

# REDEGØRELSE

FASTSÆTTELSE AF TAKSTER

4. marts 2026

FORTROLIG

Formål: Vurderingen af om Brønderslev Kommune har været berettiget til at foretage en differentiering af takster ved afregning af friplejehjem.

Udarbejdet af: HjulmandKaptain Advokatpartnerselskab

Udarbejdet for: Brønderslev Kommune

Finansieret af: Brønderslev Kommune

4. marts 2026



## INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Redegørelsens indhold .....	4
2. Indledende bemærkninger .....	4
3. Regulering og beregning.....	5
3.1 Historiske forhold .....	5
3.2 Gældende regulering for afregning .....	7
3.3 Opsummering .....	10
4. Vurdering af Brønderslev Kommunes afregning .....	11

## 1. REDEGØRELSENS INDHOLD

Brønderslev Kommune har kontaktet os i anledning af, at S/I Danske Diakonhjem Driftsoverenskomster [herefter "**Diakonhjem**"] har gjort indsigelse mod Brønderslev Kommunes beregning af takster for plejehjemsbeboere.

Baggrunden for indsigelsen mod beregningen er, at det er oplyst af Diakonhjem, at Brønderslev Kommune skelner mellem "store" og "små" plejehjem i forbindelse med takstberegningen. I det følgende anvendes terminologien "store" og "små" plejehjem, således at "små" plejehjem er plejehjem med under 30 pladser, mens "store" plejehjem er plejehjem med over 30 pladser.

Store plejehjem afregnes med en årlig takst på DKK 395.889,00 pr. beboer, mens små plejehjem afregnes med en årlig takst på 418.379,00 pr. beboer. Det er Diakonhjems opfattelse, at denne differentiering er i strid med lovgivningen.

Brønderslev Kommune har anmodet os om at vurdere, om Brønderslev Kommune har ret til at foretage en differentiering af afregningspriserne, hvor differentieringen skyldes plejehjemmenes størrelse, henholdsvis "små" og "store".

Det er oplyst, at Diakonhjem på nuværende tidspunkt ikke har rejst et krav om tilbagebetaling eller andet krav mod Brønderslev Kommune.

Det er vores overordnede vurdering, at det ikke er i overensstemmelse med lovgivningen på området at differentiere grundet plejehjemmenes størrelse. Der kan ske en differentiering af afregningspriser, men dette skal ske under hensyntagen til de forhold der er angivet i afregningsbekendtgørelsen § 2, nr. 3, hvorefter det f.eks. kan være hvilke ydelser tilbuddet kan levere, tilbuddets målgrupper, specialiseringsgrad m.v.

På den baggrund er det også vores vurdering, at Brønderslev Kommunes differentiering – som efter det oplyste udelukkende har baggrund i størrelsen af Plejehjem – ikke er i overensstemmelse med afregningsbekendtgørelsen og dermed er der ikke hjemmel til differentieringen.

Denne redegørelse indeholder ikke en vurdering af, hvordan og i hvilket omfang der skal ske en eventuel efterregulering.

## 2. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

Vurderingen angår om Brønderslev Kommune er berettiget til at foretage en differentiering af takstberegningen mellem "store" plejehjem og "små" plejehjem.

Friplejhjemsordningen blev indført ved lov 2007-01-31 nr. 90 om friplejeboliger ("friplejeboligloven"). Baggrunden for loven var, at Regeringen ønskede at give borgerne flere valgmuligheder, når det gjaldt leveringen af sociale ydelser, som det offentlige havde (og har) ansvaret for.

Ordningen er samtidig udtryk for et politisk ønske om at supplere kommunernes forsyningsopgave med en model, hvor private aktører kan udfordre og supplere den offentlige plejesektor.

Grundlaget for friplejehjem er således, at en borger, f.eks. i medfør af fritvalsreglerne, kan vælge et friplejehjem i stedet for kommunens egne plejehjem. Friplejehjemmet modtager herefter betaling for borgeren fra Kommunen, også kaldet "takster".

Friplejhjemsordningen hviler på forskellige retsgrundlag. I relation til beregning af den takst, som et friplejehjem modtager i betaling for borgeren, fremgår det af friplejeboligloven, at hvis ikke der mellem friplejeboligleverandøren (friplejehjemmet) og kommunen er indgået aftale om afregningsprisen (taksten), så skal afregningsprisen for de ydelser, som friplejeboligleverandøren skal levere i henhold til lov om social service, fastsættes af kommunen i den kommune, hvor friplejehjemmet ligger friplejeboliglovens § 32.

Der er i den forbindelse givet bemyndigelse til, at de nærmere regler om afregning fastsættes af resortministeren (Ældreministeren).

I den forbindelse er det overordnede princip, at friplejeboligleverandøren skal modtage samme betaling, som kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved levering af et tilsvarende tilbud.

Dette er uddybet nedenfor.

### **3. REGULERING OG BEREGNING**

#### **3.1 Historiske forhold**

Opindeligt fulgte reguleringen af § 32 i lov 2007-01-31 nr. 90 om friplejeboliger. Heraf fulgte, at afregning mellem kommunen og friplejeboligleverandøren skete gennem et plejebøvsrelateret modulsystem, hvor der var landsdækkende takster.

Denne model for afregning blev erstattet i forbindelse med en lovændring i 2015 (lov 2017-10-26 nr. 1162 om friplejeboliger), hvorefter det blev fastlagt i § 32, at der 1) var mulighed for at friplejeboligleverandøren selv fastsatte vejledende takster for ydelserne efter aftale med kommunen, eller 2) at afregningen skulle ske efter kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved levering af et tilsvarende tilbud, jf. bekendtgørelse 2015-09-30 nr. 1170 om kommunalbestyrelsens fastsættelse af afregningspriser for ydelser efter serviceloven i forhold til friplejeboligleverandører.

Baggrunden for ændringen var, at den model, der var for afregning ikke var retvisende, da de pågældende "moduler" (trin) der var fastlagt, ikke var dækkende for de faktiske udgifter. Herudover var det også opfattelsen, at modellen var svær at omsætte til kommunernes egen visitationspraksis, og at de fastsatte takster var højere end kommunens omkostninger for en borger i en kommunal plejebolig.

Det betød, at takstfastsættelsen ud fra et landsgennemsnit i visse tilfælde medførte, at taksterne afveg betragteligt fra den enkelte kommunes udgift i forbindelse med at levere en tilsvarende ydelse på baggrund af kommunens serviceniveau.

Herefter blev det foreslået ved ændring af friplejeboligloven i 2015, at modellen for afregning blev fastlagt til, såfremt der ikke kunne opnås enighed mellem kommunen og friplejeboligleverandøren, så skulle taksterne beregnes i henhold til beliggenhedskommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud, jf. LFF 2015-02-18 nr 139 Forslag til lov om ændring af lov om friplejeboliger, lov om almene boliger m.v., lov om social service og lov om individuel boligstøtte.

Efter vedtagelsen af lovændringen i 2015 blev hjemmelsgrundlaget for takstafregningen ændret. Det betød, at hjemlen i friplejeboligloven – i det tilfælde, at der ikke var indgået aftale om afregningstakster – blev ændret til, at Ældreministeren skulle fastlægge regler om takster for friplejeboligbeboeres betaling for tilbud, jf. friplejeboliglovens § 32, stk. 3.

Reglerne om afregning blev herefter præciseret i bekendtgørelse 2015-09-30 nr. 1170 om kommunalbestyrelsens fastsættelse af afregningspriser for ydelser efter serviceloven i forhold til friplejeboligleverandører.

I forbindelse med vedtagelsen af ældreloven, blev hjemlen for afregning af takster for friplejeboliger ændret, jf. lov 2025-10-28 nr. 1254 om friplejeboliger. Det fremgår i den forbindelse af forarbejderne til lovændringen (LFF 2024-11-07 nr 93 Forslag til lov om ændring af lov om friplejeboliger og lov om almene boliger m.v.), at:

*”der i § 32, stk. 2, indsættes som 2. pkt., at afregningspriserne fastsættes ud fra en beregning af kommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved levering af et tilsvarende tilbud.*

Forslaget vil indebære, at kommunalbestyrelsen vil skulle fastsætte afregningsprisen på markedsvilkår i den forstand, at afregningsprisen vil skulle fastsættes på baggrund af de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, som den kommunale leverandør har ved at producere og levere tilsvarende tilbud. Kommunalbestyrelsen vil skulle sikre, at afregningsprisen justeres løbende, når den bliver bekendt med, at omkostningerne ikke længere stemmer overens med afregningsprisen.

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

Kommunalbestyrelsen vil skulle kunne dokumentere, at de tilbud prisen fastsættes på baggrund af, kan levere den hjælp og støtte, som beboerne i de pågældende friplejeboliger, er visiteret til. Kommunalbestyrelsen vil i den forbindelse bl.a. skulle kunne dokumentere, hvordan de tilbud, som prisen fastsættes på baggrund af, er tilsvarende for så vidt angår den hjælp og støtte, tilbuddene kan levere, de bygningsmæssige rammer for tilbuddene, tilbuddenes målgruppe, specialiseringsgrad m.v. [...]

For at sikre den lige konkurrence er det centralt, at de afregningspriser, kommunalbestyrelsen fastsætter og offentliggør, er i overensstemmelse med de faktiske omkostninger, der er forbundet med leveringen heraf. [...] I tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har måttet foretage et skøn til enkelte elementer i de gennemsnitlige langsigtede omkostninger, skal der i dokumentationen indgå en begrundelse for skønnet. [...]

Den foreslåede ændring vil ikke medføre nogen justeringer til kommunernes beregningsmetode for afregningspriser. Formålet med ændringen er at flytte bestemmelsen fra bekendtgørelsesniveau til lov for at skabe klarhed over retstilstanden. Med den samtidig fremsætte forslag til ældrelov fastsættes herudover en lignende bestemmelse om afregningspriser, hvorfor der også ønskes at ensarte lovgivningerne.”

I forbindelse med lovændringen i 2025 blev afregningsbekendtgørelsen fra 2015 ligeledes opdateret, hvorfor den aktuelt gældende bekendtgørelse er Bekendtgørelse 2025-05-27 nr. 593 om kommunalbestyrelsens fastsættelse af afregningspriser for ydelser efter serviceloven og tilbud efter ældreloven i forhold til friplejeboligleverandører [herefter ”**afregningsbekendtgørelsen**”].

Henset til, at der ikke er foretaget grundlæggende ændringer vedrørende principperne for afregning og beregning af takster fra den tidligere afregningsbekendtgørelse af 2015 til den gældende afregningsbekendtgørelse fra 2025, vil de præciseringer der er angivet i afregningsbekendtgørelsen også være gældende for afregning og takstberegning fra perioden 2015 – 2025.

I det følgende vil der således også tages udgangspunkt i afregningsbekendtgørelsen for 2025, da denne indeholder supplerende præciseringer.

### 3.2 Gældende regulering for afregning

Det følger af afregningsbekendtgørelsens § 2, nr. 3 (tidl. § 3, stk. 2):

”Tilsvarende tilbud: Botilbud, plejeboliger m.v., hvor der leveres tilsvarende ydelser. Ved vurderingen af, hvilke tilbud der er tilsvarende tilbud, skal kommunalbestyrelsen vurdere, hvilke ydelser som tilbuddet kan levere. Herudover skal der i relevant omfang ses på tilbuddets målgrupper, specialiseringsgrad m.v. Hvis beliggenhedskommunen har en visitationspraksis, skal den anvendes som kriterium for, hvilke botilbud, plejeboliger m.v. der indgår i beregningsgrundlaget som tilsvarende tilbud.”

Videre følger det af afregningsbekendtgørelsens, § 3, at, Kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen beregner afregningsprisen, jf. § 1, på baggrund af beliggenhedskommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af tilsvarende kommunale tilbud. Heri ligger, at når kommunalbestyrelsen beregner afregningsprisen, skal kommunalbestyrelsen basere beregningen på de gennemsnitlige langsigtede omkostninger forbundet med driften af alle kommunale botilbud, plejeboliger mv., der udgør det tilsvarende tilbud i beliggenhedskommunen.

Ved beregning af de kommunale takster er det således nødvendigt, at der tages afsæt i afregningsbekendtgørelsens § 2. I vurderingen af hvilke kommunale tilbud der kan anses for "tilsvarende" efter afregningsbekendtgørelsens § 2, nr. 3, skal kommunen først og fremmest tage udgangspunkt i de ydelser, som tilbuddet faktisk leverer. Det afgørende er derfor, om tilbuddene leverer samme type pleje- og omsorgsydelser til borgerne.

Herudover skal kommunen – i det omfang det er relevant – vurdere, om tilbuddene retter sig mod samme målgruppe, eller om dele af målgruppen falder udenfor, eksempelvis hvor der er tale om aflastningspladser eller andre funktioner, der adskiller sig fra almindelige plejeboliger. Kommunen skal endvidere overveje, om et tilbud har en sådan grad af specialisering, at det ikke længere kan karakteriseres som et almindeligt plejeboligt tilbud, og dermed ikke kan anses for tilsvarende.

Der er i afregningsbekendtgørelsens § 2, nr. 3 ikke angivet forhold der tilsiger, at det er muligt at inddrage fysiske kriterier, f.eks. størrelse af tilbuddet, i sammenligningen af tilsvarende tilbud.

Det fremgår dog af forarbejderne til friplejeboligloven fra 2015, at tilbud til sammenlignelige målgrupper kan variere i indhold, kvalitet og pris. Dette medfører, at vurderingen af, hvad der udgør tilsvarende tilbud, er forbundet med et skøn, jf. LFF 2015-02-18 nr 139 Forslag til lov om ændring af lov om friplejeboliger, lov om almene boliger m.v., lov om social service og lov om individuel boligstøtte.

Dette lægger op til, at der kan indgå andre momenter i vurderingen af sammenlignelige tilbud, end de forhold der er positivt angivet i afregningsbekendtgørelsens § 2, nr. 3. Dette taler for, at det er muligt at inddrage fysiske kriterier, f.eks. størrelse af tilbuddet, i sammenligningen af tilsvarende tilbud.

Imidlertid fremgår det af Ældreudvalget 2022-23 (2. samling), ÆLU Alm. del - endeligt svar på spørgsmål 6, sag nr. 2023 – 370, dok. nr. 655589, den 02-02-2023, at:

**"Spørgsmål nr. 6:**

Vil ministeren redegøre for, om kommunerne i henhold til beregningsreglerne for afregningspriser for friplejeleverandører, jf. § 3, stk. 1 og 3, jf. stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1170 af 30. september 2015 om kommunalbestyrelsens fastsættelse af afregningspriser for ydelser efter serviceloven i forhold til friplejeboligleverandører, kan nøjes med

at lade beregningerne tage udgangspunkt i omkostningerne for et af flere "tilsvarende" kommunale plejehjem frem for at basere beregningerne på et gennemsnit af omkostningerne forbundet med driften af alle tilsvarende kommunale plejehjem i den enkelte kommune?"

Dette blev besvaret af Ældreministeren ved:

**"Svar:**

Jeg henviser indledningsvis til min besvarelse af ÆLU alm. del spørgsmål nr. 5 i sin helhed.

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

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

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

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

Resortministeren fastlægger, at Kommunen har et skøn, men at dette skøn skal inddrage de faktiske funktioner, ydelser og målgrupper, som de pågældende tilbud har.

Herudover præciserer Resortministeren også, der ikke er hjemmel til alene at basere beregningen på omkostningerne fra én ud af flere kommunale tilbud, hvis flere af kommunens tilbud leverer tilsvarende ydelser. I sådanne tilfælde skal alle de tilbud, der opfylder kriterierne for at være "tilsvarende", indgå i beregningsgrundlaget.

Dette betyder også, at de fysiske rammer eller driftsmæssige forhold – herunder institutionernes størrelse eller kapacitet – ikke kan tillægges afgørende betydning, da sådanne forhold ikke indgår blandt de kriterier, som afregningsbekendtgørelsen fastlægger skal anvendes ved afgrænsningen af tilsvarende tilbud.

Der kan i den forbindelse også henvises til Konkurrencerådets afgørelse den 18. december 2024. Sagen angik, om A Kommune havde fastsat og efterreguleret afregningsprisen til en privat friplejebolig-leverandør i overensstemmelse med friplejeboliglovgivningen. Selvom sagen reelt set drejede sig om A Kommune havde medtaget alle relevante direkte og indirekte omkostninger, og om der var sket regulering rettidigt, udtalte Konkurrencerådets sig også om de generelle principper for begrebet "tilsvarende tilbud". Konkurrencerådet udtalte i den forbindelse, at:

"Kommunalbestyrelsens skøn [vedrørende "tilsvarende tilbud"] kan fx tage hensyn til tilbuddets målgrupper, specialiseringsgrad m.v. Styrelsen vurderer yderligere, at kommunalbestyrelsen ikke har hjemmel til kun at lade beregningerne tage udgangspunkt i omkostningerne fra én ud af flere kommunale leverandører, hvis flere af de kommunale leverandører udgør et tilsvarende tilbud."

Konkurrencerådet finder i deres afgørelse også, at der ikke kan tages udgangspunkt i en af flere kommunale leverandører, hvis de pågældende kommunale leverandører leverer samme ydelser, målgrupper, specialiseringsgrad m.v.

### 3.3 Opsummering

Med lovændringen i 2015 blev der indført en omkostningsbaseret afregningsmodel, hvor taksten – i mangel af aftale – skal beregnes ud fra kommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved drift af *tilsvarende kommunale tilbud*. Denne model er videreført uændret i den gældende afregningsbekendtgørelse fra 2025.

Det følger af § 2, nr. 3 i afregningsbekendtgørelsen, at vurderingen af "tilsvarende tilbud" baseres på de leverede ydelser, målgrupper, specialiseringsgrad m.v.

Resortministerens besvarelse til Folketingets Ældreudvalg (2023) fastslår, at kommunen skal medtage alle tilsvarende tilbud i gennemsnitsberegningen og ikke har hjemmel til at basere beregningen på enkelte tilbud, f.eks. hvor enkelte tilbud tages ud af beregningen som følge af størrelsen af tilbuddet.

Hverken lovgivning, forarbejder eller ministerielle udtalelser giver adgang til at inddrage fysiske rammer eller driftsmæssige forhold – herunder plejehjemmenes størrelse eller kapacitet – som

kriterium ved afgrænsning af tilsvarende tilbud eller fastsættelse af takster. Taksten skal derfor baseres på et gennemsnit for alle kommunale tilbud, der leverer samme ydelse.

Det kan ikke afvises – da kommunen har et skøn – at andre forhold end dem der er angivet i afregningsbekendtgørelsens § 2, nr. 3 kan inddrages i vurderingen af, hvad et tilsvarende tilbud er. Det kan derfor heller ikke afvises, at det kan indgå i vurderingen af hvad et tilsvarende tilbud er, at inddrage de bygningsmæssige rammer, f.eks. tilbuddenes størrelse og indretning. Dette kan dog ikke være et kriterie der kan stå alene, men kan eventuelt indgå i den samlede skønsvurdering som et mindre forhold.

#### 4. VURDERING AF BRØNDERSLEV KOMMUNES AFREGNING

Som angivet ovenfor er det i ovenstående redegørelse lagt til grund, at Brønderslev Kommune har differentieret beregningen af takster grundet størrelsen af plejehjem, hvor der sondres mellem "små" plejehjem med under 30 pladser, og "store" plejehjem med over 30 pladser.

På baggrund af det gennemgåede retsgrundlag, lovforarbejder, ministerielle udtalelser og administrativ praksis er det vores vurdering, at Brønderslev Kommune ikke har hjemmel til at differentiere afregningspriserne for friplejeboligleverandører hvor det sker med baggrund i plejehjemmenes fysiske rammer i forhold til størrelse.

Efter afregningsbekendtgørelsens § 2, nr. 3 og § 3 skal kommunalbestyrelsen basere takstberegningen på de gennemsnitlige langsigtede omkostninger for alle kommunale tilbud, der leverer tilsvarende ydelser. Dette medfører, at "store" og "små" kommunale tilbud skal indgå i beregningen, hvis de leverer samme ydelser.

Kriterierne for vurderingen af "tilsvarende tilbud" er angivet i afregningsbekendtgørelsen, og omfatter alene ydelsesindhold, målgruppe, specialiseringsgrad og – i relevant omfang – visitationspraksis. Fysiske rammer eller driftsmæssige forhold, herunder institutionernes kapacitet og størrelse, fremgår ikke af de forhold der skal indgå i henhold til afregningsbekendtgørelsens § 2 nr. 3, hvorfor disse forhold ikke i sig selv kan danne grundlag for differentiering af takster. Det kan dog indgå som et mindre element i det skøn der skal foretages, men det kan ikke være afgørende.

Det er derfor vores vurdering, at Brønderslev Kommunes nuværende differentiering mellem "store" og "små" plejehjem ikke er i overensstemmelse med gældende lovgivning, og den pågældende takstmodel kan derfor ikke opretholdes.

Hjørring, den 4. marts 2026

Birgitte Pedersen  
Advokat (H), Ejerpartner

Mikkel Buchwald  
Advokat (L)