

Hanne Søndergård Pedersen, Hans Knudsen og Morten Eriksen

Hvad vil lovforslaget om socialtilsyn betyde for kommunernes styring?



Publikationen "Hvad vil lovforslaget om socialtilsyn betyde for kommunernes styring?" kan downloades fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-92258-97-7

10002-18

Marts 2013

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

VAKKS står for **V**urdering af **A**dmistrative **K**onsekvenser for **K**ommunerne ved ny **S**tatslig regulering.

Rapporten er udarbejdet for Økonomi- og Indenrigsministeriet og Social- og Integrationsministeriet af projektleder Hanne Søndergård Pedersen og projektdeltagere Morten Eriksen og Hans Knudsen.

KORA takker følgende for velvilligt at have stillet sig til rådighed for undersøgelsen:

- Socialministeriet
- KL
- Frederiksberg Kommune
- Holbæk Kommune
- Mariagerfjord Kommune
- Hjørring Kommune
- Silkeborg Kommune
- Faaborg-Midtfyn Kommune
- Vejle Kommune
- Gribskov Kommune

KORA, 15.03.2013
Hanne Søndergård Pedersen

Indhold

Forord	3
1 Sammenfatning	5
2 Indledning	7
3 Lovforslagets indhold.....	8
3.1 Præsentation af lovforslaget	8
3.2 Hvilke dele af loven er med i VAKKS-undersøgelsen?	10
4 Konkret undersøgelsesdesign	11
4.1 Udvælgelse af kommuner	11
4.2 Afvikling af kommuneinterviews	11
4.3 Særlige problemstillinger ved denne undersøgelse.....	11
5 Forventede styringsmæssige konsekvenser	13
5.1 De styringsmæssige konsekvenser for socialtilsynene	13
5.2 De styringsmæssige konsekvenser for køberkommunerne	15
6 Forslag til regelforenklning og hensigtsmæssig implementering	19
6.1 Regelforenklingsforslag	19
6.2 Forslag til hensigtsmæssig implementering.....	19
7 Referencer	21
8 Bilagsoversigt.....	22
8.1 Bilag 1 – Kort om VAKKS-metoden	22
8.2 Bilag 2 – Interviewguide og konsekvensoversigt	26

1 Sammenfatning

Formålet med denne VAKKS-undersøgelse er at undersøge, hvilke **styringsmæssige konsekvenser** kommunerne kan forvente ved at implementere lovforslag om socialtilsyn. Undersøgelsen beskriver endvidere forslag til regelforenklinger og hensigtsmæssig implementering.

Konsekvenser for den kommunale styring

De styringsmæssige konsekvenser er vurderet for henholdsvis tilsynskommunerne – kommunerne der udfører socialtilsyn og køberkommunerne – kommuner der skal købe socialtilsyn. Konsekvenserne er delt op i **politisk styring** (fx ændringer i selvstyre, styring af økonomi, ændrede beslutningskompetencer), **administrativ styring** (fx binding på arbejdsprocesser, dokumentationskrav) og **organisatorisk styring** (fx ændrede muligheder for organisering, fysisk placering, kompetencer, samarbejdsrelationer).

I forhold til den **politiske styring** får tilsynskommunerne med lovforslaget tilført ansvaret for godkendelse af tilbud og driftsorienterede tilsyn fra de øvrige kommuner, og socialtilsynene bliver med lovforslaget tildelt en række beføjelser på området. Socialtilsynene skal således fastlægge tilsynspraksis og herunder tilsynenes hyppighed og særlige fokusområder i tilsynene. Ligeledes får socialtilsynene kompetencen til at fastlægge tilsynstaksterne og den objektive finansiering baseret på socialtilsynets omkostninger. Tilsynskommunerne vurderer, at de får væsentlige beføjelser i forhold til køberkommunernes styringsmuligheder på området.

For køberkommunerne er lovforslaget et indgreb i det kommunale selvstyre, da deres kompetence til at godkende og føre tilsyn overføres fra deres kommunalbestyrelser til tilsynskommunernes kommunalbestyrelser. Køberkommunerne mister også kompetencen til at godkende deres egne tilbuds budgetter. Køberkommunerne vurderer, at omfanget af denne styringsmæssige konsekvens afhænger af, hvordan lovforslaget bliver implementeret. Hvis socialtilsynet med den nye kvalitetsmodel sætter standarden højere end kommunens nuværende serviceniveau, kan det få indflydelse på mulighederne for at styre pladsprisen på tilbuddene. Ligeledes kan indgrebet blive stort, hvis socialtilsynene med kvalitetsmodellen lægger op til en detailstyring af metoderne i tilbuddene. En kommune påpeger, at det er vigtigt, at socialtilsynene fastlægger et minimumsniveau for kvaliteten, så kommunerne får frihed til at vælge deres service-niveau derudover.

Tilsynskommunerne vurderer, at lovforslaget har en række proceskrav til den **administrative styring** af tilsynet, men at dette er positivt i forhold til at udføre systematiske og ensartede tilsyn. I denne sammenhæng nævner tilsynskommunerne bl.a. tilsynets kvalitetsmodel, hvor der vil blive stillet klarere krav til, hvordan socialtilsynet skal godkende og føre tilsyn med tilbuddene, og de nævner proceskrav til, hvilke data der skal indsamles i forbindelse med at godkende og føre tilsyn med tilbud.

Køberkommunerne vurderer ikke, at lovforslaget indebærer store konsekvenser for deres administrative styring.

Lovforslaget regulerer socialtilsynenes muligheder for at organisere sig, men det er ikke indtrykket, at tilsynskommunerne oplever dette som væsentlige begrænsninger i deres **organisatoriske styring**.

Flere køberkommuner påpeger, at det er uklart, hvilke tilbud der er omfattet af det nye socialtilsyn. Dermed oplever køberkommunerne det også som uklart, hvilke tilbud køberkommunerne selv skal føre tilsyn med, og hvilke faglige kompetencer køberkommunernes tilsynsførende skal have. Specielt voksen/ældreområdet nævnes som værende uklart.

Forslag til regelforenkling

Der er behov for præcisering af, hvilke tilbud der er omfattet og ikke omfattet af lovforslaget. § 4 bør præciseres. Særligt på voksen/ældreområdet er der behov for, at lovforlaget bliver mere præcist. Det kan fx uddybes, hvordan ydelser efter § 83 i serviceloven indgår i socialtilsynet, og § 4, nr. 3, punkt c, der omhandler socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85, kan med fordel også præciseres.

Socialtilsynet bør omfatte samtlige aktiviteter i koncerner

Det bør overvejes, om socialtilsynet også skal omfatte koncerners dagtilbud, skoler m.v. for i højere grad at kunne følge det økonomiske flow på tværs af koncernen.

Forslag til hensigtsmæssig implementering

Vigtigt at socialtilsynene koordinerer deres praksis

Dette for at undgå for markante forskelle i kvalitetskrav tilbuddene og i udgifter til socialtilsyn.

Fælles database over plejefamilier for både socialtilsyn og kommuner

Det vil styrke overblikket for både socialtilsyn og kommuner med en fælles database over plejefamilier, hvor det fremgår, hvad familierne er godkendte til, og om de har ledige pladser.

2 Indledning

Denne rapport sammenfatter VAKKS-undersøgelse af *forslag til lov om socialtilsyn*. VAKKS-undersøgelsen fokuserer på lovforslagets konsekvenser for kommunernes styring. Der er planer om at undersøge de administrative konsekvenser af lovforslaget i forbindelse med udarbejdelsen af den kommende bekendtgørelse på området.

Den version af lovforslaget, som har ligget til grund for VAKKS-undersøgelsen, svarer til det lovforslag, der blev sendt i høring hos interessenterne.

Opdragsgiver for VAKKS-undersøgelsen er Social- og Integrationsministeriet i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet. VAKKS-undersøgelsen er påbegyndt 23. januar 2013 og afsluttet 5. marts 2013. Interviewene med kommunerne er gennemført fra d. 5. februar 2013 til d. 14. februar 2013.

Undersøgelsen er gennemført, før lovforslaget om socialtilsyn blev fremsat i Folketinget. Dermed har undersøgelsen fået mulighed for at spille ind i det lovforberedende arbejde.

3 Lovforslagets indhold

Lovforslaget om socialtilsyn gennemgås i det følgende med fokus på forslaget styringsmæssige betydning for kommunerne. Der er fokus på de styringsmæssige konsekvenser for de fem socialtilsyn (herefter tilsynskommuner), og fokus på konsekvenserne for kommunerne, der skal benytte socialtilsynene (herefter køberkommuner).

3.1 Præsentation af lovforslaget

Baggrunden for loven er ifølge lovforslaget, at godkendelsen af og tilsyn med sociale døgntilbud ikke har haft *”det fornødne høje faglige niveau og den systematik, som er en forudsætning for, at tilsynet kan kontrollere og bidrage til at udvikle tilbuddene”*¹. Det har fx resulteret i, at nogle tilbud har modtaget borgere, som de ikke har haft kompetencen til at løfte, nogle tilbud har opkrævet for høj betaling ift. tilbuddets kvalitet, og nogle ellers gode tilbud har ikke udviklet sig².

Derfor er hensigten, at tilsynene skal styrkes. Tilsynenes kompetencer skal øges, så der fx er stærk faglig indsigt i økonomi, jura, pædagogik og sociale metoder. Tilsynene skal derfor samles i større enheder. Tilsynenes uvildighed skal også øges, så kommunerne ikke fører tilsyn med deres egne tilbud. Endelig skal kravet om godkendelse og tilsyn udvides, så alle kommunale og regionale døgntilbud får tilsyn på lige fod med de private tilbud.

Formålet med loven

Folketingets partier ønsker med aftalen, *”at der skal ske grundlæggende ændringer af godkendelsen af og tilsynet med de sociale tilbud mv. Partierne er enige om, at der skal stilles langt højere krav til den faglige kvalitet af de tilbud, som huser de mest udsatte borgere. Desuden skal der sikres en større professionalisme samt uafhængighed i tilsynet”*.³

Formålet med loven er således at sikre, at godkendelser og driftsorienteret tilsyn med sociale døgninstitutioner varetages systematisk, ensartet, og faglig kompetent.

Ansvar for socialtilsynet

Ansaret for at godkende og føre tilsyn med sociale døgntilbud og ambulante behandlingstilbud til stofmisbrugere flyttes fra de 98 kommuner til fem nye tilsynsenheder, der placeres i fem kommuner, én i hver region. Kommunalbestyrelsen i de fem tilsynskommuner får det fulde ansvar for opgaven i hver deres geografiske region. Private tilbud, der drives af koncerner eller koncernlignende konstruktioner, er omfattet af tilsynet i den region, hvor koncernen har sin hovedadresse. De fem tilsynskommuner fører indbyrdes tilsyn med hinanden, så det ikke længere er muligt for en kommune at føre tilsyn med egne tilbud, der er omfattet af loven.

Tilsynet omfatter private, kommunale og regionale tilbud. Som noget nyt omfatter tilsynet også tilbud, der har en driftsaftale eller en anden form for aftale med en kommunalbestyrelse eller et regionsråd om anvendelse af samtlige et tilbuds pladser. Plejefamilier og kommunale plejefamilier er ligeledes omfattet af socialtilsynet og skal dermed også godkendes som generelt egnet af den kommunalbestyrelse, der er ansvarlig for tilsynet.

Tilsynets opgaver

Godkendelse

Socialtilsynet godkender tilbuddene efter ansøgning. Godkendelsen foretages på baggrund af en samlet vurdering af, hvorvidt tilbuddet opfylder de faglige og økonomiske betingelser for godkendelse, som er angivet i lovens § 6.

¹ Forslag om lov om socialtilsyn

² Forslag til lov om socialtilsyn s. 8

³ Forslag til lov om socialtilsyn s. 8

I henhold til § 6 opstilles der en kvalitetsmodel for vurderingen af tilbuddenes kvalitet. Kvaliteten vurderes indenfor følgende overordnede temaer:

1. Uddannelse og beskæftigelse
2. Selvstændighed og relationer
3. Målgrupper, metoder og resultater
4. Organisation og ledelse
5. Kompetencer
6. Økonomi
7. Fysiske rammer.

Der opstilles en række kriterier inden for disse temaer, som understøttes af målbare indikatorer. Når socialtilsynet skal vurdere et tilbuds kvalitet ud fra kvalitetsmodellen, skal det ske ud fra en samlet kvalitativ vurdering. Vurderingen af, hvorvidt opfyldelsen af indikatorer skal føre til skærpet tilsyn, påbud eller evt. tilbagekaldelse af en godkendelse, afhænger af tilbuddets karakter og målgrupperne i tilbuddet.

Driftsorienteret tilsyn

Det driftsorienterede tilsyn har karakter af både kontrol med forholdene i tilbuddet og af dialog, som skal bidrage til at fastholde og udvikle kvaliteten i tilbuddet.

Socialtilsynet skal ved varetagelsen af tilsynsopgaven benytte relevante informationskilder, herunder:

1. Anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg
2. Oplysninger fra tilbuddet, herunder seneste årsrapport
3. Oplysninger om tilbuddet fra de kommuner, der har visiteret borgere til tilbuddet
4. Oplysninger fra ansatte og borgere i tilbuddet og andre relevante personer.

Socialtilsynet skal foretage en vurdering af behovet for antal tilsyn i de enkelte tilbud. Dog stilles krav om mindst ét årligt tilsyn i alle tilbud.

Socialtilsynet skal hvert år udarbejde en årsrapport om kvaliteten af tilbuddene. Årsrapporten skal bl.a. indeholde statistiske oplysninger om sagsbehandlingstider, tilsynstakster, antallet af tilsyn, herunder skærpede tilsyn, antallet af påbud i året, antallet af tilbagekaldelse af godkendelser mv.

Socialtilsynet skal oprette og gøre opmærksom på et telefonnummer og en e-post adresse, hvortil et tilbuds personale, brugere, pårørende og andre kan henvende sig anonymt om bekymrende forhold i tilbuddet.

Finansiering af socialtilsynene

Finansieringen af socialtilsynene sker i en kombination af objektiv finansiering og takstfinansiering. Den objektive finansiering – efter kommunernes andel af 0-22 årige⁴ – skal dække opgaverne i forbindelse med godkendelse og tilsyn med plejefamilier og kommunale plejefamilier.

Godkendelse og tilsyn med døgntilbud og ambulante behandlingstilbud til stofmisbrugere takstfinansieres, og taksten opkræves hos tilbuddene. Taksterne er omkostningsbaserede, og differentieres efter tilbuddenes størrelse samt tilsynets intensitet. Det betyder blandt andet, at der skal opkræves en forhøjet takst for skærpet tilsyn.

Socialtilsynene fastsætter den objektive finansiering og taksterne årligt på baggrund af socialtilsynets budget. Finansieringen drøftes årligt i forbindelse med rammeaftalerne.

Tilbuddene

Oplysningspligten

Tilbud, der søger om godkendelse, skal give socialtilsynet de faglige og økonomiske oplysninger, som tilsynet har brug for ved vurderingen af ansøgningen. Der peges i den forbindelse på informationen, som er relevante for vurderingen af tilbuddet i forhold til de opstillede kvalitets-

⁴ I det endelige lovforslag er den objektive finansiering ændret til andel 0-17 årige

indikatorer. Andre former for information til socialtilsynet kan være ansattes straffeattester, dokumentation af medarbejdernes kompetencer, bygningernes standard mv.

Der vil endvidere være krav om, at tilbuddene (gælder dog ikke plejefamilier og kommunale plejefamilier) skal udarbejde en årlig rapport, der vil bestå af økonomiske nøgletal for tilbuddet, udskiftninger i personalegruppen og andre ændringer, der har betydning for løsningen af opgaven.

Tilbuddenes økonomi

Tilbud, der søger om godkendelse af socialtilsynet, skal som grundlag for godkendelsen udarbejde et budget, der skal godkendes af socialtilsynet. Det er et krav for godkendelsen, at:

- tilbuddet er økonomisk bæredygtigt
- tilbuddets økonomi giver mulighed for den fornødne kvalitet i tilbuddet i forhold til prisen og i forhold til tilbuddets målgruppe
- der er gennemsigtighed i tilbuddets økonomi.

I forhold til det driftsorienterede tilsyn skal socialtilsynet føre tilsyn med tilbuddenes budget og have adgang til regnskaberne, så den økonomiske udvikling kan følges. Tilbuddene skal desuden oplyse en række nøgletal – fx om soliditetsgrad, lønninger, uddannelsesomkostninger mv.

For tilbud, der indgår i koncerner eller koncernlignende konstruktioner, skal der for at sikre et overblik over pengestrømmen i koncernen udarbejdes et budget for det enkelte tilbud og for den samlede koncern.

3.2 Hvilke dele af loven er med i VAKKS-undersøgelsen?

Der er foretaget følgende afgrænsninger i undersøgelsen:

- VAKKS-undersøgelsen ser udelukkende på de dele af lovgivningen, som kommunerne skal efterleve. Lovparagraffer med "kan" bestemmelser er derfor udeladt.
- VAKKS-undersøgelsen fokuserer udelukkende på de styringsmæssige konsekvenser af lovforslaget om socialtilsyn for kommunerne, da loven er formuleret meget generelt i forhold til administrative konsekvenser. Som nævnt er der planer om at se nærmere på disse, når bekendtgørelsen foreligger. Lovparagraffer, der ikke har nævneværdige styringsmæssige konsekvenser for kommunerne, er derfor ikke inddraget.
- Der er en række konsekvenser for den administrative styring på tilbudsniveau – fx krav om udarbejdelse af årsrapport. Disse konsekvenser er udeladt, da vi ikke har gennemført interview med tilbudsledere.
- Forslag til lov om socialtilsyn giver både styringsmæssige konsekvenser for kommunerne og for de private tilbud. Vi har ikke i undersøgelsen set nærmere på konsekvenserne for de private tilbud.
- I tilknytning til lovforslaget følger der en række konsekvensrettelser i anden lovgivning. Vi har ikke i undersøgelsen forholdt os til disse.

4 Konkret undersøgelsesdesign

4.1 Udvælgelse af kommuner

Lovforslaget om socialtilsyn har forskellige styringsmæssige konsekvenser for henholdsvis socialtilsynene og for køberkommunerne. I og med at tilsynskommunerne ikke skal føre tilsyn med sig selv, er de fem tilsynskommuner også køberkommuner. Køberkommunerne kan opleve styringsmæssige konsekvenser både i forhold til deres rolle som myndighed og i deres rolle som driftsherre.

Vi har i undersøgelsen udvalgt de fem tilsynskommuner, fordi de kan belyse de styringsmæssige konsekvenser for både socialtilsynet og for køberkommunerne.

De interviewede tilsynskommuner er:

- Frederiksberg
- Faaborg-Midtfyn
- Holbæk
- Hjørring
- Silkeborg.

For at styrke undersøgelsens resultater har vi desuden interviewet to "rene" køberkommuner:

- Mariagerfjord
- Vejle.

4.2 Afvikling af kommuneinterviews

KORAs indgang til kommunerne var repræsentanter med ansvar for det nuværende tilsyn og repræsentanter med ansvar for at implementere det nye tilsyn i kommunerne. Fem interviews foregik som enkeltinterviews med en ledelsesrepræsentant for tilsynet og heraf foregik ét pr. telefon. I to interviews deltog både ledelses- og medarbejderrepræsentanter.

KORA vurderer, at interviewpersonerne havde et godt overblik over de styringsmæssige konsekvenser af den nye lovgivning. De kommuner, der får ansvaret for det nye tilsyn, har siddet i arbejdsgruppe med Social- og Integrationsministeriet og KL vedrørende den nye lov og har dermed også haft muligheden for at sætte sig ind i lovstoffet i den forbindelse. Hjørring og Faaborg-Midtfyn kommune har desuden forestået tilsyn med private tilbud på vegne af flere kommuner i nærområdet, og har derigennem erfaring med opgaven i forvejen.

4.3 Særlige problemstillinger ved denne undersøgelse

Etableringen af socialtilsyn repræsenterer en ny form for kommunal organisering, da myndighedsansvaret fjernes fra de 98 kommuner og overføres til de fem kommunalbestyrelser i tilsynskommunerne. Samtidig er lovforslaget på en række områder formuleret bredt, og detaljerne afventer bekendtgørelsen. Det fremgår fx ikke endnu, hvilke kriterier tilbud skal bedømmes efter, herunder hvordan tilbuddenes økonomi vurderes. Ligeledes bliver der formentligt også lagt relativt store beføjelser ud til Socialtilsynene i forhold til at definere, hvilken kvalitet der er tilstrækkelig for at opnå en godkendelse.

Indtrykket fra interviewene er som nævnt, at de interviewede kommuner havde styr på, hvilke styringsmæssige konsekvenser lovforslaget vil have. De ovennævnte faktorer betyder imidlertid, at vurderingen af, hvor *belastende* de styringsmæssige konsekvenser vil blive i praksis, er lidt usikker.

VAKKS-undersøgelsens undersøgelsesfelt

VAKKS-undersøgelsen af lovforslaget om socialtilsyn	
...undersøger:	...undersøger ikke:
• De styringsmæssige konsekvenser for henholdsvis Socialtilsyn og køberkommuner • Regelforenklingsforslag • Forslag til hensigtsmæssig implementering	• De forventede administrative konsekvenser for kommunerne • De samlede økonomiske konsekvenser for kommunerne • Eventuelle langsigtede kvalitetsforbedringer • Mulige konsekvenser på tilstødende områder

5 Forventede styringsmæssige konsekvenser

I det følgende beskrives de styringsmæssige konsekvenser for henholdsvis tilsynskommuner og køberkommuner. Det beskrives ligeledes, i hvilket omfang kommunerne oplever, at de styringsmæssige konsekvenser er belastende eller ej. Det skal understreges, at der ikke i undersøgelsen er taget stilling til, om lovforslaget er *administrativt* belastende.

De styringsmæssige konsekvenser er opdelt i kategorier for:

- **Den politiske styring:** Fx ændringer i selvstyre, styring af økonomi, ændrede beslutningskompetencer
- **Den administrative styring:** Fx binding på arbejdsprocesser, dokumentationskrav
- **Den organisatoriske styring:** Fx ændrede muligheder for organisering, fysisk placering, kompetencer, samarbejdsrelationer

5.1 De styringsmæssige konsekvenser for socialtilsynene

Der er i lovforslaget en række bindinger på socialtilsynenes styring. Indtrykket fra interviewene er overordnet set, at tilsynskommunerne ikke opfatter, at disse bindinger er for stramme.

I tabellen nedenfor er der et overblik over de styringsmæssige konsekvenser. Tabellen uddybes efterfølgende.

	§	Konsekvens	Vurdering
Politisk styring	§ 2	Tilsynskommunerne får kompetence til at sikre tilsynets praksis, fokus mv.	Væsentlige beføjelser
	§ 2	Tilsynskommunerne får kompetencen til at beslutte socialtilsynets budget og tilsynstakster	Væsentlige beføjelser
	§ 13 stk. 2	Socialtilsynet skal følge pengestrømmene i koncerner	Vurderes som vanskeligt at løfte pga. afgrænsningen i § 4
	§ 19	Socialtilsynet kan ikke forhandle prisen på tilsyn individuelt med kommuner, da det skal være efter objektive kriterier	Vurderes ikke som for indskrænkende
Administrativ styring	§ 3	Socialtilsynene skal tilbyde bistand til at afdække, hvilke plejefamilier eller kommunale plejefamilier der er egnet til at imødekomme et konkret barn/ungs behov	Vurderes ikke som for indskrænkende
	§ 6 stk. 2	Der stilles krav til, hvordan socialtilsynene skal godkende tilbud	Vurderes ikke som for indskrænkende
	§ 7 stk. 2	Krav om, hvilke informationskilder der skal anvendes ved tilsynene	Vurderes ikke som for indskrænkende
	§ 7 stk. 3	Krav om, at alle omfattede tilbud skal besøges mindst en gang om året	Ikke nyt krav, men gælder for en bredere gruppe end tidligere
	§ 9	Krav om årsrapport, der skal drøftes med kommunerne	Vurderes ikke som for indskrænkende

	§	Konsekvens	Vurdering
	§ 10	Krav om underretning til opholdskommunerne, hvis socialtilsynet bliver opmærksom på bekymrende forhold på et tilbud	Vurderes ikke som for indskrænkende
	§ 18	Socialtilsynene skal godkende tilbuddenes indberetninger til tilbudsportalen	Vurderes ikke som for indskrænkende
Organisatorisk styring	§ 2 stk. 5	Socialtilsynene må højst etablere ét afdelingskontor, der organisatorisk skal høre under hovedkontoret	Vurderes ikke som for indskrænkende
	§ 23 ⁵	Kommunen overtager det personale fra kommuner og regioner, som udelukkende eller overvejende beskæftiger sig med opgaver, der overføres til socialtilsynene	Vurderes ikke som for indskrænkende
	§ 6 stk. 2	Krav om, at de "fornødne tilsynsfaglige kompetencer" er repræsenteret i socialtilsynet	Vurderes ikke som for indskrænkende

Konsekvenser for den politiske styring

De fem tilsynskommuner får med lovforslaget tilført ansvaret for godkendelse af tilbud og driftsorienteret tilsyn fra de øvrige kommuner og bliver med lovforslaget tildelt en række beføjelser på området. Tilsynskommunerne skal således i henhold til § 2 fastlægge tilsynspraksis – herunder tilsynenes hyppighed og særlige fokusområder for tilsynet.

Socialtilsynet får ligeledes kompetencen til at fastlægge tilsynstaksterne og den objektive finansiering baseret på socialtilsynets omkostninger. Tilsynskommunerne vurderer det ikke som et belastende indgreb, at de ikke kan forhandle priserne individuelt med kommunerne jf. § 19⁶.

Tilsynskommunerne anerkender, at Socialtilsynet får væsentlige beføjelser i forhold til køberkommunernes styringsmuligheder på området. Jf. § 19 skal tilsynstaksterne drøftes med kommunerne i forbindelse med de årlige forhandlinger om rammeaftalerne. Tilsynskommunerne forventer, at der også vil være en dialog om tilsynspraksis, og ser det som en opgave at finde en balance mellem kvaliteten af tilsynene og de udgifter, de påfører kommunerne. Tilsynskommunerne forventer desuden at koordinere serviceniveauet for antallet af tilsyn på tværs af de fem socialtilsyn. Det påpeges desuden af en kommune, at det er vanskeligt på forhånd at sige, om tilsynene bliver dyrere for kommunerne med lovforslaget end tidligere. Socialtilsynet får således mulighed for at udnytte specialerne optimalt og får med tiden stor rutine i udførelsen af opgaverne.

Et flertal af kommunerne problematiserer afgrænsningen af reguleringen ift. koncerner (§ 2, stk. 4 og § 13, stk. 2). Socialtilsynene skal føre tilsyn med koncerner og blandt andet følge pengestrømmene i koncernen. Koncernerne kan have forskellige typer tilbud udover de sociale døgntilbud: fx interne skoler og dagtilbud. Kommunerne vurderer, at det kan være vanskeligt at gennemskue det økonomiske flow, hvis ikke socialtilsynet også skal have det driftsrettede tilsyn med den samlede koncerns aktiviteter. En interviewperson mener dog, at det er tilstrækkeligt med indblik i regnskabet for den samlede koncern for at løfte opgaven.

Konsekvenser for den administrative styring

Tilsynskommunerne vurderer, at der i lovforslaget er en række proceskrav til den administrative styring af tilsynet. Der er dog enighed om, at dette er positivt i forhold til at udføre systematiske og ensartede tilsyn.

I denne sammenhæng nævner tilsynskommunerne, at der med kvalitetsmodellen med de syv temaer operationaliseret i standarder og indikatorer vil blive stillet klarere krav til, hvordan socialtilsynet skal godkende og føre tilsyn med tilbuddene jf. § 6, og der deraf også bliver tydeligere, hvilke kompetencer de tilsynsførende skal have.

⁵ I det endelige lovforslag § 27

⁶ I det endelige lovforslag § 23

Udover at socialtilsynene skal følge op på, om tilbuddene til stadighed opfylder godkendelseskriterierne, stilles der også krav til, hvilke informationskilder det skal benyttes (§ 7 stk. 2) og hyppigheden af tilsyn (§ 7 stk. 3). Disse proceskrav vurderes heller ikke til at være for indskrænkende i forhold til den administrative styring, og i forvejen udføres der jf. serviceloven minimum ét tilsyn pr. år pr. tilbud, hvilket er i overensstemmelse med lovforslagets minimumskrav. Gruppen af tilbud er dog udvidet. To ud af de syv kommunerne påpeger, at ambitionsniveauet med minimumskravet om ét årligt tilsyn er for lavt, og én kommune foreslår herunder, at det skal præciseres, at der både skal foretages et anmeldt og et uanmeldt tilsynsbesøg hvert år på alle tilbud, da man ellers kan forvente, at plejefamilier kun i begrænset omfang vil få uanmeldte tilsynsbesøg.

Lovforslaget stiller desuden krav om, at socialtilsynene skal tilbyde kommunerne bistand til at matche konkrete børn med egnede plejefamilier, men der er ikke krav om, at kommunerne skal købe ydelsen hos socialtilsynene (§ 3). Dette vurderes heller ikke som problematisk af tilsynskommunerne. En af tilsynskommunerne påpeger, at de medarbejdere, der kommer til at arbejde med godkendelse af og tilsyn med plejefamilier, vil få stor indsigt i de konkrete plejefamilier og derfor i forvejen vil have den relevante viden for at kunne yde bistand til kommunerne. Der er generelt enighed blandt de interviewede om, at en fælles database over plejefamilier vil være en god idé, der yderligere kan støtte arbejdet med matchingen. Dette beskrives nærmere i kapitel 6 om forslag til hensigtsmæssig implementering.

Jf. § 10 skal socialtilsynene underrette opholdskommunerne, hvis socialtilsynet bliver opmærksom på bekymrende forhold. Dette vurderes generelt som en fornuftig formulering, der giver plads til socialtilsynenes faglige vurdering. En enkelt kommune forslår dog, at det præciseres, hvornår der er tale om "bekymrende" forhold.

Lovforslaget stiller ligeledes krav om, at socialtilsynet skal udarbejde en årsrapport, der skal drøftes med kommunerne (§ 9). Dette vurderes heller ikke som belastende, og det understreges, at årsrapporten giver et godt grundlag for at drøfte tilsynsvirksomheden med kommunerne og samtidig kan give et nyt overblik over tilbuddenes kvalitet. Kravet om godkendelse af indberetninger til tilbudsportalen vurderes heller ikke at være styringsmæssigt problematisk.

Konsekvenser for den organisatoriske styring

Lovforslaget regulerer socialtilsynenes muligheder for at organisere sig på flere måder, men generelt er det ikke indtrykket fra interviewene, at tilsynskommunerne opfatter disse organisatoriske begrænsninger som væsentlige indgreb i deres styring.

Socialtilsynene må jf. § 2 stk. 5 højst etablere ét afdelingskontor, der organisatorisk skal høre under hovedkontoret. Tilsynskommunerne oplever generelt ikke denne binding som problematisk. Det bemærkes fra flere kommuner, at det er hensigtsmæssigt for at sikre det faglige niveau.

Socialtilsynene skal jf. § 23⁷ overtage de medarbejdere fra kommuner og regioner, som udelukkende eller overvejende beskæftiger sig med de opgaver, der overføres til socialtilsynet. Socialtilsynene skal desuden jf. bemærkningerne til § 6 sikre sig, at de har de fornødne tilsynsfaglige kompetencer. Dette giver en binding på, hvordan socialtilsynene kan sammensætte deres medarbejderstab. Disse forhold opleves dog generelt ikke som problematiske af tilsynskommunerne.

5.2 De styringsmæssige konsekvenser for køberkommunerne

Kommunerne i dette afsnit indbefatter de fem tilsynskommuner, som skal købe tilsyn hos en anden tilsynskommune, og de to kommuner, som ikke selv har tilsyn, men skal købe det hos socialtilsynene.

⁷ I det endelige lovforslag § 27

Der er i lovforslaget en række bindinger på kommunernes styring – særligt i forhold til den politiske styring. Indtrykket fra interviewene er overordnet set, at kommunerne er positive overfor lovens intentioner, men at der – alt afhængig af hvordan loven i praksis implementeres – kan være væsentlige styringsmæssige konsekvenser forbundet med den.

I tabellen nedenfor er der et overblik over de styringsmæssige konsekvenser. Tabellen uddybes efterfølgende.

	§	Konsekvens	Vurdering
Politisk styring	§ 2	Kommunerne skal afgive deres hidtidige kompetence til at godkende og føre tilsyn med stedlige tilbud Kommunerne mister kompetencen til at tage beslutninger om budget og takster.	Afhængig af implementeringen af lovforslaget kan det give markante styringsmæssige konsekvenser
	§ 6 stk. 1 og 2	Socialtilsynet skal vurderer tilbuddene efter kvalitetsmodellen og ud fra et kvalitativt skøn	Afhængig af implementeringen af lovforslaget kan det give markante styringsmæssige konsekvenser.
	§ 8 stk. 2	Tilbuddenes mulighed for at forudse tilsynsudgifterne kan blive sværere	Vurderes ikke som for indskrænkende.
	§ 8 stk. 3	Tilbuddenes mulighed for at sælge deres pladser kan påvirkes, når påbud offentliggøres på tilbudsportalen	Vurderes ikke som for indskrænkende.
	§ 13 ⁸	Det er socialtilsynet, der får kompetencen til at godkende tilbuddenes budget med påvirkning af pladsprisen til følge.	Afhængig af implementeringen af lovforslaget kan det give markante styringsmæssige konsekvenser
	§ 19 ⁹	Kommunerne kan ikke selv fastsætte deres tilsynstakst individuelt. Socialtilsynet bestemmer prisen	Vurderes ikke som for indskrænkende
Administrativ styring	§ 7 stk. 2	Krav om samarbejde mellem kommunerne og de sociale tilsyn (kommunikation mellem det personrettede og det driftsrettede tilsyn)	Ikke nyt styringsmæssigt krav, men en præcisering
	§ 9	Årsrapporten skal inddrages i drøftelserne om social rammeaftale og det almene ældreboligområde	Vurderes ikke som for indskrænkende
Organisatorisk styring	§ 4 stk. 1	Kommunerne skal afgive kompetencer til socialtilsynene, men skal stadigvæk føre tilsyn med de sociale tilbud, der ikke overføres	Vurderes ikke som for indskrænkende
	§ 4 stk. 2	Socialtilsynet træffer afgørelse om, hvem der fører tilsyn med tilbud i gråzonen, hvilket kan påvirke, hvilke kompetencer kommunerne skal have	Ønske om mere præcis afgrænsning
	§ 23 ¹⁰	Kommunerne skal afgive faglige kompetencer til socialtilsynene	Vurderes ikke som for indskrænkende

⁸ I det endelige lovforslag § 16

⁹ I det endelige lovforslag § 23

¹⁰ I det endelige lovforslag § 27

Konsekvenser for den politiske styring

Kompetencen til at godkende og føre tilsyn med sociale døgntilbud, ambulante tilbud for stofmisbrugere, plejefamilier og kommunale plejefamilier overføres fra de 98 kommunalbestyrelser til kommunalbestyrelserne i de fem tilsynskommuner, jf. § 2.

Køberkommunerne er generelt positive over, at godkendelse og tilsyn lægges ud i henhold til armslængdeprincippet. Køberkommunerne anerkender således, at det kan være vanskeligt at skulle godkende og føre tilsyn med tilbud, "man er for tæt på".

Hvorvidt brugen af kvalitetsmodellen (jf. § 6, stk. 2) i praksis kommer til at betyde væsentlige styringsmæssige konsekvenser for kommunerne afhænger af flere ting. Hvis socialtilsynet lægger den kvalitetsmæssige "underligger" højt i forhold til kommunernes nuværende serviceniveau, kan det få konsekvenser for kommunernes mulighed for at styre pladsprisen på tilbuddene. En kommune understreger i den forbindelse, at det er centralt, at socialtilsynet fastlægger et minimumsniveau for den accepterede kvalitet, så den enkelte kommune får mulighed for at vælge sit serviceniveau derudover. Kommunerne er generelt enige om, at socialtilsynene skal samarbejde på tværs for at sikre en vis ensartethed i kvalitetskravene. Dette gennemgås nærmere i kapitel 6 om hensigtsmæssig implementering.

Om eksterne kvalitetskrav i praksis betyder, at priserne på døgntilbudspladser vil stige er således uafklaret, da kvalitetsniveauet endnu ikke kendes, og da der måske i nogen situationer kan være mulighed for at prioritere ressourceanvendelsen anderledes indenfor den eksisterende pris.

Det er også endnu uafklaret, hvilke kriterier og indikatorer der kommer til at indgå i kvalitetsmodellen. En enkelt kommune peger på, at det vil være et stort indgreb i det kommunale selvstyre, hvis kvalitetsmodellen i for høj grad lægger op til en detailstyring på metodeplan, og kommunerne påpeger, at det er vigtigt at bevare diversiteten i de sociale døgntilbud.

I forbindelse med tilsynet får socialtilsynet jf. § 8 stk. 2 og 3 mulighed for at træffe afgørelse om skærpet tilsyn og påbud. Påbud skal offentliggøres på tilbudsportalen, hvilket kan påvirke tilbuddenes muligheder for at sælge pladser. Kommunerne vurderer generelt, at det er hensigtsmæssigt, så længe påbud kun gives, når der er meget gode grunde til det.

Socialtilsynet får kompetencen til at godkende tilbuddenes budget (§ 13¹¹). En kommune påpeger, at kommunerne kan styre tilbuddenes bevillinger på forskellige måder, og det derfor er vigtigt, at socialtilsynene tager hensyn til disse forskelle i deres godkendelse. En kommune efterspørger en præcisering af, hvordan socialtilsynene nærmere skal håndtere denne udfordring med de kommunale tilbud. Der er bred opbakning til, at socialtilsynenes fokus skal være på at vurdere, om bevillingen er tilstrækkelig for at sikre, at tilbuddet lever op til godkendelseskriterierne, og det dermed bliver tilbuddenes kvalitet og ikke deres økonomi, der kommer i fokus.

Kommunerne mister med § 2 og § 19¹² også kompetencen til at tage beslutning om tilsynets budget og takster. Kommunerne er positive i forhold til, at socialtilsynene får denne kompetence. De har dog en forhåbning om, at det sker i en dialog med KKR, og at socialtilsynene samarbejder på tværs om at undgå for store udgiftsforskelle mellem de forskellige socialtilsyn. Dette beskrives nærmere i kapitel 6 om hensigtsmæssig implementering. De fleste kommuner vurderer heller ikke, at det er problematisk, at de enkelte tilbud, der bliver underlagt skærpet tilsyn, selv kommer til at betale for de ekstra tilsyn, der bliver nødvendige.

Den administrative styring

For køberkommunerne er der kun få konsekvenser for den administrative styring, og ingen af disse opfattes som særligt indgribende.

¹¹ I det endelige lovforslag § 16

¹² I det endelige lovforslag § 23

Køberkommunerne vurderer, at kommunikationen mellem det personrettede tilsyn og det driftsorienterede tilsyn (§ 7, stk. 2) ikke er et nyt krav, men at der er tale om en præcisering i lovgivningen. Der er dog en kommune, der fremhæver, at kommunikationen på dette område bør styrkes, og at det i denne sammenhæng ville være hensigtsmæssigt, hvis der bliver udarbejdet en vejledning, der kan anviser veje til at styrke kommunikationen mellem det personrettede og driftsorienterede tilsyn.

En kommune vurderer, at kravet om, at socialtilsynets årsrapport skal inddrages i drøftelserne om den sociale rammeaftale og det almene boligområde (§ 9), kan anvendes til at højne og ensarte kvaliteten af tilbuddene i hele regionen. Der er også en kommune, der vurderer, at det er til fordel for kommunernes styring, da det kan være med til, at give kommunerne overblik på områderne, og at det samtidig giver kommunerne mulighed for at påvirke socialtilsynet.

Konsekvenser for den organisatoriske styring

Flere kommuner påpeger, at det burde fremgå tydeligere af lovforslaget, hvilke tilbud der er omfattet af socialtilsyn, og hvilke der ikke er omfattet jf. § 4. Dette har betydning for kommunernes organisatoriske styring, fordi det påvirker, hvilke tilsynskompetencer som kommunerne selv skal have.

Specielt nævnes voksen/ældreområdet som uklart, og her fremhæves det generelt, at det er uklart, hvordan ydelser efter § 83 i lov om social service indgår. Ligeledes påpeges det, at § 4, nr. 3 punkt c er uklart formuleret. Her fremgår det, at tilbud, hvor hjælpen i væsentligt omfang foregår efter § 85 i lov om social service, også er omfattet af socialtilsynet.

Et par kommuner foreslår, at socialtilsynet bør omfatte alle former for tilsyn – også uden for det specialiserede socialområde. Et par kommuner mener også, at fx plejehjem efter § 192 i lov om social service bør indgå. En enkelt kommune peger på, at alle specialiserede tilbud for brugere med særlige behov (fx dagtilbud efter § 103 og § 104 i lov om social service) også skal indbefattes. Andre kommuner vurderer, at afgrænsningen til sociale døgntilbud er god, og at man som køberkommune kan købe sig til tilsyn på tilbud, der ikke er omfattet af lovforslaget. Sidstnævnte skal ses i lyset af, at der er kommuner, der vurderer, at de mister tilsynskompetencer med lovforslaget, og at tilsyn med de ikke omfattede tilbud derfor kan blive af ringere kvalitet. Generelt mener kommunerne dog ikke, at det er for indgribende, at de skal afgive medarbejdere til socialtilsynet.

6 Forslag til regelforenkling og hensigtsmæssig implementering

Der er i undersøgelsen fremkommet en række forslag til, hvordan lovforslaget kan forbedres. Disse forslag er efterfølgende blevet vurderet af de deltagende kommuner og den tilknyttede ekspert. De regelforenklingsforslag, der beskrives i det følgende, er karakteriseret ved, at der er relativ bred opbakning til forslagene, og de ikke er i modstrid med lovens intentioner.

Der er ligeledes fremkommet en række forslag til, hvordan lovforslaget kan implementeres hensigtsmæssigt. Disse forslag er vurderet efter samme kriterier som regelforenklingsforslagene. Forslagene til hensigtsmæssig implementering retter sig ikke direkte mod lovforslaget og beskrives til slut i kapitlet.

6.1 Regelforenklingsforslag

Præcisering af, hvilke tilbud der er omfattet, og hvilke der ikke er omfattet

Det foreslås, at § 4 præciseres, så det bliver tydeligere, hvilke tilbud der er omfattet af socialtilsynet, og hvilke der ikke er omfattet. Særligt på voksen/ældreområdet er der behov for, at lovforslaget bliver mere præcist. Det kan fx uddybes, hvordan ydelser efter § 83 i serviceloven indgår i socialtilsynet, og § 4, nr. 3 punkt c kan også med fordel præciseres.

Fordelene ved dette vil være, at den gråzone, der er mellem, hvad der oplagt er omfattet af socialtilsynet, og hvad der oplagt er udenfor, kan mindskes, hvilket vil gøre overgangen fra det nuværende tilsyn til socialtilsynet mere enkel. Ulempen kan være, at den kompleksitet der er i ydelserne på det sociale område, betyder, at man ikke i lovgivningen kan sætte helt faste regler op, da der i mange situationer vil være behov for et konkret skøn.

Udvidelse af socialtilsynets kompetence til at gælde koncerners samlede aktiviteter

Socialtilsynet skal jf. § 13¹³, stk. 2 godkende budgetter fra koncerner, hvor blandt andet pengestrømme skal fremgå, så socialtilsynet får mulighed for at kontrollere økonomien på tværs af tilbuddene i koncernen.

Koncerner kan udover døgntilbud også have andre typer af tilbud - fx interne skoler og dagtilbud, som socialtilsynet ikke tillægges kompetence til at godkende og føre tilsyn med. Selvom disse øvrige tilbud fremgår af koncernens samlede regnskab, kan det muligvis vanskeliggøre socialtilsynets muligheder for at kontrollere økonomien på tværs af koncernen. Det foreslås derfor at overveje, om socialtilsynenes kompetence skal udvides til at føre driftsrettet tilsyn med den samlede koncerns aktiviteter.

Fordelen ved dette forslag vil være, at socialtilsynet får bedre indsigt i koncernens aktiviteter og dermed et solidt grundlag for at vurdere pengestrømme. Ulempen er, at socialtilsynet i så fald skal føre tilsyn på områder, hvor de ikke ellers har kompetencen jf. § 4.

6.2 Forslag til hensigtsmæssig implementering

Koordinering på tværs af socialtilsynene

Der er bred opbakning til, at det er vigtigt, at socialtilsynene koordinerer deres praksis på tværs. Det gælder både i forhold til udgifterne til socialtilsynet og kvalitetskravene til tilbuddene. Der er ikke forventninger om, at de fem socialtilsyn skal være nøjagtig ens ift. udgifter og kvalitetskrav, men at der ikke er markante forskelle.

¹³ I det endelige lovforslag § 16

Fælles database over plejefamilier

Kommunerne er enige om, at en fælles central database over plejefamilier, hvor det fremgår, hvad de er godkendte til, kan støtte både socialtilsynet og kommunerne, når et barn skal anbringes. Her kan det også fremgå, om en plejefamilie har ledige pladser. Både socialtilsynene og kommunerne skal have adgang til databasen.

7 Referencer

Forslag til Lov om socialtilsyn

VAKKS-manual 2009 – Manual vurdering af administrative og selvstyremæssige konsekvenser for kommunerne ved ny statslig regulering, KREVI, August 2009.

8 Bilagsoversigt

8.1 Bilag 1 – Kort om VAKKS-metoden

I dette bilag beskrives de dele af VAKKS-metoden¹⁴, der har relevans for denne undersøgelse. Det vil sige, at der er fokus på styringsmæssige konsekvenser og ikke administrative konsekvenser¹⁵.

Formål med VAKKS

Formålet med VAKKS-undersøgelsen er at belyse følgende:

- *Konsekvenser for den kommunale styring.* Undersøgelsen afdækker, om kommunernes frihedsgrader reduceres eller forøges som konsekvens af den nye regelændring.
- *Forslag til regelforenkligning.* Undersøgelsen indsamler og analyserer kommunernes og eksperternes forslag til ændringer eller initiativer, der kan lette regelændringens styringsmæssige konsekvenser og samtidig bevare regelændringens idé og indhold. Formålet med at gennemføre undersøgelsen før vedtagelse og implementering af regelændringen er at kvalificere udarbejdelsen af lovforslaget, så det lovansvarlige ministerium kan nå at anvende undersøgelsens resultater, inden lovforslaget fremsættes i Folketinget.
- *Forslag til hensigtsmæssig implementering.* Undersøgelsen indsamler og analyserer ligeledes kommunernes og eksperternes forslag til hensigtsmæssig implementering. Disse forslag retter sig ikke direkte mod loven men kan fx være forslag til standarder, procedurer mv., som kommunerne selv kan iværksætte på frivillig basis.

Centrale metodiske begreber i VAKKS-undersøgelsen

VAKKS-metoden benytter en række begreber, der medvirker til at afgrænse undersøgelsesfeltet i de konkrete undersøgelser. Det er centralt at have kendskab til begreberne, når man vurderer undersøgelsernes resultater og drøfter deres eventuelle konsekvenser.

Konsekvenser for den kommunale styring

Begrebet styringsmæssige konsekvenser dækker over virkningerne af bestemmelser, der øger eller indskrænker kommunernes frihedsgrader i opgaveløsningen eller deres mulighed for styring – herunder selvstyremæssige konsekvenser. Følgende punkter, der både angår konsekvenser for den økonomiske, politiske og administrative styring, kan bl.a. undersøges:

- Budgetsystemets indretning, fx ændringer i bevillingsniveauet
- Budgetsikkerhed, fx mulighed for at foretage prognoser
- Kapacitetstilpasning, fx rekruttering og personalesammensætning, krav om akutpladser
- Tilrettelæggelse af beslutningsprocesser: F.eks. inddragelse af råd
- Krav om specifikke kompetencer: F.eks. krav om særlig uddannelse af medarbejdere
- Tildeling af bestemte rettigheder og valgmuligheder til borgerne
- Binding af arbejdsprocesser gennem procesregulering
- Krav om dokumentation af processer, brugerinddragelse, kontrol
- Snitflader mellem kommuner og regioner, fx krav til samarbejdsområder
- Krav om fysisk placering.

Regelforenkligningsforslag

Et vigtigt formål med VAKKS-undersøgelsen er at afdække, analysere og formidle forslag, der kan reducere den undersøgte regelændrings styringsmæssige konsekvenser (s. 8 i KORAs VAKKS-manual).

¹⁴ VAKKS-metoden er udviklet for Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde

¹⁵ Den samlede metode er beskrevet i "VAKKS-manual 2011" (KREVI, 2011), som findes på www.kora.dk

Undersøgelsen tilrettelægges således, at alle kommuner får lejlighed til at kommentere alle regelforenklingsforslag for at undersøge, hvor bred opbakningen til forenklingens forslag er.

Hensigtsmæssig implementering

Regelforenklingsforslagene peger på, hvordan staten kan reducere de styringsmæssige konsekvenser for kommunerne. Der kan også være andre tiltag, som kan reducere disse konsekvenser.

For det første kan implementeringen i nogle tilfælde understøttes af fælles frivillige initiativer foranstaltet af ministeriet, KL m.fl. Undersøgelsen tilrettelægges således, at alle kommuner får lejlighed til at kommentere alle forslagene til hensigtsmæssig implementering for at undersøge, hvor bred opbakningen er.

For det andet skal undersøgelsen fokusere på, om kommunernes opfattelse af reguleringens krav divergerer med hensigten. I så fald kan der være risiko for, at kommunerne "overimplementerer" lovgivningen.

Kommuneudvælgelse

I en typisk VAKKS-undersøgelse vil kommunerne inden udvælgelsen blive opdelt i segmenter på baggrund af indbyggertal eller andre karakteristika, som antages at have betydning for omfanget af kommunernes administrative arbejde som følge af lovreguleringen.

I denne VAKKS-undersøgelse, som kun har fokus på de styringsmæssige konsekvenser har vi ikke vurderet, at fx indbyggertal har betydning for omfanget af styringsmæssige konsekvenser. Derfor er der ikke foretaget en segmentering.

Ligeledes har man i en typisk VAKKS-undersøgelse fokus på at finde kommuner, der er "normalt effektive", hvilket betyder, at kommunerne er "gennemsnitligt effektive" i deres administration. Vi har i denne VAKKS ikke fundet det relevant at se på kriteriet om normalt effektive kommuner, fordi vi vurderer, at de styringsmæssige konsekvenser ikke påvirkes af dette.

Afgrænsning af VAKKS-undersøgelser

VAKKS-undersøgelserne afgrænses generelt efter følgende principper.

Eksisterende vs. tilkomne aktiviteter: En VAKKS-undersøgelse ser udelukkende på det "nye" i lovgivningen. Dvs. på aktiviteter eller konsekvenser, som ikke i forvejen er konsekvenser af gældende regler. Ift. de styringsmæssige konsekvenser undersøges det således, om reguleringen indskrænker eller udvider de kommunale styringsmuligheder ift. i dag.

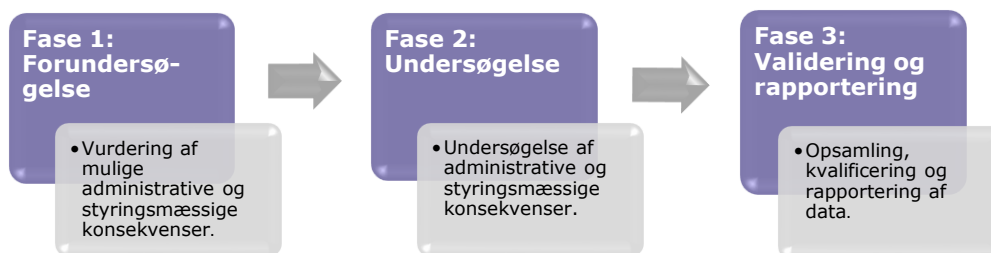
Frivillige vs. pålagte aktiviteter: VAKKS-undersøgelser ser udelukkende på aktiviteter, som kommunen ikke kan undslå sig uden at komme i et modsætningsforhold til loven. Der ses således kun på "skal"-opgaver, og ikke på "kan"-opgaver.

Faktisk vs. fuld efterlevelse: Vurderingen af en ny regels konsekvenser tager udgangspunkt i en fuld efterlevelse af reglen.

Faserne i en VAKKS-undersøgelse

Fremgangsmåden i VAKKS-undersøgelsen følger tre faser: forundersøgelse, undersøgelse, samt validering og rapportering. Figur 1 giver et overblik over undersøgelsesprocessen.

Figur 1. Oversigt over VAKKS-undersøgelsens faser



Nedenfor følger en gennemgang af de tre faser i undersøgelsesprocessen.

Fase 1 - forundersøgelse

Forundersøgelsesfasen har til formål at identificere de elementer i lovforslaget, der forventes at få administrative og styringsmæssige konsekvenser for kommunerne. Fasen skal også klargøre en række af de metodiske forhold og afgrænsninger, som er forudsætninger for VAKKS-undersøgelserne.

KORA gennemlæser indledningsvist lovforslaget med de tilhørende bemærkninger og sammenholder dette med relevante, gældende love og bekendtgørelser. Det lovansvarlige ministerium har på forhånd udarbejdet en liste over relevant beslægtet lovgivning. På denne baggrund gennemfører KORA en indledende vurdering af, om der er behov for metodemæssige tilpasninger for at kunne gennemføre undersøgelsen inden for den konkrete tidsramme. KORA udarbejder desuden en oversigt over mulige administrative og selvstyremæssige konsekvenser ved de dele af loven, som kommunerne er forpligtet til at gennemføre.

Konsekvensoversigten danner udgangspunkt for et interview med den lovansvarlige i det ansvarlige ministerium. Hensigten med interviewet er at kvalificere og præcisere konsekvensoversigten og give et indblik i de tanker og hensigter, ministeriet har med lovforslaget.

I forundersøgelsesfasen interviewer KORA også kommunale videnspersoner. Det er KL's kontaktperson, der udpeger den kommunale vidensperson. Interviewet tager udgangspunkt i samme konsekvensoversigt, som anvendt i interviewet med det lovansvarlige ministerium. Hensigten med interviewet er også at få en vurdering af oversigten, samt en foreløbig vurdering af konsekvenserne for kommunerne, og den kommunale vidensperson kan også komme med forslag til hensigtsmæssig implementering eller regelforenkling.

Endvidere skal der i denne fase i samarbejde med det lovansvarlige ministerium og KL afklares, hvordan undersøgelsen konkret skal tilrettelægges. Det gælder følgende områder:

- *Udvælgelse af kommuner*
- *Afgrænsning af undersøgelsen.*

Endelig udpeger KL og ressortministeriet hver en ekspert, der kan vurdere konsekvenserne af lovforslaget og medvirke i arbejdet med regelforenklingsforslag og forslag til hensigtsmæssig implementering.

Fase 2 - undersøgelse

I undersøgelsesfasen foretages en konkret undersøgelse af de udvalgte kommuners vurderinger af lovforslagets konsekvenser.

I forbindelse med gennemgangen af lovforslagets enkelte dele lægges der vægt på at drøfte forslag til regelforenklinger og initiativer, der kan reducere de administrative byrder eller selvstyremæssige begrænsninger ved lovforslaget.

Fase 3 – validering og rapportering

Formålet med VAKKS-undersøgelsens tredje fase er at validere kommunernes estimater over administrative konsekvenser og systematisk følge op på forslag til regelforenkling. Derfor bliver alle de interviewede kommuner kontaktet efter interviewene. I denne undersøgelse af lovforslag om socialtilsyn har der som nævnt ikke været fokus på estimering af administrative konsekvenser.

Alle kommunerne bliver præsenteret for alle regelforenklingsforslag og får mulighed for at kommentere dem og erklære sig enig eller uenig i dem. Ekspertene inddrages ligeledes i valideringsfasen, og skal hjælpe med til at vurdere fordele og ulemper ved forslagene.

VAKKS-undersøgelsen afsluttes med en rapport, der sendes til kommentering hos KL, Finansministeriet og det lovansvarlige ministerium.

8.2 Bilag 2 – Interviewguide og konsekvensoversigt

VAKKS-undersøgelse af forslag til lov om socialtilsyn: Oversigt over styringsmæssige konsekvenser

Konsekvensoversigt: **Bemærk, at paragrafferne henviser til benævnelsene i det lovforslag, der blev sendt i høring, og ikke det, der fremsættes.**

§	Lovtekst: Overordnede og materielle krav	Bemærkninger til loven, specifikke og/eller processuelle krav	Forventede styringsmæssige konsekvenser for kommunerne		
			Driftsni- veau	Myndig- hedsniveau	Tilsynsni- veau
§ 2	Inden for hver region har kommunalbestyrelsen i en af kommunerne ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud m.v., jf. § 4. Kommunalbestyrelserne og de kommunale forvaltninger, som varetager denne funktion, benævnes i denne lov socialtilsyn.	Kommunalbestyrelsen i den udpegede kommune har det fulde ansvar for opgaven, både myndighedsansvaret og det politiske ansvar for opgavernes udførelse. Herudover vil kommunalbestyrelsen i de udpegede tilsynskommuner få ansvaret for sikring af tilsynets praksis, beslutning om særlige fokusområder og udarbejdelse af tilsynets årsrapport, jf. §§ 5-11 og bemærkningerne hertil samt for beslutninger om budget og takster, jf. lovforslagets § 19 og bemærkningerne hertil.			
	Stk. 5. Hvert socialtilsyn kan beslutte at oprette én lokal afdeling for socialtilsyn uden for kommunen, når særlige hensyn til geografiske forhold tilsiger det.	Hvert socialtilsyn gives mulighed for at etablere maksimalt ét afdelingskontor i en anden kommune, når særlige geografiske hensyn tilsiger det. Afdelingskontorer skal ledelsesmæssigt og organisatorisk høre under hovedkontoret.			

§	Lovtekst: Overordnede og materielle krav	Bemærkninger til loven, specifikke og/eller processuelle krav	Forventede styringsmæssige konsekvenser for kommunerne		
			Driftsni- veau	Myndig- hedsniveau	Tilsynsni- veau
§ 3	Stk. 2. Socialtilsynet skal mod betaling af et vederlag , der dækker omkostningerne, tilbyde bistand til at afdække, hvilke plejefamilier eller kommunale plejefamilier, jf. lov om social service § 66, stk. 1, nr. 1 og 2, der er egnet til at imødekomme et konkret barns eller en konkret ungs behov, jf. lov om social service § 68 b, stk. 2.	Socialtilsynene får en forpligtelse til at tilbyde de anbringende kommuner bistand til opgaven med at matche børn og unge med en konkret plejefamilie. Det er fortsat den anbringende kommune, der har ansvaret for, at det konkrete barn eller den konkrete unge er anbragt i et anbringelsessted, der imødekommer barnets eller den unges behov, jf. servicelovens § 68 b, stk. 2.			
§ 4	Socialtilsynet godkender og fører driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud m.v. efter følgende bestemmelser i lov om social service: 1) plejefamilier og kommunale plejefamilier efter § 66, nr. 1 og 2 i lov om social service, 2) døgntilbud m.v. efter § 66, nr. 5 og 6, og §§ 101, 107, 108, 109 og 110 i lov om social service og 3) tilbud i form af hjælp og støtte efter §§ 83-87, 97, 98 og 102 i lov om social service, når a) hjælpen ydes til beboere i plejeboliger eller lignende boligformer efter andre love, der forudsætter kommunalbestyrelsens visitation,				

§	Lovtekst: Overordnede og materielle krav	Bemærkninger til loven, specifikke og/eller processuelle krav	Forventede styringsmæssige konsekvenser for kommunerne		
			Driftsni- veau	Myndig- hedsniveau	Tilsynsni- veau
	b) der er tilknyttet servicearealer til boligerne og hjælpen udgår herfra og ydes af et fast ansat personale, c) hjælpen omfatter støtte efter § 85 i lov om social service, og d) tilbuddets målgruppe er personer, der har ophold i boligen på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.				
	Stk. 2. Socialtilsynet træffer afgørelse om, hvorvidt det konkrete tilbud er omfattet af godkendelse og driftsorienteret tilsyn, jf. stk. 1, nr. 3, eller af § 151 i lov om social service.	For at sikre, at de boligtyper, der er omfattet af stk. 1, nr. 2, ikke underlægges tilsyn både af socialtilsynet og af den kommunalbestyrelse, der har en tilsynsforpligtelse efter servicelovens § 151, forslås det, at socialtilsynet får kompetence til at afgøre, om socialtilsynet eller kommunalbestyrelsen, jf. servicelovens § 151, har tilsynsforpligtelsen i forhold til det konkrete tilbud.			
§ 5	Socialtilsynet træffer efter ansøgning afgørelse om godkendelse som generelt egnet af sociale tilbud m.v., jf. § 4, på baggrund af en samlet vurdering af, om tilbuddet opfylder de faglige og økonomiske betingelser for godkendelse, jf. § 6.	Bestemmelsen ændrer ikke ved, at det er de enkelte kommuner, som har forsyningsforpligtelsen, jf. servicelovens § 4.			

§	Lovtekst: Overordnede og materielle krav	Bemærkninger til loven, specifikke og/eller processuelle krav	Forventede styringsmæssige konsekvenser for kommunerne		
			Driftsni- veau	Myndig- hedsniveau	Tilsynsni- veau
	Stk. 2. Godkendelsen efter stk. 1 er en betingelse for, at tilbuddet kan indgå i den kommunale forsyning, jf. § 4, stk. 3, i lov om social service.				
	Stk. 3. Socialtilsynet kan i forbindelse med godkendelsen fastsætte vilkår , hvis opfyldelse er en betingelse for godkendelsen. Socialtilsynet kan knytte frister til et vilkår.	Muligheden er reserveret til de tilfælde, hvor der alene udestår formalia, eller hvor der er andre forhold, som er væsentlige nok til at være en betingelse for godkendelse, men som omvendt trods alt alene udgør en mindre del af det samlede godkendelsesgrundlag.			
	Stk. 4. Socialtilsynet kan træffe afgørelse om tilbagekaldelse af godkendelsen af et tilbud, hvis tilbuddet ikke længere opfylder betingelserne for godkendelse, jf. § 6.				
	Stk. 5. Godkendelsen bortfalder , hvis tilbuddet ikke har været benyttet til det godkendte formål i en sammenhængende periode på 2 år.				
§ 6	Det er en betingelse for godkendelse, jf. § 5, af sociale tilbud m.v., jf. § 4, at tilbuddet efter en samlet vurdering har den fornødne faglige kvalitet og økonomiske bæredygtighed.				

§	Lovtekst: Overordnede og materielle krav	Bemærkninger til loven, specifikke og/eller processuelle krav	Forventede styringsmæssige konsekvenser for kommunerne		
			Driftsni- veau	Myndig- hedsniveau	Tilsynsni- veau
	Stk. 2. Tilbuddenes kvalitet vurderes inden for følgende temaer: 1) Uddannelse og beskæftigelse 2) Selvstændighed og relationer 3)4)5) Målgrupper, metoder og resultater 6) Organisation og ledelse 7) Kompetencer 8) Økonomi 9) Fysiske rammer	Tilbuddenes faglige kvalitet skal vurderes inden for følgende overordnede temaer: 1) Uddannelse og beskæftigelse 2) Selvstændighed og relationer 3) Målgrupper, metoder og resultater 4) Organisation og ledelse 5) Kompetencer 6) Økonomi 7) Fysiske rammer. Med forslaget indføres en kvalitetsmodel for vurderingen af kvaliteten i tilbuddene, men socialtilsynene skal anlægge en helhedsvurdering af kvalitet i tilbuddene, henset til tilbuddets målgruppe. Der vil således være et stort skøn forbundet med at godkende og føre tilsyn med tilbuddene, og det stiller krav til, at de ansvarlige kommuner sikrer, at der er de fornødne tilsynsfaglige kompetencer repræsenteret i socialtilsynet.			
§ 7	Socialtilsynet udfører driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud m.v., jf. § 4, for at sikre, at tilbuddene fortsat opfylder de faglige og økonomiske betingelser for godkendelse, jf. § 6. Det driftsorienterede tilsyn har karakter af både kontrol med forholdene i tilbuddet og af dialog, som skal bidrage til at fastholde og udvikle kvaliteten i tilbuddet.				

§	Lovtekst: Overordnede og materielle krav	Bemærkninger til loven, specifikke og/eller processuelle krav	Forventede styringsmæssige konsekvenser for kommunerne		
			Driftsni- veau	Myndig- hedsniveau	Tilsynsni- veau
	Stk. 2. Socialtilsynet skal ved varetagelsen af tilsynsopgaven benytte relevante informationskilder, herunder: 1) anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg i tilbuddet 2) oplysninger fra tilbuddet, herunder tilbuddets seneste årsrapport, jf. § 12, stk. 2. 3) oplysninger om tilbuddet fra de kommuner, som har ansvar for de enkelte borgeres ophold i tilbuddet i henhold til lov om social service, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område 4) oplysninger fra ansatte og borgere i tilbuddet samt andre relevante personer. Stk. 3. Socialtilsynet skal som led i det løbende driftsorienterede tilsyn besøge alle omfattede tilbud, jf. § 4, mindst én gang om året. Socialtilsynet skal foretage en konkret vurdering af behovet for antal tilsynsbesøg i hvert enkelt tilbud.				
§ 8	Stk. 2. Socialtilsynet skal træffe afgørelse om skærpet tilsyn, når forholdene i det enkelte tilbud tilsiger det.	Afgørelser om skærpet tilsyn er reserveret til de tilfælde, hvor socialtilsynet er så bekymret for indsatsen i tilbuddet, at der holdes ekstra øje med indsatsen. Bestemmelsen skal ses i sammenhænge med den foreslåede § 19, hvorefter tilbuddene kan afkræves en højere tilsynstakst, hvis socialtilsynet træffer afgørelse om skærpet tilsyn.			

§	Lovtekst: Overordnede og materielle krav	Bemærkninger til loven, specifikke og/eller processuelle krav	Forventede styringsmæssige konsekvenser for kommunerne		
			Driftsni- veau	Myndig- hedsniveau	Tilsynsni- veau
	Stk. 3. Socialtilsynet kan i forbindelse med tilsynet træffe afgørelse om at udstede påbud , hvis overholdelse kan gøres til en betingelse for fortsat godkendelse. Socialtilsynet kan knytte frister til et påbud.				
§ 9	Socialtilsynet skal udarbejde en årsrapport om kvaliteten af tilbuddene. Rapporten skal indgå i drøftelserne om den rammeaftale på det sociale område og det almene ældreboligområde , som årligt indgås mellem kommunalbestyrelserne i regionen og regionsrådet, jf. § 6 i lov om social service.				
§ 10	Hvis socialtilsynet bliver opmærksom på bekymrende forhold i et tilbud, skal socialtilsynet underrette de kommuner, som er opholdskommuner for borgere i tilbuddet, jf. §§ 9-9 a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, når en sådan underretning er relevant.				

§	Lovtekst: Overordnede og materielle krav	Bemærkninger til loven, specifikke og/eller processuelle krav	Forventede styringsmæssige konsekvenser for kommunerne		
			Driftsni- veau	Myndig- hedsniveau	Tilsynsni- veau
§ 13	Tilbud, som nævnt i § 4, stk. 1, nr. 2 og 3, der søger om godkendelse eller som er godkendt, skal som grundlag for godkendelsen og det driftsorienterede tilsyn efter denne lov udarbejde et budget, der skal godkendes af socialtilsynet.				
§ 18	Socialtilsynet skal give oplysninger til Tilbudsportalen, jf. § 14 i lov om social service, om tilbud, der er omfattet af § 4, stk. 1, herunder om: 1) godkendelse af tilbud, 2) tilbuddets aktuelle status i forhold til godkendelsen, herunder oplysning om eventuelle vilkår, påbud og skærpet tilsyn og 3) resultaterne af udført tilsyn med et tilbud. Stk. 2. Social- og integrationsministeren fastsætter nærmere regler om indberetningerne efter stk. 1, herunder om omfattede tilbud.				

§	Lovtekst: Overordnede og materielle krav	Bemærkninger til loven, specifikke og/eller processuelle krav	Forventede styringsmæssige konsekvenser for kommunerne		
			Driftsni- veau	Myndig- hedsniveau	Tilsynsni- veau
§ 19	Socialtilsynenes drift finansieres af kommunerne efter objektive kriterier , jf. stk. 2, og ved opkrævning af omkostningsbaserede takster for godkendelse og driftsorienteret tilsyn, jf. stk. 3.	Takster og objektiv finansiering fastsættes af socialtilsynet for et år ad gangen på baggrund af budgettet for varetagelse af funktionen som socialtilsyn. Finansieringen drøftes hvert år i forbindelse med indgåelse af styringsaftalen som led i rammeaftalerne på det sociale område og det almene ældreboligområde.			
	Stk.2 Opgaverne i forbindelse med godkendelse af og tilsyn med generelt godkendte plejefamilier og kommunale plejefamilier, jf. § 4, stk. 1, nr. 1, finansieres af kommunerne i hver region, efter objektive kriterier.	På baggrund af andel af 0-22 årige i kommunen.			
	Stk. 3. For opgaverne i forbindelse med godkendelse af og tilsyn med tilbud efter § 4, stk. 1, nr. 2 og 3, fastsætter socialtilsynet takster for godkendelse og takster for tilsyn, som opkræves hos de omfattede tilbud. Taksterne differentieres efter tilbuddets størrelse og behovet for tilsyn.	Taksterne skal differentieres efter tilbuddenes størrelse, hvilket betyder, at det fra centralt hold vil blive fastsat, at der skal fastsættes takster for hver af et antal størrelseskategorier defineret ud fra antallet af pladser i tilbuddet. Derudover skal taksterne differentieres efter tilsynet intensitet, hvilket blandt andet vil sige, at der skal fastsættes en særlig, forhøjet takst, når der er truffet afgørelse om skærpet tilsyn.			

§	Lovtekst: Overordnede og materielle krav	Bemærkninger til loven, specifikke og/eller processuelle krav	Forventede styringsmæssige konsekvenser for kommunerne		
			Driftsni- veau	Myndig- hedsniveau	Tilsynsni- veau
§ 23	Kommunerne nævnt i § 2, stk. 2, over- tager pr. 1. november 2013 persona- le , som i regionen eller i kommunerne i regionen udelukkende eller overvejende er beskæftiget med varetagelse af opga- ver, som overføres til kommunerne nævnt i § 2, stk. 2.				

INTERVIEWGUIDE

Interview med kommunal interviewperson vedr. styringsmæssige konsekvenser for kommunerne af forslag til lov om socialtilsyn

Præsentation

Kort præsentation af KORA, undersøgelsesmetoden og deltagere i interviewet.

1. Vurdering af indholdet i den fremsendte konsekvensoversigt (den primære del af interviewet)

Systematisk gennemgang af den fremsendte konsekvensoversigt for at få jeres vurdering af KORAs bud på lovændringens styringsmæssige konsekvenser for kommunerne.

De styringsmæssige konsekvenser kan fx være:

- Selvstyremæssige konsekvenser
- Budgetsikkerhed, fx mulighed for at foretage prognoser
- Kapacitetstilpasning, fx rekruttering og personalesammensætning
- Krav om specifikke kompetencer, fx krav om særlig uddannelse af medarbejdere
- Binding af arbejdsprocesser gennem procesregulering
- Krav om dokumentation
- Krav om fysisk placering
- Snitflader, fx til tilbud ikke omfattet af lovforslaget.

Vi vil bede jer om at overveje, hvilke praktiske konsekvenser de styringsmæssige ændringer der følger af lovforslaget, vil have for jeres kommune. Vi vil ligeledes bede jer om at overveje, om der er nogle af de styringsmæssige konsekvenser, der er mere eller mindre belastende end andre.

2. Efter gennemgang af konsekvensoversigten

- Har du forslag til ændringer i lovteksten, som kunne styrke de kommunale styringsmuligheder?
- **Evt. andre opklarende spørgsmål**
- **Aftale** et tidspunkt vi må ringe til jer og stille supplerende spørgsmål.

Vi sender de øvrige kommuners samt de tilknyttede eksperters forslag til jer, og vil bede jer om at vurdere disse i forhold til, om I er enige i forslagene, samt forslagernes fordele og ulemper.