

Analyse af overheadomkostninger på fritvalgsområdet

April 2025



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Analyse af overheadomkostninger på fritvalgsområdet

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

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

Online ISBN 978-87-7029-850-6

Analysen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

April 2025

Indhold

Kapitel 1	4
Sammenfatning	4
1.1 Overheadsatser på fritvalgsområdet	4
Kapitel 2	7
Baggrund og politisk ophæng	7
2.1 Baggrunden for indførslen af en fast overheadsats	7
Kapitel 3	9
Analyse	9
3.1 De totale omkostninger ved en ydelse	9
3.2 Omkostninger til overhead i en kommune	12
3.3 Analyse af overheadprocenten på tværs af kommuner	16
Bilag 1	20
De 15 udvalgte kommuner	20
Det indleverede data	21
Bilag 2	23
Validering af data	23
Bilag 3	25
Følsomhedsanalyser	25

Kapitel 1

Sammenfatning

1.1 Overheadsatser på fritvalgsområdet

Det fremgår af aftale om reform af ældreområdet, at der ønskes indført faste overheadsatser til brug ved afregningen af private leverandører på fritvalgsområdet, hvis afregningsprisen fastsættes på baggrund af beliggenhedskommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, via godkendelsesordningen og ved prisfastsættelse af fritvalgsbeviser.¹

Overheadsatserne fastsættes ved bekendtgørelser udstedt af ældreministeren efter forhandling med erhvervsministeren. Bekendtgørelserne udstedes med hjemmel i henholdsvis friplejeboliglovens § 32, stk. 7, og ældrelovens § 19, stk. 7. Overheadsatserne skal anvendes, når kommunerne opgør deres langsigtede omkostninger ved levering af ydelser til borgerne, og overheadsatserne er relevante for kommunerne til brug for afregning af friplejeboligleverandører efter friplejeboliglovens § 32, stk. 2, henholdsvis private leverandører af tilbud om madlevering efter ældrelovens § 13 og helhedspleje efter ældrelovens § 10. Overheadsatserne fastsættes på baggrund af et analysearbejde, som er forankret i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Kommuner skal fastsætte afregningspriser til friplejeboligleverandører efter friplejeboliglovens § 32, stk. 2, og til private leverandører af tilbud efter ældrelovens §§ 10 og 13 på baggrund af en beregning af kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved levering af et tilsvarende tilbud. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derfor i denne analyse beregnet overheadprocenter, som skal danne grundlag for overheadsatsen til brug ved afregning vedrørende **friplejeboliger** efter friplejeboliglovens § 32, stk. 2, ii) **madlevering** efter ældrelovens § 13 og iii) **helhedspleje** efter ældrelovens § 10.

Baggrunden for at indføre en fast overheadsats er blandt andet, at det kan være vanskeligt at opgøre overheadomkostningerne i de enkelte kommuner.² Med indførelsen af en fast overheadsats har der således været et ønske om at mindske usikkerhed, bureaukrati og administration forbundet med at skulle opgøre overheadomkostninger i de enkelte kommuner til brug for afregningstakster til private leverandører,³ samtidig med at de private leverandører får en afregningspris, som afspejler kommunernes gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at levere et tilsvarende tilbud.⁴

¹ Se aftale af 18. april 2024 mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Danmarksdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre om en reform af ældreområdet. Se også udkast til forslag til ældrelov, § 20, stk. 6, hvor det foreslås, at ældreministeren efter forhandling med erhvervsministeren på bekendtgørelsesniveau fastsætter regler om en fast overheadsats, der anvendes ved afregning af private leverandører af henholdsvis pleje- og omsorgsforløb og madudbringning. Se herudover udkast til forslag til ændring af friplejeboliglov, hvor der foreslås indført et nyt stk. 7 i friplejeboliglovens § 32, hvorefter ældreministeren efter forhandling med erhvervsministeren fastsætter regler om en fast overheadsats, der anvendes ved afregningen i henhold til friplejeboliglovens § 32, stk. 2.

² L 89 forslag til ældrelov, fremsat den 7. november 2024, almindelige bemærkninger, afsnit 3.12.2.

³ L 89 forslag til ældrelov, fremsat den 7. november 2024, almindelige bemærkninger, afsnit 4.

⁴ Lov nr. 1651 af 30/12/2024 ældrelov, § 19, stk. 1-2 samt [BEK nr. 1170 af 30/09/2015, § 3, stk. 1].

En fast overheadsats skal favne kommunernes forskellige organisering. Mere konkret skal det ikke have betydning for afregningsprisen, om omkostningerne til de funktioner, der yder driftsmæssig understøttelse til det pågældende ydelsesområde, er placeret i fagforvaltningen eller i centraladministrationen.

Derfor er overheadomkostningerne i nærværende analyse defineret som summen af omkostningerne, der ikke er direkte relateret til det pågældende ydelsesområde, men som understøtter driften af ydelsesområdet. Overheadomkostninger i analysen omfatter dermed omkostninger til funktioner i fagforvaltningen og i centraladministrationen, som fx økonomi- og HR-stab, som yder driftsmæssig understøttelse til det pågældende ydelsesområde samt alle omkostninger som følger med funktionsvaretagelsen, fx omkostninger til IT-udstyr, husleje eller forrentning og afskrivning på bygninger.

Med udgangspunkt i begreberne anvendt i Indenrigs- og Sundhedsministeriets omkostningskalkulation⁵ og forarbejderne til hhv. ældreloven⁶ og friplejeboligloven⁷ kan disse omkostninger oversættes til den del af de indirekte omkostninger, der ikke er direkte relateret til det pågældende ydelsesområde.

Dette er med til at sikre et ensartet grundlag for afregningsprisen på tværs af kommuner, der ikke er påvirket af organisatoriske forskelle eller konteringspraksis.

Fastsættelsen af overheadsatterne tager udgangspunkt i beregninger af overheadprocenten for udvalgte kommuner. Den beregnede overheadprocent er, for hver kommune, beregnet som omkostningerne til overhead set i forhold til de omkostninger, der er direkte relateret til ydelsesområdet. De beregnede overheadprocenter er baseret på data for de gennemsnitlige langsigtede omkostninger indleveret af 15 kommuner, der er udvalgt, så de repræsenterer forskellige typer kommuner.

Resultaterne af analysen viser, at de beregnede overheadprocenter er forskellig på tværs af de forskellige ydelsesområder. Det betyder også, at der er behov for differentierede overheadsatter for ydelserne.

Baseret på analysen er overheadsatsen til brug ved afregningsprisen vedrørende *friplejeboliger efter friplejeboliglovens § 32, stk. 2* opgjort til 6,3 pct. af de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der i den respektive kommune er direkte relateret til plejeboliger.

Overheadsatsen til brug ved afregningsprisen for *helhedspleje efter ældrelovens § 10* er opgjort til 6,0 pct. af de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der i den respektive kommune er direkte relateret til helhedspleje

Overheadsatsen til brug ved afregningsprisen for *madlevering efter ældrelovens § 13* er opgjort til 3,6 pct. af de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, der i den respektive kommune er direkte relateret til madlevering

⁵ Jf. Bilag 1 til Cirkulære om budget- og regnskabssystem for kommuner nr. 9916 af 15. oktober 2019, kapitel 9.3 ("Vejledning om omkostningskalkulationer").

⁶ Folketingstidende 2024-25, tillæg A, L 89 som fremsat, side 77, 1. sp.

⁷ Folketingstidende 2024-25, tillæg A, L 93 som fremsat, side 29, 1. sp.

Konkret betyder det, at kommunerne fremadrettet skal opgøre overheadomkostninger (i kroner) til brug for beregning af afregningsprisen, som overheadsatsen multipliceret med kommunens omkostninger, der er direkte relateret til det pågældende ydelsesområde:

$$\text{overhead i kr.} = (\text{overheadsats i pct.}) \cdot (\text{omkostninger direkte relateret til ydelsen i kr.})$$

Med udgangspunkt i begreberne anvendt i Indenrigs- og Sundhedsministeriets omkostningskalkulation⁸ og forarbejderne til hhv. ældreloven⁹ og friplejeboligloven¹⁰ kan dette oversættes til, at kommunerne fremadrettet skal opgøre overheadomkostningerne i kroner som overheadsatsen multipliceret med de direkte og øvrige indirekte omkostninger, der er direkte relateret til det pågældende ydelsesområde.

For at sikre et ensartet udgangspunkt på tværs af kommunerne for de omkostninger, som overheadsatsen multipliceres med, skal bekendtgørelsen indeholde en klar afgrænsning af, hvilke omkostninger der skal medtages i opgørelsen af disse omkostninger. Endvidere skal bekendtgørelsen indeholde en oversigt over de omkostninger, som er omfattet af overheadsatsen, og som kommunerne derfor ikke skal medtage i opgørelsen af omkostninger, der er direkte relateret til ydelsen. Hvis denne afgrænsning ikke er klart defineret i bekendtgørelsen, er der risiko for, at de enkelte kommuners afregningspris ikke vil afspejle de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved den givne ydelse. Dermed er der risiko for, at reglerne ikke virker efter hensigten, samt at håndhævelsen af reglerne bliver ineffektiv.

⁸ Jf. Bilag 1 til Cirkulære om budget- og regnskabssystem for kommuner nr. 9916 af 15. oktober 2019, kapitel 9.3 ("Vejledning om omkostningskalkulationer").

⁹ Folketingstidende 2024-25, tillæg A, L 89 som fremsat, side 77, 1. sp.

¹⁰ Folketingstidende 2024-25, tillæg A, L 93 som fremsat, side 29, 1. sp.

Kapitel 2

Baggrund og politisk ophæng

2.1 Baggrunden for indførslen af en fast overheadsats

Det fremgår af aftale om reform af ældreområdet, at der ønskes indført *”en fast overheadsats for private leverandører af hjemmepleje og friplejehjem, hvis afregningsprisen fastsættes på baggrund af beliggenhedskommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger, via godkendelsesordningen og ved prisfastsættelse af fritvalgsbeviser.”*¹¹

Det fremgår på den baggrund af ældrelovens¹² § 19, stk. 7, at ældreministeren efter forhandling med erhvervsministeren fastsætter nærmere regler om en fast overheadsats, der anvendes ved afregningen med private leverandører af tilbud efter ældrelovens §§ 10 og 13, dvs. henholdsvis tilbud om helhedspleje og madlevering. Ældrelovens § 19, stk. 7, træder i kraft den 1. juli 2025.¹³

Det fremgår på samme baggrund af friplejeboliglovens¹⁴ § 32, stk. 7, at ældreministeren efter forhandling med erhvervsministeren fastsætter nærmere regler om en fast overheadsats, der anvendes ved afregningen i henhold til friplejeboliglovens § 32, stk. 2. Dette omfatter således de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen og friplejeboligleverandøren ikke har indgået en aftale om afregningsprisen, og hvor kommunalbestyrelsen derfor fastsætter afregningsprisen overfor friplejeboligleverandøren. Reglen i friplejeboliglovens § 32, stk. 7, træder i kraft den 1. juli 2025.¹⁵

Sammenfattende indføres der dermed faste overheadsatser, som skal anvendes i beregningen af afregningsprisen for i) **friplejeboliger** efter friplejeboliglovens § 32, stk. 2, ii) **madlevering** efter ældrelovens § 13 og iii) **helhedspleje** efter ældrelovens § 10.

Dette betyder, at der i medfør af henholdsvis friplejeboliglovens og ældrelovens regler vil gælde en fast overheadsats i afregningsprisen for private leverandørers levering af henholdsvis friplejeboliger, pleje- og omsorgsforløb og madlevering, hvis afregningsprisen fastsættes af kommunalbestyrelsen overfor den private leverandør på baggrund af beliggenhedskommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, via godkendelsesordningen og ved prisfastsættelse af fritvalgsbeviser. Kommunerne vil fortsat skulle fastsætte prisen ud fra kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at levere tilbuddet, men overheadomkostningerne beregnes som en fast procentdel af de direkte og øvrige indirekte omkostninger.

¹¹ Se aftale af 18. april 2024 mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Danmarksdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre om en reform af ældreområdet.

¹² Lov nr. 1651 af 30/12/2024 Ældrelov.

¹³ Lov nr. 1651 af 30/12/2024 Ældrelov, § 45, stk. 1.

¹⁴ Lov nr. 1704 af 30/12/2024 om ændring af lov om friplejeboliger og lov om almene boliger m.v.

¹⁵ Lov nr. 1704 af 30/12/2024 om ændring af lov om friplejeboliger og lov om almene boliger m.v., § 3, stk. 1.

Baggrunden for ønsket om en fast overheadsats er, at overheadomkostninger kan være vanskelige at beregne og skabe uoverensstemmelse mellem leverandører og kommuner. Det er således Ældreministeriets opfattelse, at der er eksempler på private leverandører, der oplever, at kommunerne ikke medtager alle omkostninger i afregningspriserne, hvilket resulterer i uenighed mellem kommune og leverandør. Det har derfor været Ældreministeriets vurdering, at en fast overheadsats vil kunne mindske kommunernes administrationsomkostninger, skabe mere gennemsigtighed i afregningspriserne og mindske konfliktpotentialer mellem kommuner og private leverandører.¹⁶

Organisering

I forlængelse af førnævnte aftale om reform af ældreområdet blev det besluttet at fastsætte overheadsats(er) på baggrund af et analysearbejde, som skulle forankres i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Det blev videre besluttet, at der skulle etableres en følgegruppe, som skulle have mulighed for at bidrage til udarbejdelse af principperne for fastsættelsen af en overheadsats. Følgegruppen skulle sammensættes af repræsentanter fra KL, DE, DI og Selveje Danmark. Der skulle desuden nedsættes en tværministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af SBÆM, FM, ISM og EM, der løbende skulle give faglig sparring til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, herunder særligt ift. sammenhængen til reglerne i ældreloven.

Analysen

I forlængelse af aftale om reform af ældreområdet blev det besluttet, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse af overheadsats skulle baseres på overheadomkostninger fra et antal udvalgte kommuner. Som led i analysen skulle Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen blandt andet se på, om der var behov for differentierede overheadsatser for de respektive ydelser.

¹⁶ L 89 forslag til ældrelov, fremsat den 7. november 2024, almindelige bemærkninger, afsnit 3.12.2.

Kapitel 3

Analyse

3.1 De totale omkostninger ved en ydelse

Når kommunen på fritvalgsområdet skal beregne afregningsprisen til private leverandører på baggrund af et tilsvarende kommunalt tilbud, skal det ske på baggrund af *de gennemsnitlige langsigtede omkostninger*.¹⁷ Det er et krav, at der er fuld omkostningsdækning, hvormed der menes, at alle relevante omkostninger forbundet med ydelsen skal identificeres og medtages i beregningen af de gennemsnitlige langsigtede omkostninger.¹⁸

Fritvalgsområdet er en offentlig aktivitet, der er i konkurrence med eksisterende eller potentielle private leverandører. Konkurrencerådet og OECD har udarbejdet analyser med anbefalinger om korrekt prissætning, som sikrer, at der ikke sker konkurrenceforvridning mellem offentlige og private aktører. Det fremhæves ofte, at det er vigtigt, at der opstilles regler, som sikrer skatte-, regulerings- og låneneutralitet samt indregning af kommercielt afkast.¹⁹

Typer af omkostninger

De gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved den kommunale ydelse omfatter både de omkostninger, der er direkte relateret til den pågældende ydelse og de omkostninger, der ikke er direkte relateret til den pågældende ydelse, men som understøtter driften af ydelsesområdet, jf. figur 3.1. De gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved en kommunal ydelse på ældreområdet er uddybet i boks 3.1 nedenfor.

De gennemsnitlige langsigtede omkostninger skal afspejle en periodes egentlige ressourceforbrug ved den kommunale ydelse, fx et år. Til brug for opgørelsen af de faktiske omkostninger ved den kommunale ydelse, er det vigtigt at sondre mellem udgifter og omkostninger, da disse ikke nødvendigvis er sammenfaldende i en given periode.²⁰ Det skyldes, at udgiften til køb af et aktiv, der nedslides over en årrække, kan være stor på tidspunktet for indkøbet af aktivet, mens omkostningen vil udgøre det pågældende års forbrug af aktivet opgjort som den relevante andel af nedslidningen på aktivet og en risikojusteret renteomkostning ved anskaffelsen og anvendelsen af aktivet.

Omkostningerne, der er direkte relateret til ydelsen består af de omkostninger, som kan spores direkte tilbage til den specifikke ydelse. Det gælder bl.a. personaleomkostninger til personalet, der er beskæftiget inden for ydelsesområdet, indkøb af materialer til brug i forbindelse med ydelsen og husleje til eller afskrivning og forrentning af bygningerne, der udgør servicearealet for den specifikke ydelse. Det er alene omkostningerne ved de forbrugte ressourcer, der direkte indgår i produktionen i perioden, som indregnes som en omkostning, der er direkte

¹⁷ [BEK nr. 1170 af 30/09/2015, § 3, stk. 1] og Lov nr. 1651 af 30/12/2024 Ældrelov, § 19, stk. 1-2.

¹⁸ L 89 forslag til ældrelov, fremsat den 7. november 2024, specielle bemærkninger til § 19: "Kommunalbestyrelsen skal derfor løbende sikre sig, at der er fuld omkostningsdækning for de ydelser, som den kommunale leverandørvirksomhed producerer og leverer."

¹⁹ Jf. også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen "Offentlige aktiviteter på kommercielle markeder" 2016.

²⁰ Jf. Bilag 1 til Cirkulære om budget- og regnskabssystem for kommuner nr. 9916 af 15. oktober 2019, kapitel 9.3 ("Vejledning om omkostningskalkulationer").

relateret til ydelsen (derved ikke køb af materialer, der lægges på lager). Omkostningerne vil enten være bogført direkte i ydelsesområdet regnskab eller bogført et andet sted i kommunen afhængigt af organisering, indkøb og konteringspraksis i den pågældende kommune, men det afgørende er, at omkostningerne kan relateres direkte til ydelsesområdet.

Omkostninger, der ikke er direkte relateret til ydelsen omfatter de omkostninger, der ikke direkte kan henføres til det pågældende ydelsesområde, men som understøtter driften af ydelsesområdet. For kommuner gælder det både funktioner i fagforvaltningen og i centraladministrationen, fx økonomi- og HR-stab, som yder driftsmæssig understøttelse til det pågældende ydelsesområde samt alle omkostninger forbundet med funktionsvaretagelsen. For en HR-medarbejder gælder det fx således både omkostninger til IT-udstyret, som HR-medarbejderen anvender, lønomkostninger, husleje eller forrentning og afskrivning på bygningen, hvor HR-medarbejderen har kontor.

Kommuner udbyder en række borgerrettede ydelser og produkter, og derfor vil de totale omkostninger til funktioner i fagforvaltningen og centraladministrationen, fx økonomi- og HR-stab, skulle splittes mellem flere forskellige ydelsesområder for at afspejle det egentlige ressourceforbrug ved det enkelte ydelsesområde.

Omkostninger i fagforvaltningen og centraladministrationen til politisk betjening og myndighedsarbejde er ikke omfattet, da det ikke vedrører driften af de omfattede ydelser. Omkostningerne, der skal henføres til det pågældende ydelsesområde, opgøres som ydelsesområdet andel af omkostningen eller opgøres som det faktiske ressourcetræk på den pågældende funktion.

Med udgangspunkt i begreberne anvendt i Indenrigs- og Sundhedsministeriets omkostningskalkulation²¹ kan omkostningerne, der er indeholdt i de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, oversættes til summen af de direkte og indirekte omkostninger. I forarbejderne til ældreloven²² og friplejeboligloven²³ opdeles de indirekte omkostninger yderligere i henholdsvis overheadomkostninger og øvrige indirekte omkostninger, jf. figur 3.1, som viser sammenhængen mellem forskellige omkostningsbegreber.

²¹ Jf. Bilag 1 til Cirkulære om budget- og regnskabssystem for kommuner nr. 9916 af 15. oktober 2019, kapitel 9.3 ("Vejledning om omkostningskalkulationer").

²² Folketingstidende 2024-25, tillæg A, L 89 som fremsat, side 77, 1. sp.

²³ Folketingstidende 2024-25, tillæg A, L 93 som fremsat, side 29, 1. sp.

Figur 3.1 Gennemsnitlige langsigtede omkostninger - sammenhæng mellem omkostningsbegreber

Omkostninger, der <i>ikke</i> er direkte relateret til ydelsen	Omkostninger, der er direkte relateret til ydelsen	
	Indirekte omkostninger	Direkte omkostninger
Overheadomkostninger	Øvrige indirekte omkostninger	Direkte omkostninger

Anm.: De omkostninger, der er indeholdt i de gennemsnitlige langsigtede omkostninger benævnes forskelligt i henholdsvis nærværende analyse, Indenrigs- og Sundhedsministeriets omkostningskalkulation og forarbejderne til ældreloven og friplejeboligloven. Denne figur viser sammenhængen mellem disse forskellige omkostningsbegreber.

Den røde bjælke angiver omkostningsbegreberne, der er anvendt i nærværende analyse, og som til sammen udgør de gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

Den grå bjælke angiver omkostningsbegreberne, der er anvendt i Indenrigs- og Sundhedsministeriets omkostningskalkulation, og som til sammen udgør de gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

Den blå bjælke angiver omkostningsbegreberne, der er anvendt i forarbejderne til ældreloven og friplejeboligloven, og som til sammen udgør de gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Den blå bjælke indeholder samtidig en mere detaljeret opdeling af de indirekte omkostninger, der er angivet i den grå bjælke.

Det bemærkes i øvrigt, at størrelsesforholdet mellem kasserne ikke er et udtryk for den faktiske fordeling af omkostningerne.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Opgørelse og allokering af omkostninger

Activity-based costing-metoden (herefter ABC-metoden) er en aktivitetsbaseret metode, der kan anvendes til at estimere omkostningerne til de ressourcer, som en kommune anvender ved produktionen af et produkt eller en ydelse. Metoden er særligt velegnet til at identificere de gennemsnitlige totale omkostninger ved at producere et produkt eller en ydelse. Når en kommune producerer flere produkter, vil den typisk have både omkostninger, der er direkte relateret til ydelsen, og omkostninger der ikke er direkte relateret til ydelsen. Da omkostninger, der ikke relaterer sig direkte til ydelsen, ofte er relevante for flere produkter eller ydelser, er det hensigtsmæssigt at fordele en vis andel af omkostningerne til produktet eller ydelsen, når de gennemsnitlige totale omkostninger skal opgøres. ABC-metoden er derved en metode til at fordele en kommunes totale omkostninger mellem flere ydelsesområder.

Ved ABC-metoden identificeres og defineres først de aktiviteter, der sættes i gang ved produktionen af en ydelse. Dernæst identificeres de omkostninger, herunder både de direkte relaterede og de ikke direkte relaterede omkostninger tilknyttet disse aktiviteter.

De direkte omkostninger forbundet med disse aktiviteter allokeres direkte til ydelsen. Efterfølgende allokeres de omkostninger, der ikke er direkte relateret til aktiviteterne, ved hjælp af relevante fordelingsnøgler mellem de ydelsesområder, som har et ressourcetræk på den pågældende aktivitet. Det er dermed kun den relevante andel, der afspejler ydelsens forbrug af aktiviteten, der medtages til det pågældende ydelsesområde.

Til sidst beregnes ydelsens totale omkostninger, som summen af de omkostninger, der er direkte relateret til ydelsen, og de omkostninger som ikke er direkte relateret til ydelsen.

Det er denne tankegang, der ligger til grund for analysen af overheadsatsen. Det bemærkes i forlængelse heraf, at anvendelsen af denne metode i praksis er en tidskrævende og omfattende opgave, særligt i de tilfælde, hvor omkostninger, der ikke er direkte relateret til en konkret ydelse, skal deles mellem flere ydelser.

3.2 Omkostninger til overhead i en kommune

Der eksisterer ikke en klar afgrænsning med objektive fordelingsnøgler til brug ved beregning af ressourcetrækket på funktioner, der ikke er direkte relateret til et ydelsesområde, men som understøtter driften af ydelsesområdet på fritvalgsområdet.

Omkostninger til overhead er et udtryk for, hvilken support og driftsmæssig understøttelse en ydelse modtager samt størrelsen af dette ressourcetræk. I nærværende analyse er overhead-omkostninger defineret som summen af alle omkostningerne, der ikke er direkte relateret til det pågældende ydelsesområde, men som understøtter driften af ydelsesområdet. Det gælder funktioner både i fagforvaltningen og i centraladministrationen, fx økonomi- og HR-stab, som yder driftsmæssig understøttelse til det pågældende ydelsesområde samt alle omkostninger forbundet med funktionsvaretagelsen, jf. boks 3.1.

Baggrunden for at indføre en fast overheadsats er blandt andet, at overheadomkostningerne kan være vanskelige for kommunerne at opgøre. Med indførelsen af en fast overheadsats er det således et væsentligt hensyn at mindske usikkerhed, bureaukrati og administration forbundet med at skulle opgøre overheadomkostninger ude i de enkelte kommuner til brug for afregningstakster til private leverandører,²⁴ samtidig med at de private leverandører får en afregningspris, som afspejler kommunernes gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved at levere et tilsvarende tilbud.

Kommuner kan være organiseret forskelligt, og der kan være betydelig forskel på, hvor stor en del af den driftsmæssige understøttelse til et ydelsesområde der er placeret henholdsvis i fagforvaltningen og i centraladministrationen. For kommunerne, som danner grundlag for nærværende analyse, udgør omkostningerne til fagforvaltningen fra 19 til 72 pct. af omkostningerne, der ikke er direkte relateret til plejeboliger (dvs. summen af omkostninger til fagforvaltning og centraladministration), jf. figur 3.2. Lignende forskelle på tværs af kommunerne gør sig også gældende for de to andre ydelsesområder.²⁵

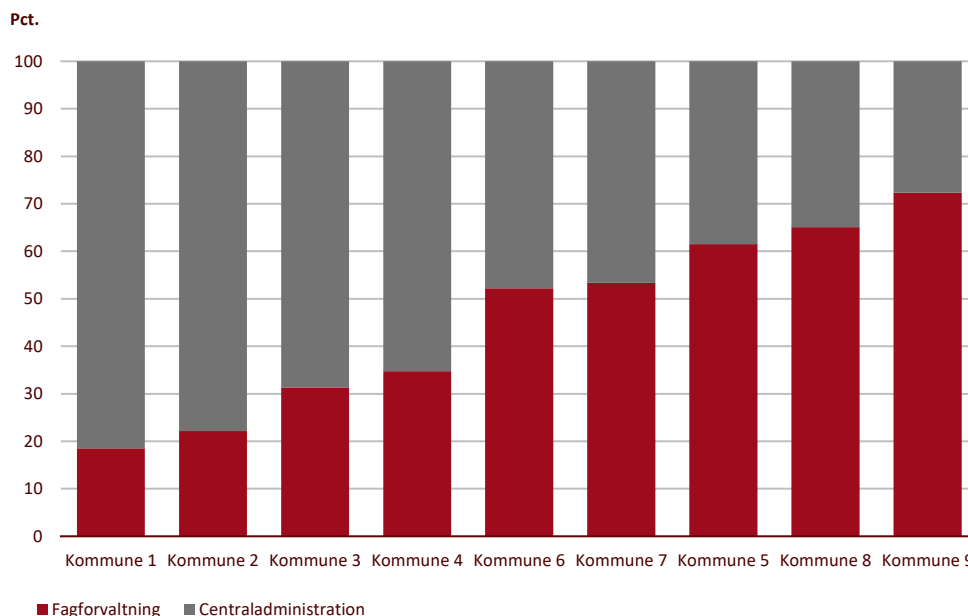
Det er derfor endvidere et væsentligt hensyn ved fastsættelse af faste overheadsatser at tage højde for eventuelle forskelle i organisering på tværs af kommuner. Mere konkret bør de faste overheadsatser beregnes på baggrund af omkostningerne til funktioner, der yder driftsmæssig understøttelse til det pågældende ydelsesområde, uanset om disse funktioner er placeret i fagforvaltningen eller i centraladministrationen.

I beregningen inkluderes således alle omkostninger, der ikke er direkte relateret til det pågældende ydelsesområde, i overhead. Det omfatter dermed funktioner i fagforvaltningen og i centraladministrationen, fx økonomi- og HR-stab, som yder driftsmæssig understøttelse til det pågældende ydelsesområde samt alle omkostninger forbundet med funktionsvaretagelsen, fx omkostninger til IT-udstyr, husleje eller forrentning og afskrivning på bygningerne. Dette er med til at sikre et ensartet grundlag for afregningsprisen på tværs af kommuner, der ikke er påvirket af organisatoriske forskelle eller konteringspraksis.

²⁴ L 89 forslag til ældrelov, fremsat den 7. november 2024, almindelige bemærkninger, afsnit 3.12.2: "Det er derfor Ældreministeriets vurdering, at en fast overheadsats vil kunne mindske kommunernes administrationsomkostninger, skabe mere gennemsigtighed i afregningspriserne og mindske konfliktpotentialer mellem kommuner og private leverandører" og afsnit 4: "Det forventes, at lovforslagets del om indførelse af en fast overheadsats, der bruges til afregning af private leverandører, vil have positive administrative konsekvenser for kommunerne, der vil kunne mindske kommunernes administrationsomkostninger".

²⁵ For helhedspleje er spændet fra 15 til 83 pct., og for madlevering er spændet fra 12 til 53 pct.

Figur 3.2 Fordeling af omkostninger, der ikke er direkte relateret til plejeboliger, på henholdsvis fagforvaltning og centraladministrationen (gennemsnit for 2021-2023)



Anm.: Det bemærkes, at kommune 1 i denne figur er den kommune med den største andel af omkostninger i centraladministrationen i forhold til omkostninger, der ikke er direkte relateret til plejeboliger, og at det derfor ikke nødvendigvis er den samme som kommune 1 i de øvrige figurer. Det samme gør sig gældende for kommune 2, 3 og så videre.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af dataanmodning til udvalgte kommuner.

Den beregnede overheadprocent for hver af kommunerne er opgjort som omkostningerne til overhead i forhold til de omkostninger, der er direkte relateret til ydelsesområdet²⁶:

$$\text{overheadprocent} = \frac{\text{omkostninger ikke direkte relateret til ydelsen i kr.}}{\text{omkostninger direkte relateret til ydelsen i kr.}} \cdot 100$$

Kommunerne skal fremadrettet opgøre overhead i kroner, hvis afregningsprisen fastsættes på baggrund af beliggenhedskommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, via godkendelsesordningen og ved prisfastsættelse af fritvalgsbeviser, som overheadsatsen multipliceret med kommunens omkostninger, der er direkte relateret til det pågældende ydelsesområde:

$$\text{overhead i kr.} = (\text{overheadsats i pct.}) \cdot (\text{omkostninger direkte relateret til ydelsen i kr.})$$

²⁶ For plejeboliger er det alene omkostningerne til plejeboligernes servicearealer, der er medtaget i opgørelsen af omkostningerne, da huslejen for plejeboligen betales af borgeren. Der er endvidere egenbetaling for tilvalgte ydelser som fx madservice, linned og vask mm. Der er loft over borgernes egenbetaling for madservice, hvorved kommunernes omkostninger til madservice kan være højere end egenbetalingen. Det kommunale tilskud skal indgå i omkostningsopgørelsen. Beboernes egenbetaling for linned og vask fastsættes ud fra de faktiske omkostninger, så det er udgiftsneutralt for plejeboligerne. Omkostninger vedrørende servicepakker skal derfor ikke medtages.

Med udgangspunkt i begreberne anvendt i Indenrigs- og Sundhedsministeriets omkostningskalkulation²⁷ og forarbejderne til ældreloven²⁸ kan dette oversættes til, at kommunerne fremadrettet skal opgøre overheadomkostningerne i kroner som overheadsatsen multipliceret med de direkte og øvrige indirekte omkostninger til det pågældende ydelsesområde.

For at sikre et ensartet udgangspunkt på tværs af kommunerne for de omkostninger, som overheadsatsen multipliceres med, skal bekendtgørelsen indeholde en klar afgrænsning af, hvilke omkostninger der skal medtages i opgørelsen af disse omkostninger. Endvidere skal bekendtgørelsen indeholde en oversigt over de omkostninger, som er omfattet af overheadsatsen, og som kommunerne derfor ikke skal medtage i opgørelsen af omkostninger, der er direkte relateret til ydelsen. Hvis denne afgrænsning ikke er klart defineret i bekendtgørelsen, er der risiko for, at de enkelte kommuners afregningspris ikke vil afspejle de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved den givne ydelse. Dermed er der risiko for, at reglerne ikke virker efter hensigten, samt at håndhævelsen af reglerne bliver ineffektiv.

For at fastsætte afregningsprisen efter OECD's anbefalinger om konkurrenceneutrale principper, skal der medregnes et kommercielt afkast i prissætningen, dvs. en passende forretning af den investerede kapital.²⁹ Derfor skal kapitalforrentningen i opgørelsen af de gennemsnitlige langsigtede omkostninger afspejle risikoen, som en investor ville blive pådraget ved investering i et tilsvarende tilbud.³⁰ Endvidere er det vigtigt i forhold til at sikre konkurrenceneutralitet, at kostprisen for anlægsaktiver og større driftsaktiver, der danner grundlag for beregningen af afskrivninger og forrentning, fremskrives til nutidskroner. Endelig er det vigtigt, at omkostninger til forsikringer for så vidt angår kommuner, der er selvforsikrede, opgøres til markedspris.

²⁷ Jf. Bilag 1 til Cirkulære om budget- og regnskabssystem for kommuner nr. 9916 af 15. oktober 2019, kapitel 9.3 ("Vejledning om omkostningskalkulationer").

²⁸ FT 2024-2025, Tillæg A, Lovforslag L 89, som fremsat den 7. november 2024 af ældreministeren.

²⁹ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen "*Offentlige aktiviteter på kommercielle markeder*", maj 2016.

³⁰ Forretning af drifts- og anlægskapital skal afspejle forrentningen af den hypotetiske egenkapital.

Boks 3.1 Omkostninger til ydelser på ældreom- rådet i en kommune

De gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved en kommunal ydelse på ældreområdet omfatter samtlige omkostninger, der er direkte relateret til ydelsen og samtlige omkostninger, der ikke er direkte relateret til ydelsen. De kan overordnet set inddeles i følgende typer af omkostninger:

Omkostninger, der er direkte relateret til ydelsen

Består af samtlige omkostninger, der er direkte relateret til ydelsen og omfatter bl.a. personale- og personalerelaterede omkostninger og omkostninger til driftsmidler (fx inventar, transportmidler, IT), bygninger og servicearealer. Dette omfatter også omkostninger, der i det hele taget ikke fremgår af budgettet, herunder forrentning af drifts- og anlægskapital.

Med udgangspunkt i begreberne anvendt i Indenrigs- og Sundhedsministeriets omkostningskalkulation og forarbejderne til ældreloven kan omkostninger, der er direkte relateret til ydelsen, oversættes til de direkte og øvrige indirekte omkostninger til det pågældende ydelsesområde.

Omkostninger, der *ikke* er direkte relateret til ydelsen

Består af de omkostninger, der ikke direkte kan relateres til ydelsen, men som understøtter driften af ydelsen. Det omfatter den relevante andel af omkostningerne i fagforvaltningen og centraladministrationen, som understøtter driften af ydelsen. Overheadomkostninger omfatter følgende omkostninger:

- » Omkostninger til husleje, såfremt der benyttes lejede arealer.
- » Omkostninger til forrentning og afskrivninger på anlægskapital, såfremt der benyttes ejede arealer.
- » Omkostninger til reparation, vedligehold og rengøring af lokaler og udendørsarealer.
- » Omkostninger til løn til økonomistab, fx indenfor budget, indkøb og fakturering, inkl. omkostninger til udstyr og software m.m. for de pågældende medarbejdere.
- » Omkostninger til løn til HR-stab, fx indenfor arbejdsforhold, udvikling og administration, inkl. omkostninger til udstyr og software m.m. for de pågældende medarbejdere.
- » Omkostninger til løn til lønadministrationsstab på tværs af kommunen, inkl. omkostninger til udstyr og software m.m. for de pågældende medarbejdere.
- » Omkostninger til løn til kommunens IT-afdeling, inkl. omkostninger til udstyr og software m.m. for de pågældende medarbejdere.
- » Omkostninger til løn til forvaltningsledelsen, fx direktører, øvrig direktion og direktionsekretariat, inkl. omkostninger til udstyr og software m.m. for de pågældende medarbejdere.
- » Omkostninger til øvrige stabsfunktioner, fx ressourcetræk på juraafdeling.
- » Omkostninger til tjenestemandspensioner i det omfang, der er pensionsforpligtelser til tidligere ansatte i fagforvaltningen og centraladministrationen på tjenestemandspension.
- » Omkostninger til forsikringer, der dækker løsøre, bygninger og personer i fagforvaltningen og centraladministrationen eller andel af hensættelser til selvforsikring.
- » Omkostninger til ekstern rådgivning, herunder fx juridisk bistand eller konsulentytelser.

Med udgangspunkt i begreberne anvendt i Indenrigs- og Sundhedsministeriets omkostningskalkulation og forarbejderne til ældreloven kan den del af de indirekte omkostninger, der *ikke* er direkte relateret til ydelsen, oversættes til overheadomkostninger.

3.3 Analyse af overheadprocenten på tværs af kommuner

Analysen af niveauet af overheadprocenten for hvert af de tre ydelsesområder tager udgangspunkt i indleveret data fra 15 kommuner, jf. mere herom i bilag 1. På baggrund af en gennemgang og validering af kommunernes besvarelser er der fremsendt en række individuelle opfølgende spørgsmål til størstedelen af kommunerne med henblik på at sikre datagrundlaget.

Det bemærkes indledningsvist, at det ikke er alle kommuner, der har haft et kommunalt tilbud for hvert af de tre ydelsesområder, hvorfor de ikke har kunnet opgøre de faktiske omkostninger forbundet med et sådant udbud. Fx har flere kommuner udelukkende private leverandører af madservice. Herudover er fem kommuners besvarelser udeladt, fordi det er vurderet, at besvarelserne ikke har været tilstrækkelige eller egnede til at indgå i beregningsgrundlaget.

Det skyldes, at nogle kommuner har oplyst, at det ikke har været muligt for dem at adskille omkostningerne, der er direkte relateret til ydelsen, fra omkostningerne, der ikke er direkte relateret til ydelsen. Andre kommuner har oplyst, at det ikke inden for tidsfristen har været muligt for dem, præcist at opgøre alle omkostningerne, der ikke er direkte relateret til ydelsesområdet. Endelig har en kommune lagt en procentdel af omkostningerne til grund for opgørelsen af omkostningerne, der ikke er direkte relateret til ydelsen, frem for at tage udgangspunkt i de faktisk afholdte omkostninger.

Samlet set betyder det således, at datagrundlaget for beregningen af overheadprocenter for de tre ydelsesområder ikke er baseret på alle 15 kommuner. Der er dog fortsat både store og små kommuner repræsenteret for alle tre ydelser, jf. bilag 3.

Forud for analysen af overheadprocenten på tværs af kommuner for hver af de tre ydelsesområder er det indleverede data gennemgået og valideret, jf. mere herom i bilag 2.

For at tage højde for eventuelle udsving over år er den følgende analyse baseret på et gennemsnit for hver kommunes overheadprocent i henholdsvis år 2021, 2022 og 2023.³¹ Overheadprocenten er opgjort som overheadomkostninger set i forhold til de omkostninger, der er direkte relateret til det pågældende ydelsesområde, jf. også afsnit 3.2 ovenfor.

Plejeboliger

Overheadprocenten er i gennemsnit 6,3 pct. på tværs af de ni kommuner, der indgår i beregningsgrundlaget, jf. figur 3.3. I kommunen med den laveste overheadprocent udgør overhead 2,7 pct. af de omkostninger, der direkte er relateret til plejeboliger, mens overheadprocenten i kommunen med den højeste overhead udgør 11,9 pct.

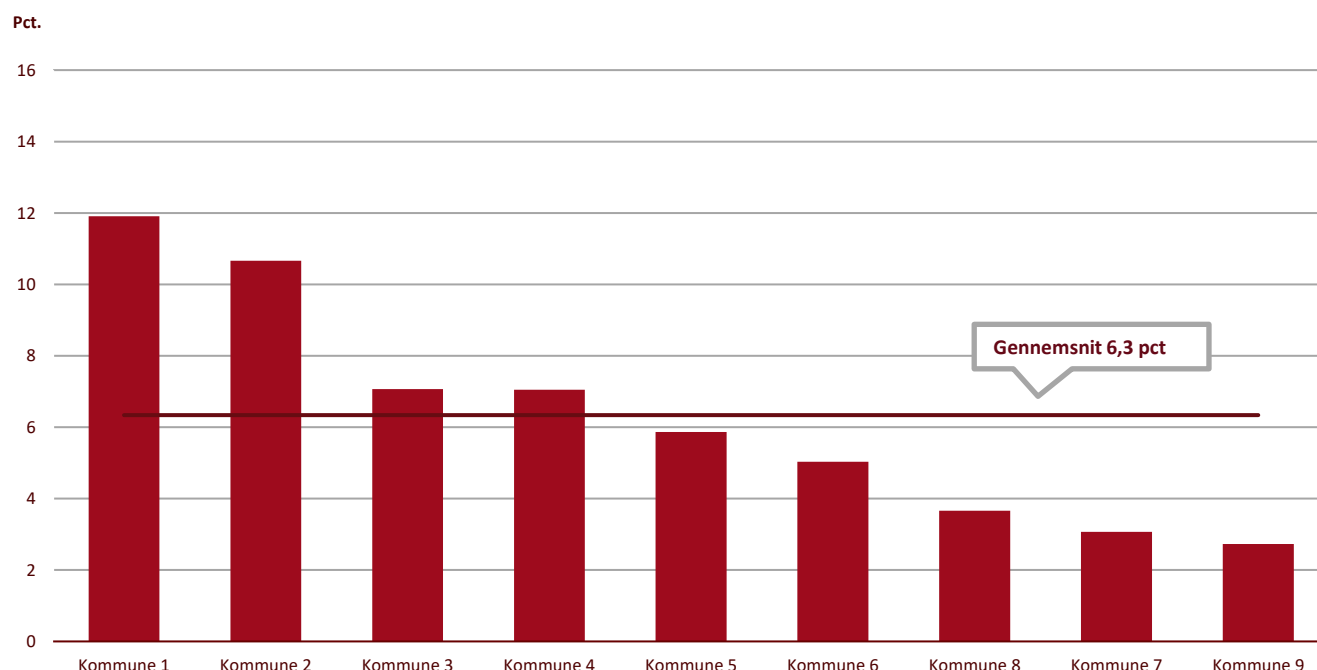
Variationen i overheadomkostningerne mellem kommuner kan skyldes flere forhold. Det kan bl.a. skyldes forskel i serviceniveauet for ydelsen blandt kommunerne. Et højere serviceniveau for ydelsen vil alt andet lige føre til en lavere overheadprocent, da omkostningerne, der er direkte relateret til ydelsen, fylder mere relativt til omkostningerne, der ikke er direkte relateret til ydelsen. Tilsvarende kan der også være forskel på den driftsmæssige understøttelse. Fx kan en styrket trivselsindsats øge omkostningerne til den driftsmæssige understøttelse. Mere driftsmæssig understøttelse vil alt andet lige føre til en højere overheadprocent.

³¹ Det bemærkes, at et par kommuner ikke har leveret data for alle tre år. Overheadprocenten i de kommuner, der ikke har leveret data for mere end ét år, er derfor ikke baseret på et gennemsnit.

Der kan også være forskel på, hvordan plejeboligers ressourcetræk på forvaltningen og centraladministrationen er opgjort, herunder bl.a. hvordan omkostningerne er fordelt ud på de forskellige ydelser, og hvilke fordelingsnøgler der er anvendt.

Som et supplement til ovenstående beregninger er der foretaget en række følsomhedsanalyser, jf. bilag 3. Resultaterne viser, at den gennemsnitlige overheadprocent ligger i spændet fra 6,0 pct. til 6,6 pct. afhængigt af den valgte metode, og at overheadprocenten for plejeboliger er forholdsvis stabil over perioden for størstedelen af kommunerne.³²

Figur 3.3 Overheadomkostninger i forhold til omkostninger, der direkte er relateret til plejeboliger



Anm.: Det bemærkes, at kommune 1 i denne figur er den kommune med den højeste overheadprocent for plejeboliger, og det derfor ikke nødvendigvis er den samme som kommune 1 i de øvrige figurer. Det samme gør sig gældende for kommune 2, 3 og så videre.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af dataanmodning til udvalgte kommuner.

Personlig hjælp og pleje og praktisk hjælp i hjemmet samt rehabilitering ("helhedspleje")

Overheadprocenten for helhedspleje er i gennemsnit 6,0 pct. på tværs af de otte kommuner, der ligger til grund for beregningen, jf. figur 3.4. Kommunen med den laveste overheadprocent har en overhead på 2,9 pct. af de omkostninger, der direkte er relateret til ydelsen, mens

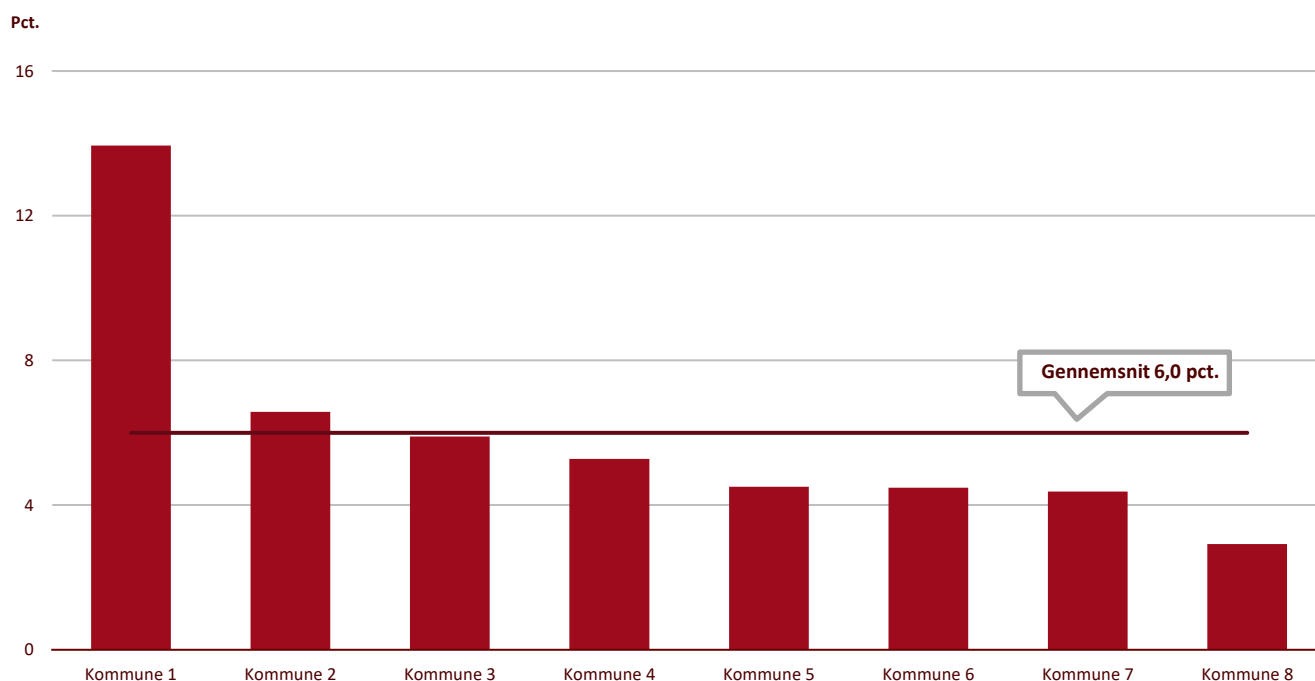
³² Som tidligere beskrevet skal der efter OECD's anbefalinger om konkurrenceneutrale principper medregnes et kommercielt afkast i prissætningen. Kapitalforrentning udover det risikofrie afkast har i det konkrete tilfælde kun marginal betydning for niveauet for overheadprocenten.

overheadprocenten i kommunen med den højeste er 13,9 pct. Som nævnt ovenfor kan variationen mellem kommunerne, skyldes flere forhold.

Niveauet for overheadprocenten for helhedspleje er lidt lavere end for plejeboliger. Det bemærkes i forlængelse heraf, at et par af kommunerne har oplyst et mindre ressourcetræk på fagforvaltningen for helhedspleje i forhold til plejeboliger. Dette giver alt andet lige en lavere overheadprocent.

Der er ligeledes foretaget en række robusthedsanalyser for overheadprocenten for helhedspleje, jf. bilag 3. Resultaterne viser, at den gennemsnitlige overheadprocent ligger i spændet fra 5,4 pct. til 6,0 pct. afhængigt af den valgte metode, og at overheadprocenten for helhedspleje er forholdsvis stabil over perioden for størstedelen af kommunerne.

Figur 3.4 Overheadomkostninger i forhold til omkostninger, der direkte er relateret til helhedspleje



Anm.: Det bemærkes, at kommune 1 i denne figur er den kommune med den højeste overheadprocent for helhedspleje, og det derfor ikke nødvendigvis er den samme som kommune 1 i de øvrige figurer. Det samme gør sig gældende for kommune 2, 3 og så videre.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af dataanmodning til udvalgte kommuner.

Madservice ("madlevering")

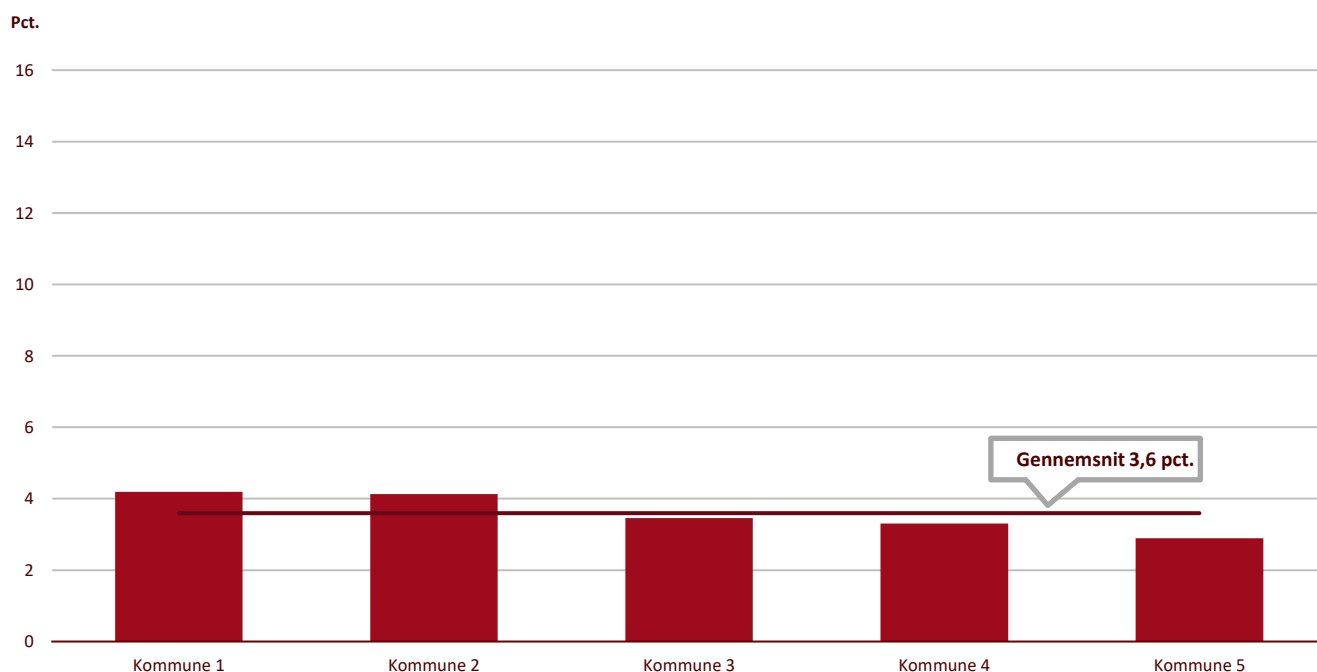
Overheadprocenten for madlevering er i gennemsnit 3,6 pct. på tværs af de fem kommuner, der ligger til grund for beregningen, jf. figur 3.5. I kommunen med den laveste overheadprocent udgør overhead 2,9 pct. af de omkostninger, der direkte er relateret til ydelsen, mens overhead i kommunen med den højeste udgør 4,2 pct.

Niveauet for overheadprocenten for madservice blandt kommunerne er lavere end for de øvrige to ydelser. Det bemærkes i forlængelse heraf, at størstedelen af kommunernes omkostninger til madservice indebærer indkøb af råvarer, hvorfor personaleomkostninger, herunder løn, fylder mindre i de totale omkostninger til madservice end for de to øvrige ydelsesområder. Det betyder også, at madservice forventeligt vil have et mindre ressourcetræk på

fagforvaltningen og centraladministrationen, da dette træk i mange tilfælde vil afspejle antallet af ansatte. Hertil kommer, at flere kommuner primært har brugt årsværk til at fordele de omkostninger, der ikke er direkte relateret til madservice.

Der er ligeledes foretaget en række robusthedsanalyser for overheadprocenten for madlevering, jf. bilag 3. Resultaterne viser, at den gennemsnitlige overheadprocent er 3,6 pct. uanset valget af metode, og at overheadprocenten for madlevering er forholdsvis stabil over perioden for størstedelen af kommunerne.

Figur 3.5 Overheadomkostninger i forhold til omkostninger, der direkte er relateret til madlevering



Anm.: Det bemærkes, at kommune 1 i denne figur er den kommune med den højeste overheadprocent for madlevering, og det derfor ikke nødvendigvis er den samme som kommune 1 i de øvrige figurer. Det samme gør sig gældende for kommune 2, 3 og så videre.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af dataanmodning til kommuner.

Bilag 1

De 15 udvalgte kommuner

15 kommuner er anmodet om oplysninger vedrørende *de gennemsnitlige langsigtede omkostninger* forbundet med driften af hver af de tre ydelsesområder. De 15 kommuner er udvalgt med henblik på at sikre repræsentativitet i forhold til størrelse, demografi og geografi, jf. tabel B.1.1.

Udvælgelsen af kommunerne er også sket med udgangspunkt i de kommuner, som følgegruppens deltagere har foreslået.³³

Dataanmodningen er besvaret af fire kommuner fra Region Hovedstaden, tre fra Region Midtjylland, to fra Region Nordjylland, tre fra Region Sjælland og tre fra Region Syddanmark.

³³ Følgegruppen har bestået af Dansk Erhverv, Dansk Industri, Kommunernes Landsforening, Selveje Danmark, OK Fonden og Forsikring & Pension.

Tabel B.1.1 **Kommuner omfattet af anmodningen**

Kommune	Region	Antal indbyggere (2023)	Andel 80+-årige (2023)
Gribskov Kommune	Hovedstaden	41.547	6,7
Herlev Kommune	Hovedstaden	29.215	5,5
Københavns Kommune	Hovedstaden	653.664	2,2
Furesø Kommune	Hovedstaden	42.077	6,5
Lemvig Kommune	Midtjylland	19.371	7,3
Aarhus Kommune	Midtjylland	361.544	3,6
Viborg Kommune	Midtjylland	97.731	5,4
Brønderslev Kommune	Nordjylland	36.540	6,1
Aalborg Kommune	Nordjylland	222.571	4,6
Solrød Kommune	Sjælland	24.216	4,9
Vordingborg Kommune	Sjælland	45.441	6,8
Næstved Kommune	Sjælland	84.574	5,5
Tønder Kommune	Syddanmark	36.878	6,6
Esbjerg Kommune	Syddanmark	115.758	5,4
Odense Kommune	Syddanmark	207.762	4,6

Kilde: De Kommunale Nøgletal (noegletal.dk).

Det indleverede data

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har anmodet om oplysninger om kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger for år 2021, 2022 og 2023 i forbindelse med driften af følgende ydelser:

- » Plejeboliger (betegnes plejecentre i dataanmodningen) efter servicelovens §192a. I dataanmodningen anvendes plejecentre som en samlet betegnelse for kommunens udbud af plejeboliger og plejehjem efter servicelovens §192, hvor der er tilknyttet personale hele døgnet.
- » Madservice (produktion og levering) efter servicelovens § 83, som fremadrettet vil blive betegnet madlevering i ældrelovens § 13.
- » Personlig hjælp og pleje og praktisk hjælp i hjemmet efter servicelovens § 83 samt rehabilitering efter servicelovens § 83 a og genoptræning til afhjælpning af fysisk funktionsnedsættelse forårsaget af sygdom, der ikke behandles i tilknytning til en sygehusindlæggelse efter servicelovens § 86. Disse ydelser vil fremadrettet indgå i levering af helhedspleje, jf. ældrelovens § 10.

Henholdsvis madlevering og helhedspleje er ydelser, som følger af den nye ældrelov, og dermed ikke ydelser der eksisterede på tidspunktet for dataindsamlingen. Derfor har styrelsen indsamlet data for *Madservice (produktion og levering) efter servicelovens § 83* til brug som proxy for madlevering efter ældrelovens § 13, og for *Personlig hjælp og pleje og praktisk hjælp i hjemmet efter servicelovens § 83 samt rehabilitering efter servicelovens § 83 a og genoptræning til afhjælpning af fysisk funktionsnedsættelse forårsaget af sygdom, der ikke behandles i tilknytning til en sygehusindlæggelse efter servicelovens § 86* som proxy for helhedspleje efter ældrelovens § 10.

Kommunerne har leveret oplysninger om alle omkostninger, der er direkte relateret til ydelsen og alle omkostninger, der ikke er direkte relateret til ydelsen i kroner fordelt på følgende overordnede omkostningsgrupper:

Omkostninger, der er direkte relateret til ydelsen:

- » Personaleomkostninger
- » Personalerelaterede omkostninger
- » Omkostninger til driftsmidler og inventar
- » Omkostninger til IT og telefoni
- » Omkostninger til bygninger og servicearealer, der huser ydelsen
- » Omkostninger til transport (fx hvis ydelsen leveres hos borgeren).

Omkostninger, der ikke er direkte relateret til ydelsen:

- » Omkostninger til funktioner i fagforvaltningen, der understøtter driften på ydelsesområdet
- » Omkostninger til funktioner i centraladministrationen, der understøtter driften på ydelsesområdet.

Listen over omkostningsposter er udarbejdet med inspiration fra Appendix A, der indeholder tjeklister over omkostningsposter, i KL's vejledninger om beregning af takster på friplejeboligområdet³⁴ og på fritvalgsområdet.³⁵

Ydelsesområder kan være organiseret forskelligt på tværs af kommuner, som også betyder, at strukturering af bogførte udgifter i økonomisystemet og registrering af løn i lønsystemet kan være opbygget forskelligt. Forskel i håndteringen af indkøb af ydelser, materialer, inventar m.m. mellem kommuner, der fører til forskellig konteringspraksis, betyder, at der kan være forskel på, hvor omkostningerne optræder i regnskaberne i de enkelte kommuner.

Omkostninger, der er direkte relateret til ydelsesområdet, vil enten være bogført direkte på ydelsesområdet, eller være bogført et andet sted i kommunen afhængigt af organisering i kommunen, fx i fagforvaltningen eller fagcentret, der har ansvaret for omsorgsområdet i kommunen. På den baggrund er flere af omkostningsposterne i dataanmodningen oplyst for flere niveauer med henblik på at tage højde for kommunernes forskellige konteringspraksis, så kommunerne kunne oplyse omkostningen uanset, om denne er afholdt direkte på ydelsesområdet, i fagforvaltningen eller i centraladministrationen.

Kommunerne har i besvarelserne angivet fordelingsnøgler og dokumentation, hvis de har anvendt fordelingsnøgler til at fordele omkostninger til fagforvaltningen og centraladministrationen, der ikke er direkte relateret til ydelsesområdet.

Endelig har kommunerne oplyst i) antal pladser på kommunale plejecentre, ii) antal borgere, der modtager personlig hjælp og pleje og praktisk hjælp i hjemmet, rehabilitering og/eller genoptræning, hvor kommunen selv er leverandør og iii) antal borgere, der modtager madservice, hvor kommunen selv er leverandør.

³⁴ Jf. Appendix A, Kommunernes Landsforening, "Vejledning om beregning af friplejeboligtakster", marts 2023.

³⁵ Jf. Appendix A, Kommunernes Landsforening, "Vejledning til beregning af timepriser på fritvalgsområdet under godkendelsesmodellen", december 2022.

Bilag 2

Validering af data

Det er alle 15 kommuner, der har indleveret data på baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anmodning om oplysninger, jf. også bilag 1. Det er imidlertid ikke alle kommuner, der har haft et kommunalt tilbud for hvert af de tre ydelsesområder og derfor ikke har kunnet opgøre de faktiske omkostninger forbundet med et kommunalt udbud. Fx har flere kommuner udelukkende private leverandører af madservice. Samlet set har 14 kommuner indleveret data vedrørende plejeboliger, 12 kommuner for helhedspleje og 7 kommuner vedrørende madservice.

Forud for analysen af overheadprocenten på tværs af de tre ydelsesområder, jf. afsnit 3.3. ovenfor, er de indleverede data gennemgået og valideret.

Der er indledningsvist foretaget en systematisk gennemgang af hver enkelt kommunes besvarelse helt ned på hver enkelt omkostningspost. De oplyste omkostningsposter er testet ved forskellige metoder og sammenlignet over tid og på tværs af henholdsvis ydelsesområder og kommuner. De forskellige metoder, der er anvendt til at validere det indleverede data, uddybes nedenfor.

På baggrund af gennemgangen og valideringen af kommunernes besvarelser er der fremsendt en række individuelle opfølgende spørgsmål til størstedelen af kommunerne med henblik på at sikre datagrundlaget.

Fem kommuners besvarelser er udeladt i datagrundlaget. Årsagen hertil er, at det er vurderet, at besvarelserne ikke har været tilstrækkelige eller egnede til at indgå i grundlaget for beregningen af overheadprocenten. Det skyldes, at nogle kommuner har oplyst, at det ikke har været muligt for dem at adskille omkostningerne, der er direkte relateret til ydelsen fra omkostningerne, der ikke er direkte relateret til ydelsen, mens andre kommuner har oplyst, at det ikke inden for tidsfristen har været muligt for dem, præcist at opgøre alle omkostningerne, der ikke er direkte relateret til ydelsesområdet. Endelig har en kommune lagt en procentdel af omkostningerne til grund for opgørelsen af omkostningerne, der ikke er direkte relateret til ydelsen frem for at tage udgangspunkt i de faktisk afholdte omkostninger.

Validering 1: Sammenligning af omkostninger på tværs af kommuner

Kommunerne har oplyst antallet af pladser på deres kommunale center for plejeboliger og antallet af borgere, der modtager henholdsvis madservice og helhedspleje, hvor kommunen selv er leverandør, jf. bilag 1.

Som led i valideringen af det indleverede data fra kommunerne er der beregnet omkostninger per plads for plejeboliger, og omkostninger per borger der modtager henholdsvis madservice og helhedspleje. Omkostningerne per borger henholdsvis per plads er beregnet for hver af de overordnede omkostningsgrupper:

- » Personaleomkostninger
 - » Personalerelaterede omkostninger
 - » Omkostninger til driftsmidler og inventar
 - » Omkostninger til IT og telefoni
-

-
- » Omkostninger til bygninger og servicearealer, der huser ydelsen
 - » Omkostninger til transport (fx hvis ydelsen leveres hos borgeren)
 - » Omkostninger til funktioner i fagforvaltningen, der understøtter driften på ydelsesområdet
 - » Omkostninger til funktioner i centraladministrationen, der understøtter driften på ydelsesområdet.

Efterfølgende er hver af omkostningsgrupperne henholdsvis per plads og per borger sammenlignet på tværs af kommunerne og år. Herudover er summen af hver af omkostningsgrupperne henholdsvis per borger og per plads sammenlignet på tværs af kommunerne.

Validering 2: Omkostningsposter i forhold til personaleomkostninger

Madservice og helhedspleje er heterogene ydelser. Der kan således være betydelige forskelle i, hvor meget hjælp henholdsvis mad den enkelte borger i eget hjem modtager. Kommuner, hvor hver borger i gennemsnit modtager mere hjælp eller mad vil alt andet lige have højere omkostninger per borger. En plejeboligplads er en mere homogen ydelse og dermed en mere sammenlignelig ydelse på tværs af kommunerne.

På den baggrund er der også foretaget en analyse af omkostningerne på tværs af kommunerne, hvor hver omkostningsgruppe ses i forhold til personaleomkostninger for den pågældende ydelse. Konkret viser dette mål det relative forhold mellem de overordnede omkostningsgrupper og personaleomkostningerne. Dette er gjort med henblik på at gøre omkostningerne sammenlignelige på tværs af kommunerne.

Validering 3: Sammenligning af totale omkostninger i fagforvaltning og centraladministration på tværs af ydelser

Kommunerne har oplyst, hvor stor en del af kommunens totale omkostninger til henholdsvis fagforvaltning og centraladministration som dækker omkostninger til at understøtte driften på hver af de tre ydelsesområder. Kommunerne har endvidere oplyst, hvordan og eventuelt med hvilke fordelingsnøgler, de har opgjort hver af de respektive ydelsesområders andel af de totale omkostninger til fagforvaltningen og centraladministrationen.

Fordelingsnøglerne er brugt til at beregne hver kommunes totale omkostninger til fagforvaltning og centraladministration. Efterfølgende er disse omkostninger sammenholdt på tværs af ydelsesområder for hver kommune og på tværs af sammenlignelige kommuner baseret på kommunestørrelse.

Bilag 3

Følsomhedsanalyser

Der er foretaget en række følsomhedsanalyser af analysens resultater med henblik på at teste robustheden af resultaterne og den anvendte metode.

Følsomhedsanalyse 1

Med henblik på at kunne tage højde for eventuelle udsving i enkelte år har kommunerne oplyst de gennemsnitlige langsigtede omkostninger for år 2021, 2022 og 2023.³⁶

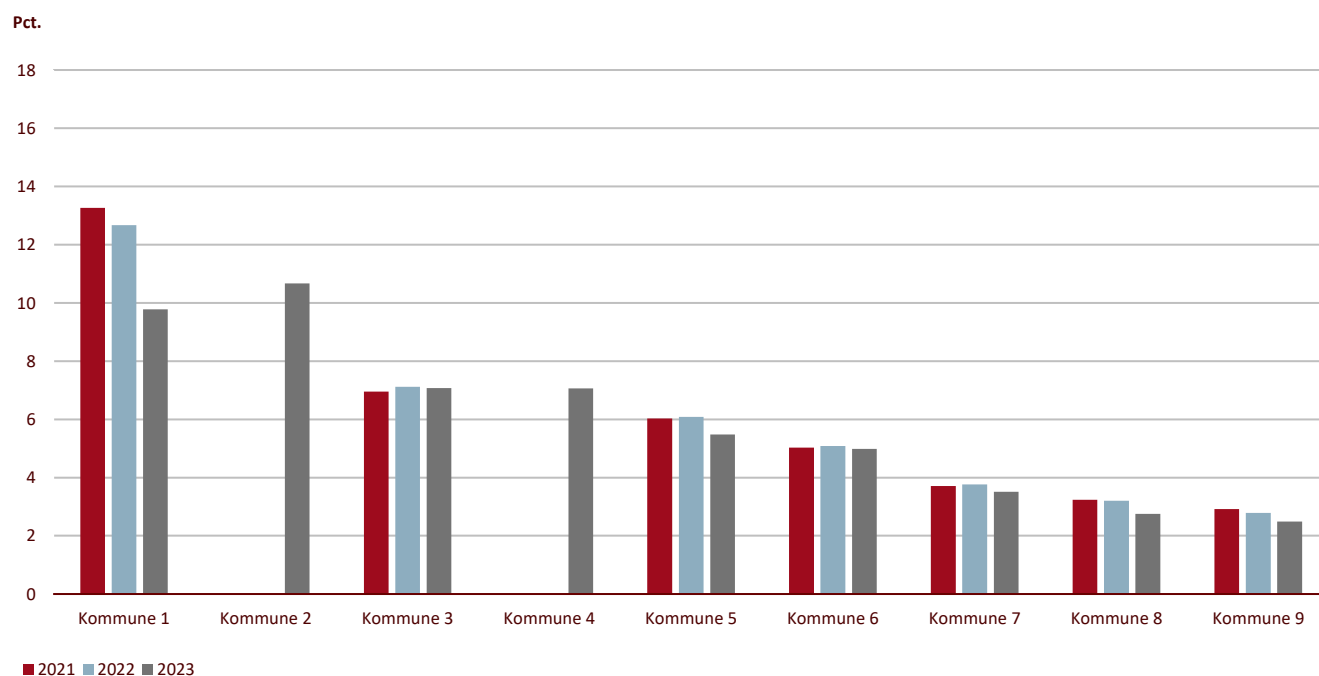
Der er foretaget en følsomhedsanalyse, hvor hver kommunes overheadprocent er sammenlignet over tid for hver af de tre ydelsesområder.

Overheadprocenten for plejeboliger er forholdsvis stabil over perioden for størstedelen af kommunerne, jf. figur B.3.1, mens der ses et fald i overheadprocenten over perioden blandt enkelte kommuner. Den gennemsnitlige overheadprocent for de enkelte år for de ni kommuner er opgjort til 6,5 pct. for 2021, 6,5 pct. for 2022 og 6,0 pct. for 2023.³⁷

³⁶ Det bemærkes, at to kommuner ikke har oplyst de gennemsnitlige langsigtede omkostninger for alle tre år.

³⁷ Da kommune 2 og 4 ikke har oplyst deres omkostninger for alle år, anvendes de oplyste omkostninger for 2023 som proxy for de resterende år.

Figur B.3.1 Overheadprocent for plejeboliger 2021-2023

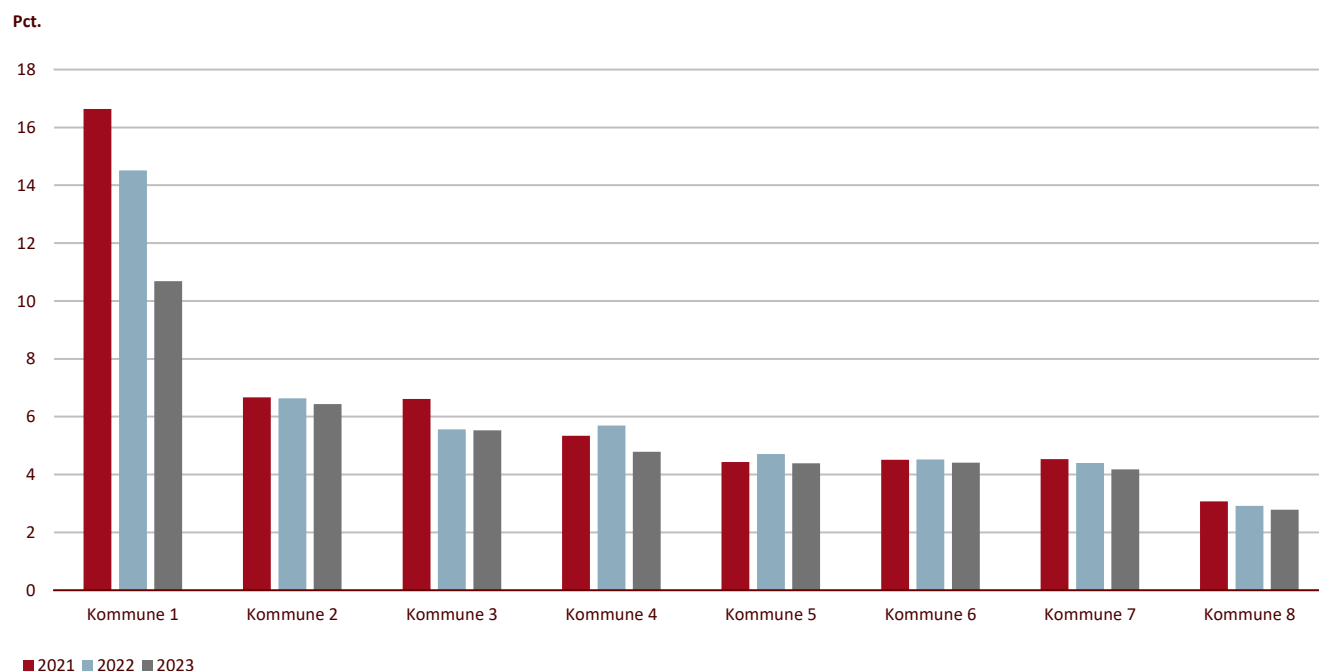


Anm.: Det bemærkes, at kommune 1 i denne figur er den kommune med den højeste overheadprocent for plejeboliger, og det derfor ikke nødvendigvis er den samme som kommune 1 i de øvrige figurer. Det samme gør sig gældende for kommune 2, 3 og så videre.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af dataanmodning til udvalgte kommuner.

Overheadprocenten for helhedspleje er ligeledes stabil over perioden for størstedelen af kommunerne, jf. figur B.3.2. Hos en enkelt kommune ses der et fald i overheadprocenten henover perioden. Den gennemsnitlige overheadprocent for de enkelte år for de otte kommuner er 6,5 pct. for 2021, 6,1 pct. for 2022 og 5,4 pct. for 2023.

Figur B.3.2 Overheadprocent for helhedspleje 2021-2023



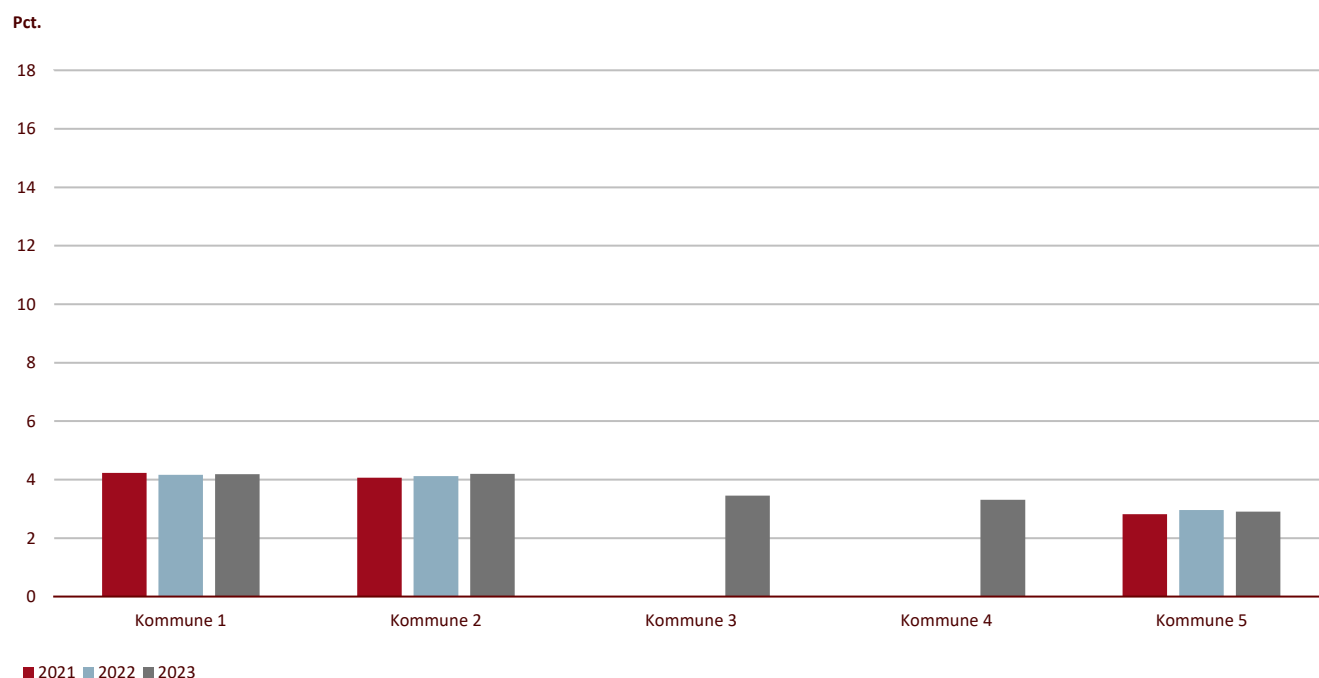
Anm.: Det bemærkes, at kommune 1 i denne figur er den kommune med den højeste overheadprocent for helhedspleje, og det derfor ikke nødvendigvis er den samme som kommune 1 i de øvrige figurer. Det samme gør sig gældende for kommune 2, 3 og så videre.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af dataanmodning til udvalgte kommuner.

Overheadprocenten for madlevering er stabil over perioden for de fem kommuner, der har oplyst de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved madlevering jf. figur B.3.3. Den gennemsnitlige overheadprocent for de enkelte år for de fem kommuner er 3,6 pct. for alle tre år.³⁸

³⁸ Da kommune 3 og 4 ikke har oplyst deres omkostninger for alle år, anvendes de oplyste omkostninger for 2023 som proxy for de resterende år.

Figur B.3.3 Overheadprocent for madlevering 2021-2023



Anm.: Det bemærkes, at kommune 1 i denne figur er den kommune med den højeste overheadprocent for madservice, og det derfor ikke nødvendigvis er den samme som kommune 1 i de øvrige figurer. Det samme gør sig gældende for kommune 2, 3 og så videre.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af dataanmodning til udvalgte kommuner.

Følsomhedsanalyse 2

Der er foretaget en følsomhedsanalyse, hvor overheadprocenten beregnes på baggrund af et gennemsnit på tværs af de respektive kommuners omkostninger per borger henholdsvis omkostninger per plads. Konkret er de gennemsnitlige omkostninger per plads henholdsvis omkostninger per borger opgjort for hver af følgende omkostningsgrupper:

- » Personaleomkostninger
- » Personalerelaterede omkostninger
- » Omkostninger til driftsmidler og inventar
- » Omkostninger til IT og telefoni
- » Omkostninger til bygninger og servicearealer, der huser ydelsen
- » Omkostninger til transport (fx hvis ydelsen leveres hos borgeren)
- » Omkostninger til funktioner i fagforvaltningen, der understøtter driften på ydelsesområdet
- » Omkostninger til funktioner i centraladministrationen, der understøtter driften på ydelsesområdet

Efterfølgende er overheadprocenten for hver ydelse beregnet som de gennemsnitlige overheadomkostninger per plads henholdsvis per borger i forhold til de gennemsnitlige omkostninger per plads henholdsvis per borger, der er direkte relateret til ydelsen.

De beregnede overheadprocenter ændres ikke, jf. tabel B.3.1.

Tabel B.3.1 Overheadprocent ved følsomhedsanalyse 2

	Plejeboliger	Helhedspleje	Madlevering
Gennemsnit	6,3 pct.	6,0 pct.	3,6 pct.

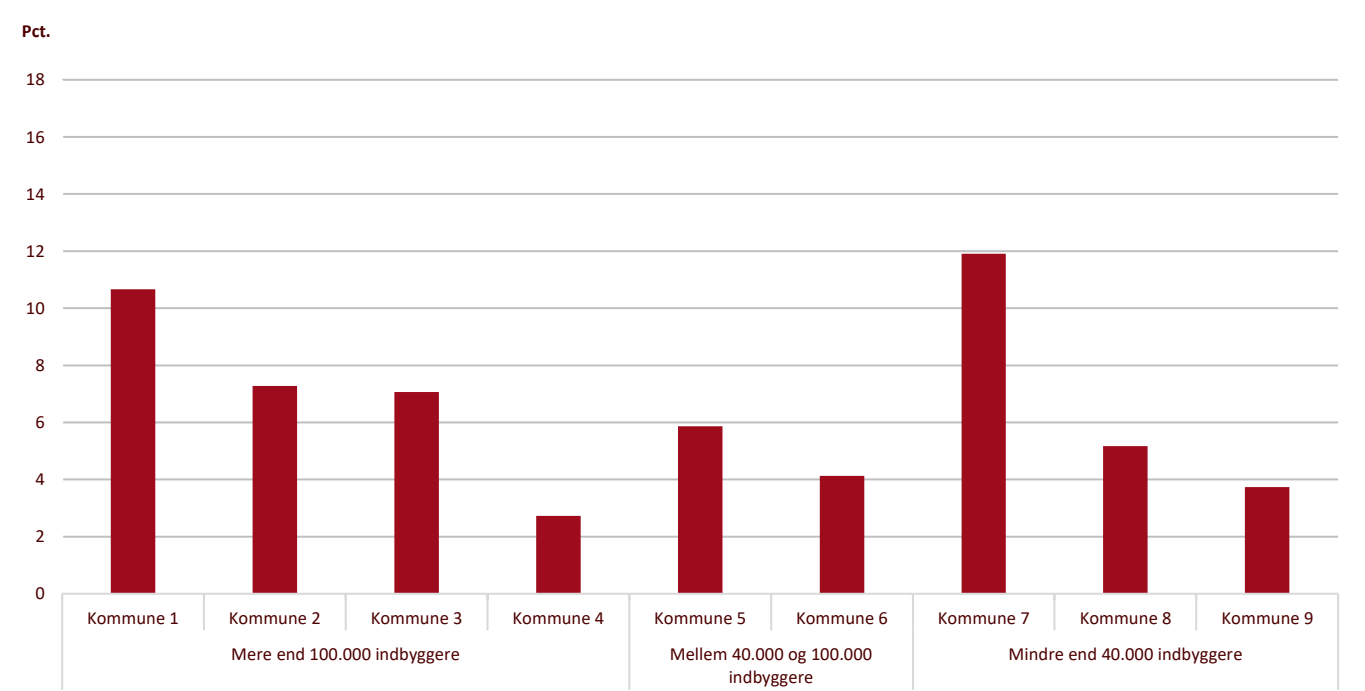
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af dataanmodning til udvalgte kommuner.

Følsomhedsanalyse 3: Overheadprocenter på tværs af kommunestørrelser

Der er foretaget en følsomhedsanalyse, hvor overheadprocenten præsenteres på tværs af kommunestørrelse (målt ved antal indbyggere) med henblik på at undersøge eventuelle sammenhænge mellem overheadprocenten og kommunestørrelsen, fx som følge af skalafordele.

Der er umiddelbart ikke en sammenhæng mellem overheadprocent og kommunestørrelse for plejeboliger, jf. figur B.3.4. På tværs af kommunestørrelse ses der således lignende variation i overheadprocenten.

Figur B.3.4 Overheadprocent for plejeboliger på tværs af kommunestørrelse (målt ved antal indbyggere)



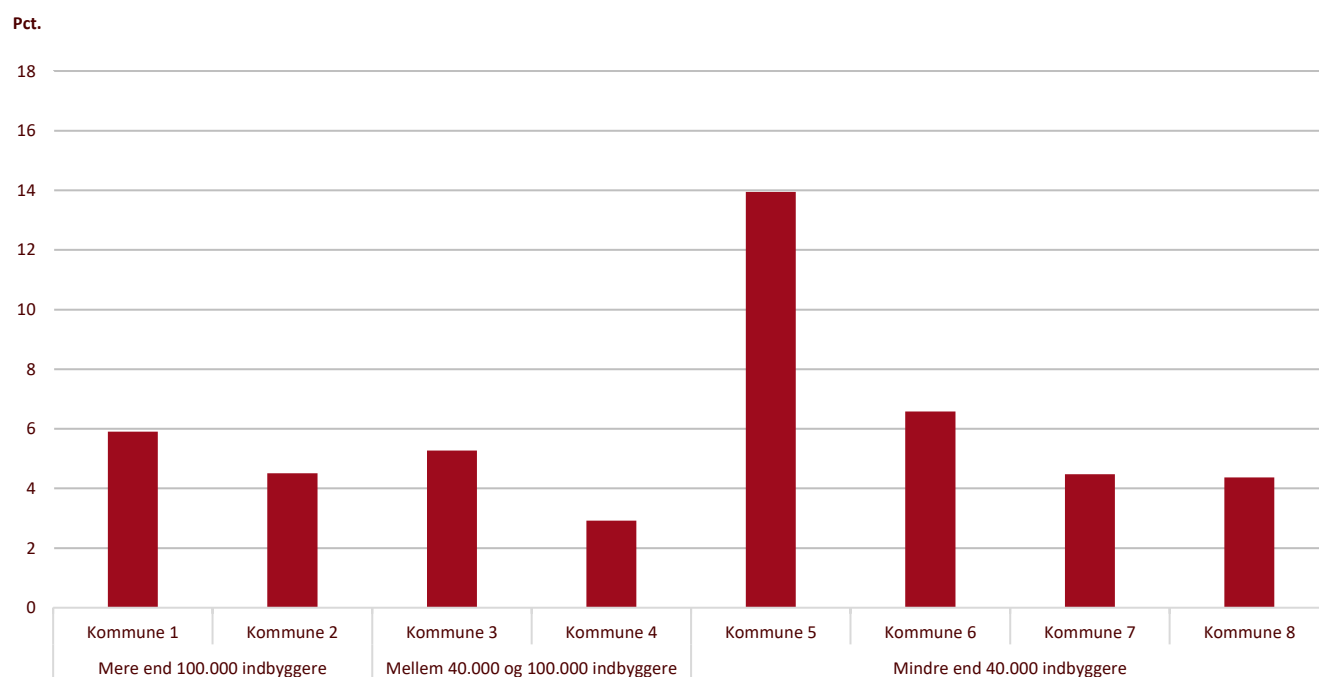
Anm.: Det bemærkes, at kommune 1 i denne figur er den kommune med den højeste overheadprocent for plejeboliger af de fire største byer, og det derfor ikke nødvendigvis er den samme som kommune 1 i de øvrige figurer.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af dataanmodning til udvalgte kommuner.

Der er umiddelbart ikke en klar sammenhæng mellem overheadprocent og kommunestørrelse for helhedspleje, jf. figur B.3.5. De to kommuner med de højeste overheadprocenter er mindre

kommuner. Dog er der også to kommuner, som har en lavere overheadprocent blandt gruppen af kommuner med mindre end 40.000 indbyggere.

Figur B.3.5 Overheadprocent for helhedspleje på tværs af kommunestørrelse (målt ved antal indbyggere)

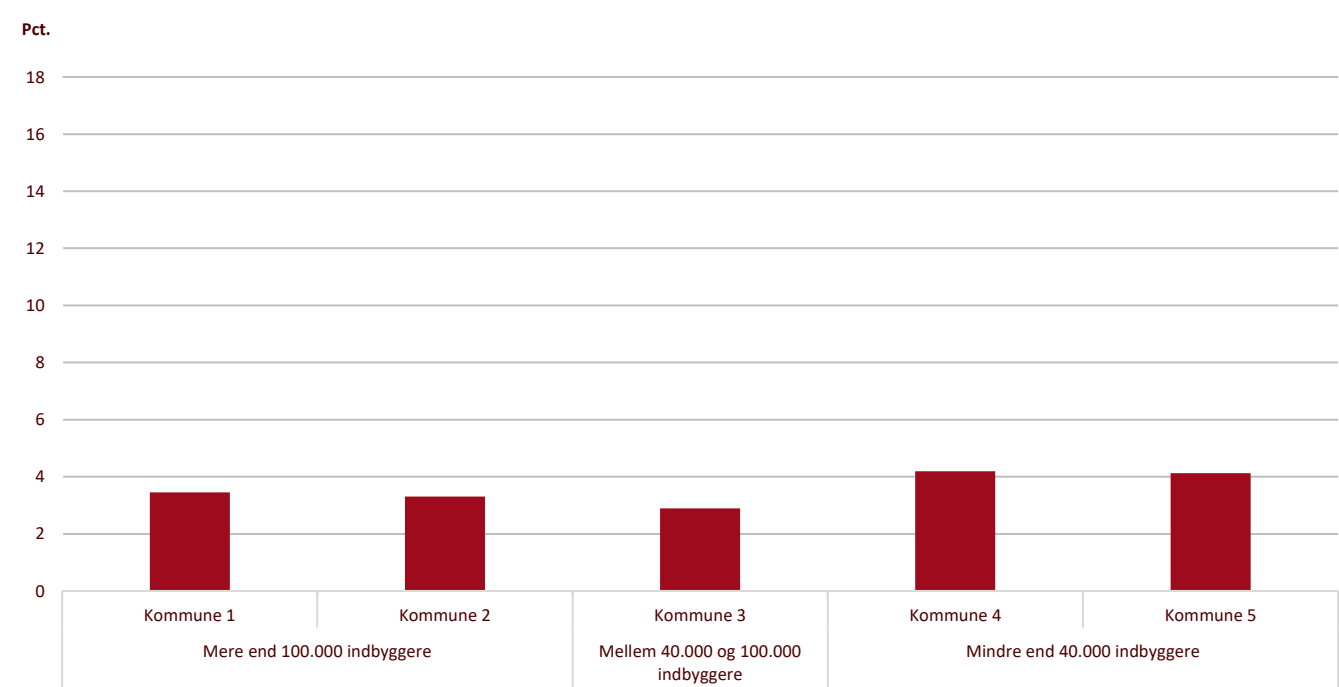


Anm.: Det bemærkes, at kommune 1 i denne figur er den kommune med den højeste overheadprocent på hjemmepleje af de to største byer, og det derfor ikke nødvendigvis er den samme som kommune 1 i de øvrige figurer.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af dataanmodning til udvalgte kommuner.

De to kommuner, der har de højeste overheadprocenter for madlevering, er begge kommuner med mindre end 40.000 indbyggere, jf. figur B.3.6. Det bemærkes dog, at datagrundlaget for madlevering kun er baseret på fem kommuner, hvorfor det kan være svært at sige noget om, hvorvidt det er et udtryk for en klar sammenhæng mellem overheadprocenten for madlevering og kommunestørrelse eller en tilfældighed.

Figur B.3.6 Overheadprocent for madlevering på tværs af kommunestørrelse (målt ved antal indbyggere)



Anm.: Det bemærkes, at kommune 1 i denne figur er den kommune med den højeste overheadprocent på hjemmepleje af de to største byer, og det derfor ikke nødvendigvis er den samme som kommune 1 i de øvrige figurer.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af dataanmodning til udvalgte kommuner.