

# § 2, stk. 5-henvendelse til socialministeren om frit valg-lovgivningen

Journal nr. 3/1120-0203-0013/SEK/kra

## Rådsmødet den 29. september 2004

### Resumé

1. Konkurrencerådet foretog på rådsmødet den 17. december 2003 en vurdering af Aalborg kommunes timepriser for personlig pleje og praktisk hjælp. Rådet konstaterede, at Aalborg kommune indregner forventede effektiviseringer ved fastsættelsen af timepriser. Rådet fandt, at indregningen af forventede effektiviseringer i timepriserne udgør støtte til den kommunale virksomhed, idet kommunen får mulighed for at nedsætte prisen til et niveau, som i hvert fald ikke på kort sigt giver dækning for de faktiske omkostninger.
2. Muligheden for at indregne forventede effektiviseringer er lovlig i henhold til frit valg-lovgivningen, jf. bekendtgørelse nr. 903 af 31. august 2004, § 15, stk. 1, hvorefter udgangspunktet for prisfastsættelsen kan fraviges, ”når fravigelsen er begrundet i forventede effektiviseringer i den kommunale leverandørvirksomhed [...]”[1]
3. For så vidt angik denne del af Aalborg kommunes prisfastsættelse kunne Konkurrencerådet derfor ikke gribe ind og påbyde støtten ophævet i medfør af konkurrencelovens § 11 a, stk. 1, jf. stk. 2.
4. Den lovmæssige adgang til at indregne forventede effektiviseringer betyder, at timeprisen ikke afspejler de reelle omkostninger, som kommunen har på tidspunktet for beregning af timeprisen. Dermed forvrides konkurrencen i forhold til de private leverandører, hvorfor bestemmelsen har sådanne skadelige virkninger for konkurrencen, at den bør ændres.
5. Ud fra en ren konkurrencemæssig betragtning ville den ideelle løsning være at fjerne bestemmelsen. En kommunalbestyrelse har allerede nu mulighed for at revidere timepriserne inden der er gået et år, og selv uden bestemmelsen kan kommunerne således planlægge effektiviseringer, og kommunerne kan beregne nye timepriser på det nye omkostningsgrundlag, så snart disse effektiviseringer er gennemført og dokumenteret.
6. Udgangspunktet for prisfastsættelsen er imidlertid kommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger. Desuden vil det være en administrativ byrde for kommunerne at skulle beregne nye timepriser efterhånden som effektiviseringerne gennemføres. Endelig vil det ikke være i de private leverandørers interesse, hvis timeprisen ændres for ofte, da leverandørerne har behov for en vis forudsigelighed mht. timeprisen.

7. Styrelsen foreslår derfor et mindre indgribende løsningsforslag, hvor den nuværende mulighed for at indregne forventede effektiviseringer kombineres med en pligt for kommunen til at foretage efterbetaling i de situationer, hvor det efterfølgende viser sig, at timeprisen har været fastsat for lavt. For at sikre at der sker den nødvendige efterbetaling, er det en væsentlig forudsætning, at der som minimum en gang årligt bliver fulgt op på, om de forventede effektiviseringer er blevet gennemført som planlagt. Denne løsning reducerer klart den eksisterende konkurrencebegrænsning uden at gå på kompromis med hensynet til at give kommunerne incitament til at planlægge og gennemføre effektiviseringer. Samtidig medfører løsningsforslaget ikke i det væsentlige en øget administrativ byrde for kommunerne.

8. Når Konkurrencerådet finder, at en offentlig regulering eller en støtteordning kan have skadelige virkninger for konkurrencen eller i øvrigt kan hindre en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse, kan rådet til vedkommende minister samt økonomi- og erhvervsministeren afgive en begrundet udtalelse, som påpeger mulige skadelige virkninger for konkurrencen, samt fremkomme med forslag til fremme af konkurrencen på området, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 5.

### Afgørelse

9. Indregningen af forventede effektiviseringer ved prisfastsættelsen af timepriser på personlig pleje og praktisk hjælp udgør støtte, som forvrider konkurrencen, idet konsekvensen er, at afregningen af private leverandører sker til en pris, som ikke afspejler kommunens faktiske omkostninger.

10. Muligheden for at indregne forventede effektiviseringer er lovlig i henhold til offentlig regulering, jf. bekendtgørelse nr. 903 af 31. august 2004, § 15.

11. Konkurrencerådet afgiver derfor den som **bilag 1** vedlagte begrundede udtalelse til socialministeren samt økonomi- og erhvervsministeren i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5, hvor de skadelige virkninger for konkurrencen påpeges. I udtalelsen fremhæver Konkurrencerådet, at den ideelle løsning ville være at fjerne bestemmelsen. En tilfredsstillende løsning vil imidlertid være at bevare muligheden for at indregne forventede effektiviseringer i timepriserne under forudsætning af, at der indføres en pligt for kommunen til at foretage efterbetaling til private leverandører i de situationer, hvor det efterfølgende viser sig, at timeprisen har været fastsat for lavt. Det vil i den forbindelse være en væsentlig betingelse, at der mindst en gang årligt bliver fulgt op på, hvorvidt de indregnede effektiviseringer er blevet gennemført som planlagt.

12. Dette løsningsforslag mindsker omfanget af konkurrenceforvridningen, idet det sikrer de private leverandører deres retmæssige betaling. Samtidig bevares kommunernes incitament til at fremme effektiviseringer, og løsningsforslaget medfører ikke i det væsentlige en øget administrativ byrde for kommunerne.

13. Socialministeren og økonomi- og erhvervsministeren anmodes om at svare på henvendelsen senest fire måneder fra modtagelsen, dvs. senest den 31. januar 2005.

## Sagsfremstilling

### Reglerne om frit leverandørvalg

14. Reglerne om frit valg af leverandører af personlig og praktisk hjælp følger af serviceloven.[2] Bestemmelserne om frit leverandørvalg (lovens §§ 75c-75e) trådte i kraft den 1. januar 2003.[3]

15. Formålet med de nye regler er at sikre borgeren medbestemmelse og medindflydelse på hjælpen. Reglerne skal bl.a. give valgfrihed mellem flere leverandører af personlig og praktisk hjælp og skabe en mere gennemsigtig og effektiv forvaltning af hjemmeplejen, bl.a. ved en fri og lige konkurrence mellem kommunale og private leverandører på området.

16. En kommunalbestyrelse skal derfor enten 1) godkende og indgå kontrakt med enhver leverandør, der opfylder de fastsatte kvalitets- og priskrav[4] (godkendelsesmodellen), eller 2) bringe leverandøropgaverne i udbud (udbudsmodellen).[5]

17. Uanset hvilken løsning kommunalbestyrelsen vælger, skal leverandørerne opfylde kommunalbestyrelsens fastsatte kvalitetskrav vedrørende levering af ydelserne.

18. Hvis kommunen vælger godkendelsesmodellen, skal kommunalbestyrelsen fastsætte en timepris (priskrav), der skal svare til de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, som den kommunale leverandørvirksomhed har ved levering af personlig og praktisk hjælp, jf. § 14 i bekendtgørelse nr. 903 af 31. august 2004 om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv.[6]

19. Med andre ord er timeprisen udtryk for kommunens gennemsnitlige omkostninger ved at levere én times ydelse i hjemmet.[7]

20. Samtidig er timeprisen den pris, som den kommunale myndighed skal lægge til grund for afregningen af de godkendte private leverandørers levering af personlig og praktisk hjælp sammen med den indgåede kontrakt.[8] Efter bekendtgørelsens § 18 skal kommunalbestyrelsen betale alle godkendte leverandører af personlig og praktisk hjælp i overensstemmelse med de offentliggjorte priskrav og de nærmere betingelser i kontrakten.[9] Det bemærkes i den forbindelse, at frit valg-reglerne som udgangspunkt ikke regulerer selve afregningen af leverandørerne.

21. Efter godkendelsesmodellen konkurreres derfor ikke på prisen. I princippet vil borgerens valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp afhænge af, hvilke af virksomhederne, der yder den bedste kvalitet inden for den leverede tid.

22. Udgangspunktet for prisberegningen, jf. bekendtgørelsens § 14, følger også direkte af bemærkningerne til lov nr. 399 af 6. juni 2002: ”For så vidt angår kravene til prisfastsættelsen skal kravene hertil afspejle de samlede reelle og faktiske udgifter, der er forbundet med at levere ydelserne for den kommunale leverandørvirksomhed. Taksten skal for alle leverandører fastsættes som kommunalbestyrelsens gennemsnitlige udgifter til den kommunale leverandørvirksomhed opgjort efter omkostningsbaserede principper. Dette indbefatter, at samtlige udgifter til f.eks. husleje, administration, løn mv., der er forbundet med leverandørvirksomheden, skal indregnes.” [10]

23. KL har oplyst, at kommunerne generelt gør sig umage for at beregne timepriserne, så de afspejler de reelle og faktiske omkostninger. KL gør desuden opmærksom på, at der er tale om komplekse og usikre beregninger, og at det i øvrigt skal tages med i betragtning, at lovgivningen fortsat er forholdsvis ny.

24. Endvidere følger det af bemærkningerne til lov nr. 399 af 6. juni 2002, at ”såfremt en kommunalbestyrelse ikke indregner de fulde omkostninger i prissætningen på de ydelser, som kommunen selv tilbyder, vil der være tale om konkurrenceforvridende støtte, som Konkurrencerådet kan gribe ind overfor, efter reglerne i konkurrencelovens § 11 a.”

25. Bekendtgørelsens § 15 åbner mulighed for, at prisfastsættelse efter § 14 delvis kan fraviges, ”når fravigelsen er begrundet i forventede effektiviseringer i den kommunale leverandørvirksomhed”. Det følger videre af § 15, at der skal tages bevillingsmæssig stilling i forhold til det kommunale budget, hvis forventede effektiviseringer i den kommunale leverandørvirksomhed indgår ved fastsættelsen af priskravet. Med andre ord er det et krav for at indregne forventede effektiviseringer i timeprisen, at der er taget ”politisk stilling” til, at effektiviseringerne indgår i budgettet og skal gennemføres, dvs. det er en konsekvens af kommunalbestyrelsens ønske om effektivisering af den kommunale leverandørvirksomhed.

26. Bestemmelsen medfører, at timeprisen kan fastsættes lavere, end hvad de ”dokumenterede” omkostninger viser. Dette gøres med henvisning til, at de langsigtede omkostninger på det omhandlede område er lavere end det foregående års dokumenterede omkostninger, idet der forventes en gennemførelse af effektiviseringer.

27. Muligheden for at fravige udgangspunktet om, at prisen fastsættes ud fra de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, er ikke omtalt i lov nr. 399 af 6. juni 2002 eller i bemærkningerne til loven, men fremgår alene af bekendtgørelsen, som er udstedt af socialministeren i medfør af servicelovens §§ 74 a, 75 c, stk. 7, 75 d, stk. 3, samt 75 e.

28. Socialministeriet har oplyst, at hjemlen til § 15 i bekendtgørelsen følger af lovens § 75 c, stk. 7, hvorefter socialministeren fastsætter regler for opgørelse, offentliggørelse m.v. af de kommunale kvalitets- og priskrav. Formålet med bestemmelsen har været at sikre dynamikken i godkendelsesmodellen ved at fremme en bedre udnyttelse af samfundets ressourcer ved at fremme effektiviteten i den kommunale ældrepleje.[11]

29. Med andre ord er udgangspunktet altså, jf. bekendtgørelsens § 14, at timepriserne fastsættes ud fra ”en kalkulation af de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger”. Denne bestemmelse bygger på lovbemærkningerne, der siger at timepriserne skal ”afspejle de samlede reelle og faktiske omkostninger”.

30. Det følger af bekendtgørelsens § 12, stk. 1, at kommunalbestyrelsen mindst en gang årligt fastsætter priskrav til leverandører af personlig og praktisk hjælp. Det er praksis, at de fleste kommuner fastsætter timeprisen én gang årligt i forbindelse med kommunens budgetlægning (oktober). Timeprisen vil dermed kunne tænkes at træde i kraft samtidig med budgetårets begyndelse, dvs. pr. 1. januar. Ved beregning af timeprisen tages som regel afsæt i det foregående års regnskabstal, som justeres for ”forudsete” stigninger/fald i omkostninger pga. lønstigninger, ændring i afskrivningsgrundlag eller lignende.

31. Konkurrencestyrelsen finder det ikke væsentligt, hvorvidt indregning af forventede effektiviseringer ved prisfastsættelsen er en undtagelse til ”en kalkulation af de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger”. Det afgørende er, at bestemmelsen i § 15 giver mulighed for konkurrenceforvridende støtte, ved at der kan indregnes forventede effektiviseringer i timeprisen.

32. Socialministeriet finder, at bestemmelsen udfylder et behov for, at kommunerne kan indregne forventede effektiviseringer i timepriserne, idet bestemmelsen således giver et ekstra incitament til at effektivisere.

33. Ifølge KL er bestemmelsen væsentlig for at fremme kommunernes incitament til at iværksætte effektiviseringer. KL har oplyst, at der efterhånden som kommunerne bliver mere og mere opmærksomme på omkostningerne til personlig og praktisk hjælp, samtidig bliver mere fokus på, hvor der kan ske besparelser.

34. Med bestemmelsens udformning har kommunerne mulighed for at indregne de forventede, budgetterede besparelser i timeprisen i det omfang, der er taget bevillingsmæssig stilling. Med andre ord kan kommunerne indregne i de regnskabsbaserede priser, hvilken betydning de planlagte besparelser forventes at få – både i form af sparede omkostninger hos den kommunale leverandør og i form af sparede betalinger til de private leverandører.

35. Endvidere mener KL, at der sker en skævvridning af konkurrencen, hvis de private leverandører skal betales en højere timepris, end hvad der svarer til de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, som den kommunale leverandør gennemsnitligt skal kunne levere ydelsen til.

36. Regeringen og kommunerne indgik den 12. juni 2004 en aftale om kommunernes økonomi 2005. Det følger af aftalen, at regeringen og KL er enige om, at kommunerne også fremover skal kunne indregne effektiviseringer ved fastsættelse af afregningspriserne til private leverandører på ældreområdet. Det følger endvidere af aftalen, at forudsætningerne herfor er, at ”den faktiske afregning tilrettelægges på en måde, der sikrer, at eksterne leverandører ligestilles med de kommunale leverandører.” Hvad der ligger i denne formulering er ikke konkretiseret nærmere i aftalen. Socialministeriet har oplyst, at det i forbindelse med en kommende lovrevision vedrørende frit valg-ordningen i folketingsåret 2004-2005 skal drøftes, hvordan dette sikres.

### *Hvordan virker reglen*

37. Der findes ikke en samlet opgørelse over, hvor mange kommuner, der indregner forventede effektiviseringer i sine timepriser. En forsigtig vurdering fra KL er, at ca. 40-50 kommuner årligt benytter sig af muligheden. Socialministeriet har ingen foreliggende oplysninger om omfanget af bestemmelsens anvendelse.

38. Ifølge KL er det heller ikke muligt at sige noget generelt dækkende om, på hvilke ydelser, på hvilke omkostningsposter eller med hvilke beløb en kommune typisk indregner forventede effektiviseringer. Dette skyldes til dels, at frit valg-ordningen fortsat er forholdsvis ny.

39. Problemstillingen kan imidlertid eksemplificeres med udgangspunkt i sagen vedrørende Aalborg Kommunes beregnede timepriser for 2003. Aalborg Kommune indregnede forventede effektiviseringer i timeprisen på de to ydelser personlig pleje aften og personlig pleje nat[12] Aalborg oplyste, at 5-6 mio. kr. blev indregnet som effektiviseringer og dermed højere ATA-tid på

aften hhv. nat. Kommunen anførte, at det betød, at der blev indregnet effektiviseringer svarende til 5-6 % i forhold til timepriser, der alene var fastsat ud fra regnskabsoplysninger.

40. Aalborg Kommunes timepriser for de to ydelser var i 2003 på kr. 289 (aften) og kr. 398 (nat). Hvis det forudsættes, at timepriserne – som oplyst af Aalborg – ville have været 5-6 % højere uden muligheden for at indregne forventede effektiviseringer, ville timepriserne have været ca. kr. 305 (aften) og ca. kr. 420 (nat). Med andre ord har indregningen af forventede effektiviseringer konkret haft en betydning på ca. 16 hhv. 22 kr.[13]

### *Konkurrencelovens bestemmelser*

41. Konkurrencelovens § 11 a giver Konkurrencerådet mulighed for at gribe ind over for konkurrenceforvridende offentlig støtte, idet rådet kan udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, og som ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales.

42. Såfremt en konkurrenceforvridende offentlig støtte er lovlig i henhold til offentlig regulering, kan Konkurrencerådet ikke påbyde den bragt til ophør. Derimod har Konkurrencerådet mulighed for at rette henvendelse til vedkommende minister samt økonomi- og erhvervsministeren med en begrundet udtalelse, som påpeger skadelige virkninger for konkurrencen, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 5.

### *Vurdering*

43. De private leverandører skal afregnes med en pris pr. leveret time, der svarer til den kommunale virksomheds gennemsnitlige omkostninger ved at levere én times ydelse i hjemmet.

44. Hvis timeprisen ikke dækker kommunens reelle omkostninger ved at udføre de visiterede ydelser, indebærer det, at der overføres midler til den kommunale virksomhed fra kommunekassen. En sådan støtte vil være konkurrenceforvridende til skade for den private virksomhed. Enten må den private søge at kompensere fra den for lave pris ved at være mere effektiv end den kommunale virksomhed, og derved arbejde under ulige vilkår, eller den private virksomhed må aflønne indehaver eller medarbejdere lavere end i kommunen, eller den private virksomhed må opgive at påtage sig arbejdet.

45. Såfremt timepriserne ikke afspejler de reelle og faktiske omkostninger pr. leveret time, er der tale om konkurrenceforvridende offentlig støtte til fordel for den kommunale virksomhed. Dette blev således fastslået ved rådets afgørelse i Aalborg-sagen af 17. december 2003.[14]

46. I Aalborg-sagen indgik flere forskellige elementer, hvorved det blev vurderet, at Aalborg Kommunes timepriser indeholdt konkurrenceforvridende støtte. For så vidt angår de støttemomenter, der var ulovlige, afgjorde Konkurrencerådet, at støtten skulle ophæves.

47. For så vidt angik den del af støtten, der vedrørte indregning af forventede effektiviseringer, vurderede rådet, at denne støtte er lovlig i henhold til offentlig regulering, idet muligheden for at indregne forventede effektiviseringer direkte følger af socialministeriets lovgivning. Alle betingelser for at udstede et påbud i medfør af konkurrencelovens § 11 a, stk. 1, jf. stk. 2, var derfor ikke opfyldt.

48. Konkurrencestyrelsen er imidlertid af den opfattelse, at den lovmæssige adgang til at indregne forventede effektiviseringer ved fastsættelsen af timepriser har sådanne skadelige virkninger for konkurrencen, at den bør ændres. Dette uddybes nærmere i det følgende.

### *Konkurrenceforvridningen*

49. Generelt har både den kommunale leverandør og private leverandører af personlig pleje og praktisk hjælp en interesse i at gennemføre effektiviseringer, hvis dette er muligt. Gennem effektiviseringer kan den kommunale leverandør reducere sine omkostninger og/eller udnytte tiden bedre, og dermed få en lavere timepris. Kommunen sparer således penge – ikke kun på de ydelser, som kommunen selv leverer, men også på de opgaver, som den skal afregne de private leverandører for.[15]

50. Socialministeriet har oplyst, at adgangen til at indregne forventede effektiviseringer har til formål at sikre en hurtig tilpasning af de kommunale priskrav. Socialministeriet forklarer, at bestemmelsen sikrer, at kommunalbestyrelsens beslutninger om at få en mere effektiv leverandørvirksomhed med det samme afspejles i de kommunale omkostninger til leverandørvirksomheden, og det undgås, at leverandørerne overkompenseres.

51. Uanset om der er tale om omkostningsbesparelser eller en mere produktiv udnyttelse af personalets tid, vil indregningen af forventede effektiviseringer dog betyde, at timeprisen ikke afspejler de reelle omkostninger, som kommunen har haft op til tidspunktet for beregning af timeprisen. Indregningen af forventede effektiviseringer sker jo på et tidspunkt, hvor kommunen ikke har realiseret effektiviseringerne.

52. Konkurrencestyrelsen finder derfor, at indregningen af forventede effektiviseringer i timeprisen udgør støtte til den kommunale virksomhed, idet den får mulighed for at nedsætte prisen til et niveau, som i hvert fald ikke på kort sigt giver dækning for omkostningerne. Såfremt en kommune lader forventede effektiviseringer indgå i grundlaget for timeprisberegningen, vil der derfor være tale om en forvridning af konkurrencen til fordel for den kommunale leverandør. Der er ikke sikkerhed for, at timeprisen afspejler de reelle og faktiske omkostninger, idet en timepris inkl. forventede effektiviseringer er udtryk for de gennemsnitlige, *fremtidige* omkostninger – under forudsætning af, at effektiviseringerne gennemføres som forventet.

53. Den ”ikke-dokumenterede” timepris inkl. effektiviseringer har for det første den konkurrenceforvridende virkning, at de private leverandører betales en pris pr. leveret time, som kan vise sig senere ikke at holde stik.

54. Såfremt der er sket en konkurrencefordrejning i løbet af året ved at kommunens gennemsnitsomkostninger er fastsat for lavt (de private leverandører er så at sige blevet betalt for lidt), er der ikke hjemmel til at kommunerne kan efterbetale de private leverandører ved årets udgang – hverken efter frit valg-reglerne eller efter kommunalfuldmagtsreglerne. Dette følger af brev af 18. december 2003 fra Socialministeriet til KL[16]ifølge hvilket der efter Socialministeriets opfattelse ikke hjemmel i frit valg-lovgivningen til, at en kommunalbestyrelse kan efterbetale de private leverandører, hvis det viser sig, at priskravet har været fastsat for lavt. Et for lavt prisniveau kan både skyldes, at omkostningerne er opgjort forkert, men også at der er indregnet forventede effektiviseringer i priskravet, som ikke er blevet effektueret i løbet af året.

55. Yderligere vil en lav timepris kunne medføre, at nogle private virksomheder afholder sig fra at søge om godkendelse som leverandør. Såfremt en lav timepris afspejler kommunens faktiske og reelle omkostninger, eksisterer der ikke et konkurrenceforvridende støtte-problem. Der er i realiteten blot tale om en effektiv kommune. Derimod er det et problem, hvis den lave pris skyldes, at prisen ikke afspejler de reelle omkostninger, eller at der er tale om en ”ikke-dokumenteret” timepris inkl. effektiviseringer, der senere viser sig ikke at blive opfyldt. Det må antages, at en timepris, der viser sig f.eks. at have været 20 kr. ”for lav”, kan have væsentlig betydning for, om der i løbet af året ville have været flere private virksomheder, der havde ansøgt om godkendelse.

56. Ifølge ovennævnte brev af 18. december 2003 fra Socialministeriet til KL[17] skal en kommunalbestyrelse justere priskravet og offentliggøre den nye pris hurtigst mulig efter, at kommunen konstaterer, at prissætningen ikke længere er korrekt.

57. Bekendtgørelsens bestemmelser om regnskab og kontrol pålægger kommunalbestyrelsen at foretage ”løbende registrering af indtægter og omkostninger ved den kommunale leverandørvirksomhed” samt at forestå ”en regnskabsmæssig redegørelse for omkostningerne ved den kommunale leverandørvirksomhed af personlig og praktisk hjælp, herunder eventuelle afvigelser i forhold til omkostningskalkulationen i henhold til § 14”, jf. bekendtgørelsens § 19.

58. I Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, afsnit 7, 2, 7, er det fastlagt, at dette skal ske ved, at der hvert år i kommunens årsregnskab optages en oversigt, der angiver hvorledes kommunen senest har beregnet timepriserne jf. § 14. Endvidere optages i årsregnskabet en redegørelse for de faktiske omkostninger, herunder afvigelser i forhold til omkostningskalkulationen. Der er ikke opstillet nærmere formkrav for oversigten. Det er således de i forvejen udarbejdede omkostningskalkulationer og redegørelser, der optages i regnskabet.

59. Bortset fra kravet om en gang årligt at redegøre for afvigelser i forhold til omkostningskalkulationen, er der således ikke i frit valg-lovgivningen stillet decideret krav om, at indregnede forventede effektiviseringer skal dokumenteres. Der er heller ikke krav om, at en kommunalbestyrelse i løbet af året skal følge op på, om indregnede effektiviseringer gennemføres som planlagt.

60. I værste fald kan man forestille sig et eksempel, hvor en kommunalbestyrelse træffer beslutning om at gennemføre og dermed indregne effektiviseringer i timeprisen, men som ikke har pligt til at dokumentere, hvorvidt prisen er korrekt før årets udgang. Viser det sig, at timeprisen efterfølgende burde have været højere, fordi effektiviseringerne ikke er blevet gennemført, skal der for det første ikke ske efterregulering til de private leverandører, der har fået betalt for lidt. For det andet er konkurrencen blevet hæmmet ved at private virksomheder kan have afholdt sig fra at byde ind på opgaven. For det tredje kan man i teorien forestille sig, at kommunalbestyrelsen ”gentager” sin beslutning, uden der stilles nogen krav til kommunen om dokumentation for eller beskrivelse af, hvad der skulle være anderledes end det forløbne år, hvor det ikke lykkedes at gennemføre de pågældende effektiviseringer.

61. Efter Konkurrencestyrelsens opfattelse kan adgangen til at indregne forventede effektiviseringer i timeprisen til private leverandører således have alvorlige konkurrencebegrænsende virkninger. Socialministeriet har tilkendegivet, at man er enig i denne vurdering.

62. Styrelsen finder derfor grundlag for en begrundet udtalelse til socialministeren samt økonomi- og erhvervsministeren i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5.

### *Forslag til fremme af konkurrencen*

63. Ud fra en ren konkurrencemæssig betragtning ville den ideelle løsning være at fjerne den konkurrencebegrænsende bestemmelse.

64. Adgangen til at indregne forventede effektiviseringer i afregningsprisen til private leverandører bør i princippet ikke være nødvendig for at fremme kommunernes incitament til at gennemføre effektiviseringer.

65. Ifølge frit valg-lovgivningen har en kommunalbestyrelse allerede nu mulighed for undtagelsesvis at revidere timepriserne inden der er gået et år, f.eks. hvis det konstateres, at de stillede timepriser til en eller flere ydelser ikke er i overensstemmelse med de faktiske omkostninger ved leverancen af pågældende ydelse, jf. bekendtgørelsen § 12, stk. 1.

66. Det vil sige, at selv uden bestemmelsen er der mulighed for, at kommunerne kan planlægge effektiviseringer, og at kommunerne kan beregne nye timepriser på det nye omkostningsgrundlag, så snart disse effektiviseringer er gennemført og dokumenteret.

67. Man kunne forestille sig, at incitamentet til at *gennemføre* eventuelle planlagte effektiviseringer ville blive forstærket, hvis timepriserne til afregning af private leverandører først ændres, når effektiviseringerne er ført ud i livet.

68. KL har gjort opmærksom på, at hvis det ikke er muligt at indregne forventede effektiviseringer, vil der ske en overkompensation fra en given kommune til de private leverandører i perioden fra effektiviseringerne bliver gennemført og frem til de er dokumenteret og indregnet i timeprisen. Hertil kan det anføres, at det modsatte er tilfældet med den nuværende bestemmelse – nemlig at private leverandører bliver betalt for lidt i perioden fra fastsættelse og offentliggørelse af prisen og frem til effektiviseringernes gennemførelse.

69. Det forhold, at effektiviseringer bør dokumenteres, inden de kan indregnes i timeprisen, skal dog ses i forhold til uhensigtsmæssigheden ved at beregne nye timepriser løbende (f.eks. hver måned). Det er dels en administrativ byrde for kommunerne at skulle beregne nye priser. Dels indebærer det også den ulempe for de private leverandører, at disse ikke har samme mulighed for at budgettere og vurdere, om det er rentabelt at byde ind på opgaven, hvis timeprisen ændrer sig fra måned til måned. Hertil kommer, at udgangspunktet for beregning af timeprisen netop er de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger.

70. Set i lyset heraf foreslår Konkurrencestyrelsen følgende mindre indgribende løsningsforslag, som klart reducerer den eksisterende konkurrencebegrænsning mellem den kommunale leverandør og de private leverandører, som ikke går på kompromis med hensynet til at give kommunerne incitament til at planlægge og gennemføre effektiviseringer, som ikke i det væsentlige medfører en øget administrativ byrde for kommunerne, og som samtidig tager højde for de private leverandørers behov for forudsigelighed.

71. Styrelsen foreslår, at den nuværende mulighed for at planlægge og indregne effektiviseringer i kommunens budget kombineres med en pligt til at foretage efterbetaling i de situationer, hvor det efterfølgende viser sig, at timeprisen har været fastsat for lavt.

72. En efterbetalingspligt for kommunen vil mindske omfanget af konkurrenceforvridningen, idet den sikrer de private leverandører deres retmæssige betaling i de situationer, hvor kommunen i løbet af eller ved udgangen af året konstaterer, at indregnede effektiviseringer ikke er blevet gennemført.[18]

73. For at sikre at der sker den nødvendige efterbetaling, vil det dog være væsentlig forudsætning, at der bliver fulgt op på, hvorvidt de indregnede effektiviseringer er blevet gennemført som planlagt. En kommunalbestyrelse er allerede i dag forpligtet til i kommunens årsregnskab at optage en redegørelse for de faktiske omkostninger ved den kommunale leverandørvirksomhed af personlig og praktisk hjælp, herunder afvigelser i forhold til omkostningskalkulationen i henhold til § 14, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, afsnit 7, 2, 7, som omtalt ovenfor i pkt. 57 og 58. Som det også fremgår ovenfor er der ikke opstillet nærmere formkrav herfor. Der sker med andre ord ikke i dag en decideret kontrol og dokumentation af, om planlagte effektiviseringer er blevet gennemført.

74. Styrelsen foreslår derfor, at der i forbindelse med indførelsen af en efterbetalingspligt sker en præcisering af reglerne for opfølgning og kontrol af, om timepriserne har været beregnet korrekt, herunder om de forventede effektiviseringer er blevet gennemført som planlagt. Denne opfølgning skal ske mindst en gang årligt i forbindelse med kommunens aflæggelse af årsregnskab. Såfremt det konstateres, at effektiviseringerne ikke til fulde er gennemført, eller at timepriserne i øvrigt ikke afspejler de faktiske og reelle omkostninger, skal kommunen straks efter kommunalbestyrelsens godkendelse af årsregnskabet foretage efterregulering overfor de private leverandører, der er blevet betalt for lidt.

75. Endvidere foreslås det, at såfremt en kommune i løbet af et regnskabsår bliver opmærksom på, at nogle indregnede forventede effektiviseringer ikke vil kunne gennemføres som planlagt, eller at timeprisberegningen i øvrigt ikke afspejler de faktiske og reelle omkostninger, er kommunen forpligtet til straks at foretage en efterregulering overfor de private leverandører samt at ændre timepriserne fremadrettet for resten af året.

76. Lige så vel som det kan vise sig, at timeprisen har været fastsat for lavt, kan det ikke udelukkes at den årlige kontrol viser, at timeprisen har været fastsat for højt. Dette kan skyldes, at omkostningerne ved den kommunale leverandørvirksomhed viser sig at have været fastsat for lavt eller f.eks., at gennemførte effektiviseringer har givet udslag i større omkostningsbesparelser end forventet. Det må forventes, at kommunerne her vil stille krav om, at der skal ske en efterregulering den ”modsatte” vej, dvs. kommunen kan kræve tilbagebetaling fra de private leverandører af det ”for meget” betalte.

77. Konkurrencestyrelsen er af den opfattelse, at der må lægges vægt på, at kommunen i denne sammenhæng er ”ordregiver”, og som sådan har kommunen et ansvar for, at timeprisen er beregnet korrekt og afspejler de reelle og faktiske omkostninger. Den timepris, som kommunen udmelder, er det vurderingsgrundlag, som en privat leverandør har, når denne skal beslutte, hvorvidt han ønsker at gå ind på markedet. Viser det sig, at timeprisen har været fastsat for lavt, skal der ske en efterbetaling til private leverandører for at sikre lige konkurrencevilkår. Har kommunen

(ordregiver) derimod fastsat timeprisen for højt, må det vurderes, at dette ikke kan komme private leverandører til skade.

78. Det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at dette løsningsforslag bevarer kommunernes incitament til at fremme effektiviseringer, samtidig med, at det sikrer en mere lige konkurrence mellem den kommunale og de private leverandører, end tilfældet er i dag. Endvidere må det vurderes, at en præcisering af bestemmelserne mht. at dokumentere at timeprisen har været beregnet korrekt, herunder at de forventede effektiviseringer er gennemført som planlagt, ikke udgør en større administrativ byrde for kommunerne, end hvad der følger af lovgivningen i dag. Forslaget vurderes således at give en afbalanceret konkurrencesituation. Socialministeriet har tilkendegivet, at man er enig heri.

---

[1] Bekendtgørelse nr. 930 trådte i kraft den 11. september 2004 og erstatter bekendtgørelse nr. 837 af 31. oktober 2002, der var gældende på tidspunktet for Aalborg-afgørelsen. Der er ingen ændringer sket af ordlyden af § 15, stk. 1.

[2] Lovbekendtgørelse nr. 708 af 29. juni 2004 om social service. I medfør af lovens §§ 74 a, 75 c, stk. 7, 75 d, stk. 3, samt 75 e har Socialministeren udstedt bekendtgørelse nr. 903 af 31. august 2004 om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp m.v. Denne bekendtgørelse er uddybet ved vejledning nr. 77 af 31. august 2004: Vejledning om supplement til vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. efter lov om social service (i det følgende blot benævnt vejledningen). Som supplement til vejledning nr. 77 af 31. august 2004 eksisterer desuden et bilag om prissætning af personlig og praktisk hjælp, herunder madservice (vejledning nr. 113 af 31. oktober 2002).

[3] Bestemmelserne blev indført i serviceloven ved lov nr. 399 af 6. juni 2002 – frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp m.v.

[4] I det følgende anvendes ofte udtrykket timepris i stedet for priskrav.

[5] Jf. § 3 i bekendtgørelse nr. 903 af 31. august 2004 om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv.

[6] I de tilfælde, hvor der ikke er en kommunal leverandørvirksomhed indenfor de relevante ydelseskategorier, fastsætter kommunalbestyrelsen priskravene ud fra de faktiske omkostninger ved kontrakten ved den eller de private leverandørers leverance, jf. bekendtgørelsens § 15, stk. 2. Det følger videre af denne bestemmelse, at kommunalbestyrelsen kan fravige denne prisfastsættelse, hvis det er begrundet i forventede effektiviseringer hos leverandørerne. Uanset om der er tale om en kommunal eller privat hovedleverandør, er der således hjemmel til at medtage forventede effektiviseringer. Dette notat tager udgangspunkt i situationen, hvor der er tale om en kommunal hovedleverandør, men det skal holdes for øje, at de konkurrencemæssige problemer mht. muligheden for at indregne forventede effektiviseringer også eksisterer, hvor prisfastsættelsen sker ud fra kommunens gennemsnitlige omkostninger til en privat hovedleverandør.

[7] Eller de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved den eller de private leverandørers leverance, i de tilfælde hvor der ikke er en kommunal leverandørvirksomhed.

[8] Alle leverandører, der opfylder de fastsatte kvalitets- og priskrav, har ret til at blive godkendt som leverandører i kommunen.

[9] I praksis vil der som tillæg til kontrakten være angivet for den enkelte visiterede borger, hvor mange timer der skal bruges på de konkrete ydelser.

[10] Jf. forarbejderne til frit valg-loven: FT 2001-02 (2. samling), tillæg A, side 3535 ff., til § 75 c.

[11] Af lovbemærkningerne fremgår således, at ”der foreslås en bemyndigelsesbestemmelse for socialministeren til at fastsætte regler for opgørelse og offentliggørelse af de kommunale pris- og kvalitetskrav, samt for, i hvilke særlige tilfælde kommunalbestyrelsen kan undtages for den generelle pligt til at indgå kontrakt med leverandører, der opfylder kvalitets- og priskravene”.

[12] Aalborg Kommune har følgende 7 ydelseskategorier: praktisk hjælp (rengøringsordningen), praktisk hjælp i forbindelse med personlig pleje, personlig pleje i hverdagstimer, personlig pleje lørdag dagtimer, personlig pleje søndag dagtimer, personlig pleje aften samt personlig pleje nat.

[13] Aalborg Kommune har oplyst, at kommunen til fulde har gennemført de planlagte effektiviseringer, men at det ikke umiddelbart er muligt at præcisere på hvilke omkostningposter, de pågældende besparelser er gennemført.

[14] Konkurrencerådets afgørelse af 17. december 2003 om frit valg af leverandører af personlig pleje og praktisk hjælp (Aalborg-afgørelsen).

[15] På grund af frit valg-ordningens konstruktion vil en privat leverandør ikke kunne lade effektiviseringer afspejle sig i prisniveauet og derved vinde markedsandele, som det normalt vil være tilfældet, men leverandøren vil derimod kunne opnå omkostningsbesparelser og dermed et højere dækningsbidrag pr. leveret time.

[16] Brevet er offentliggjort på <http://www.fritvalgsdatabasen.dk/>.

[17] Brevet er offentliggjort på <http://www.fritvalgsdatabasen.dk/>.

[18] En efterreguleringspligt sikrer også de private leverandører i de situationer, hvor en kommune konstaterer, at den har opgjort omkostningerne forkert og at timeprisen derfor har været fastsat for lavt.