

# BENSPÆND FRA STATEN SKABER UNØDVENDIGT BUREAUKRATI I KOMMUNERNE

## Indhold

Otte administrative benspænd.....	2
Benspænd 1 Den statslige kontrol er for ofte uden fokus.....	4
Benspænd 2 Omfattende dokumentationskrav ender i kommunens administration.....	7
Benspænd 3 Lovgivningen er ikke digitaliseringsklar .....	9
Benspænd 4 Staten flytter administration til kommunerne uden finansiering.....	10
Benspænd 5 Kontrollen med puljemidler har taget overhånd .....	12
Benspænd 6 Ukoordineret lovgivning og tilsyn giver dobbeltadministration .....	14
Benspænd 7 Uklare GDPR-regler er alt for ressourcekrævende .....	16
Benspænd 8 Detailregulering trækker ressourcer ud af kommunerne .....	17

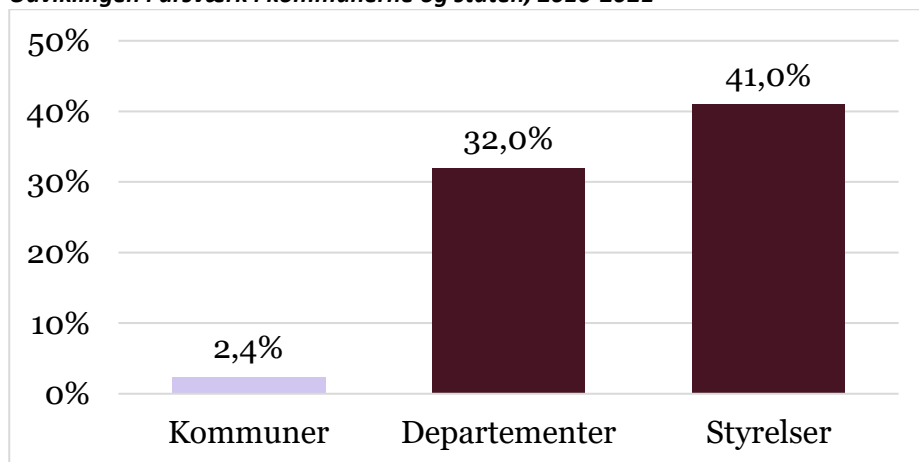
## Otte administrative benspænd

Mens kommunerne de seneste år har lagt sig i selen for at holde de administrative udgifter nede, er den statslige administration vokset markant.

Alene de sidste fem år er antallet af medarbejdere i statens styrelser vokset med 41 pct., mens departementerne er vokset med 32 pct. Det svarer til henholdsvis 10.400 og 1.300 ekstra årsværk. Det svarer til en årlig ekstraudgift på cirka 7 mia. kr.

Til sammenligning er antallet af administrative medarbejdere i kommunerne vokset med 2,4 pct. i samme periode. En stigning, der primært dækker over en lille vækst i medarbejdere, der udfører borgernære og myndighedsrelaterede administrative opgaver som f.eks. borgerservice, socialrådgivning, natur- og miljøbeskyttelse og byggesagsbehandling.

### Udviklingen i årsværk i kommunerne og staten, 2016-2021\*



Kilde: Dybvad-rapporten (2023)

\*Tallene for kommunerne er fra december 2016 – december 2021, mens tal for staten er fra 4. kvartal 2016 – 1. kvartal 2022

Den statslige administration sætter retning for omfanget af den kommunale administration. Jo større statslig administration, jo flere regler, jo mere regulering og jo flere tilsyn bliver kommunerne mødt med.

Regler har altid som udgangspunkt en årsag og baggrund, men mængden og modsatrettede hensyn skaber udfordringer. Jo flere regler, krav og tilsyn fra staten, jo sværere bliver det dels at levere en ordentlig velfærd til borgerne og dels at spare på den kommunale administration. Den nære velfærd sander simpelthen til i statsligt bureaukrati.

Samtidig betyder udviklingen, at beslutningerne om den lokale velfærd i stigende grad bliver truffet gennem administrative regler og detailkrav fra statens styrelser – fremfor af de lokale folkevalgte i landets kommuner.

KL har på den baggrund bedt kommunerne om at pege på eksempler på statslig regulering, der afføder en *uforholdsmæssig* stor administrativ belastning i kommunerne eller indsnævrer det lokalpolitiske handlerum.

25 af disse eksempler er fremhævet i løbet af de næste sider. Det er vigtigt at understrege, at eksemplerne langt fra er et udtømmende katalog over alle unødvendige regler og dokumentationskrav, der kan fjernes eller forenkles.

I stedet er de 25 eksempler udvalgt for at illustrere, at der – bag de enkelte regler – gemmer sig nogle mere overordnede tendenser, der bidrager til, at staten skaber unødvendigt bureaukrati for kommunerne.



På baggrund af disse tendenser har vi identificeret otte overordnede **administrative benspænd fra staten**. De otte benspænd er:

1. *Statens kontrol er ofte uden fokus*
2. *Omfattende dokumentationskrav ender i kommunens administration*
3. *Lovgivningen er ikke digitaliseringsklar*
4. *Staten flytter administration til kommunerne uden finansiering*
5. *Kontrollen med puljemidler har taget overhånd*
6. *Ukoordineret lovgivning og tilsyn giver dobbeltadministration*
7. *Uklare GDPR-regler er alt for ressourcekrævende*
8. *Detailregulering trækker ressourcer ud af kommunerne*

Benspændene tydeliggør, at administrative besparelser ikke blot kan findes ved at fjerne et bestemt antal regler.

Der er tale om et strukturelt problem, som kun kan løses, hvis man på tværs af hele den offentlige sektor forpligter sig på at vende udviklingen og i højere grad overlader beslutningerne om den nære velfærd til de lokale folkevalgte.

I KL og kommunerne er vi klar til at bidrage til arbejdet.

## Benspænd 1

Den statslige kontrol er for ofte uden fokus

### Problem

Kommunerne oplever, at de statslige styrelser som led i monitorering og kontrol med kommunernes indsats stiller flere og flere krav om registrering og indberetning.

Kommunernes registreringer og indberetninger bliver typisk fulgt op af krav om yderligere dokumentation og redegørelser. Det opleves i mange tilfælde som unødvendigt og meningsløst arbejde, fordi der er tale om marginale afvigelser eller fordi dokumentationsarbejdet ikke tilføjer ny viden og værdi til gavn for borgeren.

Der ses desuden en tendens til, at den statslige kontrol er gået fra en risikobaseret kontroltilgang til en mere detailorienteret kontrol, som ofte omfatter alle kommuner. Hvor kontrollen før var stikprøvebaseret og med udgangspunkt i områder med størst risiko for fejl mv., har der i de senere år været flere eksempler på, at styrelserne udformer meget detaljerede kontrol- og målepunkter, som alle kommuner skal forholde sig til.

Det koster også mange ressourcer, at styrelser i stigende grad, uanset hensynet til den konkrete risiko, stiller krav om, at kommunernes indberetninger og redegørelser skal være påtegnet af en ekstern revisor. Den eksterne revision dækker styrelserne ind, men pålægger kommunerne yderligere administrativt arbejde og store udgifter til eksterne revisorer. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at kommunerne er omfattet af de almindelige regler om revisionspligt, og at kommunerne derfor i forvejen gennemfører revision på de områder, hvor der er størst risiko for fejl mv.

### Eksempler

#### *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen*

##### **Kontrol af Stoploven**

Stoplovens formål er at sikre, at de forbrugerfinansierede værdier, der skabes i vandsektoren, forbliver i sektoren, så der opretholdes et hvile-i-sig-selv princip. For at kontrollere dette kræver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at kommunerne hvert år indberetter og dokumenterer, om der i forhold til deres drikke- og spildevandsselskaber er foretaget uddelinger, afståelser eller omstruktureringer omfattet af registreringspligten efter Stoplovens § 2.

Det er desuden et krav, at kommunens indberetning skal revisorpåtegnes. Udover selve indberetningen og udgiften til revisor skal kommunen bruge tid på at fremskaffe dokumentation til revisor.

Det er mere end ti år siden, at vandselskaberne blev selvskabsgjorte, og der er vandtætte skotter imellem kommunen og vandselskaberne. Alle kommuner indberetter således hvert år, at der ikke har været uddelinger til vandselskaberne sammen med revisionserklæringer, der bekræfter dette.

Siden 2018 har Konkurrence- og Forenklingsstyrelsen i blot fem tilfælde ikke kunnet godkende kommunernes indberetning. De få tilfælde skal ses i sammenhæng med de ressourcer, der anvendes på indberetning, fremskaffelse af dokumentation, udarbejdelse af høringssvar i kommunerne og sagsbehandlingen i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, samt betaling af revisor.

*Styrelsen for Undervisning og Kvalitet***Detailkontrol med minimumsnormeringer på dagtilbudsområdet**

Udover de administrative krav, der følger direkte af loven om minimumsnormeringer, er kommunerne pålagt at tilrette de administrative systemer med henblik på, at Styrelsen for IT og Læring og Danmarks Statistik kan trække data til brug for opgørelse af normeringer *på institutionsniveau*. Dette skal danne grundlag for, at aftalekredsen evt. kan beslutte opgørelse af minimumsnormeringer på institutionsniveau. Det indgår også i den politiske aftale om minimumsnormeringer, at der skal ses på konkrete redskaber til opgørelse af *oplevede normeringer* – en meget væsentlig administrativ meropgave, som vil tage tid fra det pædagogiske arbejde med børnene.

Statens dokumentationskrav koster mindst 66 mio. kr. til og med 2030:

- 2021-2022: 15 mio. kr. til at dække udgifterne til etablering af nye registreringer og forbedring af datakvaliteten.
- Årligt fra 2022: 3 mio. kr. = 27 mio. kr. for den samlede periode til at dække statslige udgifter til udvidelsen af dagtilbudsportalen.
- Årligt fra 2023: 3 mio. kr. = 24 mio. kr. for den samlede periode til kommunernes løbende vedligeholdelse af indberetningerne.
- Efter 2030 er der afsat 6 mio. kr. årligt til opgaven.

*Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering***Ekstra revision på det sociale område**

Kommunerne skal hvert år indsende en revisionsberetning til Beskæftigelsesministeriet om det foregående regnskabsårs refusion og tilskud på det sociale område. I beretningen skal kommunernes revisorer redegøre for eventuelle fejl og mangler i kommunernes regnskaber samt administration på de udgiftsområder, hvor kommunerne kan hjemtage statsrefusion.

Revisionen har hidtil været tilrettelagt efter de kontrolpunkter med spørgsmål, som kommunens revisor selv har udmeldt. En ændring af bekendtgørelse nr. 1265 af 9. september 2022 betyder imidlertid, at ressortministerierne fra regnskabsåret 2022 kan udmelde centralt fastsatte kontrolpunkter, som revisor også skal gennemgå og besvare sammen med egne kontrolpunkter.

De nye kontrolpunkter medfører merudgifter til administration og revision i kommunerne. De nye kontrolpunkter medfører f.eks., at der skal foretages revision af hver enkelt finanskonto, hvilket betyder, at der skal tages langt flere stikprøver end hidtil, og at revisorernes dokumentationskrav mangedobles. Det vil også medføre flere revisionsbemærkninger og kommentarer, som vil medføre mere sagsbehandlingstid for både kommune og revisor. Endvidere skal det faglige og økonomiske ledelsestilsyn fremover understøtte hver finanslovskonto, hvilket reducerer kommunernes mulighed for at anvende en risikobaseret tilgang til udmøntning af ledelsestilsyn under hensyn til risiko og væsentlighed. KL har vurderet, at der er tale om merudgifter på mindst 10 mio. kr. årligt.

*Styrelsen for Undervisning og Kvalitet***Omfattende og detaljerede indberetningskrav på skoleområdet**

Alle folkeskoler skal hvert år indberette en lang række data relateret til undervisningen. Det skal herunder indberettes, hvor mange undervisningstimer, der er planlagt på hver enkelt klassetrin, for hvert enkelt fag. I den forbindelse skal skolerne for hver enkelt klasse, der har et projektforsløb, emneuge, ekskursioner og lejrskoler vurdere, hvor stor en del af tiden, der bliver brugt på aktiviteter af relevans for de enkelte fag og herefter indberette tiden som fagundervisning for hvert af disse fag. Det samme er gældende for antallet af timer til understøttende undervisning. Det skal herunder for ekskursioner og lejrskoler mv. vurderes, hvor lang tid der blev brugt på elevernes hviletid og fritid, og som dermed ikke kan indberettes.

Skolerne skal endvidere indberette, hvor mange elever der er fritaget for kristendomskundskab, samt om konfirmationsforberedelsen finder sted på 7. eller 8. klassetrin. Dette kan være en ret omfattende vurderings- og dokumentationsopgave. Det skaber endvidere et incitament til ikke at planlægge skoledagen fleksibelt, da det gør vurderings- og indberetningsopgaven vanskeligere.

*Styrelsen for Undervisning og Kvalitet***Det nationale kvalitetstilsyn med folkeskolen**

Staten fører kvalitetstilsyn med alle folkeskoler. Hvis skoler præsterer lavt på et eller flere af de fem kriterier, man vurderer ud fra, udtages de til kvalitetstilsyn/understøttelse.

Skolerne skal igennem et vejledningsforløb med læringskonsulenter fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, og kommunerne skal indsende en redegørelse for udviklingen i skolens resultater, forankring af igangsatte indsatser samt planlagte indsatser. Styrelsen vurderer herefter, om skolen bør fastholdes i tilsyn eller ej.

Det nuværende tilsyn stammer fra 2006 og har aldrig været eksternt evalueret. Oplevelsen i kommunerne er, at tilsynet/opfølgningen er administrativt tung i både skoler og forvaltningen, og at det meget sjældent fører til varige forbedringer.

Det er ofte de samme skoler, som udtages til tilsyn igen og igen, fordi der ikke tages tilstrækkeligt højde for, at skoler har forskellige rammebetingelser i form af f.eks. elevernes socioøkonomiske sammensætning, demografi, boligsociale forhold osv. Og de fleste oplever ikke at blive løftet af tilsynet/opfølgningen.

Kommunerne efterspørger i stedet mere dybdegående og længerevarende samarbejde med de udfordrede skoler og kommunerne om at styrke kvaliteten på skolerne.

## Benspænd 2

### Omfattende dokumentationskrav ender i kommunens administration

#### Problem

Lovgivningen gør det nogle gange svært at vurdere, om en borger er berettiget til en ydelse. Det er ofte kommunens opgave at løfte bevisbyrden og fremskaffe omfangsrig dokumentation, og det stiller kommunerne i en vanskelig situation: enten bruger kommunen markante administrative ressourcer på at fremskaffe den nødvendige dokumentation, eller også må kommunen afholde de udgifter, som tvisten handler om.

Dokumentationskravene kan være så omfattende, at det er en reel overvejelse, om det er arbejdskraften værd at fremskaffe den nødvendige dokumentation – selv i situationer, hvor kommunen mener, at den har en god sag. Nedenstående eksempler tegner også et billede af, at der i nogle tilfælde er tale om en ”omvendt bevisbyrde”, hvor borgeren har ret til en kompensation eller ydelse, medmindre kommunen kan modbevise det.

Problemet løses ikke ved at lægge bevisbyrden over på borgeren, der heller ikke har mulighed for at løfte opgaven. Det handler i stedet om at gå et spadestik dybere og finde en ny model med en administrativ belastning, der er forholdsmæssig.

#### Eksempler

##### *Ankestyrelsen*

##### **Kommunen skal foretage en individuel vurdering af borgerens brug af internet og TV**

En borger, der bor på et af kommunens botilbud, klager til Ankestyrelsen over kommunens afgørelse vedrørende det fastsatte beløb for egenbetaling.

I beregningen af egenbetalingen har kommunen udregnet og vedhæftet dokumentation for udgifter til driftsomkostninger, husleje ved sammenlignelige boliger, el og varme, TV, internet og rengøring i borgerens botilbud. Ankestyrelsen vurderer, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes en afgørelse om, hvorvidt den fastsatte egenbetaling er korrekt, og hjemviser sagen til en ny afgørelse i kommunen.

Det nævnes bl.a., at kommunen skal foretage en konkret og individuel vurdering af borgerens brug af TV og internet, før den rette egenbetaling for denne specifikke ydelse kan beregnes. Dette på trods af, at den samlede udgift til TV, internet og rengøring er beregnet til 160 kr.

Det pålægger kommunen et stort administrativt arbejde at indhente oplysninger af denne detaljeringsgrad, og kommunen er desuden usikker på, hvilken detaljeringsgrad der er fintmasket nok til at undgå en ny hjemvisning.

##### *Gældsstyrelsen*

##### **Med livrem og seler i gældsinddrivelsen**

En borger har indbetalt et beløb til Gældsstyrelsen for at dække en daginstitutionsrestance fra 1997.

Gældsstyrelsen kontakter kommunen for at få dem til at undersøge, efter hvilken paragraf der er opkrævet efter, om der har været en afdragsordning på kravet, og hvornår den har været misligholdt.

Ud over at skulle gennemgå gamle sagsnotater, som allerede for længst er overleveret til SKAT, skal kommunens sagsbehandler undersøge de daværende regler om f.eks. fastsættelse af efterregulering og forældelse. Dokumentationen går ofte tilbage til før kommunalreformen – før kommunesammenlægningerne. Det er et meget tidskrævende detektivarbejde at skulle finde dokumentation – ikke mindst på en sag, der er færdigbetalt og derfor kan være slettet, jf. reglerne i arkivloven.

Hvis kommunen ikke kan fremskaffe grundlag og dokumentation, bliver beløbet tilbagebetalt til borgeren. Eksempler på regninger, der skal dokumenteres, er for meget udbetalt sygedagpenge, for meget udbetalte familieydelse og gamle fogedbøger fra 1992 og frem, fra dengang kommunerne selv stod for inddrivelsen.

#### *Ankestyrelsen*

##### **Tilhører borgeren de 13 pct., der har bil?**

En borger klager over, at kommunen har truffet afgørelse om, at borgerens behov for en bil ikke er en konsekvens af den nedsatte funktionsevne, og at det dermed ikke er en nødvendig merudgift. Borgeren har et betydeligt kørselsforbrug på over 20.000 km om året og ville have store udgifter til offentlig transport, hvis vedkommende ikke havde bil.

Kommunen vurderer, at borgeren havde haft bil, uanset om vedkommende havde en funktionsnedsættelse eller ej.

Borgerens handicaporganisation peger på statistik fra Danmarks Statistik om, at det kun er ca. 13 pct. af personer af samme køn og i samme alder som borgeren, der bor i X-by (landkommune), der har bil.

Ankestyrelsen hjemviser sagen og beder kommunen sandsynliggøre, at borgeren hører til de ca. 13 pct. og ikke de ca. 87 pct. Det er umuligt for kommunen at finde objektive oplysninger, der kan sandsynliggøre, at borgeren ville have haft bil, hvis vedkommende ikke havde haft en funktionsnedsættelse.



## Benspænd 3

### Lovgivningen er ikke digitaliseringsklar

#### Problem

Det har været en målsætning for Folketingets partier siden 2019, at ny lovgivning så vidt muligt bør udformes, så den understøtter en hel eller delvis digital administration samt anvendelse af ny teknologi, som kan understøtte en bedre og mere effektiv offentlig opgaveløsning. Der er imidlertid flere eksempler på, at eksisterende såvel som ny lovgivning reelt ikke er digitaliseringsklar, når reglerne træder i kraft. Det gælder lovgivning, som kommunerne skal administrere efter, men også regler der administreres af Udbetaling Danmark. Det koster kommunerne dyrt at oversætte reglerne, tilpasse arbejdsgangene og tilrette it-løsningerne. Administrationsudgifterne i Udbetaling Danmark indgår i de kommunale administrationsudgifter via administrationsbidraget.

Udbetaling Danmark har opgjort, at de årlige omkostninger til implementering af nye opgaver i de senere år har udgjort i størrelsesordenen 175-200 mio. kr. årligt – vel og mærke uden at der er flyttet nye opgaver til Udbetaling Danmark. IT-tilpasningsudgifterne er en konsekvens af, at Udbetaling Danmarks processer er stærkt automatiserede, hvilket også bidrager til de effektiviseringsgevinster som oprindeligt var forudsat – dog kun i den udstrækning det underliggende regelgrundlag er stabilt og ikke undergår væsentlige ændringer løbende. Væsentlige eksempler på regelændringer og fortolkningsændringer med meget store administrative konsekvenser er kalenderårsmodellen og øremærket barsel, men en række andre regelændringer har også afstedkommet væsentlige merudgifter til IT-tilpasning og drift.

#### Eksempler

##### *Beskæftigelsesministeriet*

##### **Øremærket barsel og sociale forældre**

Ændringen af barselsloven, der indførte lighed af barseldagpenge mellem forældrene og mulighed for at overdrage orlovsuger og dagpengerettigheder til sociale forældre, har afstedkommet implementeringsudgifter i Udbetaling Danmark på over 100 mio. kr. og løbende driftsudgifter i størrelsesordenen ca. 30 mio. kr. Omfanget af udgifterne skyldes især, at der er tale om kompleks lovgivning som der lægges yderligere kompleksitet til uden at overveje om det samme kunne opnås mere simpelt ved at tænke digitaliseringsklar lovgivning ind fra starten. Hertil kommer at tidshorizonten for implementeringen var meget kort.

##### *Beskæftigelsesministeriet*

##### **Tildeling af ydelser pba. ikke-registerunderstøttede kriterier**

På flere ydelsesområder, for eksempel boligstøtte, tildeles og beregnes ydelsen til borgeren ud fra en del kriterier, hvoraf nogle er foreløbige data, og nogle ikke er registerunderstøttede. Det gør det besværligt at søge om ydelsen for borgeren. For Udbetaling Danmark indebærer det manuel sagsbehandling med begrænsede muligheder for automatisering, genberegninger, mange breve og stort tidsforbrug på håndtering af efterfølgende henvendelser.

##### *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*

##### **Kalenderårsmodel**

En vejledende udtalelse fra STAR i 2018 og efterfølgende afgørelser fra Ankestyrelsen medførte, at Udbetaling Danmark måtte ændre flere års praksis for genberegning af pension for ca. 1.000 borgere årligt, hvilket førte til små ændringer i de pågældendes pensioner. Praksisændringen medførte omkostninger i Udbetaling Danmark til manuel håndtering af pensionssager og grundlæggende ændringer i helt nyt it-system. De samlede omkostninger ved praksisændringen i Udbetaling Danmark i 2020 og 2021 er opgjort til ca. 200 mio. kr. svarende til ca. 200.000 kr. pr. berørt borger.

## Benspænd 4

### Staten flytter administration til kommunerne uden finansiering

#### Problem

Styrelserne under Skatteministeriet har haft vokseværk i de senere år. Der er tilført mange nye årsværk til forbedring af skatteopkrævning og genopretning af den offentlige gældsinddrivelse, udvikling og modernisering af it-systemer, ny ejendomsvurdering mv. Det har bestemt været nødvendigt, men det har også lagt pres på den kommunale administration, da det har skubbet nye opgaver og udgifter over på kommunerne, uden at ressourcerne er fulgt med.

Kommunerne oplever således i stigende grad, at de pålægges nye, ufinansierede opgaver. Eksempelvis kan kommunerne fremover kun få inddrevet deres restancer af Gældsstyrelsen, hvis deres restancer lever op til nye centralt fastsatte krav, så restancerne kan passere de datafiltre, som er bygget ind i det nye inddrivelsessystem, PSRM. Det kræver omlægning af arbejdsgange og standardisering af stamdata samt tilretning af omkring 120 it-systemer i kommunerne. En meget stor ufinansieret opgave i hver enkelt kommune.

Skatteministeriet har samtidig fokus på at bruge Bygnings- og Boligregistret (BBR) som grundlag for de nye ejendomsvurderinger. Det har medført en kæmpe stigning i ministeriets krav til, hvor omfattende og detaljerede data i BBR skal være. Krav, der direkte påfører kommunernes BBR-medarbejdere meropgaver i et omfang, der rækker langt ud over, hvad der kan håndteres inden for nuværende rammer.

Eksemplerne på skatteområdet er ikke enestående. Problemet gør sig også gældende i Borgerservice i forhold til MitID og på beskæftigelsesområdet ved ændring i ydelsesberegninger, der kræver ændringer af it-systemer i kommuner og Udbetaling Danmark.

#### Eksempler

##### *Vurderingsstyrelsen*

##### **Deklaration af nye ejendomsvurderinger**

Som grundlag for de nye ejendomsvurderinger sender Vurderingsstyrelsen såkaldte deklARATIONER til alle ejendomssejere med de data, de vil basere den nye ejendomsbeskatning på. Det betyder, at der i perioden 2022 til 2024 skal udsendes 1,7 millioner deklARATIONER til borgerne.

Borgerne kan reagere på deklARATIONERNE, hvis de mener, der er fejl i data i BBR. Det kan f.eks. være oplysninger om kvadratmeter, tag og toiletforhold i ens bolig. Borgernes frist for at få rettet fejl er sat til fire uger. Alle ændringer i BBR skal dog godkendes af en kommunal medarbejder, før ændringerne slår igennem. DeklARATIONERNE giver derfor kommunernes BBR- og byggeafdelinger mangedoblede antal henvendelser om rettelser til BBR. Omfanget af henvendelser er så stort, at det ikke kan absorberes af kommunernes administrative kapacitet. De mange henvendelser blokerer desuden for anden aktivitet i kommunernes tekniske forvaltning til at behandle f.eks. byggesager.

Hertil kommer, at en del af borgernes henvendelser handler om ændringer på ejendomme, som der aldrig har været søgt eller givet byggetilladelse til. De sager kræver lovliggørelse, som kan tage lang tid for kommunen, og langt mere end 4 uger.

Vurderingsstyrelsen har ikke kompenseret kommunerne for denne store meropgave og har samtidig skabt forventninger hos ejerne, som ikke kan indfries af kommunerne.

*Vurderingsstyrelsen***Ny BBR-ajourføringsbekendtgørelse**

Vurderingsstyrelsen er på vej med en ny bekendtgørelse om, hvilke data der skal registreres i BBR, og i hvilken form.

Bekendtgørelsen indeholder nye krav om, at BBR skal indeholde flere data og langt mere detaljerede data end hidtil. Som eksempel på stigningen i krav indeholder den gældende bekendtgørelse (nr. 160 af 8. februar 2010) om ajourføring af BBR 4.542 ord, mens udkast til ny bekendtgørelse indeholder 30.951 ord. Det er en stigning på 581 pct.

KL estimerer, at en implementering af bekendtgørelsen ville give kommunerne en meropgave, som ville tage flere år at gennemføre og kræve ressourcer i milliardklassen til flere BBR-medarbejdere. Derefter kommer betydelige vedvarende merudgifter til ajourføring af det større register grundet nye vurderinger, salgsvister og byggesagsbehandling.

Meropgaven er ikke finansieret af staten. Desuden rejser den grundlæggende spørgsmålet om, hvorvidt stigningen i registreringskrav er proportional ift. en politisk prioritering af brugen af offentlige ressourcer og begrænset faglig arbejdskraft nu og i fremtiden. Især når der er samtidigt pres på byggesagsbehandling til udrulning af vedvarende energi, almindeligt nybyggeri mv.

Det giver også anledning til at overveje, om de statslige krav til BBR med rimelighed kan rummes inden for den nuværende styring af BBR-registret, hvor staten beslutter, mens kommunerne betaler.

## Benspænd 5

### Kontrollen med puljemidler har taget overhånd

#### Problem

Der uddeles hvert år flere milliarder gennem statslige ansøgningspuljer til kommuner og regioner. Puljerne har alle anerkendelsesværdige formål, og mange kommuner er afhængige af puljemidlerne i den daglige drift.

Dokumentationskravene knyttet til puljerne har dog over tid fået et omfang, der reelt modarbejder formålet – nemlig at pengene skal gavne den borgernære velfærd. I stedet er der en række eksempler på, at den administrative belastning i forbindelse med at søge, modtage, styre og evaluere puljerne er ude af proportioner med de beløb, som puljerne uddeler til den enkelte kommune. Med andre ord er der for meget dokumentation i at modtage puljepenge til ellers gode og ønskværdige formål.

Kommunerne har i flere år udtrykt et stort ønske om, at antallet af puljer og dokumentationskrav begrænses. Der er stadig lang vej igen.

#### Eksempler

*Social, Bolig og Ældreministeriet*

##### **Kommune skal bruge to ugers administration hvert år på administration af puljemidler**

En pulje fra FL2021 har til formål at flytte ufaglærte i ældreplejen ind på SOSU-uddannelserne, og puljemidlerne understøtter kommunen med midler til at dække ind med erstatningspersonale imens eller anvende midler på anden opkvalificering. Kommunen skal igennem en række, omfangsrige administrative trin, og puljen skal desuden ansøges årligt.

##### Ansøgning:

- › Kommunen skal svare på et tilskudsbrev, hvori det fremgår, hvad den kan søge.
- › Kommunen skal udfylde en tro og love-erklæring om, at midlerne anvendes korrekt.
- › Kommunen skal indsende et budget og have det godkendt.

##### Regnskabsafklæggelse:

- › Kommunen skal udarbejde og indsende et særskilt regnskab for puljemidlerne hvert år.
- › Regnskabet skal revisorpåtegnes.

##### Afrapportering:

- › Kommunen skal hvert år afrapportere til revisor, hvordan midlerne er blevet brugt.

Kommunerne vurderer, at de hvert år bruger ressourcer svarende til to ugers administrativt arbejde på disse krav. En ekstern revision koster hver kommune i gennemsnit 30.000 kr. Puljen blev herudover godkendt så sent, at der var behov for at overføre midler mellem årene – det medfører ekstra arbejde i kommunernes regnskaber.

*Børne- og Undervisningsministeriet*

**Dokumentation af puljer til minimumsnormeringer er unødvendigt bureaukratisk**

Forudsætningen for at få andel i puljemidlerne til indfasning af minimumsnormeringer er, at kommunerne årligt forpligter sig på at redegøre for midlernes fordeling og indrapporterer dette til Børne- og Undervisningsministeriet. Kommunerne skal fra 2024 overholde lovkravet om minimumsnormeringer i daginstitutioner. Statens krav om redegørelse for puljemidlernes anvendelse er derfor unødigt bureaukratisk i og med, at lovkravet skal overholdes umiddelbart efter puljens udløb i 2023. Redegørelsen afspejler således et statsligt behov for at kunne dokumentere, og ikke det faktiske behov for mere pædagogisk personale i daginstitutioner, som redegørelsen i en vis udstrækning ovenikøbet tager midler væk fra til kommunal og statslig administration.

## Benspænd 6

### Ukoordineret lovgivning og tilsyn giver dobbeltadministration

#### Problem

Lovgivningen, der regulerer kommunerne, udspringer af en række forskellige ministerier, som hver især er ansvarlige for deres respektive områder, men ikke nødvendigvis har indblik i de øvrige områder.

Det giver almindeligvis ikke problemer, men der er en række eksempler på, at lovgivning fra forskellige ministerier har sigte på at sikre den samme gruppe af borgere og berører den samme gruppe af kommunale medarbejdere.

Det kan være i krydsfeltet mellem Serviceloven og beskæftigelseslovgivningen eller mellem Serviceloven og Sundhedsloven. Serviceloven og Sundhedsloven har begge til formål at sikre borgerens rettigheder på bl.a. ældreområdet i kommunerne, men følger ikke de samme logikker.

De to regelsæt kan ligeledes give anledning til tvivl om, efter hvilken lov en given ydelse skal tildeles. Specialiseringen på styrelsesniveauet i staten kan give anledning til tilsvarende problemer, f.eks. i forbindelse med tilsyn på institutionerne på sundheds- og ældreområdet.

#### Eksempler

*Socialstyrelsen m.fl.*

##### **Dokumentation på tværs af Sundhedslov og Servicelov**

Dokumentationskravene knyttet til hhv. Sundhedsloven og Serviceloven giver mange udfordringer i form af, at de to lovgivninger har forskellige dokumentationslogikker og krav. Det skaber for nogle medarbejdere, der har opgaver under begge lovgivninger - dobbeltdokumentation

*Styrelsen for Patientsikkerhed m.fl.*

##### **Takstberegning kompliceres af de parallelle styringsregimer**

På ældreboligområdet skal kommunerne opføre plejeboligtakst til brug for afregning med friplejeboligleverandører. Det er i sig selv en kompleks opgave, hvor kommunen skal lave en opgørelse baseret på kommunens egne langsigtede gennemsnitlige omkostninger for tilsvarende boliger.

Kommunen skal imidlertid også lave en særskilt takst for ydelser efter Sundhedsloven, fordi sundhedslovsomkostninger påhviler beliggenhedskommunen og ikke kan opkræves for udenbysborgere (hvis friplejeleverandøren leverer sygeplejeydelser efter Sundhedsloven, hvilket de som oftest gør).

Hvis kommunen giver tilskud til madservice, skal der endvidere beregnes en særskilt takst herfor, da anden lovgivning tilsiger, at kommunen ikke må opkræve egenbetaling fra borgere, der overstiger kommunens egne omkostninger.

Kravet om opgørelse af de tre separate takster har ingen betydning for friplejeleverandøren, da de afregnes samlet til leverandøren, men er baseret på, at de følger tre forskellige lovgivninger.

*Styrelsen for Patientsikkerhed m.fl.*

**Mange tilsyn med samme enhed - men forskellige formål**

Institutionerne på sundheds- og ældreområdet er underlagt en række forskellige typer af tilsyn. Et eksempel kan være et center for træning og rehabilitering (inkl. Døgnrehabilitering). Det kan være en del af et sundhedsfagligt tilsyn, der går på sundhedslovsydelse (genoptræning) på sygehuset – og kan i den forbindelse få besøg af det tilsyn, der starter på regionshospitalet, men følger borger ud i kommunen for at følge f.eks. borgers genoptræning. Der kan være et sundhedsfagligt tilsyn med fokus på udvalgte emner, f.eks. blodfortyndende medicinske produkter, og endelig et ældretilsyn med fokus på f.eks. borgers oplevelse og værdig ældrepleje. Det er i disse tre tilfælde Styrelsen for Patientsikkerhed, der kommer på besøg.

Hvert tilsyn kræver adskillige timers forberedelse og afføder krav til dokumentation i den elektroniske omsorgsjournal. Hertil kommer det interne tilsyn af plejecentre mv., som kommunerne selv er forpligtet til at føre, arbejdsmiljøtilsyn ved Arbejdstilsynet, brandtilsyn ved Beredskabsstyrelsen samt fødevaretilsynet, som også beslaglægger ressourcer.

Kommunerne oplever også, at tilsynenes forskellige formål giver anledning til konfliktende anbefalinger til kommunerne. Som eksempel kan nævnes, at der er tilfælde, hvor Ældretilsynet anbefaler mere hjemlighed på plejecentre ved at indrette med tæpper på gulvet, puder i sofaen eller gardiner. Efterfølgende anbefaler brandtilsynet, at samme inventar tages ned.

## Benspænd 7

### Uklare GDPR-regler er alt for ressourcekrævende

#### Problem

Sikker behandling af borgernes personoplysninger er et vigtigt indsatsområde og bør prioriteres. Det gælder ikke mindst i kommunerne, som håndterer mange persondata.

Mange kommuner peger dog på, at måden, hvorpå det overordnede formål udmøntes i lovgivning, er unødvendigt ressourcekrævende. Det skyldes dels, at lovgivningen efterlader mange spørgsmål ubesvarede, dels at de obligatoriske redskaber til at sikre overholdelse er uforholdsmæssigt ressourcekrævende.

#### Eksempler

##### *Datatilsynet*

##### **Tidsforbrug på fortegnelseskrav**

Kommunerne er som dataansvarlige forpligtede til at føre fortegnelser over deres behandlingsaktiviteter. Det er fornuftigt, men Datatilsynet øger administrationsopgaven i kommunerne, f.eks. ved at stille krav om, at kommunerne skal kortlægge alle behandlinger af data på meget detaljeret niveau.

Efter Datatilsynets oprindelige fortegnelsesvejledning har det tidligere været tilstrækkeligt at angive kategorierne af modtagerne uden at koble disse med oplysninger om, hvilke kategorier af registrerede, hver enkelt modtager får oplysninger samt hvilke kategorier af personoplysninger, der er tale om.

Datatilsynet har med opdateringen af fortegnelsesvejledningen stillet krav om at oplysningerne kobles. På fx beskæftigelsesområdet giver det anledning til kortlægning af tusindvis af mulige behandlingsflows.

KL har foreslået Datatilsynet en enklere model til opfyldelse af de skærpede krav. Modellen tager udgangspunkt i en risikovurderingsmodel udarbejdet af kommunerne. Datatilsynet har været afvisende over for dette.

##### *Datatilsynet*

##### **Usikkerhed om omfanget af GDPR-krav fører til mange unødvendige konsekvensanalyser ved behandling af personoplysninger**

Usikkerhed om rækkevidden af forsigtighedsprincippet fører til langt flere konsekvensanalyser end nødvendigt i forhold til systemer med mange almindelige persondata. Der gælder som udgangspunkt kun pligt til at foretage konsekvensanalyse i få tilfælde, men forsigtighedsprincippet betyder, at kommunerne kommer i tvivl om også "ikke-kritiske data" vil indebære en høj risiko for fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder, jf. Artikel-29-gruppens anbefaling om at gennemføre konsekvensanalyse alligevel i tilfælde, hvor det ikke er klart, hvorvidt en konsekvensanalyse vedrørende databeskyttelse er påkrævet. Kontrolregimet trækker i samme retning, idet kommunerne overfor revisor skal forsvare beslutningen om ikke at foretage konsekvensanalyse. Dette skal begrundes, hvilket i vid udstrækning i praksis svarer til at lave konsekvensanalysen.



## Benspænd 8

### Detailregulering trækker ressourcer ud af kommunerne

#### Problem

Kommunerne varetager en lang række serviceopgaver i forhold til borgerne. På mange områder er kommunerne underlagt detaljerede regler for, *hvordan* opgaven skal løses.

Det gælder særligt beskæftigelsesområdet, men også på mange andre områder. Reglerne kan f.eks. fastlægge krav i forhold til processen, organiseringen af opgaven eller hvilke medarbejderkompetencer, der skal benyttes.

Uanset at reglerne er sat i værk med de bedste intentioner, er der mange eksempler på, at reguleringen har utilsigtede konsekvenser i form af uforholdsmæssig administrativ belastning i forhold til indsatsen for borgeren, dobbelt sagsbehandling i f.eks. stat og kommuner eller ringere indsats i forhold til borgeren, når der ikke tages tilstrækkeligt højde for borgernes forskellighed.

#### Eksempler

##### *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*

##### **Unødvendig proceskontrol med kommunens beskæftigelsesindsats**

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering anvender benchmarking af jobparate kontanthjælpsmodtageres og selvforsørgelses- og hjemrejseydelses- og overgangsydelsesmodtageres jobsøgning til at følge op over for kommuner, som har et højt niveau af borgere i målgruppen uden registreret jobsøgning.

Opfølgningen har imidlertid taget overhånd, når det fører til særskilte breve fra den statslige regionale arbejdsmarkedsdirektør hver gang, der sker en mindre afvigelse på et proceskrav på målgruppeniveau – også selvom der er tale om meget små målgrupper, og uden, at der i øvrigt er fokus på resultaterne. Tilsvarende modtager kommunen brev, når "fejlen" er udbedret.

Henvendelserne fra den statslige regionale arbejdsmarkedsdirektør afleder administrativt arbejde i kommunen, der skal redegøre årsager og handlinger til opfølgning, selvom det ofte opleves som unødvendigt og meningsløst.

##### *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*

##### **Mange ydelsesmålgrupper giver meradministration**

I dag har Jobcentrene ansvaret for opfølgning af 11 forskellige ydelsesmålgrupper. Med de mange forskellige ydelsesmålgrupper er der meget administrativt merarbejde, i forhold til hvis der var færre ydelsesmålgrupper.

Hver gang en borger flyttes fra en ydelsesmålgruppe til en anden ydelsesmålgruppe, skal der foretages ny ydelsesberegning og ny vejledning af rettigheder og pligter for den nye ydelsesmålgruppe borgeren placeres i. Herudover begynder et nyt ydelsesforløb hvor borgeren som minimum, skal have fire samtaler indenfor de første seks måneder, selvom borgerens situation ikke har ændret sig. Til dette bruges der en del administrativt arbejde.

Ved for eksempel at samle beslægtede ydelsesmålgrupper i én målgruppe, vil det reducere det administrative arbejde. Eksempelvis ved at samle aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, ressourceforløb, jobafklaringsforløb og ledighedsydelse i en ydelsesmålgruppe med den samme ydelsessats og kontaktforløb. Det vil i Jobcentret betyde færre ydelsesberegninger, færre ressourcer på vejledning og færre lovgivningsmæssige samtaler.

For den enkelte borger vil det også være en forenkling ikke at skulle skifte mellem forskellige ydelsesmålgrupper, og dermed forholde sig til forskellige rettigheder, pligter og indsatser.

*Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen***Enhed for pålidelighedsvurdering**

Kommunerne skal udelukke en virksomhed i en offentlig udbudsproces eller kontraktperiode, hvis virksomheden viser sig at være omfattet af en til flere udelukkelsesgrunde i udbudsloven. Udbudsloven giver i den situation virksomheder ret til at dokumentere sin pålidelighed i forsøget på at undgå udelukkelse. Fra januar 2023 er kommunen samtidig forpligtet til at indhente vejledende udtalelser fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST), når virksomheder ønsker at dokumentere pålidelighed.

Kommunen skal i henhold til de nye regler vurdere, om en tilbudsgiver eller den eksisterende leverandør på en kontrakt er omfattet af en udelukkelsesgrund. Er dette tilfældet, har virksomheden ret til at dokumentere sin pålidelighed og dermed opretholde muligheden for at vinde kontrakten eller fortsætte som leverandør på aftalen. Kommunen skal i det tilfælde indhente dokumentation fra virksomheden og videreformidle dokumentationen til KFST. Herefter foretager KFST en vurdering af virksomhedens dokumentation for pålidelighed og sender en vejledende udtalelse retur til kommunen. Det er et krav, at KFST skal involveres i alle sager uanset karakteren af udelukkelsesgrund.

Kommunen kan lægge styrelsens vejledende udtalelse til grund for egen vurdering af, om virksomhedens dokumentation er tilstrækkelig eller ej, men i sidste ende er det kommunen, der står til ansvar, hvis virksomheden klager over kommunens vurdering. Derfor vil en kommune som led i vurderingen, særligt i forbindelse med større komplekse sager, trække på ekstern bistand og rådgivning, uafhængigt af styrelsens vejledende udtalelse.

Styrelsens vurdering kan være nyttigt for kommunen, da der i nogle tilfælde kan være tale om komplekse problemstillinger, som kræver særlige kompetencer, der ikke altid er til stede i kommunerne. Omfanget af obligatoriske og frivillige udelukkelsesgrunde spænder dog ganske vidt, og det er derfor ganske ressourcekrævende for kommunerne, at det i samtlige tilfælde er nødvendigt at indhente styrelsens vurderinger. Særligt i lyset af, at styrelsens vurdering ikke er bindende. I stedet er involveringen af KFST et forsinkende led, som kan aflede yderligere administration, eksempelvis i forbindelse med aktindsigtsanmodninger i korrespondancen mellem kommunen og KFST samt kommunen og virksomheden.

*Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering***Rehabiliteringsteams beslaglægger uforholdsmæssige ressourcer**

Forelæggelse af sager for et rehabiliteringsteam er administrativt tungt og bureaukratisk, og giver kun begrænset værdi. Sager i Jobcentret skal løbende følges op og dokumenteres, ligesom der løbende skal følges op på den fastlagte jobplan, herunder de tværfaglige indsatser som iværksættes for at nå målet. At dette arbejde i visse sager skal forelægges et rehabiliteringsteam, når rehabiliteringsteamet for det meste når samme konklusion som den udførte sagsbehandling, er administrativ tung og bureaukratisk. For borgerne betyder det en forlængelse af deres forløb med sagsforberedelse til forelæggelse af deres sag for rehabiliteringsteamet, hvor der ofte er ventetid på, at rehabiliteringsteamet kan behandle sagen.

Der går mange ressourcer med at forberede sager og drifte et rehabiliteringsteam. I 2022 behandlede rehabiliteringsteamet i en gennemsnitskommune 452 sager på 61 møder. Det koster kommunen ca. 3,5 mio. kr. om året, fordelt med:

- 1,8 mio. kr. til drift af rehabiliteringsteamet (sundhedsfaglig koordinator fra Regionen, deltagelse af en sundhedsfaglig person fra kommunens genoptræningsenhed samt en socialfaglig person fra socialområdet)
- 0,7 mio. kr. til faglig koordinator i Jobcentret samt sekretærbistand
- 1,0 mio. kr. til sagsforberedelse af de enkelte sager som skal forelægges rehabiliteringsteamet, herunder partshøring af borgerne i de enkelte sager, samt deltagelse af rehabiliteringsmødet i de enkelte borgersager.

*Sundhedsdatastyrelsen***SKS-kodning af genoptræningsydelser**

Fysio- og ergoterapeuter skal indberette genoptræningsydelser, der er udført efter Sundhedslovens §140 til Sundhedsdatastyrelsen. Kommunerne har myndighedsansvaret for at tilbyde genoptræning til udskrevne patienter, der har et lægefagligt begrundet behov for genoptræning. Det er obligatorisk at indberette disse ydelser. Indberetningen foregår via indrapportering af såkaldt SKS-koder, som konkret fortæller, hvilken genoptræning kommunerne udfører.

SKS-kodningen er tidskrævende og tilføjer ingen faglig værdi for terapeuterne. Det skønnes, at SKS-kodningen optager ca. ½ time af terapeuternes arbejdstid dagligt.

Sundhedsdatastyrelsen får om lidt Fælles Sprog III data ind på sundhedslovens § 140. Det foreslås, at disse data anvendes i stedet for SKS-koder.