

Københavns Kommune
Socialforvaltningen
Center for Økonomi
Bernstorffsgade 17, 316
1577 København V

NOTAT VEDRØRENDE MULIGHEDEN FOR AT ANVENDE UDELUKKELSES- MODELLER I FORBINDELSE MED INDKØB AF BOTILBUD – OPDATERET 16. FEBRUAR 2026

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

1.1 Opgaveopdrag

Københavns Kommune (herefter "kommunen") har bedt HortenDahl om en vurdering af de retlige rammer for, at kommunen kan etablere en screenings- eller udelukkelsesmodel, som skal gælde i forhold til aktører af botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108¹.

Vi har indledningsvist² forholdt os til en række afgrænsede spørgsmål vedrørende en udelukkelsesmodel. Henset til de retlige usikkerheder forbundet med denne model samt vores efterfølgende dialog med kommunen om udfordringerne forbundet med at implementere en sådan model i praksis, har vi i dette opdaterede notat udbygget den retlige vurdering, herunder beskrevet yderligere modeller, samt flere retlige perspektiver.

Dette med henblik på at give kommunen så dækkende et beslutningsgrundlag som muligt.

1.2 Kommunens strategi for indkøb af botilbud

Kommunen køber hvert år et betydeligt antal botilbudspladser til udsatte borgere (712 pladser i 2024). Kommunen har et øget fokus på at sikre, at botilbudsleverandørerne er pålidelige og troværdige samarbejdspartnere, som leverer ydelser af høj kvalitet til gavn for de borgere, som har behov for den indsats som botilbuddene leverer.

Kommunen ønsker generelt at intensivere sin kontrol med de private botilbudsleverandører ved i højere grad at kunne inddrage oplysninger fra andre offentlige myndigheder, før en borger visiteres til et botilbud, og der indgås en aftale med et privat botilbud herom. Baggrunden er, at der i kommunen er et særligt fokus på at sikre, at private sociale tilbud

¹ Lov nr. 1129 af 22. september 2025 om social service.

² Udkast til notat af 9. januar 2026.

ikke udnyttes til at begå alvorlig kriminalitet, som fx hvidvask. Samtidig har kommunen en ambition om at øge konkurrencen på botilbudsområdet, så der indhentes tilbud fra så mange egnede botilbudsaktører som muligt.

Kommunen ønsker HortenDahls vurdering af muligheden for at etablere en model for forudgående kontrol.

Afsnit 2 nedenfor indeholder en sammenfatning af tre relevante modeller og vores vurdering vedrørende deres anvendelse. Afsnit 3 indeholder en beskrivelse af den retlige ramme. Afsnit 4 indeholder en beskrivelse af mulige modeller til at understøtte kommunens overordnede ønske, som det er beskrevet ovenfor. Afsnit 5 indeholder en vurdering af, om de foreslåede modeller er lovlige at iværksætte. Afsnit 6 indeholder en vurdering af, om kommunen kan friholde offentlige botilbud fra en observationsliste. Afsnit 7 indeholder en analyse af, hvilke krav kommunen bør inddrage i aftalerne. I afsnit 8 er en vurdering af reglerne om udvisitering ved kontraktophævelse. Afsnit 9 indeholder en vurdering af, om kommunen er forpligtet til at flytte en borger, hvis borgeren ønsker det. Afsnit 9 indeholder en vurdering af, om kommunen må dele oplysninger fra observationslisten 10 med andre kommuner.

2. SAMMENFATNING

Vi har i notatets afsnit 4 beskrevet de tre modeller, som vi på baggrund af kommunens tilkendegivelser vedrørende formål og ønsker, finder det relevant at overveje. Vi har i afsnit 5 vurderet kommunens mulighed for at anvende modellerne. Beskrivelsen af modellerne og vores vurdering af de enkelte modeller er gengivet kort nedenfor.

1) Model 1: Udelukkelsesmodel efter principperne i udbudsloven

I model 1 etablerer kommunen sin egen lokale version af Tilbudsportalen (herefter "kommuneportalen"), hvor kun botilbudsaktører, som kommunen ikke har fundet anledning til at udelukke efter principperne i udbudslovens udelukkelsesregler, fremgår.

Vurdering: Det er vores vurdering, at kommunen ikke har hjemmel til at etablere model 1, da den vil stride imod det organisatoriske specialitetsprincip.

2) Model 2: Etablering af observationsliste

I model 2 etablerer kommunen en systematisk proces for – via forudgående sagsoplysning – løbende at opdatere en observationsliste med de botilbud, som fremgår af Tilbudsportalen, og hvor der er behov for at undersøge forholdene nærmere, inden kommunen foretager en visitation til det pågældende botilbud.

Vurdering: Det er vores vurdering, at kommunen lovligt vil kunne anvende og etablere en "observationsliste" som beskrevet i model 2. Det er dog en forudsætning, at kommunen ikke reelt anvender observationslisten som en "udelukkelsesliste", og at kommunen i forbindelse med visitationen i hver enkelt sag sagsoplyser i tilstrækkeligt omfang.

3) Model 3: Systematisering af løbende underretninger

I denne model etablerer kommunen et system for indsamling af oplysninger med henblik på indberetninger, anmeldelser mv. til relevante myndigheder.

Vurdering: Det er vores vurdering, at model 3 lovligt kan etableres. Der er således et retligt grundlag til at udveksle personoplysningerne i model 3. Det er i overensstemmelse med databeskyttelseslovens § 8, stk. 1, artikel 5, stk. 1, litra a-c, og artikel 6, stk. 1, litra c og e, samt artikel 9, stk. 2, litra f, at videregive oplysningerne om fysiske personer.

3. RETLIG RAMME

3.1 Lov om social service

3.1.1 Servicelovens § 14 om Tilbudsportalen

Det følger af servicelovens § 14, stk. 1, at oplysninger om sociale tilbud, som er omfattet af lov om socialtilsyn § 4, stk. 1, skal samles og formidles i en landsdækken oversigt (Tilbudsportalen³).

Af § 14, stk. 2, følger det, at kun tilbud, som er registreret i Tilbudsportalen, kan indgå i kommunernes forsyning, og af stk. 3 følger det, at sociale tilbud, der er omfattet af lov om socialtilsyn § 4, stk. 1, kun kan registreres i tilbudsportalen, hvis de er godkendt af socialtilsynet.

3.1.2 Servicelovens § 108 om længerevarende ophold og retten til frit valg

Det følger af servicelovens § 108, stk. 1, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

Det følger af § 108, stk. 2, at personer, der modtager tilbud om ophold i en boform efter § 108, stk. 1, og som ønsker at flytte til en anden kommune, har ret til et tilsvarende tilbud i en anden kommune. Det er dog en forudsætning, at borgeren opfylder betingelserne for at blive optaget i både fraflytningskommunen og tilflytningskommunen. Derudover må udgiften til det ønskede tilbud ikke overstige udgiften til det tilbud, som fraflytningskommunen har visiteret borgeren til, med mere end 10 %.

³ Tilbudsportalen drives af Erhvervsstyrelsen for Social- og Boligministeriet. Formålet med Tilbudsportalen er at sikre sammenlignelige og gennemskuelige oplysninger om de registrerede tilbud vedrørende målgrupper, metoder, økonomi mv., og at styrke de enkelte sagsbehandlers grundlag for at vælge egnede tilbud til den enkelte, jf. bekendtgørelse om tilbudsportalen af 11. april 2024.

3.1.3 *Serviceovens § 129 om udvisitering og flytning uden samtykke*

Serviceovens § 129 regulerer kommunalbestyrelsens adgang til at indstille til Familierets-
huset, at en person i visse særlige situationer kan udskrives og flyttes fra et botilbud til en
anden tilsvarende bolig, uden personens samtykke, enten fordi personen modsætter sig
flytning, eller fordi personen mangler evnen til at give informeret samtykke.

En sådan flytning kan ske i særlige tilfælde, hvor det vurderes at være i den pågældendes
egen interesse, herunder af hensyn til mulighederne for, at den pågældende kan bevare
tilknytning til sine pårørende.

3.1.4 *Serviceovens § 148 om de personrettede tilsyn*

Det følger af serviceovens § 148, at kommunen har ansvar for at føre personrettet tilsyn
med borgere, som modtager hjælp efter serviceoven.

Tilsynsforpligtelsen indebærer ifølge § 148, stk. 2 at kommunen løbende skal følge de en-
kelte sager og sikre sig, at de tilbud, der er truffet afgørelse om, fortsat opfylder deres
formål og lever op til borgerens behov. Denne opfølgning skal ske ud fra borgerens forud-
sætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Det følger af § 148, stk. 3, at hvis kommunen i forbindelse med det personrettede tilsyn
bliver opmærksom på bekymrende forhold i et tilbud, der er omfattet af lov om socialtil-
syn, skal kommunen underrette den kommunen, der har ansvaret for det driftsoriente-
rede tilsyn med tilbuddet.

3.2 **Lov om socialtilsyn mv.**

3.2.1 *Lovgrundlaget*

Reglerne om tilsyn med visse sociale og sundhedsmæssige tilbud er reguleret i lov om
socialtilsyn (herefter "socialtilsynsloven").⁴

3.2.2 *Socialtilsynslovens kompetence til at træffe afgørelse om godkendelse og drifts- orienteret tilsyn*

Det følger af socialtilsynslovens § 4, stk. 1, og § 5, stk. 1, at socialtilsynet har ansvaret for
at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbud efter serviceovens §§ 107 og 108.

Det følger af § 4, stk. 2, at socialtilsynets godkendelse og tilsyn omfatter den samlede
indsats efter serviceoven, som leveres i tilbuddet.

3.2.3 *Det følger af bestemmelserne i § 5, stk. 9 og 10, at socialtilsynet har kompetence til at træffe afgørelse om ændring eller ophør af godkendelsen. Det fremgår så- ledes af § 5, stk. 10, at socialtilsynet kan træffe afgørelse om ophør af godken-*

⁴ Jf. Lovbekendtgørelse nr. 242 af 30. januar 2026

delsen af et tilbud, hvis tilbuddet ikke længere opfylder betingelserne for godkendelse, jf. stk. 1, jf. §§ 6 og 11 a-18 i socialtilsynsloven. Betingelser for godkendelse af tilbud

Betingelserne for at godkende tilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 er oplistet i socialtilsynslovens § 5, stk. 2. Det fremgår af denne bestemmelse, at socialtilsynets godkendelse som minimum skal omfatte tilbuddets adresse og fysiske rammer, antal pladser, målgruppe, tilbudstype og ydelser. Desuden skal tilbuddet leve op til kravene i §§ 6, 12-18. Efter § 12 a er det bl.a. at krav, at tilbuddene skal indhente straffeattester fra personale og leder.

3.2.4 *Socialtilsynslovens § 6 om vurdering af kvaliteten*

Det følger af socialtilsynsloven, at socialtilsynet ved vurderingen af, om et tilbud kan godkendes, skal vurdere om tilbuddet har den fornødne kvalitet i forhold til målgrupper, sundhed og trivsel, organisation og ledelse, kompetencer, økonomi og fysiske rammer.

3.2.5 *Socialtilsynslovens §§ 7-11 om det driftsorienterede tilsyn*

Socialtilsynets forpligtelser i forbindelse med det driftsorienterede tilsyn er reguleret i bestemmelserne i §§ 7-11 og omhandler bl.a. socialtilsynets adgang til at foretage uanmeldte tilsynsbesøg, adgangen til at træffe afgørelse om skærpet tilsyn, forpligtelsen til at udarbejde årsrapporter om tilbuddenes kvalitet, og underretningspligten i forhold til handlekommunerne, hvis socialtilsynet bliver opmærksom på bekymrende forhold, samt etablering af en whistleblowerordning.

3.3 **Udbudsretlige rammer for udelukkelse**

3.3.1 *Indledende udbudsretlige bemærkninger*

Det udbudsretlige udgangspunkt er ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning til udbudsloven, at indkøb af botilbud til udsatte borgere kan ske ved anvendelsen af proceduren udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse⁵. Konkurrence- og forbrugerstyrelsens begrundelse er, at der er tale om personligt visiterede ydelser, ofte med krav om en kort sagsbehandlingstid for at sikre den enkelte borger en rettidig indsats⁶.

Vi har derfor, efter aftale med kommunen, lagt til grund, at de af dette notat omhandlede aftaler, ikke er omfattet af udbudspligt efter udbudsloven, og derfor kan indgås direkte om det enkelte botilbud uden udbud, i overensstemmelse med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering.

Vi har således ikke foretaget en selvstændig udbudsretlig vurdering af dette spørgsmål.

⁵ Jf. udbudslovens § 80, stk. 5

⁶ Jf. Konkurrence- og forbrugerstyrelsens vejledning til udbudsloven, afsnit 12.3.2 Undtagelser fra light-regi-mets regler.

3.3.2 *Udbudslovens regler om udelukkelse*

Udbudslovens⁷ §§ 135-137 regulerer udelukkelse af ansøgere og tilbudsgivere fra deltagelse i udbudsprocedurer, som gennemføres efter udbudslovens afsnit II. Bestemmelserne omfatter både obligatoriske og frivillige udelukkelsesgrunde og regulerer ordregivers pligt til og mulighed for at udelukke en ansøger eller tilbudsgiver.

De obligatoriske udelukkelsesgrunde følger af §§ 135 og 136. Bestemmelsen i § 135 omhandler obligatorisk udelukkelse af ansøgere og tilbudsgivere, som er dømt eller har vedtaget bødeforlæg for handlinger begået som led i en kriminel organisation, hvidvaskning mv. Bestemmelsen i § 136 omhandler obligatorisk udelukkelse, hvis ordregiver fx kan påvise at ansøger eller tilbudsgiver har begået alvorlige forsømmelser i forbindelse med udførelsen af sit erhverv.

Bestemmelsen i § 137 indeholder en række frivillige udelukkelsesgrunde, som kan tilvælges af ordregiver. Det omhandler fx, hvis ordregiver kan påvise, at ansøger eller tilbudsgiver har tilsidesat gældende forpligtelser inden for det miljø-, social- eller arbejdsretlige område, væsentligt har misligholdt en tidligere offentlig kontrakt, og misligholdelsen har ført til den pågældende kontrakts ophævelse eller en lignende sanktion.

Det følger af udbudslovens § 138, at en ordregiver ikke kan udelukke en virksomhed, før den pågældende virksomhed har haft mulighed for at "rense sig selv" ("self-cleaning") og overfor ordregiver at dokumentere sin pålidelighed. Det kan fx være i form af en redegørelse om, at virksomheden har samarbejdet aktivt med relevante myndigheder, at virksomheden har foretaget organisatoriske ændringer el.l., med henblik på at forebygge gentagelse af de forhold, der potentielt kan føre til udelukkelse.

3.4 **De forvaltningsretlige regler og principper**

3.4.1 *De forvaltningsretlige principper på lovsniveau*

En kommune må efter legalitetsprincippet kun udføre en opgave, hvis kommunen har hjemmel til at udføre opgaven (hjemmelskravet). Derudover må kommunen ikke udføre en opgave, som en anden myndighed ved lov har fået kompetencen til at udføre, hvilket også følger af det organisatoriske specialitetsprincip.

Det følger af den uskrevne forvaltningsretlige retsgrundsætning om saglighed, at kommunen kun kan foretage dispositioner, der er saglige set i lyset af kommunens kompetencer – i denne sag kommunens kompetencer efter serviceloven. Ved foretagelse af skøn må saglige hensyn inddrages, og kommunen kan inddrage saglige hensyn, der ikke direkte fremgår af loven, fx hensyn til menneskerettigheder. Det vil således fx være relevant at inddrage hensynet til, at en borger ikke udsættes for nedværdigende behandling, jf. artikel 3 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention, eller hensynet til borgerens personlige udvikling og relationer mellem personer, hvilket er beskyttet af artikel 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I det omfang oplysninger herom kan få betydning for kommunens skøn, er det sagligt at inddrage sådanne oplysninger.

⁷ Lov nr. 116 af 3. februar 2025

Dertil kommer, at kommunen ved skøn ikke må sætte sit skøn under regel, dvs. undlade at foretage konkrete vurderinger i den enkelte sag.

Kommunens dispositioner skal være proportionale, dvs. de skal være rimelige og forholdsmæssige i forhold til det formål, som ønskes opnået. Kommunen skal også overholde lighedsgrundsætningen om, at lige tilfælde skal behandles ens.

Desuden gælder, at kommunen skal agere økonomisk forsvarligt.

3.4.2 Hjemmel til videregivelse af oplysninger

For videregivelse af personoplysninger fra kommunen til en anden myndighed (en kommune, socialtilsynet, NSK eller politiet) gælder bl.a. databeskyttelseslovens § 8, og artikel 5, stk. 1, litra a-c, artikel 6 og artikel 9 i databeskyttelsesforordningen.

Videregivelse af fortrolige oplysninger, der ikke er personoplysninger, kan ske til socialtilsynet efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2, jf. servicelovens § 148, stk. 3. Videregivelse til NSK og politiet kan ske, når det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Dertil kommer, at i det omfang kommunen er berettiget til at videregive en oplysning, skal kommunen på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for den begærende kommunes virksomhed eller for en afgørelse, som denne kommune skal træffe, jf. forvaltningslovens § 31.

4. BESKRIVELSE AF MULIGE MODELLER

4.1 Overblik

Vi har i det følgende beskrevet de tre modeller, som vi på baggrund af kommunens tilkendegivelser vedrørende formål og ønsker, finder det relevant at overveje. Modellerne er:

- Model 1: Udelukkelsesmodel efter principperne i udbudsloven
- Model 2: Etablering af observationsliste
- Model 3: Systematisering af løbende underretninger

Vores retlige vurdering af de enkelte modeller fremgår af notatets afsnit 5.

4.2 Model 1: Udelukkelsesmodel efter principperne i udbudsloven

I denne model anvender kommunen en tilgang, der ligger tæt op ad principperne i udbudslovens regler om udelukkelse, jf. udbudslovens §§ 135-137, herunder også reglerne i udbudslovens § 138 om den enkelte aktørs ret til at dokumentere sin pålidelighed ("self-cleaning").

I model 1 etablerer kommunen sin egen lokale version af Tilbudsportalen (herefter "kommuneportalen"), hvor kun botilbudsaktører, som kommunen ikke har fundet anledning til at udelukke, fremgår.

Kommunen vurderer, om det enkelte botilbud opfylder de af kommunen fastsatte betingelser for at udelukke tilbuddet, fx som følge af at botilbudsaktøren er dømt for hvidvaskning, anden økonomisk kriminalitet eller fordi kommunen kan påvise, at botilbudsaktøren har begået alvorlige forsømmelser med udøvelsen af sit erhverv.

Vurderer kommunen, at et botilbud er omfattet af en udelukkelsesgrund, vil det pågældende botilbud ikke fremgå af kommuneportalen, og kommunen vil derfor ikke visitere til det pågældende botilbud.

4.3 Model 2: Etablering af observationsliste

Kommunen etablerer en observationsliste, som indeholder de botilbud, som efter kommunens undersøgelser og tidligere erfaringer med tilbuddet vurderes at kræve yderligere sagsoplysning, inden en borger konkret visiteres til netop dette botilbud.

I denne model etablerer kommunen således en systematisk proces for – via forudgående sagsoplysning – løbende at opdatere en observationsliste med de botilbud, som fremgår af Tilbudsportalen, og hvor der er behov for at undersøge forholdene nærmere, inden kommunen foretager en visitation til det pågældende botilbud. Observationslisten kan også bruges til at iværksætte særlige tiltag i forbindelse med det personrettede tilsyn for borgere, der allerede er tilknyttet tilbuddet.

Denne forudgående sagsoplysning baseres på kriterier, der svarer til dem der følger af udbudslovens §§ 135-137, kombineret med andre relevante observationskriterier, herunder Hvidvasksekretariatets såkaldte kriterier for "røde flag". Desuden kan botilbud komme på observationslisten, hvis kommunen får andre væsentlige oplysninger om tilbuddet, der vurderes at kunne have betydning for en borgers trivsel og udvikling. Det kan fx være oplysninger fra en borger eller pårørende til borgere, der aktuelt bor på tilbuddet.

Observationslisten kan dermed anvendes som et understøttende værktøj for den enkelte sagsbehandler både i forhold til sagsoplysning ved visitation og indgåelse af eventuelle nye aftaler og i forhold til eksisterende aftaler med de pågældende botilbud, og kan fx have den konsekvens, at kommunen igangsætter særlige initiativer i forhold til opfølgning, afrapportering o.l. overfor botilbud på observationslisten.

Observationslisten indebærer ikke, at et botilbud bliver udelukket fra den kommunale forsyning, og botilbud på observationslisten vil således fortsat være synlige for den enkelte sagsbehandler i Tilbudsportalen.

4.4 Model 3: Systematisering af løbende underretninger

I denne model etablerer kommunen et system for indsamling af oplysninger med henblik på indberetninger, anmeldelser mv. til relevante myndigheder.

Relevante myndigheder er i den sammenhæng:

- Socialtilsynet, hvis forholdene vedrører driften af botilbuddet, eller andre forhold som henhører under socialtilsynets kompetence
- Hvidvasksekretariatet, hvis der er mistanke om eller indikatorer for forhold omfattet af hvidvasklovgivningen
- Politiet, hvis der er mistanke om kriminelle forhold i øvrigt

Modellen understøtter det myndighedssamarbejde, som reglerne på området tilsiger, og kommunen bidrager aktivt og systematisk til, at relevante tilsyns- og kontrolmyndigheder får kendskab til potentielle problematiske forhold. Desuden kan modellen bidrage til at give den enkelte sagsbehandler et systematiseret overblik over tidligere underretninger, som kommunen har foretaget i henhold til model 3.

5. KAN KOMMUNEN LOVLIGT TAGE MODEL 1, 2 OG 3 I BRUG?

5.1 Model 1: Udelukkelsesmodel efter principperne i udbudsloven

Vi lægger til grund, at udelukkelsesmodellen vil medføre, at kommunen ikke visiterer borgere til de udelukkede botilbud.

Reglerne i socialtilsynslovens §§ 4-5 indebærer, at det er socialtilsynet, der har kompetence til at godkende et botilbud, hvorved botilbuddet vil fremgå af Tilbudsportalen og kan indgå i den kommunale forsyning. Det er også socialtilsynet, der har kompetence til at trække en godkendelse tilbage, hvis et botilbud ikke længere skal kunne indgå i den kommunale forsyning. Disse dispositioner udgør afgørelser i forvaltningsretlig forstand. Det fremgår, at hensynet bag reglerne er at samle kompetencen i socialtilsynene. Det skal bl.a. sikre ensartethed på tværs af landet, undgå usikkerhed om kravene til at have en godkendelse hos botilbuddene samt samle specialistkompetencer inden for blandt andet økonomi, jura, socialfaglige metoder og målgruppespecifik viden hos socialtilsynene.

Ved siden af reglerne i socialtilsynsloven gælder de almindelige forvaltningsretlige principper. *Hjemmelskravet* indebærer, at en kommune alene må udføre de opgaver, som der er hjemmel til at varetage. Dertil kommer, det *organisatoriske specialitetsprincip*, hvorefter en myndighed er begrænset til at varetage den retlige kompetence, som de er tillagt, og ikke må varetage andre myndigheders opgaver.

Selvom det virker stødende at bruge kommunale midler på et botilbud, hvor der er viden eller mistanke om hvidvask, og det derfor ud fra et politisk synspunkt kan være ønskeligt, at sådanne botilbud udelukkes fra visitation, er det vores vurdering, at udelukkelsesmodellen ikke har hjemmel; Udelukkelsesmodellen indebærer de facto en afgørelse fra kommunens side om, i hvert fald for en periode, at tilbagekalde godkendelsen af et botilbud fra at indgå i den kommunale forsyning. Kompetencen til at træffe afgørelse om at tilbagekalde en godkendelse af et botilbud er imidlertid tillagt socialtilsynet, og kommunen har derfor ikke hjemmel til at etablere modellen, da den vil stride imod det organisatoriske specialitetsprincip.

Vi har ved vurderingen navnlig lagt vægt på følgende forhold:

- Det har været lovgivers hensigt, at der kun skal foretages én faglig vurdering af botilbuddene, og at socialtilsynet skal varetage opgaven med at vurdere, hvilke botilbud der kan indgå i den kommunale forsyning, for at sikre ensartethed, særlige kompetencer og undgå usikkerhed for botilbuddene.
- Udelukkelsesmodellen tager ikke højde for den metode og proces, som reglerne for at tilbagekalde en godkendelse stiller krav om, at socialtilsynet skal følge for at overholde bl.a. proportionalitetsprincippet.
- En udelukkelsesmodel kan i praksis ikke udmøntes i overensstemmelse med reglerne om forbud mod skøn under regel, da det er et krav, at kommunen altid foretager et konkret skøn over, hvilket botilbud der er bedst egnet til at opfylde borgerens behov ud fra hensynet til borgerens konkrete behov, og da botilbud, der er udelukket, afskæres fra at indgå i denne vurdering.

Da vi har vurderet, at model 1 ikke kan udføres inden for rammerne af gældende ret, har vi ikke medtaget denne model i besvarelsen af vurderingerne nedenfor i afsnit 6-10.

5.2 Model 2: Etablering af observationsliste

Hvis kommunen etablerer en "observationsliste", sikres det, at kommunen er særligt opmærksom på de botilbud, der fremgår af denne liste, herunder ved visitation, aftaleindgåelse og tiltag over for borgerne på tilbuddet.

Reglerne i servicelovens §§ 107-108 og § 14 sammenholdt med socialtilsynslovens §§ 4-5, indebærer, at det – når socialtilsynet har godkendt et botilbud, og det er på Tilbudsportalen – er kommunens ansvar at træffe afgørelse om, hvilket botilbud en borger skal visiteres til, og dette skal vurderes ud fra borgerens konkrete behov. Det er ligeledes kommunen, der har det personrettede tilsyn efter servicelovens § 148.

Ved kommunens visitering, skal de forvaltningsretlige regler og principper overholdes. Sagsoplysningsprincippet indebærer bl.a. at kommunen skal indhente de oplysninger, der er relevante for at belyse de *saglige hensyn*, som kommunen må tillægge vægt efter (primært) serviceloven ved visitation og de personrettede tilsyn. Reglerne for kommunens skønsudøvelse indebærer dog samtidig, at kommunen kan være forpligtet til at inddrage (andre) saglige hensyn, der ikke fremgår direkte af serviceloven, fx hensyn til menneskerettigheder.

Det er vores vurdering, at kommunen lovligt vil kunne anvende og etablere en "observationsliste". Det er dog en forudsætning, at kommunen ikke reelt anvender observationslisten som en "udelukkelsesliste", og at kommunen i forbindelse med visitationen i hver enkelt sag sagsoplyser i tilstrækkeligt omfang. Dette for at sikre den fornødne bevissikkerhed som påkrævet efter sagsoplysningsprincippet, samt i øvrigt overholde forvaltningsretlige grundsætning.

Vi har ved vores vurdering navnlig lagt vægt på:

- At kommunen inden visitation skal vurdere, om et botilbud konkret er egnet til en borger, og at en observationsliste kan understøtte, at tidligere erfaringer og oplysninger danner grundlag for en fornyet og tilstrækkelig sagsoplysning.
- At kommunen er forpligtet til at sagsoplyse relevante forhold i relation til det personrettede tilsyn.
- At kommunen skal inddrage saglige hensyn ved visitation og øvrige foranstaltninger, og at økonomiske og kriminelle forhold i hvert er saglige at inddrage i det omfang, hvor økonomiske eller kriminelle forhold får betydning for, om botilbudet er egnet til at varetage en borgers behov. Det kan fx være, hvis økonomiske forhold medfører, at der er stor personaleudskiftning, eller der ikke råd til at ansætte tilstrækkeligt kvalificeret personale, og at borgeren har behov for stabilitet eller særlige kvalifikationer hos personalet for at kunne trives.
- Modellen understøtter princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning ved, at kommunen ikke visiterer borgere til botilbud, der som følge af økonomiske eller kriminelle forhold ikke kan varetage borgerens behov.
- At kommunen med denne model ikke de facto træffer en afgørelse, som socialtilsynet har kompetence til at træffe.

Hvis kommunen går videre med model 2, *anbefales det*, at der udarbejdes interne processer og instrukser til sagsbehandlere, der understøtter, at observationslisten ikke reelt bliver en "udelukkelsesliste". Instruktioner og processer skal sikre, at sagsoplysningsprincippet, kravene til bevissikkerhed og saglighedsprincippet overholdes, og at reglerne for kommunens skønsudøvelse iagttages.

5.3 Model 3: Systematisering af løbende underretninger

Som en selvstændig model, eller i kombination med model 2 (observationslisten) kan kommunen overveje at etablere en model for at systematisere løbende underretninger til socialtilsynet og evt. Hvidvasksekretariatet eller politiet i relevant omfang. En sådan model skal understøtte, at de kompetente myndigheder får relevante oplysninger, som de kan bruge i deres videre udførelse af deres respektive myndighedsopgaver i forhold til de konkrete botilbud. Videregivelsen kan både vedrøre oplysninger om fysiske og juridiske personer.

Udveksling af oplysninger mellem myndigheder er reguleret i databeskyttelsesretten og forvaltningslovens kapitel 8, hvor navnlig § 28 er relevant.

For videregivelse af personoplysninger fra kommunen til en anden myndighed (socialtilsynet, Hvidvasksekretariatet eller politiet) gælder bl.a. databeskyttelseslovens § 8, og artikel 5, stk. 1, litra a-c, artikel 6 og artikel 9 i databeskyttelsesforordningen.

Videregivelse af fortrolige oplysninger, der ikke er personoplysninger, kan ske til socialtilsynet efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2, jf. servicelovens § 148, stk. 3. Videregivelse til Hvidvasksekretariatet og politiet kan ske, når det må antages, at oplysningen vil

være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Model 3 kan lovligt etableres. Der er således et retligt grundlag til at udveksle personoplysningerne i model 3. Det er i overensstemmelse med databeskyttelseslovens § 8, stk. 1, artikel 5, stk. 1, litra a-c, og artikel 6, stk. 1, litra c og e, samt artikel 9, stk. 2, litra f, at videregive oplysningerne om fysiske personer.

Det er lovligt at videregive fortrolige oplysningerne om juridiske personer til socialtilsynet efter forvaltningslovens § 28, stk. 2 nr. 2, jf. servicelovens §148. Det må desuden antages at have væsentlig betydning for myndighedernes opgavevaretagelse (NSK og politiets efterforskning og forebyggelse) at få oplysningerne fra kommunen, og derfor kan fortrolige oplysninger om juridiske personer også videregives.

Modellen kan med fordel kombineres med model 2.

6. KAN KOMMUNEN FRIHOLDE OFFENTLIGE BOTILBUD FRA OBSERVATIONSLISTE?

Hvis model 2 med en observationsliste indføres, skal kommunens administration af listen være i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper om saglighed, forbud mod skøn under regel, proportionalitet og lighedsgrundsætningen.

Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt model 2 kan tilrettelægges sådan, at den alene omfatter private botilbud (selvejende institutioner mv.), eller om model 2 også skal omfatte botilbud, der drives af andre kommuner eller af regioner ("offentlige botilbud").

Det vil generelt ikke være sagligt at begrænse observationslisten til at kunne omfatte private botilbud, da det ikke er sagligt at differentiere alene ud fra kriteriet ejerform.

Socialtilsynets tilsyn gælder iht. socialtilsynslovens § 4 for både offentlige og private botilbud.

De offentlige botilbud er underlagt en række yderligere interne lovmæssige kontrol- og styringsmekanismer som en del af den offentlige forvaltning, herunder forpligtelserne i forvaltningsloven, samt kommunernes og regionernes driftsorienterede tilsyn.

Ovenstående taler for, at der kan være færre forhold, der medfører, at et offentligt botilbud rent faktisk kommer på observationslisten.

Hvis kommunen konkret vurderer, at der er oplysninger omkring et offentligt botilbud, som falder ind under et eller flere af de kriterier, som ville medføre, at et privat botilbud kom på observationslisten, skal det offentlige botilbud behandles som de øvrige private botilbud, og dermed skal botilbuddet på listen.

7. HVILKE KRAV BØR KOMMUNEN INDDRAGE I AFTALERNE FOR AT UNDERSTØTTE MODELLEN?

Kommunen har en standardkontrakt, som anvendes ved indgåelse af aftaler om botilbud.

Denne standardkontrakt indeholder bestemmelser om botilbudsleverandørens forpligtelse til at udarbejde individuelle aktivitetsplaner, opsigelsesadgang, betaling, indhentelse af straffeattester for medarbejdere mv., og forsikringsforhold.

Kommunen ønsker en vurdering af, om der i denne standardkontrakt kan indarbejdes yderligere krav og forpligtelser for botilbudsaktørerne, som kan understøtte den af kommunen valgte model (model 1-3, jf. afsnit 4.1 – 4.3).

Afhængigt af hvilken model (eller hvilke modeller), kommunen vælger at implementere, skal kommunen overveje, om modellen medfører behov for at kunne indhente specifikke oplysninger, data eller aktivitetsplaner fra botilbudsaktøren, som ligger ud over det, der allerede følger af standardkontrakten og reglerne i serviceloven. Hvis det er tilfældet, bør standardkontrakten ændres i overensstemmelse hermed.

Kommunen kan fx indarbejde mere udførlige krav til botilbudsaktørernes dokumentation og redegørelser for den konkrete borgerrettede indsats, og efter behov frister herfor. Dermed kan standardkontrakten fungere som et værktøj til at give kommunen et bedre grundlag for at vurdere, om der er forhold ved det pågældende botilbud, fx utilstrækkelige faglige kompetencer hos botilbudsaktørens medarbejdere, som kan give anledning til tvivl om varetagelsen af borgerens tarv, og potentielt også give kommunen et grundlag for hurtigere at skride ind i situationer, hvor der er grundlag for at tro, at botilbuddet ikke vil kunne varetage borgerens behov på en betryggende måde.

8. UDVISITERING OG OPHÆVELSE AF KONTRAKTER MED BOTILBUDSLEVERANDØRER

Kommunen ønsker en vurdering af, om det via kontraktlige bestemmelser er muligt at styrke kommunens adgang til at udvisitere en borger eller at ophæve kontrakten med et botilbud, hvis kommunen fx bliver bekendt med, at botilbuddet anvendes til hvidvask.

Ophævelsesadgangen ligger ud over kommunens almindelige opsigelsesadgang på løbende måned plus en måned, der følger af standardkontrakten. Ophævelse kan ifølge standardkontrakten komme på tale, hvis botilbudsleverandøren væsentligt misligholder en allerede indgået aftale med kommunen.

Reglerne om *udvisitering* af borgere er forskellige alt efter, om der er tale om et midlertidigt botilbud efter servicelovens § 107 eller et længerevarende botilbud efter servicelovens § 108.

Udvisitering fra midlertidige botilbud kan ske, hvis det midlertidige behov for botilbud må anses for opfyldt, eller hvis behovet ændrer sig fra et behov for et midlertidigt botilbud til et længerevarende botilbud (eller til en anden social boform).

Som udgangspunkt kan en borger kun udvisiteres fra et længerevarende botilbud efter servicelovens § 108, hvis tilbuddet nedlægges, eller hvis botilbuddet selv opsiger aftalen.⁸

⁸ Se [Ankestyrelsens principmeddelelse 47-22 om botilbud - opsigelse - serviceloven](#).

Det gælder dog ikke, hvis borgeren (eller borgerens værge) konkret samtykker til udvisiteringen (og revisiteringen til et andet botilbud).

Kun i helt særlige situationer kan en borger flyttes uden samtykke i henhold til servicelovens § 129, for eksempel hvis flytningen skønnes at være absolut nødvendig for, at borgeren kan modtage den nødvendige støtte, og denne støtte ikke kan ydes i det nuværende botilbud.

Kommunen kan ikke i aftalen med botilbudsleverandøren aftale en videre adgang til at udvisitere borgere fra botilbud uden borgerens samtykke, end den der følger af serviceloven, fordi servicelovens regler på dette punkt må anses for udtømmende.

Kommunens *ophævelsesadgang* er reguleret i standardkontraktens pkt. 17.3. Kommunen kan ophæve kontrakten, hvis der foreligger væsentlig misligholdelse, herunder bl.a. gentagen og væsentlig misligholdelse af de forpligtelser, som følger af kontrakten – og manglende undladelse af at rette op på konstaterede mangler.

I praksis forudsætter ophævelse af en botilbudskontrakt, at kommunen inden for rammerne i serviceloven kan visitere den borger, som kontrakten vedrører, til et andet egnet botilbud. Indtil det sker, fortsætter aftaleforholdet, herunder kommunens betalingspligt og botilbudsleverandørens forpligtelser til at opfylde aftalen.

I den situation, hvor en botilbudskontrakt ophæves, skal kommunen tage stilling til, hvilke konsekvenser ophævelsen skal have for botilbudsaktørens mulighed for fremadrettet at indgå aftaler med kommunen.

Hvis kommunen vælger model 2, indebærer det, at den pågældende botilbudsaktør kan sættes på kommunens observationsliste, eventuelt i kombination med en indberetning til socialtilsynet efter model 3.

9. ER KOMMUNEN FORPLIGTET TIL AT FLYTTE EN BORGER, HVIS BORGEREN ØNSKER DET?

Kommunen ønsker en vurdering af, om kommunen er forpligtet til at finde et nyt botilbud til en borger, som selv ønsker at blive flyttet til et andet botilbud, fx som følge af negativ omtale i pressen af det eksisterende botilbud.

Hvis en borger ønsker at blive flyttet til et nyt botilbud, fordi vedkommende ikke er tilfreds med det eksisterende, reguleres dette spørgsmål primært af reglerne om frit valg af botilbud i servicelovens § 108.

Borgere, som er berettigede til længerevarende botilbud efter servicelovens § 108, har i medfør af servicelovens § 108, stk. 2, ret til at vælge et andet tilsvarende botilbud i en anden kommune, hvis de opfylder betingelserne for optagelse i både fraflytningskommunen og tilflytningskommunen. Vi lægger til grund, at retten til frit valg også gælder inden for samme kommune, hvis borgeren ønsker at skifte til et andet botilbud, der er egnet til at opfylde vedkommendes behov.

Betingelsen for, at borgeren kan udøve det frie valg, er, at der kan findes et andet egnet botilbud, der opfylder borgerens behov, og at udgiften til det nye ønskede botilbud ikke overstiger udgiften til det eksisterende botilbud med mere end 10%, med mindre særlige hensyn taler for det – fx hensyn til nærhed af familie og netværk. Desuden skal det ønskede botilbud være registreret på Tilbudsportalen og være godkendt som egnet til den målgruppe, som borgeren tilhører.

Kommunen skal altid foretage en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp og støtte, og kan altså også inddrage økonomiske hensyn i et vist omfang.

Hvis en borger ønsker at blive flyttet fra et eksisterende botilbud, og kommunen vurderer, at der findes et andet egnet botilbud, jf. ovenstående, er kommunen således forpligtet til at lade borgeren udøve sin ret til frit valg.

Kun i den helt ekstraordinære situation, hvor kommunen vurderer, at der ikke findes andre egnede botilbud, kan kommunen afvise at foretage en flytning.

Kommunens beslutning om at fastholde det eksisterende botilbud vil udgøre en forvaltningsretlig afgørelse, som skal begrundes, og som den pågældende borger vil kunne påklage.

Vurderer kommunen, at der ikke foreligger andre egnede botilbud, selvom borgeren er utryg ved det eksisterende, bør kommunen efter vores vurdering være særligt opmærksom på at afdække og håndtere borgerens bekymring, fx med fokus på tryghedsskabende tiltag i forhold til den fremadrettede indsats på det pågældende botilbud og en tættere opfølgning i forhold til borgeren i en given periode.

10. I HVILKET OMFANG KAN KOMMUNEN DELE OPLYSNINGER FRA OBSERVATIONSLISTEN MED ANDRE KOMMUNER?

Kommunen overvejer, om oplysninger om i) at et botilbud er på observationslisten og ii) begrundelsen for at botilbuddet er på observationslisten kan deles med andre kommuner. Oplysninger om, at et botilbud er på observationslisten, kan være en fortrolig oplysning om en juridisk person. Oplysninger om, *hvorfor* botilbuddet er på observationslisten, kan også være en fortrolig oplysning om en juridisk person. Der kan ligeledes være almindelige og fortrolige personoplysninger, fx oplysninger om (mulige) strafbare forhold begået af en ansat. Det har formodningen imod sig, at der er følsomme oplysninger omfattet af artikel 9 i databeskyttelsesforordningen såsom race, etnicitet, religion eller helbred.

Reglerne for at videregive personoplysninger (dvs. ikke oplysninger om juridiske personer) mellem kommunen og andre kommuner findes navnlig i databeskyttelseslovens § 8, og artikel 5, stk. 1, litra a-c, artikel 6 og artikel 9 i databeskyttelsesforordningen. Reglen for at videregive fortrolige oplysninger om juridiske personer (dvs. oplysninger, der ikke er personoplysninger) findes i denne situation i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Ved siden af reglerne i forvaltningsloven, databeskyttelsesloven og databeskyttelsesforordningen, gælder forvaltningsretlige grundsætninger, hvor navnlig reglerne om saglighed og proportionalitet er relevante.

Ovenstående regler i forvaltningsloven og ulovskrevne principper indebærer sammenfattende, at en kommune kun må videregive oplysninger til en anden kommune, hvis den kommune, der modtager oplysningerne, har en saglig og lovlig grund til at behandle dem som led sine myndighedsopgaver.

Kommunen må i konkrete sager på baggrund af en konkret vurdering gerne videregive oplysninger om, at et botilbud er på kommunens observationsliste og i relevant omfang, hvorfor botilbuddet er på listen, når det er af væsentlig betydning for, at den modtagende myndighed kan udføre sin opgave. Den kommune, der afgiver oplysningerne, skal foretage en konkret vurdering af, hvilke oplysninger om botilbuddet det er nødvendigt og relevant at videregive til den anden kommune set i lyset af den opgave, den modtagende kommune skal bruge oplysningerne til. Kommunen skal i forbindelse med denne konkrete vurdering overveje følgende:

- Om den modtagende kommune har anmodet om oplysningerne i overensstemmelse med forvaltningslovens § 31, da der i den forbindelse må være en formodning for, at oplysningerne har betydning for den modtagende kommunes sagsbehandling.
- Hvis kommunen ønsker at videregive oplysninger om strafbare forhold om en fysisk person, skal kommunen konkret vurdere, om videregivelsen sker for at varetage offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelse af oplysningerne, jf. § 8, stk. 2, nr. 2, i databeskyttelsesloven.
- Hvis kommunen af egen drift ønsker at dele oplysningerne, har det betydning om den modtagende kommune antageligt har en saglig og lovlig grund til at behandle personoplysningerne. Dette vil fx ikke være tilfældet, hvis den modtagende kommune ikke har borgere på botilbuddet, da oplysningerne i så fald ikke er relevante i forbindelse med den modtagende kommunes personrettet tilsyn.
- Kun at videregive oplysninger, der er relevante for, at den modtagende kommune kan udføre sin opgave, fx personrettet tilsyn.

Hellerup, 16. februar 2026
HortenDahl

Emilie Loiborg

Sidsel Marcussen