

Notat om etableringsretten på området for forsorgshjem og krisecentre

September 2022

Spørgsmål

Ekspertudvalget har ved mødet d. 29. august stillet et spørgsmål om reglerne for etableringsretten på området for forsorgshjem og krisecentre. Sekretariatet har udarbejdet et svar på spørgsmålet.

Svar

På området for forsorgshjem og krisecentre, som for andre typer af tilbud efter serviceloven i Danmark, gælder *fri etableringsret*, som følge af EU-retten, hvilket betyder, at selvstændige, erhvervsdrivende eller andre juridiske personer, som driver erhvervsvirksomhed i én medlemsstat, også har mulighed for optage og udøve erhvervsvirksomhed i en anden medlemsstat. Dertil gælder fri ret til udveksling af tjenesteydelser, som medfører, at selvstændige, erhvervsdrivende eller andre juridiske personer, som driver erhvervsvirksomhed i én medlemsstat kan tilbyde deres tjenester i en anden medlemsstat samtidig med at de forbliver i deres oprindelsesland. Begge følger af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Et tilbud skal være oprettet efter serviceloven, og dertil skal tilbud efter serviceloven, der er omfattet af § 4 i socialtilsynsloven, godkendes af socialtilsynet. Det indebærer bl.a., at enkeltmandsvirksomheder ikke kan oprette og drive sociale tilbud i Danmark, jf. socialtilsynslovens § 12 a. Det indebærer også, at tilbuddet skal have den fornødne kvalitet inden for de temaer, som fremgår af socialtilsynslovens § 6, stk. 2. Temaerne omfatter bl.a., at socialtilsynet vurderer, om tilbuddets medarbejdere har de faglige, relationelle og personlige kompetencer, der er nødvendige i forhold til tilbuddets målgruppe og borgernes aktuelle behov. Socialtilsynet vurderer bl.a. også tilbuddets fysiske rammer, så det sikres, at tilbuddets omgivelser, indretning, faciliteter og stand understøtter borgerens behov.

Kvindekrisecentre såvel som herberger er underlagt krav om godkendelse og tilsyn af socialtilsynet, og efter godkendelse finansieres tilbuddene ved betaling af en beregnet takst, som borgerens handlekommune skal betale ved ophold på tilbuddet.

Herbergerne og kvindekrisecentrene er i tillæg hertil omfattet af det såkaldte *selvmøderprincip*, som indebærer en ret for borgeren til at få ophold og modtage hjælp uden forudgående kommunal visitation. Selvmøderprincippet understøtter, at boformerne har en akut karakter og er afgørende for, at kvinder udsat for vold eller personer med brug for overnatning og kan få akut hjælp uden at skulle afvente en afgørelse fra kommunen. Det er således lederen af tilbuddet, der træffer afgørelse om optagelse og udskrivning. Kommunen kan således ikke stille krav til eller betingelser for lederens afgørelse om optagelse eller udskrivning så længe denne holder sig inden for loven og borgeren er i målgruppen for selve opholdet. Vurderingen

af, om en borger falder inden for målgruppen for et kvindekrisecenter eller et herberg, foretages af lederen på baggrund af borgerens samlede sociale situation.

De to elementer skaber i samspil udfordringer i mødet med kommunens myndighedsansvar for borgeren. Kommunen har det endelige ansvar for borgeren, herunder for at iværksætte de rette indsatser, og samtidig finansieringsansvaret, men kommunen har ikke indflydelse på kapaciteten af, optagelsen i eller udskrivning fra boformerne. Det kan medføre uklarhed om, hvem der har ansvaret for borgeren på hvilket tidspunkt, ligesom det kan være svært for kommunen at have et indblik i, hvad borgeren får af indsatser som led i opholdet og dermed borgerens eventuelle behov for andre indsatser under opholdet. Endeligt er det svært for kommunen at styre kapaciteten, idet der ikke er et loft over eller begrænsning på, hvor mange kvindekrisecentre eller herberger, der kan oprettes.

Den nyeste hjemløsetælling fra september 2022 viser, at selvom det samlede antal hjemløse er faldet med 10 pct. fra 2019 til 2022, er antallet af hjemløse på herberger steget med 19 pct. i samme periode. Ifølge hjemløsetællingen var der 2.736 personer, som boede på forsorgshjem eller herberg i optællingsugen (uge 6), hvormed de udgjorde 47 pct. af alle hjemløse i 2022.

Det er på baggrund af data fra Danmarks Statistik muligt at opgøre antallet af personer, der tager ophold på en boform efter § 110 i løbet af et helt år. Der var ca. 6.400 personer, som tog ophold på en boform i 2020, som er det seneste år med data.

Der var op mod 2.300 kvinder, som tog ophold på et kvindekrisecenter i 2020. Der ses umiddelbart en stigning i antallet af kvinder med ophold på et kvindekrisecenter i perioden 2018-2020, på omkring 200 kvinder. Stigningen kan dog være overvurderet, da kvindekrisecenterstatistikken ikke indeholder oplysninger om ophold, der er påbegyndt før 1. januar 2017.

Nyere relevante mitigerende initiativer

For at imødegå udfordringen med det svært styrbare område for kvindekrisecentre og herberger, er der truffet en række politiske beslutninger, som søger at mitigere konsekvenserne af de kombinerede effekter af selvmøderprincippet og den frie etableringsret:

- Styrket socialtilsyn: Regeringen, Venstre, SF, Radikale Venstre, Konservative, Enhedslisten og Alternativet har i april 2021 indgået *Aftale om styrkelse af socialtilsynet og styrkelse af det økonomiske tilsyn med sociale tilbud*. Aftalen styrker socialtilsynet generelt og giver tilsynet flere muligheder for at gribe ind, når kvaliteten ikke er i orden. Samarbejdet mellem forskellige tilsynsmyndigheder styrkes, lige som aftalen styrker ensartetheden på tværs af de fem socialtilsyn via bl.a. en øget national styring af socialtilsynenes praksis. Det økonomiske tilsyn bliver styrket markant. Socialtilsynet får mulighed for at sætte et tilbud under skærpet tilsyn, hvis tilbuddets regnskab afviger væsentligt fra budgettet, og kravene til revisor skærpes betragteligt. Alle tilbud skal fremover offentliggøre flere regnskabsnøgletal, bl.a. om hvor meget af tilbuddets overskud, der er udbetalt som udbytte.

På den måde kan kommunerne også se, om deres penge går til indsatsen i tilbuddene, eller om de i stedet udbetales som udbytte, når de skal vælge et tilbud. Desuden får socialtilsynet bedre indsigt i virksomhedernes pengestrømme og kan opdage, hvis der internt i koncerner kanaliseres midler væk fra borgerne. Aftalen stiller også skrappe krav til måden tilbuddene organiseres på. Det bliver fremover ikke længere muligt at drive et socialt tilbud som en personligt ejet virksomhed, da socialtilsynet ikke kan føre et effektivt tilsyn med økonomien i disse typer tilbud. Samtidig skal et flertal af bestyrelsens medlemmer fremover være uafhængige af lederen af tilbuddet, og personer, der har været en del af bestyrelsen eller ledelsen af et tilbud, som er blevet lukket af socialtilsynet, får fem års karantæne.

- Omlægning af hjemløseindsatsen:** Regeringen, Dansk Folkeparti, SF, Enhedslisten og Kristendemokraterne har i november 2021 indgået en aftale om en omlægning af hjemløseindsatsen. Aftalen om omlægningen af hjemløseindsatsen indeholder bl.a. tilvejebringelsen af 4.050 nye billige boliger med en husleje på 3.500 kr. om måneden. I sammenhæng med den fri etableringsret og selvmøderprincippet er det mest relevante, at aftalen ændrer på refusionsordningen for herberger, jf. den politiske aftale. Omlægningen af hjemløseindsatsen udmøntes ved et lovforslag, der – hvis vedtaget - forventes at træde i kraft 1. juli 2023. Følgende beskrivelse skal derfor læses med forbehold for endelig vedtagelse af lovforslaget: Med aftalen laves en omlægning af refusionsordningen, så det fremover bedre kan betale sig for kommunerne at få hjemløse i egen bolig. Som det er nu, får kommunerne refunderet halvdelen af udgifterne til herbergspladser. Fremover får kommunerne kun refusion for de første 90 dage af en borgers ophold på et herberg. Den nye refusionsordning indføres i årene 2023-2025, hvor kommunerne modtager refusion for de første 120 dage. Fremover vil kommunerne i stedet for refusion på herbergsophold få refusion for udgifter til bostøtte efter Housing First-tilgangen. Samtidig bliver det et krav, at kommunerne skal udarbejde en handleplan i samarbejde med den enkelte, så det sikres, at en bolig med den rette støtte er til rådighed, når den hjemløse ønskes udskrevet fra et herberg. Dermed forventes det, at implementeringen af aftalen vil medføre færre lange ophold på herberger.
- Kapacitetsanalyse på herbergsområdet:** På baggrund af udviklingen er der i regi af aftalen om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundhed- og arbejdsmarkedsområdet for 2022-2025 iværksat en analyse, der undersøger udviklingen på herbergområdet holdt op imod målgruppens behov. Analysen skal se på udviklingen i opholdstider, pladser, tilbudstyper, ejerform (herunder omfanget af tilbud, som udtager profit) samt udgifter og kapacitet på området. Analysen skal også se på, om den nødvendige geografiske spredning af tilbud er til stede på herbergsområdet, og om det samlede antal og typer omfatter tilbud med de faglige kompetencer, der svarer til målgruppens behov. Analysen skal supplerende belyse, hvilke behov i målgruppen der bør imødekommes af andre typer indsatser, eksempelvis af botilbud til midlertidig og længerevarende ophold. Det er aftalt, at den politiske kreds bag omlægningen af hjemløseindsatsen drøfter resultaterne af analysen primo 2023.