



Redegørelse vedr. covid-19 kompensation til private

Finansministeriet har på vegne af finansministeren bedt KL om en redegørelse for kommunernes udmøntning af kompensation til kommunale og private tilbud vedr. covid-19, herunder omfanget af kompensationen.

KL antager, at redegørelsen skal ses i sammenhæng med de tre aftaler i 2020 mellem KL og regeringen, hvori kommunernes håndtering af covid-19 indgår. Henholdsvis "Tiltag vedr. kommunernes økonomi i lyset af COVID-19" af 26. marts 2020, "Aftale om kommunernes økonomi for 2021" af 29. maj 2020 og "Aftale om håndtering af COVID-19 i kommunerne" af 11. december 2020.

Baggrund og princip

Det indgik som en del af økonomiaftalen for 2021, at kommunerne fik en kompensation på 1,35 mia. kr. vedr. udgifter til håndtering af covid-19-pandemien i 2020. Der blev i den forbindelse også aftalt et princip om ligestilling mellem kommunernes egenproduktion og private og selvejende velfærdsleverandører – herunder også private og selvejende tilbud, institutioner mv.

På bloktilskudsaktstykket (tiltrådt af FIU den 25. juni 2020) er princippet formuleret således: *Da kompensationen både dækker merudgifter i kommunale og private tilbud bør kommunen gå i dialog med de private institutioner omkring COVID-19 relaterede udgifter og i dialogen finde et niveau for kompensation til de private, som er i balance med den fornødne dokumentation og merudgiftsniveauet i kommunen i øvrigt.*

Princippet er således ligestilling mellem kommunale og private leverandører af velfærdsydelser mv. De private (og selvejende) leverandører skal dermed ikke stilles hverken værre eller bedre, end de tilsvarende kommunale.

Det er samlet set KL's vurdering, at kommunerne har været – og fortsat er – fuldt opmærksomme på at gå i dialog med de private og selvejende velfærdsleverandører omkring kompensationen for covid-19-relaterede udgifter. Som det fremgår nedenfor, er der imidlertid en række opmærksomhedspunkter forbundet med en kompensation af private og selvejende velfærdsleverandører – herunder særligt lovgrundlag, dokumentation og udgiftsopgørelser.

Opgørelse og skøn for udgiftsniveau i 2020

Det er ikke muligt for KL at lave en præcis opgørelse af håndteringen af kompensation til private og selvejende velfærdsleverandører.

Men med afsæt i en undersøgelse blandt kommunerne har KL imidlertid mulighed for at foretage et skøn for den kompensation vedrørende covid-19, som kommunerne har udbetalt til private og selvejende velfærdsleverandører. Skønnet skal tages med en række forbehold, herunder at kommunerne i

Dato: 25. maj 2021

Sags ID: SAG-2021-02738
Dok. ID: 3085092

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 5

fraværet af en autoriseret opgørelsesmetode har lavet manuelle afgrænsninger og opgørelser, hvor metoden ikke nødvendigvis er den samme på tværs af alle kommunerne.

Samtidig er det vigtigt at understrege, at skønnet udelukkende indeholder den kompensation, som kommunerne vurderer at have udbetalt i 2020. En del af udgifterne vedr. kompensation af private og selvejende velfærdsleverandører i 2020 vil først optræde i kommunernes regnskaber for 2021 – både som følge af takstændringerne vedrørende de sociale tilbud, jf. nedenfor, og som følge af, at kommunerne i nogle tilfælde har afventet en samlet opgørelse af de covid-19-relaterede merudgifter fra de private og selvejende velfærdsleverandører.

KL har foretaget en rundspørge blandt kommunerne omkring de covid-19-relaterede udgifter i 2020, og på baggrund af svar fra de 74 kommuner, der har haft mulighed for at opdele udgifterne på en sådan måde, at kompensation til private og selvejende velfærdsleverandører kan skilles ud, er det KL's skøn, at kommunerne i 2020 har haft udgifter til kompensation af private og selvejende velfærdsleverandørers covid-19-relaterede udgifter for ca. 180 mio. kr. Det kan hertil bemærkes, at langt hovedparten af kommunernes merudgifter til covid-19 kan henføres til dagtilbud, skole og ældre, mens covid-19-relaterede udgifter på det sociale område fylder relativt lidt.

I relation til opgørelsen af udgifterne bemærkes det:

- At kommunerne i implementeringen af kompensation til de private er underlagt en række juridiske forhold, som ikke tilsidesættes af den politiske aftale.
- At der er tale om mange forskellige lovgivninger på forskellige områder, hvilket har vanskeliggjort ministeriernes mulighed for at lave en ensartet model for udbetaling til private på tværs af serviceområder
- At kompensationsmodellen på det sociale område grundet takstfinansiering vil flytte nogle 2020-covid-19-udgifter ind i 2021.

Punkterne uddybes nedenfor.

Kommunernes implementering

Implementeringen af princippet er op til den enkelte kommune, og skal ske indenfor de juridiske rammer, som er gældende både generelt – herunder den kommunale styrelseslov og udbudsreglerne – og mere specifikt i de respektive sektorlovgivninger. Det har været vanskeligt for kommunerne at få klargjort de præcise rammer, der har været gældende for udbetaling af kompensation på forskellige områder.

KL og de relevante ministerier har løbende siden marts 2020 været i dialog omkring rammerne for kommunernes udbetaling af kompensation til private med afsæt dels i generelle overvejelser og dels med afsæt i konkrete sager fra enkeltkommuner.

På dagtilbudsområdet udstedte Børne- og Undervisningsministeriet i juni 2020 en bekendtgørelse, der muliggjorde en direkte kompensation fra kommuner til private med henvisning til covid-19. Kommunerne efterspurgte en lignende løsning på tværs af serviceområderne, herunder socialområdet og

Dato: 25. maj 2021

Sags ID: SAG-2021-02738
Dok. ID: 3085092

E-mail: ANW@kl.dk
Direkte: 3370 3544

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 2 af 5

ældreområdet. Dette viste sig ikke muligt, da hvert område har egen lovgivning og økonomiske styringslogikker og dermed nødvendiggjort en særskilt afklaring af kommunernes muligheder for at kompensere for hvert serviceområde.

Samtidig har det været en beklagelig – men udbredt – misforståelse, at kommunerne kunne og skulle kompensere de private leverandører for alle deres merudgifter i forbindelse med covid-19-pandemien 1:1. Dette på trods af, at princippet ganske klart præciserer, at der skal være tale om merudgifter, der dels kan dokumenteres, og dels er i balance med kommunernes eget merudgiftsniveau.

Inden en kommune kan udbetale en compensation til en privat eller selvejende velfærdsleverandør, har kommunen først skulle sikre sig;

1. at der er lovhjemmel til at udbetale en compensation
2. at der er behørig dokumentation for både udgiften og udgiftens relation til kommunens borger eller borgere
3. at compensationen er i balance med kommunens egne merudgifter, hvilket i sagens natur kræver en opgørelse af disse udgifter
4. at der er tale om en udgift, der er nødvendig i forbindelse med håndtering af covid-19.

Denne klarlægning har i praksis været meget vanskelig for kommunerne, og det daværende Social- og Indenrigsministerium præciserede den 12. november 2020 med afsæt i konkrete spørgsmål kommunernes muligheder for at yde compensation til private leverandører.

Det følger af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, at kommuner er forpligtet til at handle økonomisk forsvarligt, og at kommuner ikke kan yde støtte til enkeltvirksomheder. Dette indebærer bl.a., at kommuner ikke pr. kulance, dvs. uden at være retligt forpligtet hertil, kan kompensere leverandører for merudgifter til at levere en ydelse til kommunerne, ej heller når merudgifterne er begrundet i covid-19. En sådan betaling kan endvidere rejse nogle statsstøtteretlige problemstillinger.

Det er på den baggrund Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommuner alene kan betale leverandører for deres covid-19-relaterede merudgifter til en ydelse til kommunen i det omfang, leverandøren har krav på det i henhold til kontrakten. Der kan dog ud fra en konkret vurdering være hjemmel i kommunalfuldmagtsregler til – som alternativ til en leverandørs fordyrende opsigelse af kontrakten – at aftale covid-19 relaterede prisstigninger. Sådanne prisstigninger vil dog tidligst kunne træde i kraft ved udgangen af kontraktens opsigelsesperiode. Det er endvidere en forudsætning, at en sådan genforhandling af/tillægsaftale til kontrakten er i overensstemmelse med udbudsloven. Det kan efter omstændighederne være tilfældet under forudsætning af, at der ikke derved sker ændring af grundlæggende elementer i kontrakten, jf. udbudslovens § 178-184.

Regeringen og KL var i foråret 2020 enige om, at det ikke forlods var muligt at opliste en udtømmende liste over eller standard for hvad, der udgør en udgift til håndteringen af covid-19-pandemien.

Dato: 25. maj 2021

Sags ID: SAG-2021-02738
Dok. ID: 3085092

E-mail: ANW@kl.dk
Direkte: 3370 3544

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 3 af 5

KL har i den forbindelse løbende bistået kommunerne med denne afklaring, men registreringen af covid-19-udgifter har været meget vanskelig for kommunerne, da der er tale om udgifter, der går på tværs af den struktur, der ligger i det kommunale budget- og regnskabssystem. Det har krævet en betydelig mængde manuelle registreringer at opgøre kommunens eget udgiftsniveau, der jf. princippet er udgangspunktet for kompensationen til private og selvejende.

Dette har medført, at en række kommuner har set sig tvunget til at vente med vurdering af private og selvejende velfærdsleverandørers anmodninger om kompensation. Det har samtidig været svært for kommunerne at forklare dette princip for de private og selvejende leverandører på trods af, at kommunerne i dialogen netop har påpeget behovet for en afklaring af egne udgifter, jf. princippet.

Som eksempel på én af de udfordringer, kommunerne har mødt i dialogen med de private leverandører om kompensation, kan fremhæves, at en række kommuner blev mødt med et fast "værnemiddeltillæg" pr. ydelse fra en leverandør på frit valgs-områderne. Denne tilgang er ikke i overensstemmelse med, at der gennem dialog skal findes et niveau for kompensationen.

Særligt vedr. sociale tilbud

Udgangspunktet for kompensation af sociale tilbud var indregning af de relevante udgifter i taksterne – enten i det indeværende år, 2020, eller for det eller de kommende år.

Netop indregningen i taksterne medfører i KL og kommunernes øjne en uhensigtsmæssig sammenblanding mellem en privat eller selvejende velfærdsleverandørs løbende budget og de særlige udgifter, der måtte have været til håndtering af covid-19 for den pågældende leverandør.

Det bemærkes i denne forbindelse, at der skal være tale om covid-19-relaterede ekstraudgifter, som tilbuddene ikke kan afholde indenfor deres almindelige driftsbudget. Her klargjorde Social- og Indenrigsministeriet den 7. april 2020, at det var muligt for de pågældende sociale tilbud at hæve deres takster i indeværende år med henvisning til, at budgettets forudsætninger havde ændret sig, men at det ville kræve Socialtilsynets godkendelse af det ændrede budget.

Med udsendelse af en orienteringsskrivelse til kommunerne 10. december 2020 gav Social- og Indenrigsministeriet mulighed for, at kompensation af de sociale tilbud kunne ske udenom taksterne.

For de "sociale tilbud" – som i orienteringsskrivelsen afgrænses som "takstfinansierede tilbud, der er oprettet efter §§ 32, 36, 66, 103, 104, 107, 108, 109, 110 eller 192 i lov om social service, og som er omfattet af § 8 i bekendtgørelse om finansiering af visse ydelser og tilbud efter lov om social service samt betaling for unges ophold i Kriminalforsorgens institutioner – har det inden denne dato ikke været en reel mulighed for kommunerne at udbetale en kompensation med henvisning til finansieringsbekendtgørelsens § 14, stk. 2, da ministeriet ikke havde taget specifikt stilling til denne kompensationsmetode, men i stedet havde peget på muligheden for indregning i taksterne jf. ovenfor.

Dato: 25. maj 2021

Sags ID: SAG-2021-02738
Dok. ID: 3085092

E-mail: ANW@kl.dk
Direkte: 3370 3544

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 4 af 5

I denne forbindelse skal det bemærkes, at det på baggrund af kommunernes dialog med de sociale tilbud og orientering af KL omkring denne, er KL's vurdering, at en betydelig del af de sociale tilbuds covid-19 udgifter har været mulige at afholdes *indenfor* tilbuddenes oprindelige budget. Det skyldes blandt andet, at der i lange perioder har været begrænsninger i mulighederne for forskellige former for aktiviteter mv. for beboerne på de sociale tilbud, hvilket har medført en mindreudgift for mange sociale tilbud.

Baseret på dialogen med kommunerne, er det samtidig KL's vurdering, at kommunernes "egenproduktion" på en række områder har haft mulighed for at håndtere deres covid-19-udgifter indenfor den eksisterende ramme, fx fordi der har været en række mindreudgifter og/eller udskudte udgifter, som man har vurderet opvejede merudgifterne til håndteringen af covid-19. Derfor har kommunerne typisk bedt de private og selvejende velfærdsleverandører om at dokumentere, at det ikke har været muligt for dem at holde covid-19-udgifterne inden den budgetramme, som de i forvejen har haft.

Der er dog også en række tilfælde på særligt socialområdet med de særlige regler, der gælder for fastsættelsen af taksterne på dette område, hvor kommunerne ikke har set anden mulighed end at pege på en indregning i taksterne enten i 2020 eller i 2021, da muligheden for en håndtering gennem et tilskud udenom taksterne først blev afklaret i december, jf. ovenfor.

Dialog med interessenter

Det skal samtidig bemærkes, at KL løbende har orienteret og haft en god dialog med forskellige organisationer for private og selvejende velfærdsleverandører, herunder Selveje Danmark og Landsorganisationen for sociale tilbud (LOS). KL har i denne forbindelse blandt andet tilbudt at igangsætte en særlig dialog omkring kompensationsprincip og implementeringspraksis med enkeltkommuner i det omfang organisationerne og deres medlemmer måtte opleve særlige problemer ift. håndteringen af kompensationen af private og selvejende velfærdsleverandører i netop disse kommuner.

Endelig skal det understreges, at KL og kommunerne ser de private og selvejende velfærdsleverandører som helt centrale samarbejdspartnere. De private og selvejende velfærdsleverandører spiller således en meget vigtig rolle i den service, kommunerne yder overfor borgerne på næsten alle områder, og det vil de også gøre fremover.

Dato: 25. maj 2021

Sags ID: SAG-2021-02738
Dok. ID: 3085092

E-mail: ANW@kl.dk
Direkte: 3370 3544

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 5 af 5