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren opererer og konkurrerer under, hvis det viser sig, at afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger;
 - » at sikre, at friplejeboligleverandøren i videst muligt omfang får tilpasset sin afregningspris på en måde, som er identisk med eller tilsvarende den justering, den kommunale leverandør har fået af sit omkostningsgrundlag. Dette gælder efter styrelsens vurdering både i relation til omfanget af de midler, som den kommunale leverandør får mulighed for at gøre brug af, og i relation til tidspunktet, hvor den kommunale leverandør får denne mulighed;
 - » med jævne mellemrum (løbende) at foretage en efterberegning for at kunne leve op til sin forpligtelse til at foretage en tilpasning af afregningsprisen i takt med, at der sker ændringer i den kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger; og
 - » at foretage tilpasningen af afregningsprisen, som bliver anvendt over for friplejeboligleverandøren, når kommunen på baggrund af de løbende efterberegninger bliver eller burde blive bekendt med, at den kommunale leverandør har anvendt tilpasningen til at afholde de kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
309. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer yderligere, at en kommune, for så vidt angår den indholdsmæssige tilpasning, ikke har mulighed for at skønne over, hvilke omkostninger, herunder omkostningsposter og størrelsen på omkostninger, kommunen medtager i beregningen af kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Kommunen skal således medtage samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud. Styrelsen vurderer, at afholdte udgifter, dvs. omkostninger, som er finansieret af en ekstra bevilling indebærer, at de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger har ændret sig.
310. For så vidt angår den tidsmæssige tilpasning vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen i en vis grad har mulighed for at skønne over, hvornår kommunen medtager ekstra midler, som den kommunale leverandør har haft mulighed for at gøre brug af, i beregningen af den kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Dette skyldes den iboende forskel på vilkårene mellem den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren, som i et vist omfang kan medføre en tidsmæssig forskydning mellem hvornår kommunen foretager en tilpasning af den kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger og hvornår kommunen foretager en tilpasning af den private leverandørs afregningspris.
-

6. Vurdering

6.1 Vurdering af Frederikssund Kommunes efterregulering af afregningspriser for friplejeboligydelse

311. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at der efter friplejeboliglovgivningens regler overordnet set i denne sag er to situationer, hvor kommunens tilpasning af afregningsprisen over for den private leverandør kan medføre, at afregningsprisen ikke er fastsat på baggrund af beliggenhedskommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger:
- » Hvis kommunen ikke tager højde for alle eventuelle ændringer i de direkte og indirekte omkostninger, som har ligget til grund for kommunens fastsættelse af afregningsprisen, når kommunalbestyrelsen foretager en regulering, henholdsvis en efterregulering af afregningsprisen; og
 - » Hvis kommunen ikke sikrer ligestilling mellem den kommunale leverandør og den private friplejeboligleverandør, når kommunalbestyrelsen foretager en regulering, henholdsvis en efterregulering af afregningsprisen.
312. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer i det følgende afsnit, om Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021 er i overensstemmelse med friplejeboliglovgivningen. Styrelsen vurderer konkret tre forhold:
- » Om Frederikssund Kommune har foretaget en efterregulering af afregningsprisen for 2021, som medtager samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende tilbud i 2021 i overensstemmelse med friplejeboliglovgivningen (afsnit 6.1.1). Styrelsen vil i denne vurdering fokusere på, om kommunen har medtaget samtlige indirekte omkostninger i beregningen. Styrelsen vil omvendt *ikke* foretage en vurdering af, om kommunen har medtaget samtlige direkte omkostninger i beregningen;
 - » Om Frederikssund Kommune har foretaget en efterregulering af afregningsprisen for 2021, som sikrer ligestilling mellem den kommunale leverandør, Pedershave, og den private friplejeboligleverandør, Attendo i overensstemmelse med friplejeboliglovgivningen (afsnit 6.1.2): Frederikssund Kommune har foretaget en efterregulering af afregningsprisen for 2021 i relation til ændringer i direkte omkostninger for 2021. Styrelsen vil i sin vurdering fokusere på, om denne efterregulering er sket tidnok til at sikre ligestilling. Styrelsen vil *ikke* foretage en vurdering af, om kommunen har foretaget en efterregulering for indirekte omkostninger;
 - » Om Frederikssund Kommune har foretaget en efterregulering af afregningsprisen for 2021, som tager hensyn til antallet af betalte plejedøgn, som Attendo modtager betaling for (afsnit 6.1.3). Styrelsen vil i denne vurdering fokusere på kommunens efterregulering for direkte omkostninger. Styrelsen vil *ikke* foretage en vurdering af, om kommunen har foretaget en efterregulering for indirekte omkostninger; samt
 - » Om Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering har medført, at afregningsprisen for 2021 er blevet fastsat for lavt (afsnit 6.1.1 - 6.1.3).

6.1.1 Har Frederikssund medtaget samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende tilbud i efterreguleringen?

313. Styrelsen vil i dette afsnit vurdere, om Frederikssund Kommune har medtaget samtlige indirekte omkostninger i form af *omkostninger til fagforvaltning og central administration* i efterreguleringen af afregningsprisen for 2021.
-

314. Frederikssund Kommune foretager som udgangspunkt hverken *efterberegning* eller *efterregulering* af indirekte omkostninger, jf. gennemgangen i [afsnit 4.3.2.6.1](#) ovenfor.
315. Frederikssund Kommune har fulgt denne generelle praksis i 2021 og fremefter. Kommunen har dermed *ikke* foretaget en efterregulering i 2023 af afregningsprisen for 2021 for indirekte omkostninger til fagforvaltning og central administration, jf. [afsnit 4.3.3.4](#) ovenfor.
316. Konkret foretog Frederikssund Kommune ikke en efterregulering af afregningsprisen i 2023, som tog højde for, at Pedershaves indirekte omkostninger i 2021, efter kommunens metode til opgørelse af indirekte omkostninger, ville have været højere, som følge af Pedershaves højere faktiske direkte omkostninger i 2021.¹⁸⁹ Den konkrete effekt af kommunens praksis er illustreret i [Boks 6.1](#) nedenfor.

Boks 6.1

Effekt af Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering i forhold til indirekte omkostninger¹⁹⁰

- » I januar 2023 fastsatte Frederikssund Kommune afregningsprisen til: **1.860 kr.** Kommunen tog ved beregningen af afregningsprisen hensyn til forskellen mellem Pedershaves budgetterede og faktiske omkostninger, som resulterede i højere direkte omkostninger i 2021 på ca. 5,6 mio. kr. Kommunen havde i opgørelsen af forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger for 2021 taget udgangspunkt i højere omkostninger til løn- og vikarydelser for ca. 5,8 mio. kr. i 2021.¹⁹¹
- » Hvis Frederikssund Kommune i januar 2023 havde opjusteret de indirekte omkostninger, så de modsvarede de 5,6 mio. kr. højere direkte omkostninger, ville det have ført til en højere afregningspris. Afregningsprisen i 2023 ville have været: ca. **1.872 kr.**, svarende til en difference på 12 kr. (0,6 pct.) pr. borger pr. plejedøgn.
- » Attendo har oplyst over for styrelsen, at Attendo i 2023 havde [xxx] betalte plejedøgn i alt, heraf [xxx] plejedøgn betalt af Frederikssund Kommune og [xxx] plejedøgn betalt af de andre kommuner, som gjorde brug af pladser på Lærkevej.

317. Styrelsen vurderer, at det er i strid med reglerne i friplejeboliglovgivningen, at Frederikssund Kommune generelt ikke foretager en efterberegning af, om der er sket en ændring i den kommunale leverandør Pedershaves, indirekte omkostninger i løbet af et afregningsår. Styrelsen vurderer således, at Frederikssund Kommune skal tage højde for alle relevante indirekte omkostninger, når Frederikssund Kommune foretager en beregning af afregningsprisen. Dette indebærer, at Frederikssund Kommune skal tage højde for ændringer i de indirekte omkostninger i afregningsåret, når kommunen, i forbindelse med efterregulering, skal opgøre forskellen mellem den kommunale leverandørs budgetterede og faktiske omkostninger for afregningsåret.
318. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at Frederikssund Kommune har valgt en metode til beregning af indirekte omkostninger, som indebærer, at de indirekte omkostninger

¹⁸⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretager som tidligere nævnt en vurdering af Frederikssund Kommunes afregningspris for 2021. Det er imidlertid relevant for denne vurdering, om og i givet fald hvornår kommunen måtte have taget højde for højere direkte omkostninger i kommunens beregning af indirekte omkostninger.

¹⁹⁰ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at beregningen af effekten af Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering i forhold til indirekte omkostninger har til formål at belyse, hvorvidt afregningsprisen, som er blevet anvendt over for Attendo har været fastsat for lav. Regneeksemplet viser derfor ikke, hvad den korrekte afregningspris skal være. Eksemplet tager udgangspunkt i den metode, som Frederikssund Kommune anvender til at beregne indirekte omkostninger.

¹⁹¹ Beløbet på 5.870.074 kr. er udregnet på følgende måde: Resultatet for 2021 på -5.674.405, divideret med antal pladser på Pedershave i 2021, som er 87 pladser, ganget med antallet af pladser på Pedershave i 2023, som er 90 pladser. Resultatet for 2021 omfatter højere omkostninger til løn- og vikarydelser på 5.838.635 kr., lavere omkostninger til øvrig drift på 146.127 kr. og lavere omkostninger til bygningsdrift – servicearealer på 18.103 kr.

ved drift af et tilsvarende tilbud for en stor andels vedkommende fastsættes som en procent-sats (konkret ca. seks pct.) af de direkte omkostninger ved drift af et tilsvarende tilbud. Denne metode betyder, at hvis der sker ændringer i Pedershaves direkte omkostninger, er der per definition også sket en ændring i Pedershaves indirekte omkostninger. Givet at Frederikssund Kommune har valgt denne metode, vurderer styrelsen, at kommunen skal tage højde for, at eventuelle ændringer i de direkte omkostninger vil påvirke beregningen af de indirekte omkostninger ved drift af tilsvarende tilbud.

319. Det er illustreret i **Boks 6.1** ovenfor, at friplejeboligleverandøren, Attendo ville have fået udbetalt 12 kr. yderligere pr. borger pr. plejedøgn i 2021, end Attendo reelt fik udbetalt pr. borger pr. plejedøgn i 2023, hvis Frederikssund Kommune ved efterreguleringen af afregningsprisen i 2023 havde taget højde for højere indirekte omkostninger, som følge af højere direkte omkostninger til løn- og vikarydelser i 2021. Differencen på 12 kr. pr. borger pr. plejedøgn udgør et samlet ekstra beløb på [xxx] kr. for Attendo i 2023.
320. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Frederikssund Kommune har undladt at foretage en efterberegning og efterregulering af de indirekte omkostninger, til trods for at de direkte omkostninger i løbet af 2021 viste sig at være højere, end kommunen havde budgetteret. Styrelsen vurderer på denne baggrund, at kommunen har undervurderet de indirekte omkostninger for 2021. Styrelsen finder, at dette isoleret set medfører, at afregningsprisen for 2021 er fastsat eller skønnes fastsat lavere end den pris, som kommunen skulle have fastsat efter friplejeboliglovgivningen, jf. konkurrencelovens § 11 b.

6.1.1.1 Frederikssund Kommunes bemærkninger i høringsvar af 12. september 2024

321. Frederikssund Kommune anfører i høringsvar af 12. september 2024:

"Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konkluderer i afsnit 277 på side 75, at kommunen har undervurderet de indirekte omkostninger i 2021. Styrelsen baserer denne vurdering på de realiserede direkte omkostninger samt den oprindelige beregnede overheadsats på 6,1 pct. I afsnit 141 på side 43 har styrelsen beregnet, at de indirekte omkostninger ville have været 371.288 kr. højere, såfremt der var reguleret for de indirekte omkostninger.

Dette vurderer vi imidlertid ikke er korrekt, da en genberegning af de beregnede indirekte omkostninger bør baseres på den realiserede overheadsats. Den realiserede overheadprocent var i 2021 5,3 pct., hvorved de indirekte omkostninger ved en fuld genberegning faktisk har været marginalt overvurderet med 2.967 kr.¹⁹² [Styrelsens understregning]

322. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at Frederikssund Kommune oprindeligt har oplyst over for styrelsen, at kommunen ikke foretager en efterberegning af de indirekte omkostninger, herunder efterberegning på baggrund af en overheadsats.¹⁹³
323. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udleder af Frederikssund Kommunes høringsvar af 12. september 2024, at det efter kommunens opfattelse er muligt at foretage en efterberegning af de indirekte omkostninger. Kommunens svar understreger således, at det er muligt for kommunen at genberegne de indirekte omkostninger i overensstemmelse med et påbud med hjemmel i konkurrencelovens § 11 b.

¹⁹² Bilag 14, side 3.

¹⁹³ Bilag 7, side 14.

-
324. Frederikssund Kommunes bemærkninger giver ikke anledning til at ændre Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af, at Frederikssund Kommune er forpligtet til at foretage en efterberegning af de indirekte omkostninger, hvis kommunen er eller bør være bekendt med, at afregningsprisen ikke længere svarer til de gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Dette kan være tilfældet, hvis en ændring i de direkte omkostninger vil medføre en ændring af de indirekte omkostninger. Kommunens bemærkninger giver heller ikke styrelsen anledning til at ændre sin vurdering af, at kommunen ikke for 2021 har foretaget den efterberegning af afregningsprisen, som kommunen efter reglerne på friplejeboliglovens område burde have foretaget.
325. Det fremgår af Frederikssund Kommunes høringssvar af 12. september 2024, at genberegningen af de indirekte omkostninger efter kommunens opfattelse skal ske på baggrund af den 'realiserede overheadsats'. Kommunen angiver hertil, at den realiserede overheadsats var 5,3 pct. i 2021. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil *for det første*, at kommunen ikke har dokumenteret beregningen af satsen. Af denne årsag har styrelsen ikke mulighed for at efterprøve kommunens beregning.
326. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker *for det andet*, at hvis der sker ændringer i de indirekte omkostninger, skal kommunen tage højde for disse ændringer. Styrelsen er derfor enig med Frederikssund Kommune i, at en efterberegning tager udgangspunkt i de realiserede omkostninger. Kommunen har oplyst over for styrelsen, jf. afsnit 4.3.2.1 ovenfor, at de indirekte omkostninger i Frederikssund Kommunes omkostningsberegning omfatter omkostninger til:
- » Fagforvaltning (Center for Voksenstøtte og Ældre) og central administration. Herunder indgår omkostninger til central ledelse, HR, politik og jura, regnskab og løn, budget og analyse, IT, forsikringer og barselsfond.
 - » Ejendoms- og kapitalomkostninger, herunder:
 - » Afskrivninger på servicearealer, og
 - » Forrentning af anlægskapital, servicearealer.¹⁹⁴
327. Frederikssund Kommune har videre oplyst, at kommunen beregner omkostningerne til indirekte omkostninger i form af omkostninger til *fagforvaltning og central administration* (ledelse, IT, løn og lign.) ved at fastsætte en overhead-sats, på baggrund af kommunens budgetterede centrale og decentrale administrationsomkostninger. Overhead-satsen multipliceres efterfølgende med Pedershaves samlede direkte omkostninger.¹⁹⁵
328. Det fremgår af Frederikssund Kommunes høringssvar af 12. september 2024, at kommunen har foretaget en efterberegning af de indirekte omkostninger til *fagforvaltning og central administration* m.m., og dermed beregnet en realiseret overhead-sats. Styrelsen bemærker i denne sammenhæng, at en fuldstændig genberegning også skal tage højde for de resterende indirekte omkostninger, dvs. ejendoms- og kapitalomkostninger. Styrelsen kan ikke ud fra kommunens høringssvar af 12. september 2024 udlede, at kommunen har taget højde for den del af de indirekte omkostninger, som ikke er beregnet via overheadsatsen.
329. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker *for det tredje*, at der efter styrelsens vurdering er forhold i sagen, som understøtter, at afregningsprisen for 2021 skulle være fastsat højere,

¹⁹⁴ Bilag 4, side 4.

¹⁹⁵ Bilag 4, side 10.

end prisen faktisk blev fastsat. Samtidig udleder styrelsen dog af høringsvaret fra Frederikssund Kommune, at der er forhold, som efter kommunens opfattelse, trækker i retning af, at afregningsprisen kunne være fastsat lavere.

330. Det følgende fremgår af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b, stk. 2:

"Hvis en offentlig myndighed ikke efter anmodning kan dokumentere beregningsgrundlag, beregningsmetoder og afregningspriser i overensstemmelse med reglerne for frit valg, eller en offentlig myndighed i øvrigt ikke på fyldestgørende måde kan redegøre for sin prisfastsættelse, kan Konkurrencerådet udstede de nævnte påbud, hvis en skøns-mæssig vurdering viser, at afregningsprisen er lavere end den pris, som den offentlige myndighed skulle have anvendt efter de pågældende regler for frit valg.

*I praksis har det i en række sager vist sig, at den konkrete manglende overholdelse af de pågældende fritvalgsregler har medført, at der i samme sag både er forhold, som trækker i retning af, at afregningsprisen skulle have været fastsat lavere, og forhold som taler for, at afregningsprisen kunne være fastsat højere. Sådanne situationer vil også falde ind under den foreslåede bestemmelses anvendelsesområde, idet sådanne situationer opfylder lovens krav om, at afregningsprisen »skønnes lavere end den pris, som den offentlige myndighed skulle have anvendt«. Konkurrencerådets indgreb vil i sådanne sager blive tilpasset, så de er proportionale i forhold til de konkrete forhold. Det kunne f.eks. tænkes, at man i sådanne tilfælde vil påbyde den offentlige myndighed at foretage en ny beregning efter nærmere bestemte beregningsgrundlag eller beregningsmetoder, jf. den foreslåede bestemmelse i § 11 b, stk. 2, nr. 2.*¹⁹⁶ [Styrelsens tilfø-jelse]

331. Det følger videre af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b, stk. 2 (nr. 2), at:

*"Betydningen af bestemmelsen i § 11 b, stk. 2, nr. 2, sammenholdt med bestemmelsen i stk. 2, nr. 1, er, at Konkurrencerådet kan kræve, at der bliver foretaget enhver korrektion, som er nødvendig for, at der bliver fastsat en korrekt afregningspris. Eksempelvis kan stk. 2, nr. 2 også betyde, at rådet kan påbyde den offentlige myndighed at følge principper udstukket i f.eks. en vejledning for den pågældende fritvalgsordning, og således påbyde den offentlige myndighed at foretage en ny beregning på baggrund af disse principper.*¹⁹⁷

332. På denne baggrund tilpasser styrelsen klagepunktsmeddelelsen på følgende punkter:

- » Henset til, at der ifølge Frederikssund Kommune kan være forhold, som medfører at afregningsprisen for 2021 er fastsat for højt, ændrer styrelsen formuleringen i klagepunktsmeddelelsen fra, at "afregningsprisen er fastsat lavere" til "afregningsprisen er fastsat eller skønnes fastsat lavere" end afregningsprisen burde være;
- » Henset til, at styrelsen på baggrund af høringsvaret fra Frederikssund Kommune kan udlede, at kommunen er i stand til at genberegne afregningsprisen for 2021, som minimum for forhold, som den foreliggende sag vedrører, udstedes et påbud om genberegning af afregningsprisen for 2021 over for Frederikssund Kommune. Hvis genberegningen viser, at afregningsprisen for 2021 er fastsat for lavt, påbydes Frederikssund Kommune at efterbetale Attendo A/S, jf. konkurrencelovens § 11 b, stk. 2, nr. 3.

¹⁹⁶ FT 2006-07, L 152 som fremsat, Tillæg A, side 4978 f.

¹⁹⁷ FT 2006-07, L 152 som fremsat, Tillæg A, side 4980.

6.1.2 Frederikssund Kommunes sikring af ligestilling mellem den kommunale og private leverandør ved efterregulering

333. Som det er gennemgået i afsnit 4.3.3.4 ovenfor, har Frederikssund Kommune foretaget en efterregulering af afregningsprisen for 2021 i relation til ændringer i *direkte omkostninger* for 2021. I dette afsnit vil styrelsen vurdere, om kommunen har foretaget en efterregulering af afregningsprisen for 2021 for *direkte omkostninger*, som sikrer ligestilling mellem den kommunale leverandør, Pedershave, og den private friplejeboligleverandør, Attendo, i overensstemmelse med friplejeboliglovgivningen. Styrelsen vil fokusere på, om efterreguleringen af de direkte omkostninger er sket tidsnok til at sikre ligestilling.
334. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Frederikssund Kommune efter friplejeboliglovgivningen er forpligtet til at sikre ligestilling mellem den kommunale leverandør, Pedershave, og friplejeboligleverandøren, Attendo. Forpligtelsen til at sikre ligestilling indebærer, at kommunen skal sikre sig, at friplejeboligleverandørerne løbende får tilpasset deres vilkår på samme måde, som de kommunale leverandører får tilpasset deres vilkår, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
335. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer i dette afsnit, om Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021 har sikret ligestilling mellem Pedershave og Attendo. Denne vurdering indebærer, at styrelsen skal tage stilling til følgende spørgsmål:
- » Var afregningsprisen for 2021 fastsat i overensstemmelse med de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at drive tilsvarende kommunale tilbud, når Frederikssund Kommune meddelte tillægsbevillinger i 2021, som efterfølgende blev forbrugt?
 - » Hvad viste eller burde vise sig for Frederikssund Kommune som følge af meddelte tillægsbevillinger i 2021 og løbende budgetopfølgninger i 2021?
 - » Tilpassede Frederikssund Kommune vilkårene for henholdsvis den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren på identisk eller tilsvarende vis?
 - » Havde Frederikssund Kommune mulighed for at tilpasse vilkårene for friplejeboligleverandøren på en anden vis, end kommunen faktisk gjorde?

6.1.2.1 Var afregningsprisen for 2021 fastsat i overensstemmelse med de gennemsnitlige langsigtede omkostninger?

336. Frederikssund Kommune meddelte i 2021 tillægsbevillinger til dækning af omkostninger til løn- og vikarydelser på blandt andet Pedershave. Pedershaves omkostninger kunne således ikke indeholdes i det rammebudget, som Frederikssund Kommune havde lagt for 2021. Konkret fik Pedershave løbende i 2021 tilpasset rammebudgettet til dækning af forventede højere omkostninger i 2021. Dette skete konkret ved meddelelse af tillægsbevillinger ved budgetopfølgningen foretaget den 30. juni 2021 og budgetopfølgningen foretaget den 30. september 2021. Pedershave har dermed konkret fået tilpasset rammebudgettet den 30. juni 2021 med 2,9 mio. kr. og den 30. september med 3,5 mio. kr. Af tilpasningen på i alt 6,4 mio. kr. var det kun tilpasningen af rammebudgettet på 5,3 mio. kr., som skulle indgå i Pedershaves gennemsnitlige langsigtede omkostninger, jf. gennemgangen i afsnit 4.3.3.2 ovenfor.
337. Frederikssund Kommune har endvidere oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at de tillægsbevillinger, som blev meddelt i 2021, blev forbrugt i 2021, jf. i det hele gennemgangen i afsnit 4.3 ovenfor.
338. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på denne baggrund, at afregningsprisen i 2021 ikke var fastsat i overensstemmelse med de gennemsnitlige langsigtede omkostninger for drift af et tilsvarende tilbud i Frederikssund Kommune.

-
339. I det følgende vurderes, om Frederikssund Kommune sikrede, at friplejeboligleverandøren, Attendo, løbende fik tilpasset sine vilkår (sin afregningspris) på samme måde som den kommunale leverandør, Pedershave, fik tilpasset sine vilkår (reguleret sit omkostningsgrundlag). Kommunens forpligtelse til at sikre ligestilling indtræder eksempelvis, hvis budgetopfølgningen viser, at taksterne ikke dækker de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

6.1.2.2 Hvad viste eller burde vise sig for Frederikssund Kommune i 2021?

340. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det vil eller bør stå klart for kommunen, at afregningsprisen for det pågældende år ikke er fastsat i overensstemmelse med de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, når den kommunale leverandør har anvendt en ekstra bevilling - eksempelvis en tillægsbevilling - til at finansiere højere omkostninger.
341. Det er ikke nødvendigvis sikkert, at kommunale leverandører vil anvende tillægsbevillingen til at finansiere højere omkostninger, efter at tillægsbevillingen er tildelt. Kommunen er derfor ikke forpligtet til at foretage en tilsvarende tilpasning af afregningsprisen over for friplejeboligleverandører allerede på det tidspunkt, hvor kommunen meddeler en tillægsbevilling. Kommunen vil dog være forpligtet til løbende at følge op på, om de kommunale leverandører gør brug af tillægsbevillingen til at afholde højere omkostninger. I forlængelse heraf er kommunen forpligtet til at have en skærpet opmærksomhed på, om det er nødvendigt at handle for at sikre ligestilling mellem den kommunale og private leverandør samt en skærpet forpligtelse til at handle.
342. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer generelt, at eftersom Frederikssund Kommune løbende foretager opfølgninger på Pedershaves rammebudget, er det også muligt for kommunen at følge op på Pedershaves faktiske omkostninger ved disse budgetopfølgninger. Kommunen kan dermed ikke holde sig i uvidenhed, om Pedershave har anvendt tilpasningen til at finansiere højere omkostninger. Styrelsen vurderer, at kommunen er forpligtet til at efterberegne Pedershaves faktiske omkostninger, når Pedershave har fået meddelt en tillægsbevilling. Efterberegningerne skal foretages i forbindelse med efterfølgende budgetopfølgninger, som kommunen foretager i løbet af et år.
343. Konkret fulgte Frederikssund Kommune ved kvartalsvise budgetopfølgninger i 2021 op på, om Pedershave overholdt det rammebudget, som kommunen forinden afregningsåret havde fastlagt for Pedershave for 2021. Ved budgetopfølgningerne foretog kommunen et revideret skøn af, om Pedershave havde overholdt budgettet og dermed også af, om Pedershave i 2021 ville have højere omkostninger, end hvad kommunen havde forudsat i Pedershaves rammebudget for 2021. Kommunen tildelte henholdsvis den 30. juli 2021 og den 30. september 2021 Pedershave flere midler til at drive det tilsvarende kommunale tilbud, end hvad kommunen havde lagt til grund i rammebudgettet.
344. Ved budgetopfølgningen pr. 31. marts 2021 vurderede Frederikssund Kommune, at der var indikationer på et samlet merforbrug på 4,8 mio. kr. fra en række af ældreområdet driftsenheder. Det forventede merforbrug angående serviceudgifter gav dog ikke kommunen anledning til at meddele en tillægsbevilling i marts 2021. Kommunens administration angav, at man ville følge merforbruget tæt op til den 30. juni 2021, hvor der igen skulle følges op på budgettet, jf. gennemgangen i afsnit 4.3.3.2 ovenfor.
345. Ved budgetopfølgningen den 30. juni 2021 fik Pedershave tildelt en tillægsbevilling på i alt 2,9 mio. kr., til dækning af Pedershaves forventede højere omkostninger til løn- og vikarydelser i perioden den 30. juni 2021 til 31. december 2021. Af denne tillægsbevilling udgjorde 1,1 mio. kr. estimerede covid-19 merudgifter på Pedershave. De resterende 1,8 mio. kr. af den søgte tillægsbevilling udgjorde de forventede højere omkostninger til løn- og vikarydelser.
346. Ved budgetopfølgningen den 30. september 2021 forventede Frederikssund Kommune, at Pedershave ville få højere omkostninger til løn- og vikarydelser på 3.404.741 kr. i perioden 30.
-

-
- september 2021 til 31. december 2021. Pedershave fik ved budgetopfølgningen af 30. september 2021 meddelt en tillægsbevilling på 3,5 mio. kr. til dækning af de forventede højere omkostninger til løn- og vikarydelser.
347. Frederikssund Kommune fik således allerede i 2021 flere og også væsentlige indikationer på, at afregningsprisen for 2021 ikke var fastsat i overensstemmelse med de gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Styrelsen vurderer, at dette særligt gør sig gældende for budgetopfølgningen, der blev foretaget den 30. september 2021, hvor Frederikssund Kommune vurderede, at der var et yderligere behov for at meddele Pedershave en tillægsbevilling. Kommunen vurderede således, at den tillægsbevilling, som blev tildelt Pedershave i juni 2021, ikke var tilstrækkelig til at dække de højere omkostninger, som kommunen forventede at Pedershave ville have til løn- og vikarydelser i 2021 i forhold til rammebudgettet. Styrelsen vurderer, at tillægsbevillingen, som blev meddelt i september 2021, er en væsentlig indikation på, at der enten allerede har været afholdt omkostninger eller dog med en høj grad af sandsynlighed vil blive afholdt omkostninger, som er finansieret ved en tillægsbevilling.
348. Frederikssund Kommune foretog i november 2021 en genberegning af afregningsprisen 2021, som fik virkning med tilbagevirkende kraft for perioden januar-november 2021. Der var tale om en særlig omstændighed, idet kommunen afveg fra sin normale praksis og foretog en genberegning af afregningsprisen i november måned, jf. afsnit 4.3.3.1 ovenfor. Styrelsen bemærker dog, at kommunen havde en anledning til at opgøre kommunens omkostninger i november 2021. Til trods herfor tog kommunen ikke i genberegningen af afregningsprisen for 2021 højde for, at kommunen på dette tidspunkt havde fået flere og væsentlige indikationer på, at budgettet for 2021 ikke afspejlede de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at drive tilsvarende kommunale tilbud.
349. På baggrund af Frederikssund Kommunes egne vurderinger af behovet for at meddele tillægsbevillinger er det styrelsens vurdering, at kommunen senest den 30. november 2021, hvor kommunen foretog en genberegning af afregningsprisen, var eller burde være bekendt med, at kommunens rammebudget ikke var et retvisende grundlag for kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at levere tilsvarende kommunale tilbud.
350. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer også, at Frederikssund Kommune senest den 30. september 2021 var eller burde være bekendt med, at Pedershave enten havde afholdt eller med stor sandsynlighed ville afholde omkostninger, som blev finansieret ved tillægsbevillingen meddelt den 30. juni 2021. Dette skyldes, at kommunen allerede i september 2021 havde vurderet, at der var behov for at meddele Pedershave en yderligere tillægsbevilling, foruden den tillægsbevilling, som Pedershave fik meddelt 31. juni 2021.
351. Styrelsen vurderer, at Frederikssund Kommune har tilsidesat reglerne i friplejeboliglovgivningen, fordi kommunen i november 2021 ikke tog højde for, at budgettet med sandsynlighed ikke afspejlede de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at drive tilsvarende kommunale tilbud.
352. I det følgende vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurdere, hvordan Frederikssund Kommune konkret tilpassede vilkårene over for henholdsvis den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren, henset til at det – senest den 30. november 2021 – viste sig eller burde vise sig for kommunen, at afregningsprisen for 2021 ikke var fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

6.1.2.3 Hvordan tilpassede Frederikssund Kommune vilkår over for den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren?

353. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Frederikssund Kommune foretog en tilpasning af de vilkår, som den kommunale leverandør, Pedershave, opererede under i 2021.
-

-
354. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer i den forbindelse, at Frederikssund Kommune foretog tilpasningen af Pedershaves rammebudget ved at gøre det muligt for Pedershave at afholde yderligere omkostninger, end hvad kommunen havde forudsat i 2021, og hvad kommunen havde forudsat i beregningen af afregningsprisen, som blev anvendt over for Attendo. Kommunen udvidede således rammen for Pedershaves omkostninger, herunder ved at meddele tillægsbevillinger i 2021, jf. afsnit 4.3.3 ovenfor. Frederikssund Kommune foretog derimod ikke en tilpasning af de vilkår, som friplejeboligleverandøren, Attendo, opererede under i 2021. Kommunen foretog således ikke en justering af afregningsprisen, som havde virkning for Attendo i 2021, jf. afsnit 4.3.2.6 ovenfor.
355. Frederikssund Kommune foretog en tilpasning af Attendos vilkår ved at foretage en efterregulering af afregningsprisen. Denne efterregulering havde virkning to år efter, at kommunen foretog en tilpasning af Pedershaves vilkår, jf. afsnit 4.3.2.6.1 ovenfor.
356. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på denne baggrund, at Frederikssund Kommune ikke har foretaget en identisk regulering af den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren, da det viste sig, at afregningsprisen for 2021 ikke var fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at levere tilsvarende kommunale tilbud. Spørgsmålet er derfor, om kommunens tilpasning af vilkårene for Attendo medfører, at friplejeboligleverandøren i videst muligt omfang har fået tilpasset afregningsprisen på en måde, som svarer til den tilpasning, som den kommunale leverandør fik af omkostningsgrundlaget.

6.1.2.4 Svarer tilpasningen af den kommunale og private leverandør til hinanden?

357. Frederikssund Kommune foretog konkret en efterregulering af afregningsprisen med virkning fra den 1. januar 2023, der tog højde for de højere omkostninger til løn- og vikarydelser, som Pedershave havde i 2021 i forhold til det af kommunen fastlagte rammebudget.
358. Efterreguleringen af afregningsprisen i 2023 blev udbetalt månedsvist bagud og fordelt over 12 måneder. Attendo fik således 2023 udbetalt efterregulering i 12 rater, hvoraf den sidste rate blev udbetalt 2 ½ år efter, at Frederikssund Kommune fik meddelt den første tillægsbevilling i 2021 til dækning af højere direkte omkostninger. Dette vil sige, at Attendo selv skulle dække eventuelt højere omkostninger i mindst to år fra det tidspunkt, hvor Pedershave fik mulighed for at gøre brug af ekstra midler til dækning af sine gennemsnitlige langsigtede omkostninger. I denne periode kunne Attendo have en likviditetsmæssig udfordring, hvorimod den kommunale leverandør kunne afholde sine omkostninger inden for den budgetramme, som blev udvidet i 2021.
359. Efterreguleringen af afregningsprisen i 2023 skete uden forrentning. Hertil kommer, at der i perioden fra 2021 til 2023 har været en generel inflation i samfundet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at Frederikssund Kommune efter friplejeboliglovgivningen hverken var forpligtet til at foretage efterregulering med forrentning eller til at foretage en inflationsjustering. Styrelsen vurderer dog, at kommunens valg af fremgangsmåde i forhold til tilpasning af afregningsprisen skal sammenholdes med virkningen af dette valg. Når kommunen valgte at foretage en efterregulering to år efter, at den kommunale leverandør fik mulighed for at gøre brug af ekstra midler til dækning af sine gennemsnitlige langsigtede omkostninger, og når efterreguleringen skete uden forrentning og uden inflationsjustering i en periode med generel inflation, medfører disse forhold tilsammen, at værdien af efterreguleringen i 2023 var mindre værd i reale termer, end en justering af afregningsprisen ville have været i 2021. Styrelsen vurderer, at virkningen heraf understøtter, at afregningsprisen for 2021 var fastsat for lavt.
360. Efterreguleringen af afregningsprisen i 2023 skete på baggrund af den pleje pr. borger pr. døgn, som Attendo leverede til borgere i 2023, og ikke hvad Attendo leverede i 2021. Eftersom
-

Attendo leverede et lavere antal plejedøgn pr. borger i 2023, end Attendo gjorde i 2021, fik Attendo i 2023 udbetalt et lavere beløb til dækning af omkostninger, end Attendo ville have fået udbetalt i 2021. Dette skyldes, at Attendo ikke blev efterbetalt et tilgodehavende. Kommunens højere omkostninger i 2021 indgik derimod i en beregning af en enhedspris i 2023, og Attendo blev afregnet på baggrund af antallet af leverede plejedøgn pr. borger. Attendo havde derfor ikke sikkerhed for at få dækket tilsvarende direkte og indirekte omkostninger, som Frederikssund Kommune fik dækning for i 2021, jf. også afsnit 6.1.3 nedenfor.

361. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at virkningen af kommunens praksis for efterregulering er, at friplejeboligleverandøren skal bære en likviditetsmæssig risiko, som den kommunale leverandør ikke ville have. Herudover er friplejeboligleverandøren ikke sikker på, at få dækket tilsvarende omkostninger, som kommunen har afholdt i afregningsåret.
362. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på denne baggrund, at den kommunale leverandør har fået bedre konkurrencevilkår end friplejeboligleverandøren, når friplejeboligleverandøren først får efterreguleret afregningsprisen to år efter, at den kommunale leverandør har haft mulighed for at afholde højere omkostninger i forhold til budgettet for 2021. Frederikssund Kommune har dermed efter styrelsens vurdering ikke tilpasset afregningsprisen, som bliver anvendt over for Attendo på en måde, som svarer til den tilpasning af vilkårene, som kommunen foretog over for den kommunale leverandør, Pedershøve.

6.1.2.5 Hvilke muligheder havde Frederikssund Kommune for at tilpasse afregningsprisen over for friplejeboligleverandøren?

363. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen tidligst finder det hensigtsmæssigt at foretage en efterregulering over for friplejeboligleverandøren med en tidsmæssig forskydning på to år efter afregningsåret, jf. afsnit 4.3.2.6.1. Kommunen har dog også oplyst, at der ikke lovgivningsmæssigt eller på anden måde gælder et krav om et godkendt regnskab, førend kommunen kan foretage en efterregulering af afregningsprisen, som bliver anvendt over for friplejeboligleverandøren.¹⁹⁸
364. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på denne baggrund, at Frederikssund Kommune i praksis kan foretage en efterregulering af afregningsprisen på et tidligere tidspunkt end to år efter afregningsåret.
365. Frederikssund Kommune har videre oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen i visse tilfælde foretager *regulering*¹⁹⁹ af afregningsprisen med virkning for næstkommende år, hvis behovet for tildelte midler sker før august i afregningsåret. Hvis de højere omkostninger er forekommet i perioden januar-juli 2021, vil kommunen foretage regulering af afregningsprisen med virkning fra januar 2022.²⁰⁰ Hvis de højere omkostninger derimod er forekommet i perioden august-december 2021, vil kommunen foretage regulering af afregningsprisen med virkning fra januar 2023.²⁰¹

¹⁹⁸ Bilag 9, side 23.

¹⁹⁹ Med "regulering" henviser styrelsen her konkret til en praksis, som Frederikssund Kommune har for justering af afregningsprisen. Der er dermed ikke tale om det brede begreb, som styrelsen i øvrigt anvender i denne sag og som henviser til, at kommunen tilpasser vilkårene, som den kommunale leverandør og friplejeboligleverandører opererer og konkurrerer under, hvis det viser sig, at taksterne ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

²⁰⁰ Bilag 8, side 7.

²⁰¹ Bilag 8, side 7.

-
366. Frederikssund Kommune har videre oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det i praksis er muligt for kommunen at foretage udbetaling af et engangsbeløb til friplejeboligleverandøren i forhold til højere omkostninger i afregningsåret. Kommunen har oplyst, at dette vil efterlade friplejeboligleverandøren uden kompensation for de plejedøgn, som har været solgt til andre kommuner. Kommunen har videre oplyst, at en reguleringsmekanisme med efterbetaling vil betyde, at friplejeboligleverandøren vil skulle tilbagebetale beløb i tilfælde, hvor afregningsprisen har været for høj.²⁰² Så vidt styrelsen er oplyst, adskiller dette sig dog ikke i væsentlig grad fra det forhold, at Attendo løbende afregner de enkelte kommuner månedsvist bagud i løbet af et afregningsår. Så vidt styrelsen er oplyst, ville en udbetaling af et engangsbeløb således indebære en slutfregning over for hver af de relevante kommuner, enten med opkrævning eller tilbagebetaling af beløb for afregningsåret. Styrelsen vurderer på denne baggrund, at kommunen, udover efterregulering af afregningsprisen, har mulighed for at foretage en udbetaling af et engangsbeløb til friplejeboligleverandøren, eksempelvis ved afregningsårets udgang eller ved godkendelse af regnskabsresultatet i juni måned, året efter afregningsåret.
367. Social-, Bolig- og Ældreministeriet har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommuner, der benytter en godkendelsesordning ved tilvejebringelse af det frie valg af personlig pleje og praktisk hjælp på *servicelovens område*, skal foretage efterberegning af afregningspriser løbende efter behov og mindst en gang årligt.
368. Styrelsen foretager i denne sag ikke en vurdering af, hvilken metode Frederikssund Kommune konkret skal anvende for at sikre ligestilling mellem den private og kommunale leverandør. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at reglerne i friplejeboliglovgivningen ikke indeholder et krav om, at kommunen skal efterbetale private leverandører. En friplejeboligleverandør har derfor ikke krav på efterbetaling efter friplejeboliglovgivningen, selvom det konkret måtte vise sig, at afregningspriserne i et år har været fastsat for lavt.²⁰³ Friplejeboliglovgivningen indeholder heller ikke et krav om, at kommunen skal udbetale efterreguleringsbeløb med renter, eller at kommunen skal inflationsjustere. Dette betyder også, at styrelsen ikke med henvisning til reglerne i friplejeboliglovgivningen kan påbyde en kommune at ændre sin procedure, således at kommunen fremadrettet generelt skal foretage efterbetaling over for private friplejeboligleverandører, hvis en afregningspris har været fastsat for lavt. Styrelsen kan hverken påbyde en kommune at udbetale efterreguleringsbeløb med renter eller at inflationsjustere.
369. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udleder følgende heraf:
- » Frederikssund Kommune kan foretage en efterregulering af afregningsprisen på et tidligere tidspunkt end to år efter afregningsåret. En tidligere efterregulering kan dog i praksis medføre et behov for at foretage en 'efterregulering af efterreguleringen', hvis efterreguleringen foretages før det endelige regnskab er opgjort;
 - » Frederikssund Kommune har mulighed for at justere en afregningspris med virkning for året, der følger efter afregningsåret. Forudsætningen herfor er, at behovet opstår før august måned i afregningsåret;
 - » Frederikssund Kommune har mulighed for at foretage en udbetaling af et engangsbeløb til friplejeboligleverandøren, eksempelvis ved afregningsårets udgang eller ved godkendelse af regnskabsresultatet i juni måned, året efter afregningsåret. Dette vil dog indebære, at friplejeboligleverandøren skal foretage eventuelle yderligere opkrævninger fra øvrige kommuner, hvis borgere har benyttet friplejeboligleverandøren i det pågældende år;
 - » På servicelovens område skal Frederikssund Kommune foretage en efterberegning af afregningspriser løbende efter behov og mindst én gang årligt.

²⁰² Bilag 9, side 22.

²⁰³ I samme retning Højesterets dom af 7. november 2022 i sag BS-28860, *KA Pleje mod Brønderslev kommune*. Jf. også bilag 10.

-
370. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at Frederikssund Kommune havde andre muligheder for at tilpasse afregningsprisen over for friplejeboligleverandøren, Attendo, end den fremgangsmåde, som kommunen har valgt at følge. Styrelsen vurderer videre, at disse muligheder ville mindske uligheden i vilkårene for friplejeboligleverandøren, sammenholdt med den kommunale leverandør. Dette skyldes, at friplejeboligleverandøren ville få tilpasset sine vilkår på et tidligere tidspunkt.

6.1.2.6 Samlet vurdering af spørgsmålet om ligestilling

371. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende:
- » Afregningsprisen i 2021 var ikke fastsat i overensstemmelse med de gennemsnitlige langsigtede omkostninger for drift af et tilsvarende tilbud i Frederikssund Kommune. Dette skyldes, at det i løbet af 2021 viste sig nødvendigt at afholde yderligere omkostninger til drift af det tilsvarende tilbud.
 - » Senest den 30. november 2021 var eller burde Frederikssund Kommune være bekendt med, at kommunens rammebudget ikke var et retvisende billede for den kommunale leverandør, Pedershaves, gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at levere tilsvarende kommunale tilbud, samt at kommunens handleplaner vedrørende budget ikke havde den ønskede effekt. Dette skyldes, at kommunen meddelte to tillægsbevillinger i 2021.
 - » Senest den 30. september 2021, var eller burde Frederikssund Kommune være bekendt med – dvs. viste det sig, at den kommunale leverandør, Pedershave, enten havde afholdt eller med stor sandsynlighed ville afholde omkostninger i 2021, som blev finansieret ved tillægsbevillingen meddelt den 30. juni 2021. Dette skyldes, at kommunen i september 2021 havde kommunen vurderet, at der var behov for at meddele Pedershave en yderligere tillægsbevilling, foruden den tillægsbevilling, som Pedershave fik meddelt 31. juni 2021.
 - » I november 2021 havde Frederikssund Kommune en konkret og særlig anledning til at foretage en efterberegning af afregningsprisen. Dette skyldes, at kommunen konkret i 2021 foretog beregningen af afregningsprisen for 2021 med tilbagevirkende kraft for perioden januar-november 2021. Der var tale om en særlig omstændighed, idet kommunen afveg fra sin normale praksis og foretog en genberegning af afregningsprisen i november måned.
 - » Frederikssund Kommune tog i sin beregning af afregningsprisen i november 2021 ikke højde for, at budgettet med sandsynlighed ikke afspejlede de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at drive tilsvarende kommunale tilbud. Dermed tilsidesatte Frederikssund Kommune reglerne i friplejeboliglovgivningen.
 - » Frederikssund Kommune har ikke tilpasset vilkårene for den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren på *identisk vis*, da det i 2021 viste sig, at afregningsprisen for 2021 ikke var fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at levere tilsvarende kommunale tilbud. Dette skyldes, at den kommunale leverandørs vilkår blev tilpasset i 2021, medens friplejeboligleverandørens vilkår blev tilpasset løbende i 2023.
 - » Frederikssund Kommune har ikke tilpasset vilkårene for den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren på *tilsvarende vis*, da det i 2021 viste sig, at afregningsprisen for 2021 ikke var fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at levere tilsvarende kommunale tilbud. Dette skyldes, at kommunen ikke har tilpasset afregningsprisen, som bliver anvendt over for Attendo på en måde, som svarer til den tilpasning af vilkårene, som kommunen foretog over for den kommunale leverandør, Pedershave. Dette skyldes igen, at friplejeboligleverandøren som følge af den valgte fremgangsmåde skal bære en likviditetsmæssig risiko, som den kommunale leverandør
-

ikke har. Herudover er friplejeboligleverandøren ikke sikker på, at friplejeboligleverandøren får dækket tilsvarende omkostninger som kommunen har afholdt i afregningsåret. Den kommunale leverandør har fået bedre konkurrencevilkår end friplejeboligleverandøren, når friplejeboligleverandøren først får efterreguleret afregningsprisen to år efter, at den kommunale leverandør har haft mulighed for at afholde højere omkostninger i forhold til budgettet for 2021.

- » Frederikssund Kommune havde andre muligheder for at tilpasse afregningsprisen over for friplejeboligleverandøren, Attendo, end den fremgangsmåde, som kommunen har valgt at følge. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer videre, at disse muligheder ville mindske uligheden i vilkårene for friplejeboligleverandøren, sammenholdt med den kommunale leverandør. Dette skyldes, at friplejeboligleverandøren ville få tilpasset sine vilkår på et tidligere tidspunkt.
372. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer i den forbindelse, at Frederikssund Kommune ikke med jævne mellemrum (løbende) foretog en tilpasning af de vilkår, som henholdsvis den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren opererede og konkurrerede under, da det konkret i 2021 viste sig, at afregningsprisen ikke var fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Kommunen foretog i den forbindelse ikke med jævne mellemrum (løbende) en efterberegning, som sikrede, at kommunen kunne foretage en tilpasning af afregningsprisen i takt med, at der skete ændringer i den kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Styrelsen vurderer videre, at kommunen undlod at sikre, at friplejeboligleverandøren, Attendo i videst muligt omfang fik tilpasset sin afregningspris på en måde, som var identisk med eller tilsvarende den regulering, den kommunale leverandør fik af sit omkostningsgrundlag i 2021.
373. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på denne baggrund sammenfattende, at Frederikssund Kommune tilpassede afregningsprisen for 2021 for sent til at sikre, at den private og kommunale leverandør af plejehjemsydelser i kommunen blev stillet lige i konkurrencen.
374. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer videre, at Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering medfører, at afregningsprisen for 2021 var fastsat lavere end den pris, som kommunen skulle have fastsat efter reglerne i friplejeboliglovgivningen, jf. konkurrencelovens § 11 b.²⁰⁴

6.1.3 Har Frederikssund Kommune taget hensyn til antallet af betalte plejedøgn, som Attendo modtager betaling for?

375. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil i dette afsnit vurdere, om Frederikssund Kommune har foretaget en efterregulering af afregningsprisen for 2021, som tager hensyn til antallet af betalte plejedøgn, som Attendo modtager betaling for. Styrelsen vil i denne vurdering fokusere på kommunens efterregulering for direkte omkostninger. Styrelsen vil *ikke* foretage en vurdering af, om kommunen har foretaget en efterregulering for indirekte omkostninger.
376. Frederikssund Kommune følger generelt, og har også konkret for 2021 fulgt en praksis, hvor efterreguleringen af afregningsprisen blandt andet vil afhænge af det samlede antal betalte plejedøgn, som friplejeboligleverandøren, Attendo, modtager betaling for i efterreguleringsåret og ikke i afregningsåret, jf. afsnit 4.3.2.6.1. Dette indebærer, at kommunen generelt ikke ta-

²⁰⁴ Frederikssund Kommune har opgjort sine indirekte omkostninger på baggrund af en andel af direkte omkostninger. Af denne årsag anvender Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen et skøn i forhold til, om afregningsprisen har været fastsat for lavt i 2021.

ger hensyn til, at en forskel i antallet af betalte plejedøgn hos friplejeboligleverandøren, Attendo, i henholdsvis afregningsåret og efterreguleringsåret kan påvirke den samlede afregning af friplejeboligleverandøren negativt.

377. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Frederikssund Kommune er forpligtet til at sikre, at den private friplejeboligleverandør i videst muligt omfang bliver ligestillet med den kommunale leverandør, jf. også afsnit 5.2.2 ovenfor. Dette indebærer, at kommunen skal sikre, at private leverandører i kommunen, herunder Attendo, bliver afregnet til en pris, der svarer til kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at levere en tilsvarende ydelse. Kommunen skal herudover løbende tilpasse vilkårene for friplejeboligleverandøren på samme måde, som den kommunale leverandør er blevet tilpasset, hvis det viser sig, at afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
378. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Frederikssund Kommunes praksis indebærer, at afregningsprisen, som bliver anvendt over for friplejeboligleverandøren, Attendo, ikke vil være i overensstemmelse med kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at levere en tilsvarende ydelse, hvis følgende omstændigheder gør sig gældende:
1. Tilsvarende kommunale tilbud (konkret i denne sag Pedershøve) har højere omkostninger i et givent afregningsår, end hvad kommunen har lagt til grund i rammebudgettet for tilsvarende kommunale tilbud, som danner grundlag for beregningen af afregningsprisen, og
 2. Friplejeboligleverandøren har et lavere samlet antal betalte plejedøgn i efterreguleringsåret end friplejeboligleverandøren havde i afregningsåret.
379. Hvis begge de ovennævnte betingelser er opfyldt, medfører dette efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at friplejeboligleverandøren hverken i afregningsåret eller i efterreguleringsåret får dækket tilsvarende omkostninger, som den kommunale leverandør havde i afregningsåret.
380. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at hvis friplejeboligleverandøren, Attendo får dækket færre omkostninger end den kommunale leverandør, Pedershøve, vil afregningsprisen i afregningsåret ikke svare til kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved levering af tilsvarende kommunale tilbud. Attendo vil herudover ikke få tilpasset sine vilkår på samme måde som den kommunale leverandør, når det har vist sig, at afregningsprisen ikke var fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger.
381. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det er i strid med reglerne i friplejeboliglovgivningen, at Frederikssund Kommune ikke tager højde for ændringer i antallet af betalte plejedøgn, som Attendo modtager betaling for, når kommunen foretager en efterregulering af afregningsprisen. Styrelsen bemærker, at kommunen har valgt en metode til efterregulering af afregningsprisen, som indebærer, at efterreguleringen af afregningsprisen sker med en forskydning på ca. to år. Givet at kommunen har valgt denne metode, vurderer styrelsen, at kommunen skal tage højde for, at en eventuel ændring i antallet af betalte plejedøgn, som friplejeboligleverandøren modtager betaling for, vil påvirke den samlede betaling til friplejeboligleverandøren og dermed også, hvor mange omkostninger, friplejeboligleverandøren får dækket. Dette indebærer efter styrelsens vurdering, at når kommunen foretager efterregulering af afregningsprisen, skal kommunen tage højde for ændringer fra afregningsåret til efterreguleringsåret i antallet af betalte plejedøgn, som friplejeboligleverandøren modtager betaling for.
382. Konkret har Attendo i 2023, hvor Frederikssund Kommune har foretaget efterregulering af afregningsprisen for 2021, haft færre antal betalte plejedøgn, end Attendo havde i 2021. Der er tale om et fald i antallet af plejedøgn fra 2021 til 2023 på [xxx] antal plejedøgn, jf. gennemgangen i afsnit 4.3.4 ovenfor.
-

383. Den konkrete effekt af kommunens praksis er illustreret i **Boks 6.2** nedenfor.

Boks 6.2

Effekt af Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering i forhold til antallet af betalte plejedøgn²⁰⁵

- » I januar 2023 fastsatte Frederikssund Kommune afregningsprisen til: **1.860 kr.** Kommunen tog ved beregningen af afregningsprisen hensyn til forskellen mellem Pedershaves budgetterede og faktiske omkostninger, som resulterede i højere direkte omkostninger i 2021 på ca. 5,6 mio. kr. Kommunen havde i opgørelsen af forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger for 2021 taget udgangspunkt i højere omkostninger til løn- og vikarydelser for ca. 5,8 mio. kr. i 2021.²⁰⁶
- » Attendo har oplyst over for styrelsen, at Attendo i 2021 havde [xxx] antal betalte plejedøgn og i 2023 havde [xxx] antal betalte plejedøgn, svarende til et fald på [xxx] antal betalte plejedøgn.
- » Hvis Frederikssund Kommune ved efterreguleringen af afregningsprisen foretaget i 2023 havde taget hensyn til ændringen i Attendos antal betalte plejedøgn, ville Attendo have modtaget ca. [xxx]²⁰⁷ kr. mere i løbet af 2023.

384. Fripøleboligleverandøren, Attendo, ville have fået udbetalt ca. [xxx] kr. yderligere i 2023, svarende til [xxx] kr.²⁰⁸ pr. borger pr. plejedøgn, hvis Frederikssund Kommune ved efterreguleringen af afregningsprisen i 2023 havde taget højde for ændringen i antallet af betalte plejedøgn, som Attendo modtager betaling for. Dette er illustreret i **Boks 6.2** ovenfor.
385. I 2023 efterregulerede Frederikssund Kommune afregningsprisen for Pedershaves højere omkostninger til løn- og vikarydelser i 2021. Kommunen tog dog ikke højde for ændringer i Attendos antal af betalte plejedøgn fra 2021 til 2023, da kommunen foretog den nævnte efterregulering. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Frederikssund Kommune derved ikke har sikret ligestilling mellem den kommunale leverandør, Pedershave, og friplejeboligleverandøren, Attendo, samt ikke har sikret, at samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger er medtaget i afregningsprisen.
386. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder, at dette isoleret set medfører, at afregningsprisen for 2021 er eller skønnes fastsat lavere end den pris, som Frederikssund Kommune skulle have fastsat efter friplejeboliglovgivningen, jf. konkurrencelovens § 11 b.

²⁰⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at beregningen af effekten af Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering i forhold til antallet af betalte plejedøgn, har til formål at belyse, hvorvidt afregningsprisen, som er blevet anvendt over for Attendo har været fastsat for lav. Regneeksemplet viser derfor ikke, hvad den korrekte afregningspris skal være.

²⁰⁶ Beløbet på 5.870.074 kr. er udregnet på følgende måde: resultatet for 2021 på -5.674.405, divideret med antal pladser på Pedershave i 2021, som er 87 pladser, ganget med antallet af pladser på Pedershave i 2023, som er 90 pladser. Resultatet for 2021 omfatter højere omkostninger til løn- og vikarydelser på 5.838.635 kr., lavere omkostninger til øvrig drift på 146.127 kr. og lavere omkostninger til bygningsdrift – servicearealer på 18.103 kr.

²⁰⁷ Beløbet på [xxx] kr. er udregnet på følgende måde: forskel mellem budgetterede og faktiske omkostninger (2021) på 5.870.074 kr. multipliceret med antal pladser på Attendo Lærkevej, som er 72 pladser, divideret med antallet af pladser på Pedershave, som er 90 pladser, divideret med faldet fra 2021 til 2023 i antallet af betalte plejedøgn på [10-20] pct.

²⁰⁸ Beløbet på [xxx] kr. er udregnet på følgende måde: Beløbet som Attendo ville have modtaget i 2023, hvis Frederikssund Kommune havde taget hensyn til ændringen i Attendos antal betalte plejedøgn på [xxx] kr. divideret med antallet af betalte plejedøgn, som Attendo havde i 2023 på i alt [xxx].

6.1.3.1 Frederikssund Kommunes bemærkninger i høringsvar af 12. september 2024

387. Frederikssund Kommune anfører i høringsvaret af 12. september 2024:

"Frederikssund Kommune tager generelt forbehold for de oplyste antal betalte plejedøgn i tabel 4.5 på side 43. I særdeleshed synes de 22.543 døgn angivet betalt af Frederikssund Kommune i 2022 at være fejlbehæftet. Med en afregningspris på 1.563 kr. i 2022 svarer dette til en samlet afregning på godt 35 mio. kr., mens kommunens bogførte udgifter til køb af pladser hos friplejeboligleverandøren var lige godt 27 mio. kr.

I afsnit 145 på side 44, boks 6.2 på side 84 og afsnit 329 på side 85 opgør Styrelsen et beløb, som friplejeboligleverandøren ville have modtaget, såfremt der havde været samme antal betalte plejedøgn i 2023 som i 2021. Beløbet er holdt fortroligt for Frederikssund Kommune som følge af fortrolighed vedr. antal betalte plejedøgn, men det fremgår, at beløbet udregnes som det indregnede underskud for 2021 på 5.870.074 kr. multipliceret med det procentvise fald i antal betalte plejedøgn. Dette er dog ikke korrekt, idet underskuddet er opgjort for 90 plejepladser på Pedershave, mens der er 72 pladser hos friplejeboligleverandøren.

*Den korrekte metode til beregning heraf vil være ud fra det indregnede underskud for 2021 på 5.870.074 at beregne omkostningen per benyttet plads per dag på Pedershave og multiplicere dette med ændringen i antal betalte plejedøgn. Dette resulterer i en omkostning på 191 kr. per plejedøgn, hvilket ud fra, det til Frederikssund Kommune oplyste, maksimalt kan udgøre 1.003.896 kr. (191 kr. * 72 pladser * 365 døgn * 20% fald i antal betalte plejedøgn). Ud fra det oplyste udgør beløbet 105.623 kr. for borgere visiteret fra Frederikssund Kommune (191 kr. * 553 færre betalte plejedøgn)."²⁰⁹ [Styrelsens understregning]*

388. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker indledningsvist, at Frederikssund Kommune oprindeligt har oplyst, at kommunen ikke tager hensyn til, om der i efterreguleringsåret er sket en ændring i antallet af betalte plejedøgn sammenholdt med afregningsåret, når kommunen foretager efterregulering af afregningsprisen. Det er styrelsens forståelse af kommunens høringsvar, at kommunen ikke har nogen bemærkninger til, at kommunen påbydes at tage hensyn til ændringer i antallet af betalte plejedøgn, når kommunen foretager efterregulering.
389. I relation til Frederikssund Kommunes generelle forbehold for de oplyste antal betalte plejedøgn, samt kommunens opfattelse af, at antallet af betalte plejedøgn for 2022 er fejlbehæftet, bemærker styrelsen, at det relevante sammenligningsgrundlag i styrelsens illustrative regneeksempel, jf. Boks 6.2 ovenfor, er antallet af betalte plejedøgn for 2021 og 2023. Styrelsen kan ikke udlede af kommunens høringsvar, om kommunen har konkrete indsigelser i forhold til antallet af betalte plejedøgn i 2021 og 2023. Styrelsen har anvendt tal for antal solgte plejedøgn, som styrelsen har modtaget fra Attendo A/S. Frederikssund Kommune har ikke nærmere dokumenteret, at disse tal er fejlbehæftede, hvorfor styrelsen ikke har mulighed for at efterprøve kommunens udsagn herom.
390. I relation til opgørelsen af det beløb, som friplejeboligleverandører (konkret Attendo A/S) ville have modtaget, hvis der var anvendt samme antal betalte plejedøgn i 2023 som i 2021, bemærker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det ikke har været muligt for styrelsen at genskabe kommunens beregning, herunder anvendelsen af en omkostning på 191 kr.

²⁰⁹ Bilag 14, side 5 og 6.

-
391. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker videre, at Frederikssund Kommune gør gældende i høringsvaret af 12. september 2024, at den metode, som styrelsen har anvendt til at belyse, at afregningsprisen har været fastsat for lavt, er forkert. Frederikssund Kommune angiver i den forbindelse, at forskellen mellem den kommunale leverandørs budgetterede og faktiske omkostninger bør konverteres således, at forskellen opgøres på baggrund af antallet af pladser hos friplejeboligleverandøren, dvs. 72 pladser og ikke på baggrund af antallet af pladser for den kommunale leverandør, Pedershave, dvs. 90 pladser. Styrelsen bemærker her til, at styrelsen er enig i kommunens bemærkning vedrørende konvertering af forskellen mellem den kommunale leverandørs budgetterede og faktiske omkostninger. Frederikssund Kommunes bemærkninger giver dermed anledning til ændringer i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens illustrative regneeksempler i afsnit 4.3.4 og 6.1.3 ovenfor.

6.1.4 Konklusion – Frederikssund Kommunes efterregulering af afregningspriser for friplejeboligydelser

392. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021 har medført, at den af Frederikssund Kommune fastsatte afregningspris for 2021 ikke er i overensstemmelse med friplejeboliglovgivningen. Dette skyldes:
- at Frederikssund Kommune har undladt at medtage samtlige gennemsnitlige omkostninger i form af indirekte omkostninger til fagforvaltning og centraladministration i afregningsprisen for 2021,
 - at Frederikssund Kommune har foretaget efterregulering af afregningsprisen for direkte omkostninger for sent til at sikre ligestilling mellem den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren, og
 - at Frederikssund Kommune har undladt at tage højde for ændringer i friplejeboligleverandørens antal af betalte plejedøgn fra 2021 til 2023, da kommunen foretog efterregulering i 2023.
393. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021 samlet set medfører, at kommunen har eller må skønnes at have fastsat afregningsprisen for 2021 for friplejeboligleverandører lavere end den pris, som kommunen skulle have anvendt efter friplejeboliglovgivningen:
1. Frederikssund Kommune opgør en betydelig del af de indirekte omkostninger som en andel af de direkte omkostninger. Friplejeboligleverandøren, Attendo, ville have fået udbetalt 12 kr. mere pr. borger pr. plejedøgn i 2023, hvis Frederikssund Kommune havde taget højde for højere direkte omkostninger i 2021 ved opgørelsen af de indirekte omkostninger i 2021, da kommunen i 2023 skulle efterregulere afregningsprisen.²¹⁰ Dermed medfører Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021 for indirekte omkostninger, at Frederikssund Kommune har fastsat afregningsprisen for 2021 for friplejeboligleverandører lavere, end den pris, som Frederikssund Kommune skulle have anvendt efter friplejeboliglovgivningen, jf. afsnit 6.1.1 ovenfor.
 2. Frederikssund Kommunes efterregulering af afregningsprisen i 2023, for den kommunale leverandør, Pedershaves højere omkostninger i 2021 på 5,3 mio. kr., har medført, at værdien af efterreguleringen i 2023 var mindre værd i reale termer, end en justering af afregningsprisen ville være i 2021, eftersom efterreguleringen skete uden forrentning og uden at tage højde for den generelle inflation i samfundet. Frederikssund Kommunes praksis

²¹⁰ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at beregningen af effekten af Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering i forhold til indirekte omkostninger, har til formål at belyse, hvorvidt afregningsprisen, som er blevet anvendt over for Attendo har været fastsat for lav. Regneeksemplet viser derfor ikke, hvad den korrekte afregningspris skal være.

for tidsmæssig efterregulering af afregningsprisen, med en forskydning på to år medfører dermed, at Frederikssund Kommune har fastsat afregningsprisen for 2021 for friplejeboligleverandører lavere, end den pris, som Frederikssund Kommune skulle have anvendt efter friplejeboliglovgivningen. Såfremt Frederikssund Kommune havde fulgt en praksis, hvor kommunen i 2021 havde taget højde for den kommunale leverandør, Pedershaves højere direkte omkostninger, som i 2021 blev dækket af tillægsbevillinger på 5,3 mio. kr., ville friplejeboligleverandøren, Attendo løbende i 2021 have fået udbetalt 189 kr. mere pr. borger pr. plejedøgn, end Attendo reelt fik udbetalt pr. borger pr. plejedøgn i 2021, jf. afsnit 6.1.2 ovenfor.²¹¹

3. Frederikssund Kommunes efterregulering af afregningsprisen i 2023 tog ikke højde for ændringer i antallet af betalte plejedøgn, som Attendo modtog betaling for i henholdsvis 2021 og 2023. Såfremt kommunen havde taget hensyn til ændringer i antallet af betalte plejedøgn, ville Attendo have modtaget en efterregulering i 2023 på yderligere ca. [xxx] kr.²¹², svarende til [xxx] kr. pr. borger pr. plejedøgn, jf. afsnit 6.1.3 ovenfor. Dermed medfører Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021, uden hensyntagen for ændringer i friplejeboligleverandørers antal af betalte plejedøgn, at kommunen har fastsat afregningsprisen for 2021 for friplejeboligleverandører lavere, end den pris, som kommunen skulle have anvendt efter friplejeboliglovgivningen, jf. afsnit 6.1.1 ovenfor.

6.2 Begrundelse for påbuddets udformning

394. Det følger af konkurrencelovens § 11 b, stk. 1, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan undersøge, hvorvidt en offentlig myndighed tilbyder private leverandører af ydelser omfattet af frit valg en afregningspris, der er fastsat i overensstemmelse med regler fastsat i anden lovgivning om frit valg. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i den foreliggende sag undersøgt, om Frederikssund Kommune tilbyder private friplejeboligleverandører en afregningspris, der er fastsat i overensstemmelse med friplejeboliglovgivningen.
395. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021 har medført, at kommunens fastsættelse af afregningsprisen i 2021 ikke er i overensstemmelse med friplejeboliglovgivningen. Dette skyldes, at Frederikssund Kommune ikke har medtaget samtlige gennemsnitlige omkostninger i afregningsprisen, og at kommunen har foretaget efterregulering af afregningsprisen for sent i forhold til at sikre ligestilling mellem den kommunale og private leverandør af friplejeboligydelser.
396. Det følger videre af konkurrencelovens § 11 b, stk. 2, at Konkurrencerådet kan udstede påbud til den offentlige myndighed om, at den offentlige myndighed skal ophøre med at beregne og fastsætte afregningspriser, der er i strid med reglerne for frit valg, påbud om at anvende bestemte beregningsgrundlag, beregningsmetoder eller afregningspriser over for private leverandører af ydelser omfattet af frit valg og/eller påbud om at efterbetale et beløb til private leverandører af ydelser omfattet af frit valg, der svarer til forskellen mellem den afregningspris, som myndigheden har anvendt, og den afregningspris, som myndigheden burde have anvendt.

²¹¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at beregningen af beløbet på 189 kr., som Attendo løbende ville have fået udbetalt pr. borger pr. plejedøgn mere i 2021, end Attendo reelt fik udbetalt i 2021, har til formål at belyse, hvorvidt afregningsprisen, som er blevet anvendt over for Attendo har været fastsat for lav. Regneeksemplet viser derfor ikke, hvad den korrekte afregningspris skal være.

²¹² Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at beregningen af effekten af Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering i forhold til antallet af betalte plejedøgn, har til formål at belyse, hvorvidt afregningsprisen, som er blevet anvendt over for Attendo har været fastsat for lav. Regneeksemplet viser derfor ikke, hvad den korrekte afregningspris skal være.

397. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021 samlet set medfører, at Frederikssund Kommune har eller må skønnes at have fastsat afregningsprisen for 2021 for friplejeboligleverandører lavere end den pris, som Frederikssund Kommune skulle have anvendt efter friplejeboliglovgivningen. Dermed har Konkurrencerådet hjemmel til at udstede påbud i medfør af konkurrencelovens § 11 b, stk. 2.
398. På baggrund af høringsvaret fra Frederikssund Kommune af 12. september 2024 udleder styrelsen dog også, at der er forhold i sagen, som efter kommunens opfattelse, trækker i retning af, at afregningsprisen kunne være fastsat lavere.
399. Det følgende fremgår af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b, stk. 2:

"Hvis en offentlig myndighed ikke efter anmodning kan dokumentere beregningsgrundlag, beregningsmetoder og afregningspriser i overensstemmelse med reglerne for frit valg, eller en offentlig myndighed i øvrigt ikke på fyldestgørende måde kan redegøre for sin prisfastsættelse, kan Konkurrencerådet udstede de nævnte påbud, hvis en skønsmæssig vurdering viser, at afregningsprisen er lavere end den pris, som den offentlige myndighed skulle have anvendt efter de pågældende regler for frit valg.

*I praksis har det i en række sager vist sig, at den konkrete manglende overholdelse af de pågældende fritvalgsregler har medført, at der i samme sag både er forhold, som trækker i retning af, at afregningsprisen skulle have været fastsat lavere, og forhold som taler for, at afregningsprisen kunne være fastsat højere. Sådanne situationer vil også falde ind under den foreslåede bestemmelses anvendelsesområde, idet sådanne situationer opfylder lovens krav om, at afregningsprisen »skønnes lavere end den pris, som den offentlige myndighed skulle have anvendt«. Konkurrencerådets indgreb vil i sådanne sager blive tilpasset, så de er proportionale i forhold til de konkrete forhold. Det kunne f.eks. tænkes, at man i sådanne tilfælde vil påbyde den offentlige myndighed at foretage en ny beregning efter nærmere bestemte beregningsgrundlag eller beregningsmetoder, jf. den foreslåede bestemmelse i § 11 b, stk. 2, nr. 2.*²¹³ [Styrelsens understregning]

400. Det fremgår videre af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b, stk. 2 (nr. 2), at:

"Betydningen af bestemmelsen i § 11 b, stk. 2, nr. 2, sammenholdt med bestemmelsen i stk. 2, nr. 1, er, at Konkurrencerådet kan kræve, at der bliver foretaget enhver korrektion, som er nødvendig for, at der bliver fastsat en korrekt afregningspris. Eksempelvis kan stk. 2, nr. 2 også betyde, at rådet kan påbyde den offentlige myndighed at følge principper udstukket i f.eks. en vejledning for den pågældende fritvalgsordning, og således påbyde den offentlige myndighed at foretage en ny beregning på baggrund af disse principper."²¹⁴

401. Det følger således af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b, at Konkurrencerådet kan påbyde en offentlig myndighed at foretage enhver korrektion, som er nødvendig for, at der bliver fastsat en korrekt afregningspris. Et påbud kan eksempelvis indebære, at den offentlige myndighed skal foretage en ny beregning af afregningsprisen efter nærmere bestemte grundlag eller metoder.

²¹³ FT 2006-07, L 152 som fremsat, Tillæg A, side 4978 f.

²¹⁴ FT 2006-07, L 152 som fremsat, Tillæg A, side 4980.

-
402. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på baggrund af høringsvaret af 12. september 2024 fra Frederikssund Kommune, at kommunen er i stand til at foretage en ny beregning af afregningsprisen for 2021 på baggrund af de principper for beregningen, som følger af Konkurrencerådets afgørelse:
1. Frederikssund Kommune skal tage højde for alle relevante indirekte omkostninger, når kommunen foretager en beregning af afregningsprisen. Dette indebærer, at kommunen skal tage højde for ændringer i de indirekte omkostninger i afregningsåret, når kommunen, i forbindelse med efterregulering, skal opgøre forskellen mellem den kommunale leverandørs budgetterede og faktiske omkostninger for afregningsåret; og
 2. Frederikssund Kommune skal tage udgangspunkt i det antal plejedøgn/anvendte enheder, som friplejeboligleverandøren modtager betaling for, og som var gældende i det år, efterberegningen foretages for, når kommunen foretager en efterregulering af afregningsprisen overfor samme friplejeboligleverandør.
403. Herudover skal Frederikssund Kommune med jævne mellemrum (løbende) foretage en efterberegning, som sikrer, at kommunen kan foretage en tilpasning af afregningsprisen i takt med, at der sker ændringer i den kommunale leverandørs gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Forudsætningen herfor er, at det har vist sig eller burde have vist sig for kommunen, at afregningsprisen ikke var fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger, hvilket efter styrelsens vurdering var tilfældet for afregningsprisen i 2021.
404. På denne baggrund udstedes påbud over for Frederikssund Kommune om, at kommunen skal foretage en ny beregning af afregningsprisen for 2021, en såkaldt genberegning af afregningsprisen, som minimum for beregningen af indirekte omkostninger og håndteringen af ændringer i antallet af betalte plejedøgn.
405. Det fremgår af konkurrencelovens § 11 b, stk. 2, nr. 3, at:
- "Hvis den i stk. 1 nævnte afregningspris er lavere eller skønnes lavere end den pris, som den offentlige myndighed skulle have anvendt efter de pågældende regler for frit valg, kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udstede påbud til den offentlige myndighed om, at den offentlige myndighed skal [...] 3) efterbetale et beløb til private leverandører af ydelser omfattet af frit valg, der svarer til forskellen mellem den afregningspris, som myndigheden har anvendt, og den afregningspris, som myndigheden burde have anvendt, jf. nr. 1".*
406. Det fremgår af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b, stk. 2, nr. 3:
- "For det tredje får Konkurrencerådet hjemmel til at udstede påbud til en offentlig myndighed om at foretage efterbetaling til en leverandør. [...]*
- Efterbetalingen udgør det antal timer eller beregningsenheder, som en leverandør har leveret, ganget med differencen mellem den anvendte afregningspris og den afregningspris, der følger af Konkurrencerådets påbud efter § 11 b, stk. 2, nr. 1-2.*
- Muligheden for at påbyde efterbetaling efter § 11 b, stk. 2, nr. 3, kan anvendes, uanset om der er en tilsvarende hjemmel til efterbetaling i anden lovgivning, jf. f.eks. § 91, stk. 9, i lovebkendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007 om social service. Dette forudsætter dog, at Konkurrencerådet har fået tillagt kompetence, jf. den foreslåede § 11 b, stk. 5, til at vurdere prisfastsættelsen i den konkrete fritvalgsordning. Har en offentlig myndighed allerede foretaget fuld efterbetaling efter anden lovgivning, vil konkurrencelovens bestemmelse om efterbetaling ikke finde anvendelse.*
-

*Efterbetaling kan kun vedrøre en begrænset periode, jf. den foreslåede § 11 b, stk. 3.*²¹⁵
[Styrelsens understregning tilføjet]

407. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at det hverken følger af ordlyden eller af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b, at afregningsprisen nødvendigvis skal fastsættes direkte i Konkurrencerådets afgørelse. Styrelsen udleder heraf, at afregningsprisen skal følge af Konkurrencerådets afgørelse, men Konkurrencerådet skal ikke nødvendigvis skønne eller vurdere, hvad afregningsprisen konkret skulle være for at udstede et påbud om efterbetaling. En sådan beregning kan efter styrelsens vurdering efter en konkret vurdering også foretages af den offentlige myndighed, herunder også henset til at Konkurrencerådet efter konkurrencelovens § 11 b kan påbyde den offentlige myndighed at foretage en ny beregning af afregningsprisen.
408. Styrelsen bemærker videre, at det herudover hverken følger af ordlyden eller af forarbejderne til konkurrencelovens § 11 b, at alle elementer i beregningen af en afregningspris nødvendigvis skal gennemgås, førend der kan udstedes et påbud om efterbetaling i medfør af konkurrencelovens § 11 b, stk. 2, nr. 3.
409. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Frederikssund Kommune skal foretage en genberegning. Dette skyldes, at der er forhold i den foreliggende sag, som på den ene side trækker i retning af, at afregningsprisen i 2021 er fastsat for lavt og dermed burde være fastsat højere. Hertil kommer, at Frederikssund Kommune må antages at være i besiddelse af de oplysninger, som er nødvendige for at foretage en genberegning. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at styrelsen ikke på det foreliggende grundlag har mulighed for at efterprøve Frederikssund Kommunes udsagn i høringssvar af 12. september 2024 angående kommunens efterberegning af afregningsprisen for 2021, da styrelsen ikke er i besiddelse af de samme oplysninger, som kommunen.
410. Frederikssund Kommune skal som minimum genberegne afregningsprisen for de forhold, som efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering har medført, at afregningsprisen for 2021 er eller må skønnes at være fastsat for lavt, og kommunen skal i den forbindelse anvende de principper, som følger af Konkurrencerådets afgørelse for disse forhold. Frederikssund Kommune vil dog også have mulighed for at genberegne øvrige elementer i den samlede beregning af afregningsprisen for 2021, hvis Frederikssund Kommune konkret vurderer, at dette er nødvendigt for at beregne den korrekte afregningspris. På denne baggrund er det muligt at skønne eller vurdere, hvad afregningsprisen for 2021 skulle have været, hvis kommunen havde fastsat afregningsprisen efter de principper, som Konkurrencerådet har fastslået i sagen. For at sikre, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har mulighed for at efterprøve kommunens nye beregninger påbydes kommunen i den sammenhæng at dokumentere sine beregninger over for styrelsen.
411. Frederikssund Kommune påbydes videre at efterbetale Attendo A/S, jf. konkurrencelovens § 11 b, stk. 2, nr. 3, hvis Frederikssund Kommunes genberegning viser, at afregningsprisen for 2021 er fastsat for lavt.
412. Påbuddet om efterbetaling indebærer efter styrelsens fornyede vurdering, at Frederikssund Kommune skal efterbetale en eventuel forskel mellem den afregningspris, som myndigheden har anvendt for 2021, og den afregningspris, som myndigheden burde have anvendt for 2021, hvis kommunens genberegning efter styrelsens vurdering viser, at afregningsprisen for 2021 er fastsat for lavt. Henset til, at Frederikssund Kommune i 2021 afregnede Attendo A/S på baggrund af antal betalte plejedøgn, vil en eventuel efterbetaling skulle opgøres på baggrund

²¹⁵ FT 2006-07, L 152 som fremsat, Tillæg A, side 4980 f.

af antal betalte plejedøgn i den relevante periode ganget med differencen mellem den anvendte afregningspris for 2021, og den afregningspris for 2021, som kommunen burde have anvendt.

413. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen rettede den 3. maj 2022 henvendelse til Frederikssund Kommune, jf. afsnit 3 ovenfor, og oplyste, at styrelsen har hjemmel til at undersøge en kommunalbestyrelses beregningsgrundlag, beregningsmetoder og fastsættelse af afregningspriser, og at styrelsen er i et indledende stadie af sagsbehandlingen.²¹⁶ Frederikssund Kommune afregnede i 2021 Attendo A/S månedsvist bagudrettet. På den baggrund vurderer styrelsen, at et påbud om efterbetaling kan angå Frederikssund Kommunes afregninger over for Attendo A/S for perioden 1. maj 2021- 31. december 2021. Påbud om efterbetaling i denne sag kan ikke angå betalinger, som ligger forud for maj 2021.
414. Frederikssund Kommune skal indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om overholdelsen af påbuddet om efterbetaling. Dette indebærer, at Frederikssund Kommune skal indsende dokumentation for foretaget genberegning, selve kommunens genberegning, resultatet af beregningen og beskrivelse af, hvordan kommunen har fulgt Konkurrencerådets principper. styrelsen. Hvis Frederikssund Kommune efter en genberegning af afregningsprisen for 2021 vurderer, at afregningsprisen ikke er fastsat for lavt, skal Frederikssund Kommune indsende dokumentation herfor til styrelsen.
415. Konkurrencerådet påbyder derfor Frederikssund Kommune:
- » at ophøre med at beregne og fastsætte afregningspriser, der er i strid med reglerne i friplejeboliglovgivningen. Dette indebærer, at Frederikssund Kommune sikrer at friplejeboligleverandører såvel indholdsmæssigt som tidsmæssigt løbende bliver reguleret på samme måde som den kommunale leverandør i Frederikssund Kommune, hvis det viser sig, at afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger, såfremt dette ikke allerede er sket.
 - » at genberegne afregningsprisen for 2021 som minimum ud fra de følgende principper, som fremgår af Konkurrencerådets afgørelse:
 - (i) En kommune, som fastsætter en afregningspris over for friplejeboligleverandører skal tage højde for alle relevante indirekte omkostninger, når kommunen foretager en beregning af afregningsprisen. Dette indebærer, at en kommune skal tage højde for ændringer i de indirekte omkostninger i afregningsåret, når kommunen, i forbindelse med efterregulering, skal opgøre forskellen mellem den kommunale leverandørs budgetterede og faktiske omkostninger for afregningsåret.
 - (ii) En kommune, som fastsætter en afregningspris over for friplejeboligleverandører, skal tage udgangspunkt i det antal plejedøgn/anvendte enheder, som friplejeboligleverandøren modtager betaling for, og som var gældende i det år, efterberegningen foretages for, når kommunen foretager en efterregulering af afregningsprisen overfor samme friplejeboligleverandør.
 - » at foretage en efterbetaling over for Attendo A/S for leverede plejedøgn i perioden 1. maj 2021 – 31. december 2021, hvis Frederikssund Kommunes genberegning af afregningsprisen for 2021 viser, at afregningsprisen for 2021 er fastsat for lavt. Efterbetalingen svarer til antal leverede plejedøgn i månederne maj – december 2021 (begge inklusive) ganget med differencen mellem den afregningspris, som Frederikssund Kommune har anvendt over for Attendo A/S i perioden maj 2021- december 2021 (begge inklusive) og den afregningspris,

²¹⁶ Bilag 15, side 3.

som Frederikssund Kommune som følge af principper fastslået af Konkurrencerådet i denne sag burde have anvendt over for Attendo A/S i perioden maj 2021- december 2021 (begge inklusive).

- » at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, senest 60 dage efter Konkurrencerådets afgørelse, for:
 - (i) at Frederikssund Kommune har foretaget en genberegning af afregningsprisen for 2021,
 - (ii) kommunens genberegning af afregningsprisen for 2021, inklusive mellemregninger og rådata
 - (iii) hvad resultatet af kommunens genberegning af afregningsprisen for 2021 er, samt
 - (iv) beskrivelse af, hvordan kommunen har fulgt Konkurrencerådets principper i denne sag.
- » at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for, at Frederikssund Kommune har foretaget en efterbetaling til Attendo A/S, hvis Frederikssund Kommunes genberegning af afregningsprisen for 2021 viser, at afregningsprisen for 2021 er fastsat for lavt. Dokumentationen skal indsendes til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen senest 30 dage efter, at Frederikssund Kommune har indsendt dokumentation for foretaget genberegning, selve kommunens genberegning, resultatet af beregningen og beskrivelse af, hvordan kommunen har fulgt Konkurrencerådets principper.

416. Frederikssund Kommune har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunen vil ændre praksis i overensstemmelse med styrelsens eventuelle afgørelse om, at kommunens praksis bør ændres, jf. afsnit 4.4 ovenfor. Styrelsen vurderer, at det er nødvendigt at udstede et påbud i den foreliggende sag for at understøtte, at Frederikssund Kommune tilpasser sin praksis.
417. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at ovenstående påbud er tilstrækkelige. Påbuddene vil gøre det muligt for Frederikssund Kommune at tilpasse sin praksis til at overholde de forpligtelser, der følger af friplejeboliglovgivningen. Påbuddene medfører videre, at Frederikssund Kommune skal genberegne afregningsprisen for 2021 som minimum i overensstemmelse med de af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fastlagte principper. Det er styrelsens vurdering, at kommunen er nærmest til at foretage denne genberegning, herunder vurdere om en ændring i et af de af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fastlagte principper medfører ændringer andetsteds i afregningsprisen. Påbuddene indebærer endelig, at Frederikssund Kommune skal foretage en efterbetaling, såfremt kommunens genberegning viser, at afregningsprisen for 2021 er fastsat for lavt. Dermed sikres det, at Frederikssund Kommune ikke bliver stillet bedre i konkurrencen med friplejeboligleverandøren, Attendo, som følge af Frederikssund Kommune manglende overholdelse af friplejeboliglovgivningen.

6.3 Samlet konklusion

418. På baggrund af ovenstående vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen som følger:
- » Frederikssund Kommune er en offentlig myndighed;
 - » Frederikssund Kommune har ensidigt fastsat afregningsprisen for 2021 over for friplejeboligleverandøren, Attendo A/S med hjemmel i friplejeboliglovens § 32, stk. 2;
 - » Attendo A/S er en privat leverandør af ydelser omfattet af frit valg;
-

-
- » Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kompetence til at foretage undersøgelser af afregningspriserne i henhold til den for sagen relevante lovgivning om frit valg, jf. afregningsbekendtgørelsens § 5;
 - » Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021 har medført, at Frederikssund Kommune ikke har fastsat 2021-afregningsprisen i overensstemmelse med reglerne i friplejeboliglovgivningen. Dette skyldes følgende tre forhold:
 1. Frederikssund Kommune har undladt at medtage samtlige gennemsnitlige omkostninger i afregningsprisen for 2021,
 2. Frederikssund Kommune har foretaget efterregulering af afregningsprisen for sent til at sikre ligestilling mellem den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren, og
 3. Frederikssund Kommune har undladt at tage højde for ændringer i friplejeboligleverandørens antal af betalte plejedøgn, da kommunen foretog efterregulering i 2023.
 - » Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021 medfører samlet set, at afregningsprisen for 2021 for friplejeboligleverandører er eller skønnes fastsat lavere end den pris, som Frederikssund Kommune skulle have anvendt efter friplejeboliglovgivningen;
 - » Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har hjemmel til at udstede påbud til Frederikssund Kommune om at ophøre med at beregne og fastsætte afregningspriser, der er i strid med reglerne om frit valg, jf. konkurrencelovens § 11 b, stk. 2, nr. 1, anvende bestemte beregningsgrundlag, beregningsmetoder eller afregningspriser over for private leverandører af ydelser omfattet af frit valg, jf. konkurrencelovens § 11 b, stk. 2, nr. 2 og efterbetale et beløb til private leverandører af ydelser omfattet af frit valg, der svarer til forskellen mellem den afregningspris, som myndigheden har anvendt, og den afregningspris, som myndigheden burde have anvendt, jf. nr. 1., jf. konkurrencelovens § 11 b, stk. 2, nr. 3;
 - » Det er nødvendigt at udstede påbud til Frederikssund Kommune for at bringe overtrædelserne til ophør, herunder for at understøtte, at Frederikssund Kommune kan tilpasse sin praksis. Påbuddet indebærer, at Frederikssund Kommune skal sikre, at friplejeboligleverandører såvel indholdsmæssigt som tidsmæssigt løbende bliver reguleret på samme måde som den kommunale leverandør i Frederikssund Kommune, hvis det viser sig, at afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger;
 - » Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer videre, at det er nødvendigt at påbyde Frederikssund Kommune at foretage en genberegning af afregningsprisen for 2021, da der efter styrelsens vurdering er forhold som medfører, at afregningsprisen for 2021 har været fastsat for lavt og forhold, som ifølge Frederikssund Kommune indikerer, at afregningsprisen for 2021 kunne være fastsat lavere.
 - » Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer endelig, at det er nødvendigt at udstede påbud til Frederikssund Kommune om at foretage en efterbetaling, hvis Frederikssund Kommunes genberegning af afregningsprisen for 2021 viser, at afregningsprisen for 2021 er fastsat for lavt. Påbuddet om efterbetaling skal sikre, at Frederikssund Kommune ikke bliver stillet bedre i konkurrencen med friplejeboligleverandøren, Attendo, som følge af Frederikssund Kommunes manglende overholdelse af friplejeboliglovgivningen.
 - » Konkurrencerådet påbyder Frederikssund Kommune, jf. konkurrencelovens § 11 b, stk. 2, nr. 1-3:
 - (i) at ophøre med at beregne og fastsætte afregningspriser, der er i strid med reglerne i friplejeboliglovgivningen. Dette indebærer, at Frederikssund Kommune skal sikre at friplejeboligleverandører såvel indholdsmæssigt som tidsmæssigt løbende bliver reguleret på
-

samme måde som den kommunale leverandør i Frederikssund Kommune, hvis det viser sig, at afregningsprisen ikke er fastsat i overensstemmelse med de kommunale gennemsnitlige langsigtede omkostninger, såfremt dette ikke allerede er sket.

- (ii) at genberegne afregningsprisen for 2021 som minimum ud fra de følgende principper, som fremgår af Konkurrencerådets afgørelse:
- » En kommune, som fastsætter en afregningspris over for friplejeboligleverandører skal tage højde for alle relevante indirekte omkostninger, når kommunen foretager en beregning af afregningsprisen. Dette indebærer, at en kommune skal tage højde for ændringer i de indirekte omkostninger i afregningsåret, når kommunen, i forbindelse med efterregulering, skal opgøre forskellen mellem den kommunale leverandørs budgetterede og faktiske omkostninger for afregningsåret.
 - » En kommune, som fastsætter en afregningspris over for friplejeboligleverandører, skal tage udgangspunkt i det antal pleje-døgn/anvendte enheder, som friplejeboligleverandøren modtager betaling for, som var gældende i det år, som efterberegningen foretages for, når kommunen foretager en efterregulering af afregningsprisen overfor samme friplejeboligleverandør.
- (iii) at foretage en efterbetaling over for Attendo A/S for leverede plejedøgn i perioden 1. maj 2021 – 31. december 2021, hvis Frederikssund Kommunes genberegning af afregningsprisen for 2021 viser, at afregningsprisen for 2021 er fastsat for lavt. Efterbetalingen svarer til antal leverede plejedøgn i månederne maj – december 2021 (begge inklusive) ganget med differencen mellem den afregningspris, som Frederikssund Kommune har anvendt over for Attendo A/S i perioden maj 2021- december 2021 (begge inklusive) og den afregningspris, som Frederikssund Kommune som følge af principper fastslået af Konkurrencerådet i denne sag burde have anvendt over for Attendo A/S i perioden maj 2021- december 2021 (begge inklusive).
- (iv) at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, senest 60 dage efter Konkurrencerådets afgørelse, for:
- » at Frederikssund Kommune har foretaget en genberegning af afregningsprisen for 2021,
 - » kommunens genberegning af afregningsprisen for 2021, inklusive mellemregninger og rådata
 - » hvad resultatet af kommunens genberegning af afregningsprisen for 2021 er, samt
 - » beskrivelse af, hvordan kommunen har fulgt Konkurrencerådets principper i denne sag.
- (v) at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for, at Frederikssund Kommune har foretaget en efterbetaling til Attendo A/S, hvis Frederikssund Kommunes genberegning af afregningsprisen for 2021 viser, at afregningsprisen for 2021 er fastsat for lavt. Dokumentationen skal indsendes til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen senest 30 dage efter, at Frederikssund Kommune har indsendt dokumentation for foretaget genberegning, selve kommunens genberegning, resultatet af beregningen og beskrivelse af, hvordan kommunen har fulgt Konkurrencerådets principper.
-

7. Bilag

Bilag 1: Uddrag af klage fra Attendo til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, (bilagsoversigt fjernet), Frederikssund Kommunes bemærkninger til klage fra Attendo og Attendos baggrundsnotat.

Bilag 2: Korrespondance mellem Frederikssund Kommune og Attendo og Frederikssund Kommunes beregning af afregningsprisen for 2017-2020.

Bilag 3: Korrespondance mellem Frederikssund Kommune og Attendo i 2021-2022.

Bilag 4: Beregning og genberegning af afregningspriser for 2021 – 2022.

Bilag 5: Frederikssund Kommunes orientering af Velfærdsudvalget, Frederikssund Kommunes notat til Velfærdsudvalget og Frederikssund Kommunes redegørelse til Udvalget for Om-
sorg og Ældre

Bilag 6: Frederikssund Kommunes omkostningsberegning for 2023.

Bilag 7: Meddelelse om betænkeligheder, Frederikssund Kommunes bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder og referat af møde om meddelelse om betænkeligheder.

Bilag 8: Referater fra møder med Frederikssund Kommune.

Bilag 9: Kommunens besvarelse af styrelsens spørgsmål og øvrig korrespondance.

Bilag 10: Fortolkningsbidrag fra Social-, Bolig- og Ældreministeriet vedrørende regulering på samme måde.

Bilag 11: Fortolkningsbidrag fra Social-, Bolig- og Ældreministeriet vedrørende hjemmel.

Bilag 12: Svar fra Attendo vedrørende antal betalte plejedøgn.

Bilag 13: Frederikssund Kommunes budgetopfølgninger og handleplan for 2021.

Bilag 14: Høringssvar fra Frederikssund Kommune af 12. september 2024.

Bilag 15: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens meddelelse om undersøgelse af Frederikssund Kommunes afregningspriser m.v.

Bilag 16: Høringssvar fra Frederikssund Kommune af 15. november 2024.
