



FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Folketinget, Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Socialtilsyns kompetence til at godkende og føre tilsyn med tilbud, der indgår i en koncern

Til Retsudvalgets orientering vedlægger jeg i anonymiseret form en redegørelse, som jeg i dag har sendt til Social- og Indenrigsministeriet, Ankestyrelsen og Socialtilsyn Nord.

Redegørelsen udspringer af en konkret sag, hvor Socialtilsyn Nord havde truffet afgørelse om ophør af godkendelse af et botilbud, der indgik i en koncern.

I sagen opstod der et spørgsmål om socialtilsynets kompetence, fordi botilbuddet lå i Hjørring Kommune, og Hjørring Kommune er den kommune, der varetager funktionen som socialtilsyn i Region Nordjylland.

Ombudsmanden udvidede sin undersøgelse til også at angå socialtilsynenes kompetence i forhold til tilbud, der indgår i en koncern, og hvor den kommune, der varetager tilsynsfunktionen, har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser (driftsaftale).

Som det fremgår af redegørelsen, må jeg lægge til grund, at myndighederne har følgende opfattelse af kompetencespørgsmålet i forhold til tilbud, der indgår i koncerner:

Hvis en koncerns hovedadresse ligger i eksempelvis Region Nordjylland, men uden for Hjørring Kommune, vil Socialtilsyn Nord være kompetent over for bl.a.

- Tilbud i koncernen, som fysisk ligger i Hjørring Kommune, og
- Tilbud i koncernen, som Hjørring Kommune måtte have indgået aftale med om køb af samtlige pladser (driftsaftale).

28. januar 2020

Dok.nr. 18/04744-46/LPU
Dok.nr. 19/04465

Bedes oplyst ved henvendelse

+ bilag

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse:
Man.-fre. 10-14
Telefontid:
Man.-tors. 9-16
Fre. 9-15

Som det fremgår af min redegørelse, kan formålsbetragtninger til socialtilsynsloven, hvor der lægges vægt på hensyn til et tilsyns uafhængighed og uvildighed, efter min opfattelse efter omstændighederne tale for et andet resultat end det, som myndighederne har anført følger af en fortolkning af de nugældende regler.

Henset til ordlyden af specialreglen for koncerner i socialtilsynslovens § 2, stk. 4, og manglen på sikre holdepunkter for rækkevidden af denne bestemmelse i forhold til de skitserede situationer finder jeg imidlertid, at jeg ikke har grundlag for at tilsidesætte myndighedernes retsopfattelse.

Jeg har dog i medfør af ombudsmandslovens § 12 fundet det mest korrekt at orientere Social- og Indenrigsministeriet om min vurdering af sagen, idet jeg mener, at fortolkningen af socialtilsynslovens regler om kompetence til at godkende og føre tilsyn med tilbud, der indgår i koncerner, kan give anledning til en vis tvivl – og efter den fortolkning, der som ovenfor anført er lagt til grund, kan føre til et resultat, hvor formålet med de gældende regler om socialtilsynenes kompetence kun delvist kan opfyldes.

Jeg har bedt ministeriet om at oplyse, hvilke overvejelser min redegørelse måtte give ministeriet anledning til.

Jeg har desuden sendt den anonymiserede redegørelse til Folketingets Social- og Indenrigsudvalg.

Med venlig hilsen



Niels Fenger



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

Skilleark

Dokumentnummer: 18/04744-46



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

28. januar 2020

Anonymiseret redegørelse

Socialtilsyns kompetence til at godkende og føre tilsyn med tilbud, der indgår i en koncern

Jeg har nu færdigbehandlet sagen om ophør af godkendelse af botilbuddet A, som lå i Hjørring Kommune, og som indgik i en koncern.

Jeg har koncentreret min undersøgelse om, hvorvidt Socialtilsyn Nord havde kompetence til at træffe afgørelse i sagen.

Dok.nr. 18/04744-43/LPU
Dok.nr. 19/04465

Uafhængigt af problemstillingen om botilbuddet A rejste ombudsmanden også en generel egen drift-undersøgelse om socialtilsynenes kompetence over for tilbud, der indgår i en koncern, og hvor den kommune, der varetager tilsynsfunktionen, har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser (driftsaftale). Dette spørgsmål er ligeledes behandlet i denne redegørelse.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere, at Socialtilsyn Nord traf afgørelse i sagen om botilbuddet A.

Jeg har imidlertid i medfør af ombudsmandslovens § 12 fundet det mest korrekt at orientere Social- og Indenrigsministeriet om min vurdering af sagen, idet jeg mener, at fortolkningen af socialtilsynslovens regler om kompetence til at godkende og føre tilsyn med tilbud, der indgår i koncerner, kan give anledning til en vis tvivl – og efter den fortolkning, der er lagt til grund, kan føre til et resultat, hvor formålet med de gældende regler om socialtilsynenes kompetence kun delvist kan opfyldes. Jeg har bedt ministeriet om at oplyse, hvilke overvejelser min redegørelse måtte give anledning til.

På den angivne baggrund vil jeg også orientere Folketingets Retsudvalg og Folketingets Social- og Indenrigsudvalg, som vil modtage min redegørelse i anonymiseret form.

Jeg henviser nærmere til mine bemærkninger under "Ombudsmandens udtalelse". Herudover er der fra s. 15 en sagsfremstilling, som gengiver korrespondancen med myndighederne om kompetencespørgsmålet.

Ombudsmandens udtalelse

1. Baggrund

Botilbuddet A, der nu er lukket, var et tilbud efter servicelovens § 110.

Efter servicelovens § 110 skal kommunalbestyrelsen tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud

om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp. Tilbuddet var godkendt til (...) pladser.

Den [dato] 2018 traf Socialtilsyn Nord afgørelse om ophør af godkendelse af tilbuddet, og ved en afgørelse af [dato] 2018 stadfæstede Ankestyrelsen socialtilsynets afgørelse.

På baggrund af en klage fra botilbuddet bad ombudsmanden i høringer af 21. december 2018 og 14. juni 2019 Socialtilsyn Nord og Ankestyrelsen – samt for så vidt angik høringsen af 14. juni 2019 tillige Børne- og Socialministeriet (nu Social- og Indenrigsministeriet) – om at udtale sig om Socialtilsyn Nord's kompetence i sagen.

Ombudsmandens høring var begrundet i, at botilbuddet lå i Hjørring Kommune, og at Hjørring Kommune er den kommune, der varetager funktionen som socialtilsyn i Region Nordjylland.

Spørgsmålet var derfor, om Socialtilsyn Nord var kompetent til at behandle sagen, eller om behandlingen af sagen skulle have været varetaget af et andet socialtilsyn.

Som nævnt indledningsvist rejste ombudsmanden endvidere – uafhængigt af problemstillingen i sagen vedrørende botilbuddet A – en generel egen driftundersøgelse om socialtilsynenes kompetence. Ombudsmanden bad i den forbindelse Ankestyrelsen og Social- og Indenrigsministeriet om at redegøre nærmere for kompetencespørgsmålet i forhold til tilbud, der indgår i en koncern, og hvor den kommune, der varetager tilsynsfunktionen, har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser (driftsaftale).

Korrespondancen med myndighederne om kompetencespørgsmålet er gengivet nedenfor i sagsfremstillingen.

2. Retsgrundlag

2.1. Den 1. januar 2014 trådte lov om socialtilsyn (socialtilsynsloven), jf. lov nr. 608 af 12. juni 2013, i kraft.

Med socialtilsynsloven blev der udpeget fem kommuner, som godkender og fører tilsyn med landets sociale tilbud og plejefamilier. Af de almindelige bemærkninger til loven fremgår det bl.a., at loven bygger på en aftale mellem regeringen og samtlige Folketingets partier om "Et Nyt Socialtilsyn". Med aftalen ønskede partierne, at der skulle ske grundlæggende ændringer i godkendelsen af og tilsynet med de sociale tilbud mv. Partierne var enige om, at

der skulle stilles langt højere krav til den faglige kvalitet af de tilbud, som huser de mest udsatte borgere. Desuden skulle der sikres en større professionalisme samt uafhængighed i tilsynet, jf. pkt. 1 i de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. L 205 af 10. april 2013.

2.2. §§ 1 og 2 i socialtilsynsloven (nu lovebekendtgørelse nr. 846 af 21. august 2019, tidligere lovebekendtgørelse nr. 42 af 19. januar 2018) har følgende ordlyd:

”Formål

§ 1. Formålet med denne lov er at bidrage til at sikre, at borgerne ydes en indsats, der er i overensstemmelse med formålet med offentlige og private tilbud efter lov om social service og kapitel 40 i sundhedsloven. Formålet skal opnås gennem en systematisk, ensartet, uvildig og fagligt kompetent varetagelse af opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbuddene.

Ansvar for socialtilsynet

§ 2. Inden for hver region har kommunalbestyrelsen i en af kommunerne ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbud, som er nævnt i § 4, stk. 1, og for at godkende og føre tilsyn med de foreninger og private virksomheder, som er nævnt i § 18 a. Kommunalbestyrelserne, som varetager denne funktion, benævnes i denne lov socialtilsyn.
Stk. 2. Kommunalbestyrelsen i følgende kommuner varetager funktionen som socialtilsyn efter stk. 1, jf. dog stk. 3 og 4:

- 1) Frederiksberg Kommune i Region Hovedstaden.
- 2) Holbæk Kommune i Region Sjælland.
- 3) Faaborg-Midtfyn Kommune i Region Syddanmark.
- 4) Silkeborg Kommune i Region Midtjylland.
- 5) Hjørring Kommune i Region Nordjylland.

Stk. 3. Fra reglen i stk. 2 gælder følgende undtagelser:

- 1) Socialtilsynet i Region Syddanmark varetager opgaven i Frederiksberg Kommune og opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Hovedstaden, hvor Frederiksberg Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.
- 2) Socialtilsynet i Region Hovedstaden varetager opgaven i Holbæk Kommune og opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Sjælland, hvor Holbæk Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.
- 3) Socialtilsynet i Region Sjælland varetager opgaven i Hjørring Kommune og opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Nordjylland, hvor Hjørring Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.

- 4) Socialtilsynet i Region Nordjylland varetager opgaven i Silkeborg Kommune og opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Midtjylland, hvor Silkeborg Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.
- 5) Socialtilsynet i Region Midtjylland varetager opgaven i Faaborg-Midtfyn Kommune og opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Syddanmark, hvor Faaborg-Midtfyn Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.

Stk. 4. Private tilbud som nævnt i § 4, stk. 1, der drives af koncerner eller koncernlignende konstruktioner, hører under socialtilsynet i den region, hvor koncernen har sin hovedadresse.

Stk. 5. (...)."

Bestemmelserne blev indført ved lov nr. 608 af 12. juni 2013 (i det følgende omtalt som hovedloven). Ved hovedlovens vedtagelse havde bestemmelserne i § 2, stk. 2 og 3, en anden ordlyd end i dag. Bestemmelserne havde følgende ordlyd:

"§ 2.

...

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen i følgende kommuner varetager opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud, jf. § 4, som er beliggende inden for regionen, jf. dog stk. 4:

- 1) Frederiksberg Kommune i Region Hovedstaden.
- 2) Holbæk Kommune i Region Sjælland.
- 3) Faaborg-Midtfyn Kommune i Region Syddanmark.
- 4) Silkeborg Kommune i Region Midtjylland.
- 5) Hjørring Kommune i Region Nordjylland.

Stk. 3. I de kommuner, som varetager opgaven som socialtilsyn, jf. stk. 2, udføres godkendelse af og driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud m.v., jf. § 4, af et af de andre socialtilsyn:

- 1) Socialtilsynet i Region Syddanmark varetager opgaven i Frederiksberg Kommune.
- 2) Socialtilsynet i Region Hovedstaden varetager opgaven i Holbæk Kommune.
- 3) Socialtilsynet i Region Sjælland varetager opgaven i Hjørring Kommune.
- 4) Socialtilsynet i Region Nordjylland varetager opgaven i Silkeborg Kommune.
- 5) Socialtilsynet i Region Midtjylland varetager opgaven i Faaborg-Midtfyn Kommune."

Af de almindelige bemærkninger til hovedloven fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 205 af 10. april 2013):

”2. Lovforslagets indhold

2.1. Et mere professionelt og uafhængigt tilsyn

...

2.1.2. Overvejelser og forslagets indhold

2.1.2.1. Ansvar for og indholdet af godkendelse af og driftsorienteret tilsyn med tilbud på det sociale område

Som det fremgår ovenfor under afsnit 1.1., kræver opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud en bred vifte af specialistkompetencer inden for blandt andet økonomi, jura, socialfaglige metoder og målgruppespecifik viden.

Det kan derfor være vanskeligt for den enkelte kommune at oppebære den nødvendige vifte af specialistkompetencer, som opgaven med godkendelse og driftsorienteret tilsyn forudsætter. Manglende specialistkompetencer i de enkelte kommuner kan være et særligt problem for tilsynet med de mere specialiserede tilbud, som der kun er få af i hver region.

Der er i dag stor forskel på, hvordan opgaven tilrettelægges og udføres i de enkelte kommuner. Det betyder, at der er forskel i de krav, som stilles til tilbuddene og dermed til den indsats, som borgerne tilbydes, alt efter hvor i landet de bor.

På den baggrund foreslås det i § 2, at opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med sociale døgntilbud fremover skal samles i væsentligt større enheder, der giver mulighed for at oppebære de nødvendige specialistkompetencer. Det foreslås, at opgaven fremover skal varetages af fem kommuner, én i hver region. Kommunalbestyrelserne, som varetager denne funktion, benævnes i denne lov *socialtilsyn*.

Socialtilsynene får ansvaret for at godkende og føre tilsyn med tilbuddene beliggende i regionen med undtagelse af tilbuddene beliggende i egen kommune, jf. nedenfor. Formålet er at sikre bedre kvalitet i de sociale tilbud omfattet af loven gennem en mere systematisk, ensartet, uvilddig og fagligt kompetent varetagelse af godkendelses- og tilsynsopgaven.

...

Som det fremgår af afsnit 1.1., kan samme kommunalbestyrelse i dag have ansvaret for både at drive egne tilbud, for at godkende private tilbud, for at føre driftsorienteret tilsyn med egne og private tilbud og for at visitere borgere til disse tilbud.

Det kan medføre en risiko for uheldig interessesammenblanding, da kommunerne kan stille strengere krav til private tilbud, end de gør til egne tilbud, og da hensynet til at få placeret en borger i et tilbud kan vægtes højere end hensynet til at stille krav til tilbuddets faglige indhold. Der bør ikke kunne sås tvivl om kommunernes motivation i forbindelse med de kvalitetskrav, som stilles til tilbud for nogle af samfundets mest udsatte borgere. Samtidig er det vigtigt at få friske og uvildige øjne på kommunernes og regionernes egne tilbud, så der fortløbende stilles samme høje krav til de kommunale og regionale tilbud som til de private tilbud.

Det foreslås derfor i lovforslagets § 2, stk. 3, at socialtilsynene ikke kan godkende eller føre driftsorienteret tilsyn med tilbud beliggende i egen kommune, men at et andet af de 5 socialtilsyn skal føre tilsyn med disse tilbud.”

Af de specielle bemærkninger til § 2, stk. 2 og 3, fremgår bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 205 af 10. april 2013:

”Til § 2

...

Det foreslås i *stk. 3*, at de kommuner, hvor kommunalbestyrelsen er udpeget som socialtilsyn i regionen ikke kan føre tilsyn med tilbud, herunder koncerner og koncernlignende konstruktioner, beliggende i egen kommune, hvorfor en anden af de udpegede socialtilsyn skal føre tilsyn med disse tilbud:

- Socialtilsynet i Region Syddanmark varetager opgaven i Frederiksberg Kommune.
- Socialtilsynet i Region Hovedstaden varetager opgaven i Holbæk Kommune.
- Socialtilsynet i Region Sjælland varetager opgaven i Hjørring Kommune.
- Socialtilsynet i Region Nordjylland varetager opgaven i Silkeborg Kommune.
- Socialtilsynet i Region Midtjylland varetager opgaven i Faaborg-Midtfyn Kommune.

Det foreslås i *stk. 4*, at private, som driver flere tilbud, der er omfattet af krav om godkendelse og driftsorienteret tilsyn i koncerner eller koncernlignende konstruktioner, hører under socialtilsynet der, hvor koncernen har sin hovedadresse, selv om de enkelte tilbud er beliggende i forskellige kommuner og regioner.

Ansvar for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med koncernens enkelte tilbud varetages således af det socialtilsyn, der godkender og fører driftsorienteret tilsyn der, hvor koncernen har sin hovedadresse.

I overensstemmelse med de selskabsretlige regler betragtes en koncern/koncernlignende konstruktion som de tilfælde, hvor en privat virksomhed, forening, organisation eller enkeltperson, ejer eller på anden måde har økonomisk og driftsmæssig bestemmende indflydelse over flere virksomheder, hvoraf en eller flere af virksomhederne er tilbud efter serviceloven, som er omfattet af forslaget § 4, stk. 1.

Socialtilsynet skal, inden godkendelsesprocessen indledes, tage stilling til, om der er tale om en koncern eller en koncernlignende konstruktion. Da der er tale om en beslutning, der hviler på en vurdering af faktiske forhold, er der ikke tale om, at socialtilsynet træffer en afgørelse, der kan påklages.

Et tilbud, der indgår i en koncern, kan være et enkeltstående tilbud eller et tilbud med flere afdelinger, jf. bemærkningerne til forslaget § 4, stk. 1.

Koncernbestemmelsen gælder kun for private leverandører. Bestemmelsen regulerer, hvilket socialtilsyn der er kompetent til at godkende og føre tilsyn med tilbud, jf. forslaget § 4, stk. 1, der indgår i en koncern eller koncernlignende konstruktion. Herudover er retsvirkningen af, at private tilbud omfattes af forslaget § 2, stk. 4, at socialtilsynet kan forlange at se årsregnskaber, som aflægges i henhold til årsregnskabsloven, for den eller de virksomheder, der indgår i koncernen/den koncernlignende konstruktion, jf. forslaget § 18, stk. 2. Endelig vil private tilbud, som omfattes af forslaget § 2, stk. 4, være underlagt krav om, at køb og salg af varer og tjenesteydelser mellem koncernforbundne selskaber skal ske på markedsvilkår, jf. forslaget § 16, stk. 2.

Bestemmelsen regulerer ikke, hvilke erhvervmæssige eller andre aktiviteter koncernen og/eller ejeren i øvrigt kan varetage og indebærer ikke krav til, hvordan organisationen skal være organiseret selskabsretligt. Bestemmelsen indebærer heller ikke, at der stilles krav om, at aktiviteterne, der skal godkendes efter lov om socialtilsyn, skal være økonomisk adskilte fra ejerens øvrige aktiviteter. Det kan dog fremgå af f.eks. en

eksisterende driftsaftale mellem det private tilbud og en kommunalbestyrelse eller et regionsråd, at tilbuddets økonomi skal holdes adskilt fra ejerens eller ejerkredsens øvrige aktiviteter. En sådan aftale vil fortsat stå ved magt. Der skal under alle omstændigheder opstilles budget for det enkelte tilbud, der skal godkendes, jf. forslaget § 16.

De enkelte tilbud, der indgår i koncernen kan levere ensartede eller forskelligartede former for sociale tilbud og andre aktiviteter i de enkelte afdelinger, f.eks. boformer til døgnophold til voksne, skibsprojekter, kvindekrisecentre og dagtilbud. Bestemmelsen udvider ikke anvendelsesområdet for lov om socialtilsyn, jf. forslaget § 4, stk. 1. Inden for en koncern kan der således både være tilbud, som er omfattet af socialtilsynet, jf. forslaget § 4, stk. 1, tilbud efter serviceloven, der ikke er omfattet af socialtilsynet f.eks. tilbud efter § 103, og andre typer af virksomheder f.eks. rengøring, busdrift eller andet, som ligger helt uden for serviceloven. Grundlaget for godkendelse af og tilsyn med de tilbud i koncernen, som er omfattet af reglerne i lov om socialtilsyn, er imidlertid, at der foretages en vurdering af pengestrømmene internt i koncernen mellem tilbuddet og andre enheder i koncernen.”

Ved lov nr. 649 af 18. maj 2015 skete der en sproglig forenkling og en præcisering af § 2, stk. 2 og 3, hvorved bestemmelserne fik deres nugældende ordlyd. Af forarbejderne til loven fremgår bl.a. følgende (jf. lovforslag nr. L 132 af 4. februar 2015):

”Til § 2

Til nr. 1

Forslaget om at ændre § 2, stk. 2, i loven er en sproglig forenkling, som henviser til kommunernes funktion som socialtilsyn, som fremgår af bestemmelsens stk. 1. Dette medfører ingen indholdsmæssig ændring af socialtilsynenes funktion eller funktionsbeskrivelse, som er at godkende og føre tilsyn med tilbud omfattet af lov om socialtilsyn.

Til nr. 2

Med forslaget om en nyaffattelse af § 2, stk. 3, foretages dels en sproglig forenkling, som henviser til kommunernes funktion som socialtilsyn, som fremgår af bestemmelsens stk. 1, jf. bemærkninger til forslaget § 2, nr. 1.

Derudover præciseres det, at de kommuner, der varetager opgaverne som socialtilsyn, ikke kan varetage opgaven i forhold til deres egne tilbud eller tilbud, som de har indgået driftsaftale med, når tilbuddene er beliggende i andre kommuner i regionen. Præciseringen supplerer den gældende formulering i bestemmelsen, hvorefter tilsynskommunerne

ikke kan varetage opgaverne i forhold til tilbud beliggende i tilsynskommunen. Formålet hermed er at sikre uvildighed i varetagelsen af opgaven som socialtilsyn.”

2.3. Lov om socialtilsyn indeholder endvidere en bestemmelse i § 16 om bl.a. koncernregnskaber. Bestemmelsens stk. 1 og 2 har følgende ordlyd:

”§ 16. Tilbud som nævnt i § 4, stk. 1, nr. 2-4, der søger om godkendelse, eller som er godkendt, skal som grundlag for godkendelsen og det driftsorienterede tilsyn efter denne lov udarbejde et årsbudget for varetagelsen af opgaverne efter lov om social service, der skal godkendes af socialtilsynet.

Stk. 2. For private koncerner og koncernlignende konstruktioner, jf. § 2, stk. 4, skal der ud over årsbudget for de enkelte tilbud, jf. stk. 1, udarbejdes en koncernnote, hvoraf bl.a. pengestrømmene mellem koncernens enkelte dele skal fremgå. Det er en forudsætning for godkendelse af årsbudgettet, jf. stk. 1, at afregninger mellem tilbuddet og andre enheder inden for koncernen sker på markedsvilkår.”

Bestemmelsen blev senest ændret ved lov nr. 1544 af 13. december 2016 om ændring af lov om socialtilsyn, lov om social service og lov om voksenansvar for anbragte børn og unge (*Opfølgning på socialtilsynsreformen mv.*). Af de specielle bemærkninger til § 16, stk. 2, 1. pkt. (lovforslagets § 1, nr. 27) fremgår bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 8 af 5. oktober 2016:

”Til nr. 27

Det følger af den gældende bestemmelse i socialtilsynslovens § 16, stk. 2, 1. pkt., at der for private koncerner og koncernlignende konstruktioner, jf. § 2, stk. 4, skal udarbejdes budget, både for de enkelte tilbud og for den samlede koncern, hvoraf bl.a. pengestrømmene mellem koncernens enkelte dele skal fremgå.

Af den gældende bestemmelse i socialtilsynslovens § 16, stk. 2, 2. pkt., fremgår, at det er en forudsætning for socialtilsynets godkendelse af budgettet, at afregninger mellem tilbuddet og andre enheder inden for koncernen sker på markedsvilkår.

Med den foreslåede bestemmelse fastsættes det i socialtilsynslovens § 16, stk. 2, 1. pkt., at der ikke er tale om, at der skal udarbejdes og godkendes budget for den samlede koncern, men at der i overensstemmelse med hidtidig praksis fremover alene skal udarbejdes en koncernnote, hvoraf bl.a. pengestrømmene mellem koncernens enkelte dele skal fremgå.

Således tydeliggøres det, at det, ligesom det er gældende i dag, er gennemsigtheden i koncernens økonomiske dispositioner mellem eksempelvis moder- og datterselskab, der er det afgørende for socialtilsynet, og ikke indsigt i et eventuelt moderselskabs budgetmæssige poster. Socialtilsynet skal således kunne have indblik i det sociale tilbuds budget, og hvilke pengestrømme der bevæger sig mellem det sociale tilbud og andre dele af koncernen.

Forslaget indebærer således ikke indholdsmæssige ændringer.”

3. Min vurdering

3.1. På baggrund af myndighedernes udtalelser må jeg forstå, at myndighederne har følgende opfattelse af kompetencespørgsmålet mv. i forhold til tilbud, der indgår i koncerner:

- En koncern omfattet af § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn kan i overensstemmelse med det selskabsretlige koncernbegreb bestå af alene et holdingselskab og ét aktivt driftsselskab (socialt tilbud).
- Det er alene beliggenheden af koncernens hovedadresse, der er afgørende for socialtilsynenes kompetence over for tilbud, der indgår i koncernen.

Det betyder bl.a., at hvis koncernens hovedadresse ligger i Hjørring Kommune, vil Socialtilsyn Nord ikke være kompetent, uanset hvor koncernens tilbud ligger.

Hvis koncernens hovedadresse ligger i Region Nordjylland, men uden for Hjørring Kommune, vil Socialtilsyn Nord være kompetent også over for et tilbud, der fysisk ligger i Hjørring Kommune.

Hvis koncernens hovedadresse ligger i Region Nordjylland, men uden for Hjørring Kommune, vil Socialtilsyn Nord endvidere være kompetent over for et tilbud i koncernen, som Hjørring Kommune har indgået aftale med om køb af samtlige pladser (driftsaftale).

3.2. Ordlyden af socialtilsynslovens § 2, stk. 2, 3 og 4, giver efter min opfattelse ikke et entydigt svar på kompetencespørgsmålet i forhold til tilbud, der indgår i koncerner, når der er tale om et tilbud, som ligger i den kommune, der varetager socialtilsynsfunktionen (dette er situationen i sagen om botilbuddet A). Ordlyden giver heller ikke et entydigt svar på kompetencespørgs-

målet i relation til koncerner, når der er tale om et tilbud, som har indgået aftale med den kommune, der varetager socialtilsynsfunktionen, om køb af samtlige pladser (driftsaftale).

Det synes således umiddelbart at følge af en læsning af § 2, stk. 3, isoleret set, at socialtilsynene ikke kan godkende eller føre driftsorienteret tilsyn med tilbud beliggende i egen kommune eller med tilbud, som kommunen har indgået driftsaftale med, og at dette gælder, uanset hvilke andre aktiviteter den pågældende virksomhed måtte udøve, og hvor ejerkredsen måtte være beliggende. Omvendt synes specialreglen for koncerner i lovens § 2, stk. 4, isoleret set alene at lægge vægt på placeringen af koncernens hovedadresse og dermed ikke på f.eks., hvor tilbuddet er beliggende.

I forarbejderne til socialtilsynsloven, jf. pkt. 2 ovenfor om retsgrundlaget, er det angivet som et overordnet formål med loven at skabe større uafhængighed og uvildighed i tilsynet. Dette er særligt afspejlet i lovens formålsbestemmelse i § 1 og i § 2, stk. 3, der i særlige situationer udpeger et andet socialtilsyn til at varetage opgaven, således at et socialtilsyn hverken kan godkende eller føre driftsorienteret tilsyn med tilbud beliggende i egen kommune eller med tilbud, som kommunen har indgået driftsaftale med.

Jeg forstår myndighederne således, at de anskuer den særlige bestemmelse om tilsyn med koncerner i § 2, stk. 4, som en specialregel, der fraviger den generelle regel i § 2, stk. 3, og fuldt ud regulerer de kompetencespørgsmål, der måtte opstå i relation til koncerner. Efter denne fortolkning af § 2 bliver det afgørende herefter alene placeringen af koncernens hovedadresse, uanset om dette måtte resultere i, at der ikke kan opnås den sikkerhed for uvildighed i varetagelsen af opgaven som socialtilsyn, som bestemmelsens stk. 3 søger at varetage.

Koncernbestemmelsen i § 2, stk. 4, ses at skulle varetage hensynet til, at der alene udpeges ét socialtilsyn til at varetage opgaven med at godkende og føre tilsyn med samtlige tilbud i en koncern, således at flere tilsyn ikke skal vurdere pengestrømme mv. mellem koncernens selskaber. Se bl.a. Ankestyrelsens udtalelse af 11. oktober 2019, der bl.a. henviser til forarbejderne til socialtilsynslovens § 16, stk. 2, som er citeret ovenfor.

Det fremgår til gengæld ikke af forarbejderne, at det også har været hensigten med § 2, stk. 4 – eller dog en erkendt og accepteret konsekvens af bestemmelsen – at sikkerheden for uvildighed i tilsynet ikke i samme udstrækning skulle gælde i relation til tilsyn med tilbud, der indgår i en koncern.

Der kan derfor efter min opfattelse rejses spørgsmål ved, hvilken kommune der skal varetage tilsynsfunktionen over for tilbud i en koncern i de tilfælde,

hvor både § 2, stk. 3, og § 2, stk. 4, er anvendelige, men hvor de to bestemmelser ville føre til forskellige resultater, hvis de blev anvendt isoleret.

Som anført ovenfor kan en koncern efter det oplyste bestå af blot ét holdingselskab og ét aktivt driftsselskab, således som det var tilfældet med botilbuddet A. Blandt andet i sådanne tilfælde kan det hensyn, som er søgt varetaget ved bestemmelsen om koncerner i § 2, stk. 4, således anføres at have mindre vægt.

Anlægger man den forståelse af samspillet mellem § 2, stk. 3 og 4, som myndighederne har gjort gældende, vil en virksomhed i øvrigt gennem valg af selskabskonstruktion undertiden selv kunne styre, hvilket socialtilsyn der skal være kompetent til at varetage tilsynet. Virksomheden vil ligeledes gennem flytning af koncernens hovedadresse kunne opnå et skift i det kompetente tilsyn.

3.3. Som det er fremgået, kan formålsbetragtninger om hensynet til socialtilsynets uafhængighed og uvildighed efter min opfattelse efter omstændighederne tale for et andet resultat end det, som ifølge myndighederne følger af en fortolkning af de nugældende regler.

Henset til ordlyden af § 2, stk. 4, og manglen på sikre holdepunkter for rækkevidden af denne bestemmelse i forhold til de skitserede situationer finder jeg imidlertid, at jeg ikke har grundlag for at tilsidesætte myndighedernes retsopfattelse.

Jeg har derfor ikke fundet at kunne kritisere, at Socialtilsyn Nord traf afgørelse i sagen om ophør af godkendelse af botilbuddet A.

3.4. Jeg har dog i medfør af ombudsmandslovens § 12 fundet det mest korrekt at orientere Social- og Indenrigsministeriet om min vurdering af sagen, idet jeg mener, at fortolkningen af socialtilsynslovens regler om kompetencen til at godkende og føre tilsyn med tilbud, der indgår i koncerner, kan give anledning til en vis tvivl – og efter den fortolkning, der som ovenfor anført er lagt til grund, kan føre til et resultat, hvor formålet med de gældende regler om socialtilsynenes kompetence kun delvist kan opfyldes.

Jeg har bedt ministeriet om at oplyse, hvilke overvejelser min redegørelse måtte give ministeriet anledning til.

REDEGØRELSE

På den angivne baggrund vil jeg også orientere Folketingets Retsudvalg og Folketingets Social- og Indenrigsudvalg, som vil modtage min redegørelse i anonymiseret form.

Med venlig hilsen

Niels Fenger

Kopi til:

B

Socialtilsyn Nord

Ankestyrelsen

Social- og Indenrigsministeriet

Folketingets Retsudvalg (anonymiseret)

Folketingets Social- og Indenrigsudvalg (anonymiseret)

Sagsfremstilling

I det følgende gengives den del af myndighedernes korrespondance, som omhandler kompetencespørgsmålet.

På baggrund af botilbuddet A's klage af [dato] 2018 og e-mail af [dato] 2018 skrev ombudsmanden i et brev af 21. december 2018 bl.a. således til Ankestyrelsen:

”1. Jeg beder Ankestyrelsen om at udtale sig om, hvorvidt Socialtilsyn Nord kunne føre tilsyn og træffe afgørelse i sagen.

Botilbuddet lå efter det oplyste på [adresse]. Det fremgår af Bygnings- og Boligregistret, at denne adresse hører under Hjørring Kommune.

Hjørring Kommune varetager funktionen som socialtilsyn i Region Nordjylland, jf. § 2, stk. 2, nr. 5, i lovebekendtgørelse nr. 42 af 19. januar 2018 om socialtilsyn.

Det fremgår af lovens § 2, stk. 3, nr. 3, at Socialtilsynet i Region Sjælland varetager opgaven i Hjørring Kommune og opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Nordjylland, hvor Hjørring Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.”

I en udtalelse af 30. januar 2019 skrev Socialtilsyn Nord følgende om kompetencespørgsmålet:

”Ad 1 – Tilsynskompetence for Socialtilsyn Nord

Ombudsmanden har anmodet Ankestyrelsen om at indhente en redegørelse fra Socialtilsyn Nord om, hvorvidt socialtilsynet kunne føre tilsyn og træffe afgørelse i sagen om A.

Socialtilsyn Nord kan bekræfte, at Socialtilsyn Nord på tidspunktet for sagens behandling havde ansvaret for at godkende og føre tilsyn med A, jævnfør lov om socialtilsyn § 2 stk. 2. Uddybende bemærkninger følger nedenfor.

Ombudsmanden angiver, at tilbuddet var beliggende på [adresse] i Hjørring Kommune, hvorfor det som udgangspunkt er Socialtilsyn Øst, der skal føre tilsyn med tilbuddet.

Socialtilsyn Nord bemærker hertil, at det ikke er tilbuddets beliggenhedsadresse, der er afgørende for hvem der fører tilsyn men derimod den

adresse, hvorfra den faktiske bestemmende indflydelse udøves, jævnfør lov om socialtilsyn § 2, stk. 4.

Efter lov om socialtilsyn § 2, stk. 4 hører private tilbud, der drives af en koncern under socialtilsynet i den region, hvor koncernen har sin hovedadresse. Det følger af punkt 75 i vejledningen til lov om socialtilsyn, at en koncerns hovedadresse altid er der, hvor den enkeltperson eller det selskab, der faktisk udøver den bestemmende indflydelse, har sin adresse.

For så vidt angår A IVS er denne hovedadresse i [Region Nordjylland, men ikke Hjørring Kommune]. Det skyldes, at A IVS er en del af en koncern:

- A IVS er 100 % ejet af C IVS, der havde adresse [i Region Nordjylland, men ikke Hjørring Kommune]
- C IVS er 100 % ejet af B, som har adresse [samme sted som A Holding IVS' daværende adresse]

Idet B således er ejer af koncernen A IVS og dermed udøver den bestemmende indflydelse over tilbuddet, er det hans adresse i [Region Nordjylland, men ikke Hjørring Kommune], der lægges til grund for vurderingen af hvem der fører tilsyn. Det er Socialtilsyn Nord, der fører tilsyn i [den pågældende kommune], jævnfør lov om socialtilsyn § 2, stk. 2.

Socialtilsyn Nord bemærker i øvrigt, at socialtilsynet telefonisk har drøftet hvem der skal føre tilsyn med tilbuddets leder, henholdsvis den 2. august 2016 og 3. august 2016.”

I en udtalelse af 14. februar 2019 skrev Ankestyrelsen følgende om kompetencespørgsmålet:

”1) Kunne Socialtilsyn Nord føre tilsyn og træffe afgørelse i sagen?

I skriver i brevet til os, at botilbuddet lå på [adresse]. Det fremgår af Bygnings- og Boligregistret, at denne adresse hører under Hjørring Kommune.

I henviser til § 2, stk. 2, nr. 5, i lov om socialtilsyn, hvoraf det fremgår, at Hjørring Kommune varetager funktionen som socialtilsyn i Region Nordjylland.

I henviser også til, at det følger af § 2, stk. 3, nr. 3, i samme lov, at socialtilsynet i Region Sjælland varetager opgaven i Hjørring Kommune og

opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Nordjylland, hvor Hjørring Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.

Vi bemærker hertil, at det fremgår af tilsynsrapporten af [dato] 2018, at der er borgere fra tre kommuner, hvor betalingskommunerne er (...) Kommune, Hjørring Kommune og (...) Kommune. Der er således ikke oplysninger om, at Hjørring Kommune er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.

Vi bemærker også, at Socialtilsyn Nord fører tilsyn med tilbud beliggende i Hjørring Kommune, så længe ovennævnte betingelser ikke er opfyldt.

Vi bemærker videre, at det fremgår af tilsynsrapporten af [dato] 2018, at der er tale om et privat tilbud, som er en del af en koncern. Tilbuddets CVR-nr. er (...). Hovedadressen angives som [beliggende i Region Nordjylland, men ikke i Hjørring Kommune].

Det følger af § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn, at private tilbud som nævnt i § 4, stk. 1, der drives af koncerner eller koncernlignende konstruktioner, hører under socialtilsynet i den region, hvor koncernen har sin hovedadresse.

Det fremgår af Virk.dk, at ovennævnte CVR-nummer knytter sig til A IVS, som har adresse [i Region Midtjylland]. Der er en P-enhed tilknyttet dette firma (P-nummer (...)), med navnet A, som har branchekoden: (...). Virksomheden A er registreret på [en adresse i Hjørring Kommune].

A IVS (CVR-nummer (...)), ejes af C IVS (CVR-nummer (...)) som legal ejer med 100 % ejerandel og 100 % stemmerettighed. Den reelle ejer er B med 100% ejerandel og 100% stemmerettighed.

B ejer ligeledes C IVS som legal og reel ejer med 100% ejerandel og 100% stemmerettighed.

B er registreret på [en adresse beliggende i Region Nordjylland, men ikke i Hjørring Kommune]. C IVS er registreret på [en adresse i Region Midtjylland]. Det fremgår dog af de historiske stamdata, at virksomheden havde adresse [i Region Nordjylland, men ikke Hjørring Kommune] fra [dato] august 2016 til [dato] august 2018.

A IVS har også adresse [i Region Midtjylland]. Det fremgår ligeledes af dette selskabs historiske data, at selskabet fra [dato] januar 2017 til

[dato] august 2018, havde adresse [i Region Nordjylland, men ikke Hjørring Kommune].

Henset til ovenstående finder vi derfor, at Socialtilsyn Nord havde kompetence til at træffe afgørelse om ophør af A's godkendelse i [måned] 2018.

Vi er opmærksomme på, at socialtilsynet genvurderer afgørelsen den [dato] 2018 og efterfølgende fortsat fører tilsyn med forholdene på tilbuddet.

Vi henviser i den forbindelse til Ankestyrelsens principafgørelse 96-17, hvoraf det fremgår, at en kommune har pligt til at genvurdere en afgørelse, når der er klaget over afgørelsen. Det er den kommune, som har truffet afgørelsen, som skal vurdere sagen igen. Det gælder også, selv om borgeren i mellemtiden er flyttet til en anden kommune. Det forhold, at koncernens hovedadresse ændrer sig mellem afgørelses- og genvurderingstidspunktet, fører således efter vores opfattelse ikke til, at Socialtilsyn Nord ikke havde kompetence til at træffe afgørelse i sagen.

I forhold til det anførte om, at socialtilsynet efterfølgende fører tilsyn, bemærker vi, at vi ikke har forholdt os til kompetenceforholdet efter afgørelsestidspunktet.”

I en supplerende høring af 14. juni 2019 skrev ombudsmanden således til Ankestyrelsen:

”Ved brev af 21. december 2018 bad jeg Ankestyrelsen om en udtalelse i anledning af en klage fra B, A, over Socialtilsyn Nord og Ankestyrelsens afgørelser af henholdsvis [dato] og [dato] 2018 om ophør af godkendelse af botilbuddet A. Jeg bad Ankestyrelsen om at indhente en udtalelse fra Socialtilsyn Nord om sagen.

Jeg har herefter modtaget en udtalelse af 14. februar 2019 fra Ankestyrelsen og udtalelser af 30. januar og 31. januar 2019 fra Socialtilsyn Nord. Den 19. marts 2019 sendte jeg en kopi af Ankestyrelsens udtalelse til partshøring hos B, A, som fremsatte bemærkninger ved e-mail af 26. marts 2019.

På baggrund af min nærmere gennemgang af udtalelserne finder jeg det imidlertid nødvendigt at bede Ankestyrelsen og Socialtilsyn Nord om en supplerende udtalelse, jf. nærmere nedenfor.

Da min anmodning om en udtalelse særligt vedrører spørgsmålet om kompetenceforholdet, jf. pkt. 2 nedenfor, og da der i den forbindelse er

tale om en generel fortolkning af reglerne i § 2, stk. 2, 3 og 4, i lov om socialtilsyn, har jeg endvidere fundet det nødvendigt at inddrage Børne- og Socialministeriet vedrørende dette punkt.

Jeg beder således Ankestyrelsen om at udtale sig om **punkterne 1, 2 og 3** nedenfor. Jeg beder Ankestyrelsen om forinden at indhente en udtalelse fra Socialtilsyn Nord om **punkterne 2 og 3**. Endelig beder jeg Ankestyrelsen om at sende socialtilsynets og Ankestyrelsens udtalelser til Børne- og Socialministeriet, som herefter får lejlighed til at udtale sig om **punkt 2** nedenfor.

1. Spørgsmål om forståelsen af Ankestyrelsens udtalelse

1.1. Ankestyrelsen skriver i sin udtalelse af 14. februar 2019 bl.a.:

'I skriver i brevet til os, at botilbuddet lå på [adresse]. Det fremgår af Bygnings- og Boligregistret, at denne adresse hører under Hjørring Kommune.

I henviser til § 2, stk. 2, nr. 5, i lov om socialtilsyn, hvoraf det fremgår, at Hjørring Kommune varetager funktionen som socialtilsyn i Region Nordjylland.

I henviser også til, at det følger af § 2, stk. 3, nr. 3, i samme lov, at socialtilsynet i Region Sjælland varetager opgaven i Hjørring Kommune og opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Nordjylland, hvor Hjørring Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.

Vi bemærker hertil, at det fremgår af tilsynsrapporten af [dato] 2018, at der er borgere fra tre kommuner, hvor betalingskommunerne er (...) Kommune, Hjørring Kommune og (...) Kommune. Der er således ikke oplysninger om, at Hjørring Kommune er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.

Vi bemærker også, at Socialtilsyn Nord fører tilsyn med tilbud beliggende i Hjørring Kommune, så længe ovennævnte betingelser ikke er opfyldt.'

1.2. Ankestyrelsens udtalelse kan efter min opfattelse læses sådan, at Ankestyrelsen generelt (dvs. uafhængigt af, om der er tale om en koncern/koncernlignende konstruktion eller ej) mener, at Socialtilsyn Nord kan føre tilsyn med alle tilbud – dvs. kommunale, regionale og private tilbud – der er *beliggende i Hjørring Kommune*, når blot Hjørring

Kommune enten ikke er driftsherre eller ikke har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.

Det fremgår imidlertid af forarbejderne til lov om socialtilsyn, jf. lovforslag nr. L 205 af 10. april 2013 om socialtilsyn, at socialtilsynene ikke kan godkende eller føre driftsorienteret tilsyn med tilbud beliggende i egen kommune, men at et andet af de 5 socialtilsyn skal føre tilsyn med disse tilbud. Formålet er bl.a. at sikre, at der ikke kan sås tvivl om kommunernes motivation i forbindelse med varetagelsen af godkendelses- og tilsynsopgaven.

Jeg henviser særligt til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.2.1 og de specielle bemærkninger til § 2.

Jeg henviser endvidere til forarbejderne til lov nr. 649 af 18. maj 2015 om ændring af lov om socialtilsyn, hvorved § 2, stk. 3, blev præciseret. Heraf fremgår det, at præciseringen supplerer den dagældende formulering af bestemmelsen, hvorefter tilsynskommunen ikke kan varetage opgaverne i forhold til tilbud beliggende i tilsynskommunen, jf. de specielle bemærkninger til § 2 i lovforslag nr. L 132 af 4. februar 2015 om ændring af lov om social service og lov om socialtilsyn.

I lyset af dette beder jeg Ankestyrelsen om at redegøre nærmere for forståelsen af det, som Ankestyrelsen har anført i sin udtalelse (citeret ovenfor).

2. Anvendelsesområdet for § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn og samspillet mellem lovens § 2, stk. 2, 3 og 4

I mit brev af 21. december 2018 bad jeg Socialtilsyn Nord og Ankestyrelsen om at udtale sig om kompetenceforholdet i lyset af, at botilbuddet A var beliggende på en adresse i Hjørring Kommune, jf. § 2, stk. 3, nr. 3, i lov om socialtilsyn.

Socialtilsyn Nord og Ankestyrelsen har i deres udtalelser anført, at kompetence spørgsmålet skal afgøres efter § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn, da der er tale om en koncern. Ankestyrelsen har således bl.a. anført følgende:

'Vi bemærker videre, at det fremgår af tilsynsrapporten af [dato] 2018, at der er tale om et privat tilbud, som er en del af en koncern. Tilbuddets CVR-nr. er (...). Hovedadressen angives som [beliggende i Region Nordjylland, men ikke i Hjørring Kommune].

Det følger af § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn, at private tilbud som nævnt i § 4, stk. 1, der drives af koncerner eller koncernlignende konstruktioner, hører under socialtilsynet i den region, hvor koncernen har sin hovedadresse.

Det fremgår af Virk.dk, at ovennævnte CVR-nummer knytter sig til A IVS, som har adresse [i Region Midtjylland]. Der er en P-enhed tilknyttet dette firma (P-nummer (...)), med navnet A, som har branchekoden: (...). Virksomheden A er registreret på [en adresse i Hjørring Kommune].

A IVS (CVR-nummer (...)), ejes af C IVS (CVR-nummer (...)) som legal ejer med 100% ejerandel og 100% stemmerettighed. Den reelle ejer er B med 100% ejerandel og 100% stemmerettighed.

B ejer ligeledes C IVS som legal og reel ejer med 100% ejerandel og 100% stemmerettighed.

B er registreret på [en adresse beliggende i Region Nordjylland, men ikke i Hjørring Kommune]. C IVS er registreret på [en adresse i Region Midtjylland]. Det fremgår dog af de historiske stamdata, at virksomheden havde adresse [i Region Nordjylland, men ikke Hjørring Kommune] fra [dato] august 2016 til [dato] august 2018.

A IVS har også adresse [i Region Midtjylland]. Det fremgår ligeledes af dette selskabs historiske data, at selskabet fra [dato] januar 2017 til [dato] august 2018, havde adresse [i Region Nordjylland, men ikke Hjørring Kommune].

Henset til ovenstående finder vi derfor, at Socialtilsyn Nord havde kompetence til at træffe afgørelse om ophør af A's godkendelse i [måned] 2018.'

Jeg må forstå Socialtilsyn Nord og Ankestyrelsens udtalelser sådan, at det ikke har betydning for kompetencespørgsmålet, at botilbuddet A er beliggende i Hjørring Kommune.

Efter min opfattelse kan der rejses nogle generelle spørgsmål om fortolkningen af bestemmelsen i § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn og om samspillet mellem denne bestemmelse og samme lovs § 2, stk. 2 og 3, jf. nærmere nedenfor. Den generelle fortolkning af reglerne har betydning for vurderingen af kompetencespørgsmålet i den konkrete sag.

2.1. Anvendelsesområdet for § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn

2.1.1. § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn lyder således:

'§ 2.

...

Stk. 4. Private tilbud som nævnt i § 4, stk. 1, der drives af koncerner eller koncernlignende konstruktioner, hører under socialtilsynet i den region, hvor koncernen har sin hovedadresse.'

Bestemmelsen indebærer ifølge de specielle bemærkninger til § 2, jf. lovforslag nr. L 205 af 10. april 2013 om socialtilsyn, at 'private, som driver flere tilbud, der er omfattet af krav om godkendelse og driftsorienteret tilsyn i koncerner eller koncernlignende konstruktioner, hører under socialtilsynet der, hvor koncernen har sin hovedadresse, selv om de enkelte tilbud er beliggende i forskellige kommuner og regioner', og at 'ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med koncernens enkelte tilbud varetages således af det socialtilsyn, der godkender og fører driftsorienteret tilsyn der, hvor koncernen har sin hovedadresse'.

Det fremgår videre af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at '[i] overensstemmelse med de selskabsretlige regler betragtes en koncern/koncernlignende konstruktion som de tilfælde, hvor en privat virksomhed, forening, organisation eller enkeltperson, ejer eller på anden måde har økonomisk og driftsmæssig bestemmende indflydelse over flere virksomheder, hvoraf en eller flere af virksomhederne er tilbud efter service-loven, som er omfattet af forslaget § 4, stk. 1'.

2.1.2. I den foreliggende sag indgår der ét tilbud, der er omfattet af krav om godkendelse og driftsorienteret tilsyn efter § 4, stk. 1, i lov om socialtilsyn.

Jeg beder myndighederne om i deres udtalelser at redegøre for, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at der kan siges at foreligge en koncern eller koncernlignende konstruktion i § 2, stk. 4's forstand.

Jeg beder i den forbindelse myndighederne om at forholde sig til, hvorvidt det er en betingelse for, at der foreligger en koncern omfattet af § 2, stk. 4, at der indgår flere aktive driftsvirksomheder, og tillige om det er en betingelse, at mindst to af disse er omfattet af krav om godkendelse og driftsorienteret tilsyn i § 4, stk. 1.

Jeg henviser herved til citaterne ovenfor fra forarbejderne, hvor det bl.a. er anført, at koncernen 'driver flere tilbud, der er omfattet af krav om

godkendelse og driftsorienteret tilsyn...’, og at ’en eller flere af virksomhederne er tilbud efter serviceloven, som er omfattet af forslaget § 4, stk. 1’.

2.2. Samspillet mellem § 2, stk. 2, 3 og 4, i lov om socialtilsyn

2.2.1. Bestemmelserne i § 2, stk. 2, 3 og 4, i lov om socialtilsyn lyder således:

’§ 2.

...

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen i følgende kommuner varetager funktionen som socialtilsyn efter stk. 1, jf. dog stk. 3 og 4:

- 1) Frederiksberg Kommune i Region Hovedstaden.
- 2) Holbæk Kommune i Region Sjælland.
- 3) Faaborg-Midtfyn Kommune i Region Syddanmark.
- 4) Silkeborg Kommune i Region Midtjylland.
- 5) Hjørring Kommune i Region Nordjylland.

Stk. 3. Fra reglen i stk. 2 gælder følgende undtagelser:

- 1) Socialtilsynet i Region Syddanmark varetager opgaven i Frederiksberg Kommune og opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Hovedstaden, hvor Frederiksberg Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.
- 2) Socialtilsynet i Region Hovedstaden varetager opgaven i Holbæk Kommune og opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Sjælland, hvor Holbæk Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.
- 3) Socialtilsynet i Region Sjælland varetager opgaven i Hjørring Kommune og opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Nordjylland, hvor Hjørring Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.
- 4) Socialtilsynet i Region Nordjylland varetager opgaven i Silkeborg Kommune og opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Midtjylland, hvor Silkeborg Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.
- 5) Socialtilsynet i Region Midtjylland varetager opgaven i Faaborg-Midtfyn Kommune og opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Syddanmark, hvor Faaborg-Midtfyn Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.

Stk. 4. Private tilbud som nævnt i § 4, stk. 1, der drives af koncerner eller koncernlignende konstruktioner, hører under socialtilsynet i den region, hvor koncernen har sin hovedadresse.

...

Af de specielle bemærkninger til stk. 3 fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 205 af 10. april 2013 om socialtilsyn):

'Det foreslås i *stk. 3*, at de kommuner, hvor kommunalbestyrelsen er udpeget som socialtilsyn i regionen ikke kan føre tilsyn med tilbud, herunder koncerner og koncernlignende konstruktioner, beliggende i egen kommune, hvorfor en anden af de udpegede socialtilsyn skal føre tilsyn med disse tilbud.'

Formålet med bestemmelsen i stk. 3 var som nævnt ovenfor bl.a. at sikre en mere uvildig varetagelse af godkendelses- og tilsynsopgaven.

2.2.2. Jeg beder myndighederne om i deres udtalelser at forholde sig til, hvorledes ovennævnte bemærkninger – sammenholdt med § 2's ordlyd og forarbejderne i øvrigt – skal forstås, når der er tale om tilbud, der indgår i en koncern eller koncernlignende konstruktion (i det følgende har jeg anvendt betegnelsen 'koncern' som samlebetegnelse for 'koncern eller koncernlignende konstruktion'). Jeg beder om, at myndighederne i den forbindelse (bl.a.) besvarer følgende:

- a) Er socialtilsynet afskåret fra at føre tilsyn med alle tilbud, der indgår i en koncern, såfremt koncernen har hovedadresse i socialtilsynets egen kommune, uanset hvor tilbuddene er beliggende?
- b) Er socialtilsynet afskåret fra at føre tilsyn med et tilbud, der indgår i en koncern, hvis tilbuddet er beliggende i egen kommune, uanset at socialtilsynet på grundlag af koncernens hovedadresse i øvrigt er kompetent over for (alle) andre tilbud i koncernen?

I forbindelse med besvarelsen af spørgsmål b) beder jeg myndighederne om tillige at forholde sig til den situation, hvor en kommune har indgået aftale om køb af samtlige pladser i et tilbud, der indgår i en koncern. Vil kommunen i den situation være afskåret fra som socialtilsyn at føre tilsyn med dette tilbud, uanset at kommunen på grundlag af koncernens hovedadresse i øvrigt er kompetent som socialtilsyn over for (alle) andre tilbud i koncernen?

3. (...)."

I en udtalelse af 1. juli 2019 skrev Socialtilsyn Nord følgende vedrørende spørgsmålet om kompetence:

”Ad 1) – Anvendelsesområdet for § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn og samspillet mellem lovens § 2, stk. 2, 3 og 4.

Ombudsmanden har anmodet Ankestyrelsen om at indhente en redegørelse fra Socialtilsyn Nord om anvendelsesområdet for § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn og samspillet mellem lovens § 2, stk. 2, 3 og 4.

a) Betingelser for at der foreligger en koncern.

Ombudsmanden har anmodet om at Socialtilsyn Nord redegør for, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at der kan siges at foreligge en koncern efter § 2, stk. 4 i lov om socialtilsyn. Derudover skal Socialtilsyn Nord forholde sig til, om det er en betingelse for at der foreligger en koncern, at der indgår flere aktive driftsvirksomheder, og tillige om det er en betingelse, at mindst to af disse er omfattet af krav om godkendelse og driftsorienteret tilsyn fra socialtilsynet.

I vurderingen af om der er tale om en koncern lægger Socialtilsyn Nord vægt på de selskabsretlige regler. Det fremgår af § 6 i bekendtgørelse af lov om aktie- og anpartsselskaber, at et moderselskab sammen med en eller flere dattervirksomheder udgør en koncern.

Det er på den baggrund vores vurdering, at et datterselskab der ejes af et moderselskab, vil være omfattet af reglerne for at være en koncern. Det betyder, at når et holdingselskab har den bestemmende indflydelse over et selskab, der driver et tilbud, vil det være omfattet af reglerne for at være en koncern.

Det er vores vurdering, at der også er koncerner, hvor det ikke er et holdingselskab, der er moderselskabet. Der kan være koncerner, der udelukkende består af driftsselskaber; eksempelvis en koncern med et botilbud, et ejendomsfirma og et vikarbureau.

Det er kun private tilbud, der kan drives som koncerner.

Der fremgår ikke, i selskabslovens definition af koncerner, krav om, at der kun er tale om en koncern, hvis der indgår flere aktive driftsvirksomheder i koncernen. Det er på den baggrund vores vurdering, at en koncern godt kan bestå af en aktiv driftsvirksomhed og en anden virksomhed.

Det fremgår af vejledningen til lov om socialtilsyn punkt 34, at hvis én eller flere af enhederne i en koncern er et tilbud efter serviceloven, er koncernen omfattet af socialtilsynet. Det er derfor socialtilsynets

vurdering, at det ikke har betydning om der føres tilsyn med flere tilbud, når der er tale om en selskabsretlig koncern.

Ombudsmanden henviser til lovforslag nr. L 205 af 10. april 2013 hvori der står *'driver flere tilbud, der er omfattet af krav om godkendelse og driftsorienteret tilsyn...'*. Det er socialtilsynets opfattelse, at det faktum, at der står 'flere tilbud', ikke er en betingelse for at være en koncern. I stedet er konsekvensen af, når man driver flere tilbud som en koncern, at et socialtilsyn har tilsynet med hele koncernen uagtet hvilke regioner tilbuddene er beliggende i. Det vil sige, at hvis en koncern med hovedsæde i Nordjylland driver flere tilbud, eksempelvis et i Nordjylland og et på Sjælland, vil Socialtilsyn Nord være tilsynsmyndighed for begge, uagtet at Socialtilsyn Nord normalt ikke efter lov om socialtilsyn § 2, stk. 2 og 3 har tilsyn med tilbud drevet på Sjælland. I tilfælde, hvor en koncern ikke driver flere tilbud, vil der ikke være grundlag for at skrive, at tilbuddene ligger i forskellige kommuner og regioner men det er et socialtilsyn der har tilsynet.

Ombudsmanden henviser til lovforslag nr. L 205 af 10. april 2013 hvori der står *'en eller flere af virksomhederne er tilbud efter serviceloven, som er omfattet af forslaget § 4, stk. 1'*. Det er vores vurdering, at det ud fra denne bemærkning i lovforslaget kan vurderes, at det er tilstrækkeligt til at være en koncern, at blot én af virksomhederne driver et tilbud, som socialtilsynet har tilsyn med.

Da Socialtilsyn Nord i august 2016 var i dialog med A omkring deres konstruktion, for at undersøge om de var en koncernlignende konstruktion eller en koncern, angav tilbuddet, at de både har et holding-selskab som moderselskab samt tre driftsselskaber. Dokumenterne omkring socialtilsynets undersøgelse er vedhæftet som bilag.

b) Betingelser for at der foreligger en koncernlignende konstruktion

Ombudsmanden har anmodet om, at Socialtilsyn Nord redegør for, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at der kan siges at foreligge en koncernlignende konstruktion efter § 2, stk. 4 i lov om socialtilsyn.

I vurderingen af, om der er tale om en koncernlignende konstruktion lægger Socialtilsyn Nord vægt på, at der skal være en gruppe af selskaber, hvoraf mindst ét selskab er underlagt tilsyn fra socialtilsynet. Det skal være en enkeltperson, der ejer eller har bestemmende indflydelse i selskaberne eller også skal der være sammenfald i selskabernes bestyrelse, ledelses- eller ejerkreds. Derudover skal der være samhandel imellem selskaberne af ikke ubetydeligt omfang, som der er behov for at kunne følge for at konstatere at samhandel foregår på markedsvilkår. En koncernlignende konstruktion kan ikke være en selskabsretlig koncern.

Det fremgår af vejledningen til lov om socialtilsyn punkt 35, at *'Koncernlignende konstruktioner'* anvendes om grupper af tilbud og andre private juridiske personer, hvoraf et eller flere er tilbud efter serviceloven, som er omfattet af socialtilsynet'. Det er på den baggrund vores vurdering, at der ikke er et krav om, at der skal være mindst to tilbud efter serviceloven, for at blive en koncernlignende konstruktion.

c) Hovedadresse

Ombudsmanden har anmodet om at Socialtilsyn Nord svarer på, om socialtilsynet er afskåret fra at føre tilsyn med et tilbud, der indgår i en koncern eller koncernlignende konstruktion, såfremt koncernen eller den koncernlignende konstruktion har hovedadresse i socialtilsynets egen kommune, uanset hvor tilbuddene er beliggende.

Det er Socialtilsyn Nords vurdering, at hvis en koncern eller koncernlignende konstruktion har hovedadresse i Hjørring Kommune, vil alle tilbuddene i koncernen eller den koncernlignende konstruktion have tilsyn fra Socialtilsyn Øst, også i den situation, at et af flere tilbud måtte være beliggende i Holbæk Kommune.

Det bemærkes, at en koncerns hovedadresse, jævnfør vejledningen til lov om socialtilsyn pkt. 75, altid er der, hvor den enkeltperson eller det selskab, der faktisk udøver den bestemmende indflydelse, har sin adresse. Det betyder, at en koncern ikke nødvendigvis har hovedadresse der, hvor det tilbud koncernen driver, er beliggende. Loven tilkendegiver ikke nærmere, hvordan 'hovedadresse' bør defineres.

Det bemærkes, at en koncernlignende konstruktions hovedadresse, jævnfør vejledningen til lov om socialtilsyn pkt. 76, altid er der, hvor det første godkendte tilbud i konstruktionen har sin hovedadresse. Det betyder, at en koncernlignende konstruktion ikke nødvendigvis har hovedadresse der, hvor det tilbud koncernen driver er beliggende, og at hovedadressen ikke kan flyttes ved oprettelse af nye tilbud i den koncernlignende konstruktion.

d) Tilsynskompetence

Ombudsmanden har anmodet om, at Socialtilsyn Nord svarer på, om socialtilsynet er afskåret fra at føre tilsyn med et tilbud, der indgår i en koncern, hvis tilbuddet er beliggende i egen kommune, uanset at socialtilsynet på grundlag af koncernens hovedadresse i øvrigt er kompetent over for andre tilbud i koncernen.

Det er Socialtilsyn Nords vurdering, at hvis en koncern har hovedadresse i en kommune i Region Nordjylland, ud over Hjørring Kommune, vil

alle tilbuddene i koncernen have tilsyn fra Socialtilsyn Nord, også i den situation at et eller flere tilbud er beliggende i Hjørring Kommune.

Det er Socialtilsyn Nord's vurdering, at tilbud i egen kommune, ikke er undtaget efter gældende lovgivning, hvis de indgår i en koncern. Det er dog vores vurdering, at der er angivet et hensyn til at samle alle tilbud i samme koncern ved samme socialtilsyn for at sikre, at handel mellem tilbud i samme koncern foregår på markedsvilkår. Det er angivet i lovfor-slag nr. L 205 af 10. april 2013 hvori der står '*Grundlaget for godkendelse af og tilsyn med de tilbud i koncernen, som er omfattet af reglerne i lov om socialtilsyn, er imidlertid, at der foretages en vurdering af penge-strømmene internt i koncernen mellem tilbuddet og andre enheder i kon-cernen*'. Det er socialtilsynets vurdering, at hvis ikke alle tilbud i samme koncern hører under samme socialtilsyn, vil socialtilsynet ikke have mulighed for at følge op på samme måde i forhold til koncernerne.

e) Koncern med tilbud med driftsoverenskomst

Ombudsmanden har anmodet om, at Socialtilsyn Nord svarer på, om hvis en kommune har indgået driftsoverenskomst (aftale om køb af samtlige pladser) i et tilbud, der indgår i en koncern; vil kommunen i den situation være afskåret fra, som socialtilsyn, at føre tilsyn med dette tilbud, uanset at kommunen på grundlag af koncernens hovedadresse i øvrigt er kompetent som socialtilsyn over for alle andre tilbud i koncernen.

Socialtilsyn Nord kan oplyse, at Socialtilsyn Nord har tilsyn med under 10 private tilbud som har driftsoverenskomst. Ingen af disse tilbud indgår som en del af en koncern. På den baggrund har Socialtilsyn Nord ikke tidligere haft behov for at vurdere reglerne.

Umiddelbart er det Socialtilsyn Nord's vurdering, at Socialtilsyn Nord jævnfør lov om socialtilsyn § 4, stk. 3 ikke kan have tilsyn med tilbud hvor Hjørring Kommune har driftsoverenskomster."

I en supplerende udtalelse af 15. august 2019 skrev Ankestyrelsen følgende om kompetencespørgsmålet:

"2. Anvendelsesområdet for § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn og samspillet mellem lovens § 2, stk. 2, 3 og 4

...

For overskuelighedens skyld har vi delt vores svar op i underoverskrifter.

Hvilke betingelser skal der være opfyldt, for at der kan siges at foreligge en koncern eller koncernlignende konstruktion i § 2, stk. 4's forstand?

Det følger af bemærkningerne til § 2 i forslag til lov om socialtilsyn (2012/1 LSF 205), at der er tale om en koncern/koncernlignende konstruktion, hvor en privat virksomhed, forening, organisation eller enkeltperson ejer eller på anden måde har økonomisk og driftsmæssig bestemmende indflydelse over flere virksomheder, hvoraf en eller flere af virksomhederne er tilbud efter serviceloven, som er omfattet af lovens § 4, stk. 1.

Det fremgår også, at der inden for en koncern kan være både tilbud, som er omfattet af socialtilsynets kompetence, tilbud efter serviceloven, der ikke er omfattet af socialtilsynets kompetence, fx tilbud efter servicelovens § 103, og andre typer af virksomheder, som ligger helt uden for serviceloven.

I vejledning om socialtilsyn er koncerner og koncernlignende konstruktioner også omtalt. Det fremgår af punkt 34, at *'[i] overensstemmelse med de selskabsretlige regler betragtes en koncern som de tilfælde, hvor en privat virksomhed, et selskab, en forening eller en organisation ejer eller på anden måde har økonomisk og driftsmæssig bestemmende indflydelse over flere tilbud. Hvis en eller flere af enhederne i en koncern er et tilbud efter serviceloven, som er omfattet af lovens § 4, stk. 1, er koncernen omfattet af socialtilsynet'*.

Det fremgår videre af punkt 35, at koncernlignende konstruktioner anvendes *'om grupper af tilbud og andre private juridiske personer, hvoraf en eller flere er tilbud efter serviceloven, som er omfattet af socialtilsynet, jf. lovens § 4, stk. 1, og hvor der efter ovenstående definition ikke er tale om en koncern. Der vil efter en konkret vurdering kunne være tale om en koncernlignende konstruktion, hvis det er en enkeltperson, der ejer eller på anden måde har økonomisk og driftsmæssig bestemmende indflydelse over flere tilbud, eller hvis der er sammenfald i bestyrelses-, leder- eller ejerkreds, herunder sammenfald ved nærtstående familiedlemmer, og hvis der sker en ikke ubetydelig samhandel herunder køb, salg, leje og udleje af varer, ydelser, aktiver, fast ejendom mv., og der derfor er behov for at kunne følge udvekslingen af ydelser og betaling herfor for at sikre, at betalinger sker på markedsvilkår'*.

I vejledningen nævnes det, at der fx kan være tale om en koncernlignende konstruktion, hvis to eller flere tilbud ved aftale eller gennem bestemmelser i vedtægter er så tæt knyttet, at der reelt er tale om samme ejerkreds.

Vi har ved vurderingen af, om der i de enkelte sager er tale om en koncern eller koncernlignende konstruktion forholdt os til, om ovennævnte betingelser er opfyldt.

Er det en betingelse for, at der foreligger en koncern omfattet af § 2, stk. 4, at der indgår flere aktive driftsvirksomheder, og er det en betingelse, at mindst to af disse er omfattet af kravet om godkendelse og driftsorienteret tilsyn i § 4, stk. 1?

På baggrund af ovenstående bemærkninger i lovforslaget og i vejledning om socialtilsyn, er det vores umiddelbare opfattelse, at det ikke er et krav, at der er flere aktive driftsvirksomheder, for at der er tale om en koncern. Der vil efter vores opfattelse fx også være tale om en koncern, hvis et holdingselskab ejer eller har bestemmende indflydelse over et driftsselskab.

Det er efter vores opfattelse heller ikke et krav, at mindst to selskaber i en koncern er omfattet af socialtilsynslovens § 4, stk. 1.

Vi henviser særligt til bemærkningerne til § 2 i forslag til lov om socialtilsyn (2012/1 LSF 205), hvor det fremgår, at der er tale om en koncern/koncernlignende konstruktion, hvor en privat virksomhed, forening, organisation eller enkeltperson ejer eller på anden måde har økonomisk og driftsmæssig bestemmende indflydelse over flere virksomheder, hvoraf en eller flere af virksomhederne er tilbud efter serviceloven, som er omfattet af lovens § 4, stk. 1.

Vi henviser også til punkt 34 i vejledning om socialtilsyn, hvor der blandt andet står, at *'[h]vis en eller flere af enhederne i en koncern (min understregning) er et tilbud efter serviceloven, som er omfattet af lovens § 4, stk. 1, er koncernen omfattet af socialtilsynet'*.

Vi henviser også til, at det følger af socialtilsynslovens § 2, stk. 4, at private tilbud, der drives af koncerner og koncernlignende konstruktioner, hører under socialtilsynet i den region, hvor koncernen har hovedadresse. Bestemmelsen stiller ikke krav om, at der skal være flere selskaber, der er omfattet af socialtilsynsloven.

Det følger af bemærkningerne til § 2 i forslag til lov om socialtilsyn (2012/1 LSF 205), at der inden for en koncern både kan være tale om *'[...] tilbud, som er omfattet af socialtilsynet, jf. forslagets § 4, stk. 1, tilbud efter serviceloven, der ikke er omfattet af socialtilsynet f.eks. tilbud efter § 103, og andre typer af virksomheder f.eks. rengøring, busdrift eller andet, som ligger helt uden for serviceloven'* Der ses heller ikke her at

være forudsat, at flere af selskaberne i koncernen er tilbud, der er omfattet af socialtilsynet.

Ombudsmanden henviser i brevet til bemærkningerne til § 2 i forslag til lov om socialtilsyn (2012/1 LSF 205). Det fremgår heraf, at '*[d]et foreslås i stk. 4, at private, som driver flere tilbud, der er omfattet af krav om godkendelse og driftsorienteret tilsyn i koncerner eller koncernlignende konstruktioner, hører under socialtilsynet der, hvor koncernen har sin hovedadresse, selv om de enkelte tilbud er beliggende i forskellige kommuner og regioner.*

Ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med koncernens enkelte tilbud varetages således af det socialtilsyn, der godkender og fører driftsorienteret tilsyn der, hvor koncernen har sin hovedadresse'.

Vi bemærker hertil, at vi ikke forstår dette som et krav om, at der skal være flere tilbud i en koncern, der er omfattet af socialtilsynet. Vi forstår afsnittet som en præcisering af, hvilket socialtilsyn der har kompetencen til at godkende og føre driftsorienteret tilsyn i en situation, hvor der er flere tilbud, der er omfattet af socialtilsynet, og hvor disse tilbud er beliggende i forskellige kommuner og regioner.

Er socialtilsynet afskåret fra at føre tilsyn med alle tilbud, der er i en koncern, såfremt koncernen har hovedadresse i socialtilsynets egen kommune, uanset hvor tilbuddet er beliggende?

Det følger af socialtilsynslovens § 2, stk. 4, at private tilbud, der drives af koncerner og koncernlignende konstruktioner, hører under socialtilsynet i den region, hvor koncernen har sin hovedadresse.

Ud fra ordlyden af denne bestemmelse – der ikke forholder sig til, hvor de enkelte tilbud i koncernen er beliggende – er det hovedadressen, der er afgørende for, hvilket socialtilsyn der har kompetencen til at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbuddene. Der ses ikke at være undtagelser hertil, ud fra hvor de enkelte tilbud i koncernen rent faktisk er beliggende. Ordlyden henviser således alene til koncernens hovedadresse.

Socialtilsynslovens § 2, stk. 2 og 3, fastlægger, hvilke socialtilsyn der har kompetencen i de forskellige regioner. Når koncernens hovedadresse er fastlagt, må det efter vores opfattelse afgøres efter disse bestemmelser, hvilket socialtilsyn der har kompetencen.

Hvis en koncern eksempelvis har hovedadresse i Hjørring Kommune, er det på baggrund af ovenstående vores opfattelse, at Socialtilsyn Nord

ikke har kompetencen til at føre tilsyn mv. med koncernens tilbud. Det er i sådanne tilfælde Socialtilsyn Øst, der varetager funktionen som socialtilsyn.

Er socialtilsynet afskåret fra at føre tilsyn med et tilbud, der indgår i en koncern, hvis tilbuddet er beliggende i egen kommune, uanset at socialtilsynet på grundlag af koncernens hovedadresse i øvrigt er kompetent over for (alle) andre tilbud i koncernen?

Ud fra en ordlydsfortolkning af socialtilsynslovens § 2, stk. 4, finder vi, at det er koncernens hovedadresse, der er afgørende for, hvilket socialtilsyn der har kompetencen til at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med de tilbud, der indgår i koncernen.

Da der ikke er fastsat undtagelser hertil for så vidt angår de af koncernens tilbud, der er beliggende i tilsynskommunen, fortolker vi bestemmelsen sådan, at det også i disse tilfælde er det socialtilsyn, der ud fra placeringen af koncernens hovedadresse har kompetencen, der skal godkende og føre tilsyn med tilbuddet.

Hvis en koncern eksempelvis har hovedadresse i Frederikshavns Kommune, vil det betyde, at Socialtilsyn Nord har kompetencen til at godkende og føre tilsyn med koncernens tilbud, også selv om tilbuddet er beliggende i Hjørring Kommune. Det samme vil efter vores opfattelse gælde, hvis koncernen har et tilbud i en anden kommune i Region Nordjylland, hvor Hjørring Kommune har indgået aftale om køb af samtlige pladser. Ud fra en ordlydsfortolkning af socialtilsynslovens § 2, stk. 4, vurderer vi, at der ikke kan gøres undtagelser ud fra tilbuddets faktiske beliggenhed.

Vi henviser i den forbindelse også til punkt 75 i vejledning om socialtilsyn. Det fremgår heraf, at en koncerns hovedadresse altid er der, hvor den enkeltperson eller selskab, der faktisk udøver den bestemmende indflydelse, har sin adresse.”

Social- og Indenrigsministeriet anførte i en udtalelse af 5. september 2019, at ministeriet ikke havde supplerende bemærkninger eller overvejelser i forhold til fortolkningen af anvendelsesområdet for § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn og samspillet mellem lovens § 2, stk. 2, 3 og 4, men at ministeriet i det hele kunne henholde sig til det af Ankestyrelsen anførte. Social- og Indenrigsministeriet kunne således tilslutte sig Ankestyrelsens fortolkning af reglerne.

Uafhængigt af problemstillingen i sagen om botilbuddet A rejste ombudsmanden en generel egen drift-undersøgelse af spørgsmålet om socialtilsynenes kompetence over for tilbud i koncerner i de tilfælde, hvor den kommune, der

varetager funktionen som socialtilsyn, har indgået aftale om køb af samtlige pladser i et tilbud, som indgår i koncernen.

I en udtalelse af 11. oktober 2019 skrev Ankestyrelsen bl.a. følgende:

”Vi bemærker (...), at det for koncerner og koncernlignende konstruktioner er hovedadressen, der er afgørende for, hvilket socialtilsyn der har kompetencen. Vi henviser til socialtilsynslovens § 2, stk. 4, hvoraf det fremgår, at private tilbud som nævnt i § 4, stk. 1, der drives af koncerner eller koncernlignende konstruktioner, hører under socialtilsynet i den region, hvor koncernen har sin hovedadresse.

Det betyder blandt andet, at Hjørring Kommune (Socialtilsyn Nord) har kompetence til at varetage funktionen som socialtilsyn i forhold til koncerner og koncernlignende konstruktioner, der har hovedadresse i Region Nordjylland, med undtagelse af de koncerner, der har hovedadresse i Hjørring Kommune. Her er det derimod Socialtilsyn Øst, der har kompetencen som socialtilsyn. Vi henviser til socialtilsynslovens § 2, stk. 3, nr. 3, 1. led, hvoraf det fremgår, at socialtilsynet i Region Sjælland varetager opgaven i Hjørring Kommune.

På baggrund af ordlyden af socialtilsynslovens § 2, stk. 4, samt formålet med bestemmelsen, er det vores opfattelse, at Hjørring Kommune har kompetencen til at godkende og føre tilsyn med tilbud i en koncern, der har hovedadresse i en kommune i Region Nordjylland (med undtagelse af Hjørring Kommune), uanset om Hjørring Kommune har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.

Vi henviser herved til de specielle bemærkninger til bestemmelsen i forslag til lov om socialtilsyn (2012/1 LSF 205). Det fremgår heraf, at grundlaget for godkendelse af og tilsyn med de tilbud i koncernen, som er omfattet af reglerne i lov om socialtilsyn, er, at der foretages en vurdering af pengestrømmene internt i koncernen mellem tilbuddet og andre enheder i koncernen. Ifølge punkt 37 i vejledning om socialtilsyn er formålet med, *’at koncernen og koncernlignende konstruktioner omfattes af socialtilsynet, blandt andet, at sikre, at man kan følge pengestrømmene mellem koncernens enkelte enheder og dermed, at der ikke udveksles ydelser mellem to enheder til kunstig overpris, og at der ikke dobbeltfaktureres ydelser, så f.eks. en bus finansieres over to tilbuds budgetter, eller at en leder oppebærer fuld løn i to tilbud på én gang. Det kan både hjælpe til at undgå misbrug af offentlige midler og til at undgå mistanke om misbrug af offentlige midler.’*

Vi henviser også til socialtilsynslovens § 16, stk. 2. Det fremgår heraf, at der for private koncerner og koncernlignende konstruktioner udover årsbudget for de enkelte tilbud skal udarbejdes en koncernnote, hvoraf bl.a. pengestrømmene mellem koncernens enkelte dele skal fremgå.

Det følger af de specielle bemærkninger til denne bestemmelse (2016/1 LSF 8), at det er gennemsigtigheden i koncernens økonomiske dispositioner mellem eksempelvis moder- og datterselskab, der er det afgørende for socialtilsynet. Socialtilsynet skal således kunne have indblik i det sociale tilbuds budget og hvilke pengestrømme, der bevæger sig mellem det sociale tilbud og andre dele af koncernen.

På den baggrund er det som nævnt vores opfattelse, at Hjørring Kommune har kompetencen til at godkende og føre tilsyn med tilbud i en koncern, der har hovedadresse i en kommune i Region Nordjylland (med undtagelse af Hjørring Kommune), uanset om Hjørring Kommune har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.

Dette gælder efter vores opfattelse, selv om det fremgår af socialtilsynslovens § 2, stk. 3, nr. 3, at socialtilsynet i Region Sjælland varetager opgaven vedrørende tilbud beliggende i andre kommuner i Region Nordjylland, hvor Hjørring Kommune enten er driftsherre eller har indgået aftale med tilbuddet om køb af samtlige pladser.

Vi lægger ved denne fortolkning vægt på ordlyden af socialtilsynslovens § 2, stk. 4, der er en særregel om koncerner og koncernlignende konstruktioner. Vi lægger endvidere vægt på, at formålet med bestemmelsen er at samle tilsynet med de tilbud, der indgår i en koncern, hos ét socialtilsyn.

Vi henviser også til, at det sidste led i socialtilsynslovens § 2, stk. 3, nr. 3, blev indsat i socialtilsynsloven ved lov nr. 649 af 18/05 2015. Det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger til bestemmelsen, at det præciseres, *'at de kommuner, der varetager opgaverne som socialtilsyn, ikke kan varetage opgaven i forhold til deres egne tilbud eller tilbud, som de har indgået driftsaftale med, når tilbuddene er beliggende i andre kommuner i regionen. Præciseringen supplerer den gældende formulering af bestemmelsen, hvorefter tilsynskommunerne ikke kan varetage opgaverne i forhold til tilbud beliggende i tilsynskommunen. Formålet hermed er at sikre uvildighed i varetagelsen af opgaven som socialtilsyn.'*

Som bestemmelsen er formuleret, synes den at handle om de enkelte tilbud, og der tages derved ikke højde for den situation, hvor et tilbud er en del af en koncern eller koncernlignende konstruktion. Der tages heller

ikke højde for, at en koncern også kan have tilbud beliggende i flere eller alle tilsynsregioner. Bestemmelsen nævner således kun tilbud beliggende i den enkelte tilsynsregion.

Vi finder derfor, at dette ikke giver grundlag for at ændre på den ovenfor nævnte fortolkning af kompetencespørgsmålet i forhold til tilbud, der indgår i koncerner og koncernlignende konstruktioner.

Vi bemærker i den forbindelse, at hvis bestemmelsen blev fortolket sådan, at tilsynskommunen ikke har kompetence i forhold til tilbud i en koncern, hvor tilsynskommunen har indgået aftale om køb af samtlige pladser, kan der efter vores opfattelse tænkes situationer, hvor tilsynet med koncernens tilsyn ikke vil være samlet ved ét socialtilsyn. Dette vil efter vores opfattelse ikke stemme med ordlyden og formålet med socialtilsynslovens § 2, stk. 4.

Vi finder derfor, at en kommune, der varetager funktionen som socialtilsyn, skal føre tilsyn med et tilbud, der indgår i en koncern, hvis koncernen har hovedadresse i en kommune i tilsynsregionen, der ikke er selve tilsynskommunen. Dette gælder, selv om tilsynskommunen har indgået aftale med dette tilbud om køb af samtlige pladser.

De afsnit, som Ombudsmanden har gengivet fra vores brev af den 15. august 2019, skal forstås i overensstemmelse hermed.”

I en udtalelse af 29. oktober 2019 anførte Social- og Indenrigsministeriet, at ministeriet ikke havde supplerende bemærkninger eller overvejelser i forhold til fortolkningen og anvendelsesområdet for § 2, stk. 4, i lov om socialtilsyn sammenholdt med stk. 2 og 3. Ministeriet kunne i det hele henholde sig til det af Ankestyrelsen anførte og kunne således tilslutte sig Ankestyrelsens fortolkning af reglerne.



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

Bagside

Antal filer:

2