

25. oktober 2012

Aftale om Et Nyt Socialtilsyn

Når samfundet påtager sig et ansvar for at støtte udsatte børn og voksne eller borgere med handicap, har vi også en særlig forpligtelse til at sikre, at disse børn, unge og voksne får en indsats af høj kvalitet, og at de trives. Botilbuddene, opholdsstederne, døgninstitutionerne, plejefamilierne og de øvrige tilbud for samfundets mest udsatte borgere skal bidrage til at skabe en reel og positiv forskel for de mennesker, som bor der.

Desværre er dette ikke altid tilfældet i dag. Der har været for mange eksempler på sociale døgntilbud, som modtager borgere, som de ikke har kompetencerne til at hjælpe, eller som opkræver en betaling, som viser sig ikke at stå i rimeligt forhold til den indsats, som tilbuddet kan levere. Der har også været eksempler på gode tilbud, som er groet fast i en forældet pædagogik, fordi de ikke er blevet udfordret på deres pædagogiske tilgang og dermed ikke har udviklet sig.

Det har kunnet lade sig gøre, fordi godkendelsen af og tilsynet med de sociale døgntilbud ikke altid har haft det fornødne høje faglige niveau og den systematik, som er forudsætning for, at tilsynet kan kontrollere og bidrage til at udvikle tilbuddene.

Det er vigtigt, at tilsynet altid kan udfordre tilbuddene på deres pædagogiske tilgang, på deres behandling af borgerne og på deres styringsmæssige forhold som fx økonomien. Tilsynet skal altid være to skridt foran. Det kræver en reform, der indeholder markante ændringer.

Regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti ønsker derfor, at der skal ske grundlæggende ændringer af godkendelsen af og tilsynet med de sociale døgntilbud. Partierne er enige om, at der fra centralt hold skal stilles langt højere krav til den faglige kvalitet, som vi bør kunne forvente af de tilbud, som huser vores mest udsatte borgere. Reformen skal desuden sikre en langt højere faglighed og en større professionalisme samt uafhængighed i tilsynet. Reformen træder i kraft den 1. november 2013.

Der vil samlet været et finansieringsbehov på 140 mio. kr. i perioden 2013-16. Udgifterne finansieres på finansloven for 2013. Reformen finansieres inden for rammerne af den samlede finanslov. Der er således ikke tilknyttet særskilt finansiering som led i aftalen.

Aftalen medfører både lovændringer og en række andre initiativer, som skal bidrage til at styrke kontrollen med og udviklingen af de sociale døgntilbud. Aftalen omfatter 6 hovedtemaer: 1) *Et mere professionelt og uafhængigt tilsyn*, 2) *Fra tilfældige indsatser til systematisk inddragelse af viden*, 3) *Borgerne i centrum*, 4) *Alle sociale døgntilbud og ambulante stofmisbrugsbehandlingstilbud skal godkendes* og 5) *Bedre styr på økonomien*.

1) Et mere professionelt og uafhængigt tilsyn

Det er en kompleks og krævende opgave – og et stort ansvar – at godkende og føre tilsyn med de tilbud, hvor nogle af samfundets allersvageste bor. Opgaven består både i at kontrollere, at der ikke foregår snyd eller misbrug på stedet, at skatteborgernes penge bruges som tiltænkt, og at borgerne behandles ordentligt. Men opgaven består også i at fastholde og udvikle kvaliteten i tilbuddene.

De personer, som fører tilsyn med tilbuddene, skal derfor have en stærk faglig indsigt i blandt andet økonomi, jura, pædagogik og sociale metoder. I mange kommuner er der i dag alene få tilsynsførende. Derfor er det også vanskeligt for den enkelte kommune at sikre, at alle disse kompetencer er til stede i tilsynet i dag. Samtidig viser undersøgelser, at der i dag ikke føres det fornødne tilsyn i alle kommuner.

I dag driver kommunerne egne tilbud samtidig med, at de skal føre tilsyn med både egne og private tilbud. Dette kan være problematisk, fordi da der ikke er uafhængighed i opgaveløsningen. Der er brug for en højere grad af uvildighed – også i forhold til de kommunale og regionale tilbud. Samtidig er den indsigt i kvaliteten i tilbuddene, som tilsynet giver, vigtig for at sikre udvikling i tilbuddene.

Det skal samtidig sikres, at der bliver høj kvalitet i godkendelses- og tilsynsopgaven i forhold til alle tilbud i landet. Det kræver væsentligt større enheder end i dag. For at undgå uforholdsmæssig lang transporttid ønsker partierne dog, at der skal være en begrænset mulighed for at etablere afdelingskontorer.

Forligspartierne er enige om at tage følgende initiativer:

- Der etableres ved lov ét socialtilsyn i hver geografisk region, som bliver dækningsområdet for hvert socialtilsyn (Socialtilsyn Hovedstaden, Socialtilsyn Midt, Socialtilsyn Nord, Socialtilsyn Øst og Socialtilsyn Syd). Socialtilsynene placeres i fem kommuner og får ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med de sociale døgntilbud og ambulante stofmisbrugsbehandlingstilbud, som er beliggende i regionen. Socialtilsynene må ikke føre tilsyn med tilbud beliggende i egen kommune. Tilsynet med tilbuddene i denne kommune skal føres af et af de øvrige socialtilsyn.
- Der gives mulighed for at etablere maksimalt ét afdelingskontor inden for socialtilsynets geografiske dækningsområde, såfremt hensynet til at undgå uforholdsmæssig lang transporttid tilsiger det. Dette sikrer, at der kan tages højde for store geografisk afstande, samtidig med at det er muligt at sikre de nødvendige kompetencer i alle socialtilsyn.
- Socialtilsynet skal godkende og føre tilsyn på baggrund af centralt opstillede kriterier og kan give påbud som betingelse for fortsat godkendelse.
- Tilsynet skal på tilsynsbesøg i de enkelte tilbud mindst én gang årligt. Der vil blive opstillet kriterier for, hvornår der skal føres et skærpet tilsyn. Herunder vil der i vejledningsmateriale blive redegjort for, hvornår anmeldte hhv. uanmeldte tilsynsbesøg kan være relevant.
- Tilsynets drift finansieres via takster, som opkræves hos tilbuddene. Der skal sikres større gennemsigtighed med tilsynstaksterne. Samtidig skal taksten i højere grad end i dag afspejle de faktiske omkostninger for tilsynet, sådan at de tilbud, der underlægges et skærpet tilsyn og dermed også understøttes i et kvalitetsløft, også betaler for det.
- Der udvikles relevant efteruddannelse for alle tilsynsførende.
- Der oprettes en national 'audit-funktion' i Socialstyrelsen, der skal bidrage til en effektiv og ensartet implementering af reformen. Audit-funktionen skal desuden sikre, at ny viden kontinuerligt anvendes i socialtilsynenes arbejde. For at understøtte et tilsyn af høj kvalitet skal audit-funktionen foretage stikprøver, udarbejde relevante redskaber, som fx tilsynskoncepter, spørgeguides, manualer mv. Der skal herunder udvikles redskaber til trivselsvurderinger, hvor erfaringerne fra regionerne inddrages.

Det personrettede tilsyn forbliver i den anbringende/visiterende kommune.

Social- og integrationsministeren vælger én kommune i hvert socialtilsyns geografiske dækningsområde, som får ansvaret for socialtilsynet i området. Kommunerne vælges efter indstilling fra KL og kommunerne.

Forligspartierne opfordrer til, at de kommuner, som KL og kommunerne indstiller til ministeren, er kommuner, som har et særligt fagligt fokus på godkendelses- og tilsynsopgaven.

Forligspartierne opfordrer endvidere til, at de indstillede kommuner, afspejler landet som helhed, dvs. at kommunerne varierer både med hensyn til størrelse og geografisk beliggenhed inden for dækningsområdet.

Valget af kommunerne forelægges forligspartierne ved et orienteringsmøde, når indstillingen fra kommunerne foreligger.

2) Fra tilfældige indsats til systematisk inddragelse af viden

Sociale døgntilbud huser mange forskellige målgrupper og har meget forskellig størrelse. Men der bør for alle tilbud kunne stilles krav om, at de har en professionel tilgang, og at de formår at sikre, at borgeren trives og helst forbedrer borgerens situation. Og alle tilbud skal også løbende opdatere deres viden og udvikle deres kompetencer.

Der findes masser af gode tilbud i Danmark, som leverer fremragende socialt arbejde. Forligspartierne ønsker at skabe de bedst mulige rammer for, at disse tilbud udvikles til at blive endnu bedre. Og de tilbud, som ikke er gode nok, skal lukkes. Det skal blandt andet ske ved at stille krav til tilbuddene og gøre det klart, hvad der forventes af dem.

Forligspartierne er enige om at tage følgende initiativer:

- Der stilles krav om, at tilbuddene altid skal kunne redegøre for deres målgrupper, sociale metoder, resultatmål- og dokumentation, samt hvordan der arbejdes med at følge op på de mål, der er sat for borgerne i fx en behandlingsplan.
- Socialstyrelsen nedsætter en gruppe af eksperter, der – bl.a. inspireret af erfaringerne fra Sverige – skal opstille forslag til indikatorer for kvaliteten af de sociale døgntilbud. Ekspertgruppen skal sikre en bred inddragelse af bl.a. interesse- og brugerorganisationer på området samt kommuner, som allerede arbejder indgående med udvikling af kvalitetsmodeller på det sociale område. Socialtilsynene skal anvende kvalitetsindikatorerne i bedømmelsen af tilbuddene. Indikatorer for kvalitet kan fx være de fysiske rammer, de ansattes kompetencer ift. målgruppen, håndtering af magtanvendelse og beboer- og pårørendeinddragelse mv. Indikatorerne skal løbende tilpasses efterhånden, som der opnås mere viden på området.
- Socialtilsynene skal nygodkende alle tilbud efter de nye krav inden for en periode på to år.
- Socialtilsynet skal fremhæve konklusionerne fra det seneste tilsyn på Tilbudsportalen, så eventuelle anmærkninger eller påbud, som tilsynet har givet tilbuddet, er synlige. Det kan for eksempel være oplysninger om, at tilbuddets kompetencer ikke afspejler de målgrupper, som tilbuddet angiver at kunne rumme.
- Det styrker kvaliteten, når private tilbud har en bestyrelse, som kan give sparring og kontrollere ledelsen. Derfor gøres det til en indikator for skærpet tilsyn, hvis et tilbud ikke har en bestyrelse, fx fordi det er oprettet som en enkeltmandsvirksomhed.

3) Borgerne i centrum

Kvaliteten af et tilbud er i sidste ende kendetegnet ved, i hvor høj grad tilbuddet formår at forbedre borgerens situation og bidrage til borgerens trivsel. I dag er der ikke krav om, at tilsynet altid skal høre beboerne og pårørende i forbindelse med et tilsynsbesøg. Samtaler med borgerne og systematiske trivselsvurderinger kan imidlertid være væsentlige bidrag til at afdække svigt og udvikle kvaliteten.

Det sker desværre også, at bekymrende oplysninger ikke videregives fra de visiterende kommuner til driftstilsynet. Der har fx været sager, hvor kommuner har fjernet børn fra anbringelsessteder på grund af problemer, uden at den tilsynsførende kommune er blevet underrettet.

Endelig er det problematisk, at et tilsynsbesøg kun giver et øjebliksbillede af tilbuddets situation, hvor mange udsatte borgere måske ikke tør give udtryk for kritik af det personale, som de er dybt afhængige af. Der skal sikres et langt større fokus på borgeren i det generelle tilsyn med tilbuddene.

Forligspartierne er enige om at tage følgende initiativer:

- Der indføres en gensidig underretningspligt mellem de anbringende/visiterende kommuner og socialtilsynene ved bekymrende hændelser.
- Kommunernes handleplaner skal udleveres til tilbuddene.
- Der stilles krav om, at skriftlige tilsynsrapporter skal offentliggøres på Tilbudsportalen.
- Der stilles krav om, at tilbuddet skal oplyse tilsynet om, hvilke kommuner der har visiteret borgere til tilbuddet.
- Der indføres krav om, at der i forbindelse med et tilsyn altid skal indgå oplysninger fra beboere og ansatte og for visse målgrupper også fra pårørende.
- Der indføres krav om, at socialtilsynet altid skal høre de anbringende/visiterende kommuner om deres vurdering af tilbuddets evne til at nå de opstillede mål for borgeren.
- Det foreslås, at der oprettes en 'whistleblower-funktion' i hvert socialtilsyn, som beboere, pårørende, ansatte mv. kan ringe til med henblik på at gøre opmærksom på uhensigtsmæssigheder i et tilbud. Det skal sikres, at oplysninger om funktionen er kendt i alle tilbud og tydeligt tilgængelige, herunder for pårørende.

4) Alle sociale døgntilbud og ambulante stofmisbrugsbehandlingstilbud skal godkendes

I dag er der kun krav om godkendelse af nogle af døgntilbuddene til udsatte og handicappede børn og voksne. Der er for eksempel ikke krav om godkendelse af længerevarende botilbud til voksne, selvom der kan være tale om beboere med store og komplekse problemer. Der er desuden ikke krav om godkendelse af kommunale og regionale tilbud. Endelig er der ikke krav om godkendelse, hvis en kommune benytter samtlige pladser i et tilbud. Det bør imidlertid ikke gøre nogen forskel for borgerne, om de bor i et kommunalt eller et privat tilbud. De bør opleve, at der stilles samme høje krav til kvaliteten.

Forligspartierne er enige om at tage følgende initiativer:

- Kommunale og regionale døgntilbud skal omfattes af regler om godkendelse og tilsyn på lige fod med private døgntilbud.
- Følgende tilbudstyper omfattes af et krav om godkendelse:

- Plejefamilier til børn og unge (§ 66, nr. 1 og 2)
- Opholdssteder til børn og unge (§ 66, nr. 5)
- Døgninstitutioner til børn og unge (§ 66, nr. 6)
- Ambulante stofmisbrugsbehandlingstilbud (§ 101)
- Midlertidige botilbud til voksne (§ 107)
- Længerevarende botilbud til voksne (§ 108)
- Kvindekrisecentre (§ 109) og krisecentre for mænd (§§ 107 og 110)
- Forsorgshjem (§ 110)
- Tilbud, som falder ind under godkendelsesordningen, skal godkendes, selv om en kommune eller region benytter alle pladser, herunder hvis tilbuddet kun består af én plads.

Det vil fortsat være muligt for den enkelte kommune at godkende en plejefamilie og et værelse ("eget værelse" mv.) som konkret egnet i forhold til et bestemt barn eller ung. Det er i så fald fortsat den anbringende kommune, som skal føre tilsyn med plejefamilien.

Hjælp og støtte i botilbudslignende tilbud i almene boliger vil også blive omfattet af lovgivningens krav om godkendelse og driftsorienteret tilsyn, men det er behov for i samarbejde med KL og interessenterne på området at afklare de praktiske muligheder og definitioner.

Forligspartierne er enige om at følge udviklingen i kommunernes brug af egne værelser, der er konkret godkendte. Der foretages derfor en undersøgelse af kommunernes brug af egne værelser. Undersøgelsen færdiggøres inden for to år.

5) Bedre styr på økonomien

Det er afgørende, at tilbud til udsatte og handicappede borgere har en solid økonomi. Hvis et tilbud bukker under af økonomiske årsager, har det ikke kun konsekvenser for de ansatte men i høj grad også for de borgere, som må flytte fra tilbuddet. Forligspartierne ønsker derfor større gennemsigtighed omkring økonomien i tilbuddene.

Efter de eksisterende regler tager den økonomiske del af godkendelsen og tilsynet udgangspunkt i en godkendelse af tilbuddets samlede budget, fordi tilbuddets takster beregnes med udgangspunkt heri. Hvis der skal opnås større gennemsigtighed i forhold til tilbuddenes økonomi, kan budgettet dog ikke stå alene som styringsredskab.

Det nuværende regelsæt er samtidig meget uklart i forhold til, hvilke krav der kan stilles til tilbuddets konkrete økonomiske dispositioner, og kommunerne forvalter reglerne meget forskelligt. Det er derfor vanskeligt for de private tilbud at tilrettelægge en fornuftig økonomistyring, som muliggør opsparing til udviklingsaktiviteter og henlæggelser til sikring af, at krav fra tredjemand altid kan indfries.

Derfor skal reglerne ændres, så der stilles relevante krav til tilbuddene, som sikrer gennemsigtighed med økonomien, økonomisk soliditet og høj faglig kvalitet.

Forligspartierne er enige om at tage følgende initiativer:

- Socialtilsynet skal som i dag godkende tilbuddets samlede budget. Herudover skal tilsynet have indsigt i tilbuddets regnskab for at have mulighed for at følge udviklingen i økonomien.
- Der stilles krav om oplysning af en række økonomiske nøgletal som led i det løbende driftsorienterede tilsyn. Nøgletallene kan fx være:
 - Soliditetsgrad (egenkapitalen divideret med de samlede aktiver)
 - Overskud/omsætning
 - Lønninger og uddannelsesomkostninger/omsætning – fordelt på fast løn og indkøb af særlig ekspertise
 - Ejendomsudgifter/omsætning
 - Beboerrelaterede udgifter/omsætning
 - Den samlede udgift til løn – fordelt på fast løn og indkøb af særlig ekspertise
- For tilbud, der er del af en koncern, skal tilsynet have mulighed for at følge med i pengestrømmene mellem koncernens enkelte dele. Koncerner skal udarbejde en samlet årsrapport for hver enhed.
- Det skal være muligt for en koncern at blive godkendt på landsplan, således at kun én myndighed godkender og fører tilsyn med koncernen, inkl. afdelinger/de enkelte tilbud. Det betyder, at der fremover vil være én indgang for de private tilbud, der er organiseret som koncerner eller landsdækkende fonde. Der skal dog stadig ske udtrykkelig godkendelse af alle afdelinger. Der skal fortsat opstilles budget for hvert tilbud.
- For kommunale og regionale tilbud vil der også være krav om gennemsigtighed i økonomien.
- Det tydeliggøres, at tilbuddenes revisorer skal udføre både finansiell revision og forvaltningsrevision (økonomisk-kritisk revision).
- Der opstilles kriterier for udførelsen af forvaltningsrevisionen. Et af kriterierne skal sikre, at tilbuddets honorarer til ledelse og bestyrelser står i rimeligt mål med indsatsen og kompetencerne.

Forligspartiernes opfølgning på aftalen

Der er med reformen tale om en stor og gennemgribende ændring af den måde, som sociale tilbud drives på i kraft af et styrket og uvildigt tilsyn. Aftalen har derfor betydning for store dele af de udsatte børn og voksne og borgere med handicap i Danmark. Forligspartierne er derfor enige om at følge implementeringen af reformen. Forligspartierne inddrages inden det meldes ud, hvilke kommuner, som får ansvaret for de fem socialtilsyn.

Der er derudover enighed om, at der skal foretages en opfølgning i forligskredsen efter to år. Med opfølgningen ønsker forligspartierne at sikre, at reformen implementeres i overensstemmelse med partiernes ønske om en højere kvalitet af de sociale døgntilbud. Opfølgningen skal blandt andet følge op på, om formålet med reformen opfyldes med de iværksatte tiltag, eller om der er behov for yderligere tiltag, fx skærpede krav til virksomhedsformer og bestyrelser. Herudover skal opfølgningen belyse udviklingen i antallet af offentlige henholdsvis private tilbud og variationen i socialtilsynenes tilsynstakster.