

April 2021

Aftale om styrkelse af socialtilsynet og styrkelse af det økonomiske tilsyn med sociale tilbud

Regeringen, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten og Alternativet har indgået aftale om en række tiltag til en generel styrkelse af socialtilsynet og en styrkelse af det økonomiske tilsyn med offentlige og private sociale tilbud, der er omfattet af socialtilsynet.

Parterne bag aftalen er enige om at styrke rammerne for socialtilsynets arbejde, så socialtilsynet får bedre muligheder for at føre et mere ensartet og effektivt tilsyn, så det sikres, at tilbuddene lever op til de kvalitetskrav, som stilles til dem.

En samlet oversigt over aftalens konkrete elementer til et styrket socialtilsyn fremgår af *bilag 1*.

1. Generel styrkelse af socialtilsynet

Aftaleparterne er enige om at styrke rammerne for socialtilsynets arbejde, så tilsynet får bedre mulighed for at gribe ind over for sociale tilbud, hvor kvaliteten ikke er i orden. Derfor gives socialtilsynet styrkede reaktionsmuligheder, ligesom mulighederne for, at socialtilsynene kan indhente de nødvendige oplysninger til brug for tilsynet, forbedres og pligten til at videregive dem skærpes. Derudover styrkes socialtilsynets fokus på de sociale tilbuds brug af vikarer, ligesom retssikkerheden for beboerne øges ved helt centrale tiltag, der skal styrke ensartetheden på tværs af de fem socialtilsyns virksomhed, sådan at tilsynene i deres tilgang og ved anvendelsen af tilsynsredskaberne fremstår som et samlet tilsyn.

De foreslåede initiativer til styrkelse af socialtilsynet skal, som nævnt ovenfor, understøtte, at de sociale tilbud lever op til de kvalitetskrav, som i øvrigt stilles til dem. Det gælder således de krav, der stilles til den pædagogiske indsats på tilbuddene, til medarbejdernes kompetencer, til tilbuddenes bemanding og til tilbuddene som arbejdsplads via krav til organisation og ledelse. Aftalepartierne er således også enige om, at aftalen skal ses i sammenhæng med evalueringen af det specialiserede socialområde, som har fokus på den specialiserede indsats og i den sammenhæng bl.a. medarbejderkompetencer.

Større ensartethed på tværs af de fem socialtilsyn

Aftaleparterne er enige om, at der er behov for at sikre større ensartethed i tilsynet med sociale tilbud på tværs af landet og dermed en større ensartethed i de fem socialtilsyns praksis. Derfor indføres en styrket national styring af socialtilsynenes praksis, ligesom det lokalpolitiske ansvar for varetagelsen af opgaven og for, at den varetages i overensstemmelse med intentionerne, synliggøres.

Socialtilsynene forpligtes således til at indgå i de tværgående aktiviteter, som iværksættes af Socialstyrelsens auditfunktion, ligesom Socialstyrelsen får mulighed for at udstede bindende retningslinjer for socialtilsynenes udførelse af deres opgaver på de områder, hvor der konstateres en uensartet praksis. Det kan f.eks. være i forbindelse med dialogforpligtelsens udstrækning og ved anvendelse af sanktioner.

Derudover vil Socialstyrelsens auditfunktion fremover i sin årsrapport særligt skulle fokusere på, om de enkelte socialtilsyns praksis er med til at opfylde socialtilsynslovens formål, og om der er områder, hvor socialtilsynene har en uensartet praksis. Auditfunktionens årsrapport vil fremover skulle løftes til det politiske niveau og drøftes af den enkelte ansvarlige kommunalbestyrelse på et møde.

Udpegning af specialistfunktioner

Det er vigtigt, at tilsynet med sociale tilbud har en høj kvalitet også i forhold til områder, der er særligt komplekse. Derfor er aftaleparterne enige om at oprette specialistfunktioner i enkelte socialtilsyn, så f.eks. opgaven med at føre tilsyn med sikrede institutioner samles i ét socialtilsyn og opgaven med at føre tilsyn med koncerner og koncernlignende konstruktioner og de tilbud, der indgår i dem samles i et andet.

Tilsynet skal have bedre muligheder for at reagere

For at sikre socialtilsynet bedre reaktionsmuligheder, når de konstaterer forhold, som ikke er i orden, er parterne enige om, at socialtilsynet skal have mulighed for at sætte et tilbud under skærpet tilsyn, uden at dette skal følges af et eller flere påbud. Det betyder, at socialtilsynet kan føre et intensiveret tilsyn med sociale tilbud i tilfælde af, at socialtilsynet er bekymret for kvaliteten, samtidig med at dette er synligt på Tilbudsportalen for bl.a. de kommuner, der visiterer til det pågældende tilbud.

For at sikre at et socialt tilbud ikke flytter adresse, mens socialtilsynet er i gang med at følge op på bekymrende forhold i tilbuddet eller for at undgå en overhængende sanktion, indføres en karenperiode på et år, som medfører, at et tilbud, herunder tilbud som indgår i en koncern eller koncernlignende konstruktion, fortsat vil være underlagt det oprindelige socialtilsyn i et år, selv om tilbuddet eller koncernen/den koncernlignende konstruktion flytter (hoved)adresse.

Sikring af at socialtilsynet og andre tilsyn har de nødvendige oplysninger

For at sikre at både socialtilsynet og andre tilsynsmyndigheder får de oplysninger, de har behov for, indføres en skærpet oplysningspligt for sociale tilbud, som får pligt til af egen drift at orientere socialtilsynet og anbringende kommune om bekymrende forhold i tilbuddet, herunder om tilsynsmæssige skridt som f.eks. iværksættelse af sanktioner fra andre tilsynsmyndigheder. Det skal sikre, at flere oplysninger om bekymrende forhold kommer frem til socialtilsynet og til kommunernes personrettede tilsyn i rette tid, så myndigheden kan nå at gribe ind.

Socialtilsynet får også mulighed for at videregive oplysninger indkommet via whistleblowerordningen til andre relevante myndigheder. Dette sker uden at hensynet til anonymiteten kompromitteres.

Derudover skal samarbejdet mellem forskellige tilsynsmyndigheder styrkes, så det sikres, at oplysninger om bekymrende forhold bliver delt og håndteret af de relevante tilsynsmyndigheder. Socialtilsynet får derfor pligt til at videregive relevante oplysninger om bekymrende forhold i et tilbud og om tilsynsmæssige skridt til andre relevante tilsynsmyndigheder.

Parterne er herudover enige om, at mulighederne for at etablere en tilsvarende forpligtelse hos tilgrænsende tilsyn som f.eks. Styrelsen for Patientsikkerhed, Styrelsen for Uddannelse og Kvalitet samt Arbejdstilsynet afsøges nærmere.

Fokus på brug af vikarer

Et højt forbrug af vikarer i et tilbud kan have negativ betydning for kvaliteten i indsatsen i et tilbud. Derfor ønsker aftaleparterne, at socialtilsynet skal have et skærpet fokus på sociale tilbuds brug af vikarer og ikke fast ansat personale med borgerrelaterede opgaver, herunder når et tilbuds personalekompetencer vurderes, da en omfattende brug af vikarer kan have stor betydning for, om tilbuddet er i stand til at tilrettelægge og udøve en systematisk pædagogisk indsats, hvor der arbejdes målrettet med beboernes udvikling i tilbuddet.

Der fastsættes derfor en ny indikator i kvalitetsmodellen, som skal sikre, at et højt forbrug af vikarer og ikke fastansat personale, bliver et element i socialtilsynets vurdering af tilbuddets kvalitet.

Når det er nødvendigt at bruge vikarer i et socialt tilbud, skal der stilles krav til vikarernes kompetencer på samme måde som til tilbuddets faste personale. Sådan er det allerede i dag. Kvalitetsmodellen vil derfor blive præciseret, så det bliver klart, at socialtilsynets vurdering af medarbejdernes kompetencer omfatter både fastansatte og vikarer.

2. Styrkelse af det økonomiske tilsyn

Den gældende lovgivning giver ikke socialtilsynet tilstrækkelig indsigt i tilbuddenes økonomi eller mulighed for at gribe ind over for uforsvarlig brug af offentlige velfærds-kroner eller i tilfælde, hvor revisors arbejde ikke er tilstrækkeligt.

Aftaleparterne er derfor enige om at styrke socialtilsynets tilsyn med offentlige og private tilbuds økonomi, så det sikres, at de offentlige velfærds-kroner anvendes forsvarligt og efter hensigten.

Aftaleparterne er enige om, at tilsynet med tilbuddenes økonomi skal være med til at sikre mod, at velfærds-kroner, der skal komme anbragte børn og unge samt udsatte voksne og mennesker med handicap til gavn, trækkes ud af tilbuddene f.eks. via kunstigt høje huslejeniveauer, uigennemskuelige koncernkonstruktioner eller større forbedringer af de fysiske rammer, som ikke nødvendigvis kommer beboerne til gode.

Sammenhæng mellem pris og kvalitet

Aftaleparterne er også enige om, at der skal stilles høje og ensartede krav til kvaliteten af de sociale tilbuds ydelser til borgerne uanset ejerform, så udtagning af overskud fra kommercielle private tilbud ikke sker på bekostning af borgerne. Det forudsættes derfor, at private kommercielle virksomheder leverer ydelser til borgerne, der står mål med kvaliteten af de ydelser, der leveres til borgerne i sammenlignelige offentlige og selvejende tilbud, og at socialtilsynet også fremover skal have fokus på dette.

Socialtilsynet skal som led i deres tilsyn vurdere, om der er sammenhæng mellem pris og kvalitet i det enkelte tilbud. Hvis socialtilsynet vurderer, at et tilbud er uforholdsmæssigt dyrt til kvaliteten sammenlignet med andre tilbud af samme type og til samme målgruppe, skal socialtilsynet bemærke dette i tilsynsrapporten og på Tilbudsportalen.

Øget gennemsigtighed i sociale tilbuds økonomi

For at sikre transparens i både offentlige og private tilbuds økonomi forpligtes sociale tilbud til at indberette og offentliggøre en række nye regnskabsnøgletal, herunder om udbetaling af udbytte, overførsler til f.eks. en ejerfond og overførsler mellem offentlige tilbud. Oplysningerne skal registreres og offentliggøres på Tilbudsportalen og vil kunne ses tre år tilbage.

Derudover vil kommercielle, private tilbud skulle oplyse, hvor meget udbytte, der samlet set er udbetalt de sidste 5 år, så visiterende kommuner har mulighed for både at se, hvor meget, der er udbetalt som udbytte i det enkelte år, og hvad der samlet set er udbetalt af udbytte over en årrække.

Det eksisterende nøgletal om løn til ledelsen deles op i løn til øverste leder og løn til samlet ledelse, og når løn til ledelsen opgøres og oplyses i årsrapporten på Tilbudsportalen skal der ikke kun ses på ren løn men også på pension, og andre "goder".

Nøgletallene er både oplysninger, som de visiterende kommuner kan anvende som del af deres beslutningsgrundlag, når de skal vælge konkret tilbud til en borger, så kommunen f.eks. kan lægge til grund for deres valg, om de vil betale for et tilbud, som fx prioriterer løn til ledelse frem for løn til frontpersonale, eller som over flere år har haft store overskud, der er udbetalt som udbytte til private ejere.

De økonomiske nøgletal anvendes desuden af socialtilsynet i deres tilsyn med tilbuddenes økonomi, og f.eks. bør store overskud og store udbetalinger af udbytte være et signal til socialtilsynet om, at der er grund til at have ekstra fokus på, om der i det konkrete tilbud er tilstrækkelig sammenhæng mellem pris og kvalitet.

Af samme hensyn vil kommercielle private tilbud fremover skulle oplyse ejerforholdet på Tilbudsportalen, herunder om tilbuddet er helt eller delvist ejet fra udlandet.

Skærpede krav til revisor

Det er afgørende for det økonomiske tilsyn, at revisors arbejde har en høj kvalitet og lever op til gældende regler og standarder for revision. Revisors arbejde er et vigtigt element i socialtilsynenes grundlag for vurdering af tilbuddenes økonomi.

Der stilles allerede i dag særlige krav til de revisorer, der reviderer de sociale tilbuds regnskaber som supplement til de generelle regler om god revisionsskik, og hvis socialtilsynet finder, at revisor har tilsidesat sine pligter, kan de indbringe revisor for Revisornævnet.

Aftaleparterne er dog enige om, at der er behov for at skærpe kravene til revisors gennemgang af private sociale tilbuds regnskaber ved at indføre en pligt for revisor til at påse, at tilbuddets regnskab ikke afviger væsentligt fra tilbuddets budget. Derudover styrkes socialtilsynets reaktionsmuligheder over for revisor bl.a. ved, at socialtilsynet får mulighed for at kræve skift af revisor, f.eks. hvis revisionen gentagne gange ikke har opfyldt de lovpligtige krav.

Fokus på konkrete omkostninger

Aftaleparterne er enige om, at det er nødvendigt, at socialtilsynet forholder sig til private og offentlige sociale tilbuds konkrete omkostninger bl.a. ved, at socialtilsynet skal godkende større istandsættelser af et tilbuds fysiske rammer og forholde sig til ledelsens samlede lønpakke, som skal offentliggøres på Tilbudsportalen ligesom det allerede i dag er tilfældet med vederlag til bestyrelsesmedlemmer. Ligesom socialtilsynet får mulighed for at gribe ind, hvis der konstateres væsentlig afvigelse mellem et offentligt eller privat tilbuds budget og regnskab/regnskabsnøgletal.

Koncerner og koncernlignende konstruktioner

Som en vigtig del af ønsket om at skabe gennemsigtighed ønsker parterne at skærpe kravene til private sociale tilbud, som indgår i koncerner eller koncernlignende konstruktioner. Dette sker bl.a. ved at præcisere, at samhandel mellem enheder i en koncern eller en koncernlignende konstruktion skal ske til kostpris og ikke over markedspris for at sikre, at der ikke betales overpris for f.eks. vikarer, koncerninterne lån eller leje af bygninger. Derudover forpligtes tilbuddene til at give socialtilsynet de nødvendige oplysninger til brug for vurderingen af, om et tilbuddet indgår i en koncern eller koncernlignende konstruktion.

For at sikre et effektivt og kvalificeret tilsyn med koncerner og koncernlignende konstruktioner, som ofte kan have en karakter, der kræver særlige tilsynskompetencer, vil tilsynet med koncerner og koncernlignende konstruktioner, jf. ovenfor, være en af de specialistfunktioner, der placeres hos ét socialtilsyn, der dermed skal godkende og føre tilsyn med alle koncerner og koncernlignende konstruktioner, og de tilbud, der indgår i dem. Med etableringen af specialistfunktioner følger en forventning om, at det ansvarlige socialtilsyn har eller får de nødvendige faglige kompetencer til at varetage specialistfunktionen.

Aftaleparterne er enige om at afsætte midler til opkvalificering af medarbejderne i socialtilsynene.

Personligt drevne virksomheder

Aftaleparterne er enige om, at eksisterende tilbud, der drives som personligt drevne virksomheder (f.eks. enkeltmandsejede virksomheder og interessentskaber), skal omlægges til en virksomhedsform, hvor der er klar adskillelse mellem ejers og tilbuddets økonomi. Det skal ske, så der skabes gennemsigtighed, og det er muligt at føre et effektivt tilsyn med tilbuddenes økonomi.

Disse eksisterende tilbud skal derfor omlægge sig til selvejende institutioner eller kapitalselskaber inden udgangen af 2024.

Nye krav til tilbuddenes ledelse og bestyrelser

Aftaleparterne er enige om, at der er behov for at stille nye og skærpede krav til ledelse og bestyrelse i sociale tilbud for at sikre kvalificeret ledelse af tilbuddene, som fokuserer på at levere en kvalificeret indsats til beboere og brugere.

Der skal derfor stilles krav til sammensætningen af private sociale tilbuds bestyrelser med henblik på at sikre, at private sociale tilbuds bestyrelser er uafhængige af lederen af tilbuddet og ejerne af tilbuddets faste ejendom. Specifikt stilles der krav om, at der i tilbuddenes bestyrelser skal være mindst en medarbejderrepræsentant.

Derudover stilles der krav om, at personer, der inden for de seneste fem år har indgået i ledelse eller bestyrelse af et tilbud, som er blevet lukket af socialtilsynet, ikke må indgå i ledelse eller bestyrelse af tilbud, som er godkendt eller vil godkendes af socialtilsynet.

3. Løbende opfølgning

Aftaleparterne er bekymrede for den udvikling, hvor store udenlandske selskaber opkøber sociale tilbud. Aftaleparterne vil derfor løbende følge udviklingen i det samlede tilbuds billede herunder i ejerforholdene for de private sociale tilbud, fordelingen mellem kommercielle og ikke-kommercielle private tilbud, udviklingen i tilbuddenes anvendelse af eventuelle overskud, omfanget af udbetaling af udbytte og udviklingen i evt. formueophobning i tilbuddene. Aftaleparterne vil særligt følge, om der sker en koncentration af ejerskabet til de kommercielle tilbud, og i hvilket omfang ejerskabet til tilbuddene overgår til kapitalfonde og udenlandske ejere og selskabernes pengestrømme.

Aftaleparterne er desuden enige om løbende at følge udviklingen af fonde og selvejende institutioner, som driver sociale tilbud. I den forbindelse foretages en kortlægning af de juridiske rammer for fonde og selvejende institutioner, herunder om mulighederne for frasalg af aktiver, som f.eks. botilbud, for fonde og selvejende institutioner.

Social- og Ældreministeriet vil i forbindelse med ikrafttræden af de aftalte ændringer foretage en kortlægning af ejerforholdene i de eksisterende kommercielle private tilbud, så det kan lade sig gøre at følge udviklingen og evt. opkøb.

Aftaleparterne vil på den baggrund blive indkaldt til årlige statusmøder. På statusmøderne vil aftalekredsen få status på, hvordan skærperne af reglerne om økonomisk tilsyn har påvirket det samlede tilbuds billede, udviklingen i ejerforholdene for de kommercielle private tilbud, hvad ændringerne har betydet for anvendelsen af de sociale tilbuds overskud, herunder hvor meget der udbetales som udbytte. Derudover vil aftalekredsen på statusmøderne få en status på, hvordan tiltagene, der skal styrke ensartetheden på tværs af de fem socialtilsyns virksomhed, har virket.

Den løbende opfølgning skal danne grundlag for aftaleparternes drøftelse af, om der er behov for at tage yderligere initiativer for at sikre, at de offentlige velfærds-kroner først og fremmest kommer ud til børn, unge og voksne samt mennesker med handicap til gavn.

4. Overvejelser om yderligere tiltag

Formålet med aftalen er at styrke tilsynet med kvaliteten og anvendelsen af offentlige velfærds-kroner på sociale tilbud til gavn for beboere i og brugere af sociale tilbud. Aftaleparterne er enige om, at der med aftalen er taget et vigtigt skridt i retning af dette. Aftaleparterne er dog også enige om, at der er behov for fremover at overveje eventuelle initiativer i forhold til kvalitetsmodellen, takstberegningen for sociale tilbud, om der er behov for at stille yderligere krav til revisorerne, samt hvordan der mest hensigtsmæssigt kan sikres mod social dumping for medarbejderne i de sociale tilbud.

5. Økonomiske konsekvenser af aftalen

Til finansiering af aftalen afsættes 1,5 mio. kr. i 2021 og 13 mio. kr. i 2022 og frem.