

NOTAT

Dato: 29. januar 2025

Sag: : BETS-24/05208-67

Sagsbehandler: /SGJ/ANN

Rådssag om Frederikssund Kommunes afregningspriser

Beslutning	Sagen vedr. Frederikssund Kommunes afregningspriser er afsluttet og slettet fra porteføljen.	KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN
Erfaringer (punktform)	<p><i>Oprids i punktform de erfaringer, som er opnået med projektet. (Uddybes nærmere under afsnittet "Erfaringer til udbredelse i styrelsen").</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Parter (kommuner) uden advokatbistand i sager om KL § 11 b kan stille færre krav til kritisk interessenthåndtering, men kan omvendt stille større krav til styrelsens vejledning og kommunikation overfor parten, herunder sikring af, at styrelsen har forstået partens synspunkter. Dette skyldes, at kommuner kan have mindre indsigt i styrelsens sagsgange på konkurrenceområdet og styrelsens forventninger ifht. compliance end den gennemsnitlige mellemstore virksomhed.• Det kan være en ressourcetung proces at fortolke på de relevante regler om frit valg, som styrelsen skal anvende i sager om konkurrencelovens § 11 b. Dette skyldes, at reglerne ikke hører under styrelsens ressort, og at reglerne har vist sig at indeholde fortolkningstvív. Det kan kræve en del ressourcer, når styrelsen ved fortolkningstvív af de pågældende frit valgs regler skal rette henvendelse til den relevante ressort myndighed. Det er derfor vigtigt at etablere kontakt til relevante ressortmyndighed på det tidligst mulige tidspunkt i sagen.• Det kan være en ressourcetung proces at opnå den fornødne forståelse af faktum i sagen, herunder forståelse af kommuners konkrete beregninger af afregningspriser og indsigt i kommunale budgetter. Det er derfor vigtigt at afsætte god tid til gennemgang af faktuelle forhold, gerne på eet eller flere møder med kommunen på et relativt tidligt tidspunkt i sagen. Skriftlige spørgsmål og svar (evt. jf. KL § 17) kan være et godt supplement til møder, men skriftlige spørgsmål og svar kan ikke nødvendigvis erstatte sådanne møder.	

- I komplekse sager, hvor det ikke eller kun i meget begrænset omfang er muligt at hente vejledning fra lovgivning eller praksis, er det vigtigt for fremdriften i sagen, at der plads til at stille ”dumme” spørgsmål og plads til at ”fejle”.
- Sager om konkurrencelovens § 11 b må forventes at indebære et ikke-ubetydeligt behov for at trække på medarbejdere med indsigt i kommunale budgetter og regnskaber. Det er vigtigt at tage højde for dette, når case teamet nedsættes for en sag om KL § 11 b. Det vil være en fordel for sagsbehandlingen i fremtidige sager, hvis det er muligt at tilknytte en sagsbehandler med viden om virksomhedsøkonomi /med kompetencer indenfor revision.
- En relativt udførlig gennemgang af regler og brug af illustrative regneeksempler i KPM og afgørelse kan bidrage til at øge forståelsen og belyse effekt. Dette kan dog omvendt også medføre længere afgørelser.
- .

Resumé af rådssagen

Giv et kort resumé af sagen (max 1 side), hvori der gives de væsentligste faktuelle og økonomiske/juridiske elementer i sagen – og som er nødvendige for forståelsen af sagen og drøftelse af de erfaringer, som case-teamet og andre relevante interessenter har gjort sig.

Sagen handler om, hvordan Frederikssund Kommune har fastlagt og tilpasset afregningsprisen over for private leverandører (friplejeboligleverandører) af plejehjem i kommunen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har efter en henvendelse fra friplejeboligleverandøren Attendo A/S afgrænset sagen til at angå, om Frederikssund Kommune har efterberegnet og efterreguleret afregningsprisen for 2021 i overensstemmelse med reglerne i friplejeboliglovgivningen. Sagen handler nærmere om behandlingen af ændringer i kommunale direkte omkostninger til løn- og vikarydelser samt indirekte omkostninger til fagforvaltning og central administration.

Kommunalbestyrelsen er efter friplejeboliglovgivningen forpligtet til at sikre ligestilling mellem den kommunale og private leverandør hvad angår afregning. Denne forpligtelse omfatter blandt andet, at kommunalbestyrelsen

skal sikre, at samtlige gennemsnitlige langsigtede omkostninger bliver medtaget i kommunens beregning af afregningsprisen. Forpligtelsen til at sikre ligestilling indebærer også, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at friplejeboligleverandører løbende får tilpasset deres vilkår på samme måde, som de kommunale leverandører får tilpasset deres vilkår, hvis det viser sig, at afregningspriserne ikke er fastsat i overensstemmelse med de gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud.

Det er styrelsen vurdering, at Frederikssund Kommunes praksis for efterregulering af afregningsprisen for 2021 har medført, at Frederikssund Kommune ikke har fastsat 2021-afregningsprisen i overensstemmelse med reglerne i friplejeboliglovgivningen. Dette skyldes følgende tre forhold:

1. Frederikssund Kommune har undladt at medtage samtlige gennemsnitlige omkostninger i afregningsprisen for 2021,
2. Frederikssund Kommune har foretaget efterregulering af afregningsprisen for sent til at sikre ligestilling mellem den kommunale leverandør og friplejeboligleverandøren, og
3. Frederikssund Kommune har undladt at tage højde for ændringer i friplejeboligleverandørens antal af betalte plejedøgn, da kommunen foretog efterregulering i 2023.

Væsentligste problemer

Anfør kort de væsentligste "hurdler"/problemer i forbindelse med sagen. Det kan fx være problemer i forbindelse med informationsindsamling, økonomiske tests, bevisbyrdekrav mv.

Der er tale om en fagligt kompliceret sag, såvel juridisk som faktuel (herunder i relation til gennemgang af de kommunale beregninger af afregningspris og det kommunale budget og regnskab). Case teamet har i vidt omfang skulle starte fra bunden og erfaringsopbygge med hensyn til fortolkning af de relevante regler om frit valg, samt skabe en forståelse af faktum, herunder forståelse af de beregninger kommunen har foretaget ved fastsættelsen af afregningsprisen. Herudover har case teamet startet fra bunden i relation til fortolkning af konkurrencelovens § 11 b, da der ikke findes nyere praksis om anvendelsen af denne bestemmelse. Det er case teamets oplevelse, at KFST som

hus i det hele taget havde brug for tid til at sætte sig ind i sagen, da der er tale om et nyt område.

Det har været tids- og ressourcekrævende for case teamet at:

- fortolke reglerne om frit valg, dvs. friplejeboligloven, bekendtgørelse og vejledning om fastsættelse af afregningspriser på friplejeboligområdet, samt at tage kontakt til relevante ressort myndighed for afklaring af fortolkningstvivil;
- forstå faktum, herunder de beregninger kommunen har foretaget; og at
- fortolke konkurrencelovens § 11 b, herunder rækkevidden af bestemmelsen i relation til at udstede et påbud om efterbetaling.

**Succes-
kriterier og
leverancer**

Har projektet leveret det aftalte?

Hvad kan læres af målingen af succeskriterierne?

Hvordan opfattes projektet af de vigtigste interessenter?

Succeskriterier fastsat i projektbeskrivelsen:

1. At case teamet overholder leverancerne i projektet i overensstemmelse med den projektbeskrivelse og milepælsplan, som direktionen har godkendt.
2. At det estimerede ressourceforbrug overholdes.
3. At projektets/sagens proces og indhold ikke bliver genstand for berettiget kritik fra interessenters side.
4. Afhængigt af resultatet af projektets leverancer vil et videre succeskriterium være, at Konkurrencerådet efterfølgende træffer afgørelse i overensstemmelse med styrelsens indstilling.

Den oprindelige milepælsplan sigtede efter en rådsafgørelse i oktober 2023. Den faktisk rådsafgørelse blev truffet i december 2024. Projektet blev således forsinket med 14 måneder.

Projektet er dog leveret som aftalt i henhold til de reviderede milepælsplaner, som blandt andet har haft sammenhæng med en revideret klagepunktsmeddelelse i sagen.

Konkurrencerådet ønskede at få tilføjet et påbud om efterbetaling i styrelsens udkast til afgørelse, hvilket således ikke indgik i styrelsens første indstilling angående afgø-

relse. Derudover er det case teamets vurdering, at projektet har levet op til succeskriteriet om, at Konkurrencerådet har truffet afgørelse i overensstemmelse med styrelsens indstilling. Projektet har efter case teamets vurdering også levet op til succeskriteriet vedrørende interessenters kritik. Projektet er således blevet modtaget godt af de vigtigste interessenter, herunder bl.a. af Frederikssund Kommune og Dansk Erhverv.

Fremdrift

*Har der været den nødvendige fremdrift i projektet?
Hvad er gået godt? Hvorfor?
Hvad har været en udfordring? Hvorfor?
Hvordan har case-teamet klaret udfordringerne?*

Fremdriften i projektet har ikke fuldt den oprindelige plan fuldt ud.

Fremdriften har været udfordret af følgende forhold:

Første større sag om § 11 b og friplejeboligloven i mere end 10 år

Styrelsen har ikke tidligere behandlet en lignende sag, og praksis på området for konkurrencelovens § 11 b er generelt sparsom. Det har derfor ikke været muligt at støtte sig til praksis og de skabeloner, som allerede findes i styrelsen, og som anvendes i sager om konkurrencelovens §§ 6 og 11. Dette har medført yderligere og mere omfattende undersøgelser og drøftelser vedrørende tilskæring af projektet, fortolkningen af både reglerne om frit valg og konkurrencelovens § 11 b, samt medført udarbejdelse af bl.a. en ny KPM-standard for § 11 b-sager. Disse undersøgelser, drøftelser og udarbejdelse af standarder viste sig at være mere omfattende, end case teamet havde forventet i forbindelse med udformning af projektbeskrivelse for sagen.

Case teamet vurderer, at det havde været gavnligt for fremdriften i sagen, hvis der på et tidligere tidspunkt havde været planlagt møder med kommunen om faktum i sagen. Case teamet indhentede flere skriftlige svar fra kommunen i sagen, men case teamets erfaring er, at disse skriftlige svar ikke kunne erstatte de efterfølgende møder med kommunen om faktum. Case teamets erfaring er i denne forbindelse, at en kommune kan have en anden 'kultur' /oplevelse af krav til compliance og styrelsens

processer end virksomheder – og navnlig mellemstore og store virksomheder, som oftere i højere grad er vant til at indgå i dialog med myndigheder om compliance.

Case teamet vurderer videre, at det ville have været gavnligt for sagen, hvis det havde været muligt at få et møde i stand med ressortmyndigheden på området til afklaring af fortolkningstvivil. Afklaringen af fortolkningstvivil viste sig at være mere ressourcekrævende, end case teamet oprindeligt havde forventet. Fremadrettet vil det være hensigtsmæssigt at tage tidlig kontakt til relevante ressortmyndighed for hurtigst mulige afklaring af fortolkning.

Tilskæring af sag

I forbindelse med den oprindelige projektbeskrivelse undervurderede case teamet, hvad der skulle til for at komme i mål, herunder i forhold til hvor stort behovet var for at skære sagen til, og hvilket vidensniveau tilskæringen fordrerede. I opstartsfasen oplevede case teamet bl.a., at det var en udfordring at få det tilstrækkelige vidensniveau på et - på daværende tidspunkt relativt ukendt område – til at kunne foretage en tilskæring af sagen. I slutningen af sagen oplevede case teamet, at Konkurrencerådet havde et behov for at drøfte den foretagne tilskæring af sagen, og at denne drøftelse medførte yderligere sagsbehandlings-skridt. Case teamets erfaring er sammenfattende, at prioritering og tilskæring er vigtig fra begyndelsen af en sag om KL § 11 b, og at denne prioritering og tilskæring kan være ressourcekrævende.

Case team sammensætning (faglighed)

Begge case team medlemmer er jurister. Dette har på den ene side været en fordel i relation til behandling af de juridiske knaster i sagen. Dog har case teamets faglighed på den anden side været udfordret af, at projektet i et vidt omfang har vedrørt kommunens konkrete beregninger, som har ligget til grund for kommunens fastsættelse af afregningspriser. Case teamet har haft god brug af sparring fra navnlig projektejer i sagen. Case teamet vurderer dog, at det kunne have bidraget til større fremdrift og mere effektiv anvendelse af ressourcer, hvis et case team medlem havde haft økonomifaglig baggrund eller revisorbaggrund.

Tilgængelige ressourcer

I store dele af projektet har der 'kun' været tilknyttet to case team medlemmer. Dette har på den ene side medført, at case teamet - i de perioder, hvor case teamet har haft mulighed for at prioritere sine ressourcer til sagen – har kunnet arbejde målrettet og effektivt. Case teamets erfaring er, at dette på den ene side været positivt for fremdriften af sagen, navnlig i den afsluttende del af sagsbehandlingen. Omvendt har case teamet i perioder oplevet, at fremdriften i projektet har været udfordret, når øvrige sager og projekter i styrelsen skulle prioriteres. Case team medlemmerne har i længere perioder, herunder i kritisk skrive-fase haft begrænsede og ofte ikke sammenhængende ressourcer til behandling af sagen grundet sideløbende arbejde med andre rådssager, projekter inden for frit valg, samt lovforberedende arbejde på ældreloven, friplejeboligloven og en ny bestemmelse vedrørende sociale botilbud. På flere af disse projekter har case teamets medlemmer begge været tilknyttet, og disse overlappende projekter har yderligere udfordret case teamets muligheder for at prioritere ressourcer i denne og øvrige sager /projekter. Case teamets samlede erfaring er, at betydningen af dedikeret tid til arbejde i case teamet på sagen har været undervurderet i navnlig sagens opstart.

Hvad er gået godt:

Case teamet og andre medarbejdere i styrelsen har opbygget en stor viden for så vidt angår konkurrencelovens § 11 b og friplejeboligloven, som vil kunne blive anvendt i fremtidige sager samt andet arbejde med frit valg. Styrelsen har på nuværende tidspunkt allerede kunnet bruge denne viden i forbindelse med lovforberedende arbejde på ældreområdet. Herudover kan case teamet i 2025 anvende viden om sagsbehandling efter § 11 b til at udarbejde skabeloner for fremtidige sager på området, som kan indgå i rådssagsmodellen i første halvår 2025 og være til nytte for arbejde i den nye kontrolenhed.

Case teamet har generelt været gode til at gå til udfordringerne, som de er opstået, med nysgerrighed, arbejdsflid og omstillingsparathed. Case teamet har dog ad flere omgange været presset til grænsen for at imødekomme de interne frister for levering af materiale til hhv. STG-møder, DIR-møder og Konkurrencerådsmøder.

Ressourcer

Evaluering af projektets ressourceforbrug/budget i forhold til det planlagte.

Hvad er gået godt? Hvorfor?

Hvad har været en udfordring? Hvorfor?

Hvordan har case-teamet klaret udfordringerne?

Blev andre interne centre, herunder JUS/MØK/EKA, involveret i rigtigt omfang? På rette tidspunkt?

Projektet blev oprindeligt tildelt 1.275 timer.
Der er anvendt 3.467 timer i projektet.

Projektet har dermed ikke overholdt det oprindeligt tildelte ressourceforbrug.

Case teamet vurderer, at ressourceforbruget i sagen har været udfordret af flere forhold:

- Der har været behov for at undersøge flere faktuelle forhold og juridiske knaster, end case teamet lagde til grund for den oprindelige projektbeskrivelse; dette gør sig gældende både i relation til friplejeboliglovens regler og fortolkningen af konkurrencelovens § 11 b. Dette har både været en udfordring for fremdriften og medført et øget ressourceforbrug i sagen.
- Det har været mere ressourcekrævende at afklare fortolkningsstvivl med relevante ressortmyndighed, end case teamet oprindeligt forventede.
- Der har været behov for at gennemskrive den oprindelige klagepunktsmeddelelse, herunder både i relation til form (hvor standardskabelonen for KPM kun i mindre omfang var anvendelig) og i forhold til formulering af påbud i sagen. Dette har påvirket fremdriften og har medført et øget ressourceforbrug.
- Udfordringer med tilgængelige ressourcer i sagen har påvirket effektiviteten i case teamets sagsbehandling og som følge heraf ressourceforbruget.

Case teamet har håndteret udfordringerne gennem løbende dialog med såvel projektejer som VD om ressourceforbrug og fremdrift.

Det har været en stor fordel for den faglige vurdering i sagen og for udbredelsen af viden om konkurrencelovens § 11 b i styrelsen, at case teamet har haft mulighed for at

trække på sparringspersoner i både KEP og MØK og at indgå i tæt samarbejde med disse sparringspersoner, navnlig i sidste halvdel af projektet.

Erfaringer til udbredelse i styrelsen

Liste af erfaringer (såvel positive som negative), som skal formidles bredere i styrelsen. Det kan være erfaringer i forhold til fx 1) valg af case-team 2) samarbejdet internt på tværs af centre og/eller med JUS/MØK/EKA, 3) problemafgrænsning, 4) strategien, 5) sagsoplysning, 6) sagsprocessen og 7) præsentation af sagen i rådsnotatet, som styrelsen kan lære af. Det kan fx være en hensigtsmæssig strategi i lignende sager, gode idéer til gennemførelse af en bestemt type sag eller know-how til senere tilsagnsforhandlinger.

- Case teamet bør bestå af 3 personer for at sikre fremdrift;
- Case team sammensætningen bør tage højde for, at der både kan forventes juridiske problemstillinger og udfordringer med forståelse af faktum, som kan fordrø økonomifaglig eller revisorfaglig viden;
- Case teamet skal være opmærksom på at afbryde fristen i medfør af konkurrencelovens § 11 b, stk. 3, på et tidligt tidspunkt i sagen (før der evt. sendes en MOB). Det følger af § 11 b, stk. 3, at "[m]edmindre andet fremgår af reglerne for den pågældende frit valg-ordning, kan påbud om efterbetaling ikke angå betalinger, som ligger mere end 1 år forud for den dag, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen påbegyndte en undersøgelse over for den pågældende offentlige myndighed." Det er derfor af betydning for udstrækningen af et eventuelt påbud om efterbetaling, at styrelsen på et tidligt tidspunkt i sagsbehandlingen retter henvendelse til den offentlige myndighed og meddeler, at der indledes en undersøgelse af myndighedens fastsættelse af afregningspriser mv.
- Der er behov for særlige standarder i sagsbehandlingen efter § 11 b for:
 - o Fristafbrydelse, jf. § 11 b, stk. 3,
 - o MOB og
 - o KPM
- Som følge af sparsom praksis, kan der være behov for at afsætte yderligere tid til intern drøftelse af sagen.
- For ikke at spille unødige ressourcer er det vigtigt at foretage en klar prioritering og tilskæring af sa-

gen, særligt når det vedrører sager med et komplekst faktum og retsområder, som styrelsen ikke før har beskæftiget sig med.

- Det skaber betydelig fremdrift og synergi i komplekse sager, når case teamets medlemmer har mulighed for at arbejde tæt og intensivt sammen og dermed i fællesskab kan fordybe sig i sagen. Omvendt hindrer det fremdriften, hvis case team medlemmernes ressourcer er begrænsede og usammenhængende.
- Afklaring af fortolkningstvivil med relevante ressortmyndighed kan være vanskeligt. Det bør derfor tilstræbes, at der både afholdes et møde med ressortmyndigheden samt modtages et skriftligt svar fra ressortmyndigheden til afklaring af eventuelle fortolkningstvivil på det tidligst mulige tidspunkt.

Ansvarlig for denne formidling er Ann Riisgaard.

Opfølgingsplan

Angivelse af hvilke skridt/undersøgelser, der skal foretages efter en given periode (eksempelvis 6 måneder efter projektafslutning) med henblik på at vurdere, om afgørelsen har haft den ønskede effekt.

Frederikssund Kommune skal i medfør af påbuddet i afgørelsen foretage en genberegning af afregningsprisen for 2021. Hvis genberegningen viser, at afregningsprisen har været fastsat for lavt for 2021, skal kommunen foretage en efterbetaling af differencen mellem den afregningspris som kommunen har anvendt og den afregningspris som kommunen burde have anvendt.

Kommunen skal videre dokumentere overfor styrelsen, at kommunen har foretaget en genberegning senest 60 dage efter datoen for Konkurrencerådets afgørelse, dvs. senest den 17. februar 2025, samt indsende dokumentation for en eventuel efterbetaling senest 30 dage efter, at kommunen har indsendt dokumentation for genberegningen. Case teamet vil derfor skulle følge op på, om kommunen har efterlevet påbuddet, samt gennemgå kommunens genberegning og en eventuelle efterbetaling.

Case teamet vil videre afholde et vejledningsmøde med Frederikssund Kommune i januar 2025, hvor case teamet

vil forklare nærmere om Konkurrencerådets afgørelse med henblik på at sikre, at kommunen foretager en korrekt genberegning af afregningsprisen for 2021.

Case teamet vil videre drøfte med Frederikssund Kommune, hvad styrelsen kan offentliggøre angående forløbet i og udfaldet af sagen.