



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Marts 2022
– 13/2021

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Forvaltningen af handicapområdet

13/2021

Beretning om

forvaltningen af handicapområdet

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2022

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Social- og ældreministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2022.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2021, som afgives i februar 2023.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-753-8
ISBN online 978-87-7434-754-5

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om forvaltningen af handicapområdet

Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at udarbejde denne undersøgelse af kommunernes forvaltning af handicapområdet og Social- og Ældreministeriets opfølgning på og tilsyn med området.

Børn og voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne skal efter lov om social service (serviceloven) tilbydes støtte gennem sociale indsatser og tilbud. Loven indeholder bestemmelser om personlig hjælp, omsorg og pleje, genoptræning, beskyttet beskæftigelse, samværs- og aktivitetstilbud, botilbud mv. Social- og Ældreministeriet har det overordnede ressortansvar for handicapområdet og serviceloven, men med kommunalreformen i 2007 fik kommunerne det samlede myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar for det sociale område.

Statsrevisorerne finder, at Social- og Ældreministeriet har ført et utilfredsstillende tilsyn med kommunernes forvaltning af servicelovens bestemmelser på handicapområdet. Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at kommunernes forvaltning af tilbud og ydelser på handicapområdet i mange tilfælde ikke overholder serviceloven.

Statsrevisorerne finder det bekymrende, at Ankestyrelsen har omgjort kommunernes afgørelser i mere end $\frac{1}{3}$ af de sager, der er påklaget til Ankestyrelsen i perioden 2013-2021, fordi kommunerne ikke har overholdt gældende regler og love på området. Statsrevisorerne finder dette særligt bekymrende, da det øger risikoen for, at udsatte borgere med psykiske eller fysiske handicap ikke modtager de ydelser, som de er berettigede til.

Statsrevisorerne beklager, at Social- og Ældreministeriet i adskillige år ikke har fulgt op på sin viden om problemer og uhensigtsmæssigheder i kommunernes forvaltning af handicapområdet, og at overvågningen af kommunernes forvaltning af området er sket på baggrund af et ufuldstændigt og mangelfuldt datagrundlag.

Statsrevisorerne

21. marts 2022

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Troels Lund Poulsen

Statsrevisorerne har særligt hæftet sig ved følgende resultater fra undersøgelsen:

- Ankestyrelsens statistik og undersøgelsen viser, at der er mange fejl i kommunernes afgørelser på handicapområdet. Ankestyrelsens omgørelser af kommunale afgørelser på handicapområdet - som er steget løbende siden 2014 - skyldes fortrinsvist utilstrækkelig sagsoplysning, eller at kommunernes afgørelser ikke er inden for lovens rammer.
- Der er særligt mange fejl i sager vedrørende hjælp til forældre til børn med handicap, i sager vedrørende visitation af borgere til tilbud og i sager vedrørende brug af magtanvendelse. Rigsrevisionens gennemgang af 50 sager viser desuden, at der er formelle og indholdsmæssige mangler i mere end halvdelen af sagerne.
- Kommunernes systemunderstøttelse og registreringer på handicapområdet er mangelfulde, og kommunerne er ikke i stand til at levere data med tilstrækkelig validitet.
- Socialstyrelsens auditfunktions initiativer har ikke været tilstrækkelige til at rette op på, at der i en længere årrække har været en uensartet praksis, fejl og uhensigtsmæssigheder i de 5 socialtilsyn, som skal føre tilsyn med de sociale tilbud.

Statsrevisorerne opfordrer på baggrund af beretningen Folketinget til at overveje, om der er strukturelle problemer bag de åbenbart tilbagevendende problemer på handicapområdet, trods mange års indsats for at rette op.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	7
2. Kommunernes forvaltning af handicapområdet.....	10
2.1. Ankestyrelsens behandling af klager	11
2.2. Social- og Ældreministeriets analyser af den kommunale forvaltning af handicapområdet.....	17
2.3. Kommunernes behandling af sager med statsrefusion	24
3. Social- og Ældreministeriets tilsyn med handicapområdet	30
3.1. Social- og Ældreministeriets opfølgning på handicapområdet siden kommunalreformen.....	32
3.2. Social- og Ældreministeriets overvågning af og opfølgning på handicap- området.....	34
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	50
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	51
Bilag 3. Udvalgte nøgletal for kommunerne.....	57
Bilag 4. Ordliste.....	60

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Rigsrevisionen har gennemgået regnskaberne efter § 5, jf. § 6 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 15. Social- og Ældreministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Eva Kjer Hansen: august 2004 - september 2007

Karen Jespersen: september 2007 - april 2009

Karen Ellemann: april 2009 - februar 2010

Benedikte Kiær: februar 2010 - oktober 2011

Karen Hækkerup: oktober 2011 - august 2013

Annette Vilhelmsen: august 2013 - februar 2014

Manu Sareen: februar 2014 - juni 2015

Karen Ellemann: juni 2015 - november 2016

Mai Mercado: november 2016 - juni 2019

Astrid Krag: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Social- og Ældreministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om forvaltningen af handicapområdet. Børn og voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne skal efter lov om social service (herefter serviceloven) tilbydes støtte gennem sociale indsatser og tilbud. Disse indsatser skal bl.a. tilgodese de behov, der følger af en nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Indsatserne gives også for at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktioner og udviklingsmuligheder. Serviceloven indeholder bestemmelser om personlig hjælp, omsorg og pleje, genoptræning, beskyttet beskæftigelse, samværs- og aktivitetstilbud, botilbud mv.

2. Social- og Ældreministeriet har det overordnede ressortansvar for handicapområdet og serviceloven. Socialstyrelsen skal varetage opgaver vedrørende udvikling, rådgivning og implementering for hele det sociale serviceområde og har et særligt ansvar for at bidrage til løsning af opgaver på bl.a. handicapområdet. Ankestyrelsen er klageinstans for administrative afgørelser på socialområdet og skal løbende koordinere praksis i kommunerne. Kommunerne har ansvaret for at tilbyde hjælp og støtte til den enkelte borger og træffer afgørelse i bl.a. sager på handicapområdet.

3. Undersøgelsen er afgrænset til at omfatte Social- og Ældreministeriets og kommunernes forvaltning af serviceloven.

4. Undersøgelsen er igangsat på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne i april 2021, jf. bilag 1. Statsrevisorerne ønskede en undersøgelse af en række forhold vedrørende kommunernes forvaltning af handicapområdet og Social- og Ældreministeriets opfølgning og tilsyn på området.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Social- og Ældreministeriets tilsyn med kommunernes forvaltning af handicapområdet er tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Viser Social- og Ældreministeriets analyser, at kommunernes forvaltning af handicapområdet lever op til servicelovens bestemmelser?
- Er Social- og Ældreministeriets overvågning af og opfølgning på kommunernes forvaltning af handicapområdet tilfredsstillende?

Handicapkonventionens definition af handicap

Personer med handicap omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

Lov om social service

Lov om social service er en rammelov. Loven sætter de overordnede rammer for de serviceydelser og tilbud, som kommunen har pligt til at yde til bl.a. borgere med handicap.

6. Rigsrevisionen afgav i juni 2021 et notat om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af forvaltningen af handicapområdet, som Statsrevisorerne tiltrådte. Det fremgår bl.a. af notatet, at Rigsrevisionen ikke forventede særskilt at vurdere, om forvaltningen lever op til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, da et brud på handicapkonventionen også vil være et brud på de danske regler på området.



Hovedkonklusion

Social- og Ældreministeriets tilsyn med kommunernes forvaltning af handicapområdet har været utilfredsstillende. Konsekvensen er, at der er en øget risiko for, at borgere med handicap ikke modtager de ydelser, som de er berettigede til efter serviceloven.

Social- og Ældreministeriets analyser viser, at der er mange fejl i kommunernes forvaltning af servicelovens bestemmelser på handicapområdet

Der er mange fejl i kommunernes afgørelser på handicapområdet i de sager, der er påklaget til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen har omgjort kommunernes afgørelser i mere end $\frac{1}{3}$ af sagerne i perioden 3. kvartal 2013 - 2. kvartal 2021. Der er ikke en entydig tendens i udviklingen i antallet af klager, men omgørelsesprocenten har været stigende. Selv om kommunerne har haft mulighed for at oplyse sagerne ad flere omgange, har omfanget af sager, der hjemvises på grund af bl.a. utilstrækkelig sagsoplysning, alligevel været stigende.

Social- og Ældreministeriets analyser viser mange tilfælde af sager om ydelser til borgere med fysiske eller psykiske handicap, hvor kommunerne ikke har overholdt gældende love og regler på området. Ankestyrelsens praksisundersøgelser viste mange fejl i forvaltningen i de kommuner, der indgik i undersøgelserne. Der er særligt mange fejl i sager vedrørende hjælp til forældre til børn med handicap, i sager vedrørende visitation af borgere til tilbud, herunder botilbud, og i sager vedrørende brug af magtanvendelse. De kommuner, der indgår i Ankestyrelsens velfærdsundersøgelser, giver udtryk for, at der generelt er mangel på botilbudspladser til borgere med komplekse problemstillinger, og at borgere derfor visiteres til mindre egnede botilbud. Data fra Socialstyrelsen indikerer samme tendens. Ankestyrelsens tilsyn med kommunerne har vist, at flere kommuner ikke har handlet i overensstemmelse med servicelovens regler.

Billedet bekræftes af Rigsrevisionens gennemgang af 50 borgersager med statsrevision, der viser, at der er indholdsmæssige og formelle mangler i mere end halvdelen af sagerne.

Social- og Ældreministeriets overvågning af og opfølgning på kommunernes forvaltning af handicapområdet har været utilfredsstillende

Social- og Ældreministeriet har ikke sikret tilstrækkelig viden til at kunne foretage en systematisk overvågning af handicapområdet, og ministeriet har ikke i tilstrækkeligt omfang fulgt op på sin viden om konkrete problemer i kommunernes forvaltning. Det har i en længere periode været et kendt problem, at data om kommunernes forvaltning af handicapområdet er mangelfulde. Ministeriet har i flere år sammen med Danmarks Statistik arbejdet med at indhente og forbedre aktivitetsdata for udvalgte bestemmelser af serviceloven, men datagrundlaget er fortsat ikke fuldstændigt. Ministeriet har vurderet, at en ensartet indberetning af sagsbehandlingsdata vil kræve større praksis- og registreringsændringer i kommunerne og en udbygning af it-systemerne. Ministeriet har besluttet ikke at arbejde videre med nationale krav om kommunernes indberetninger af sagsbehandlingsdata, men har henvist til et pilotprojekt om standardisering af kommunale afgørelser på det specialiserede socialområde. Pilotprojektet er påbegyndt i 2021 og er forankret i KL.

Undersøgelsen viser, at Social- og Ældreministeriet i adskillige år har været vidende om uhensigtsmæssigheder på flere områder af kommunernes forvaltning af handicapområdet. Opgavevaretagelsen i Socialstyrelsens auditfunktion i forhold til de 5 socialtilsyn har ikke været tilfredsstillende. Auditfunktionen har endvidere ikke haft retlig kompetence til at pålægge socialtilsynene at opnå en større ensartethed på en række områder og til at etablere en hensigtsmæssig samarbejdsstruktur. Folketinget har i december 2021 vedtaget en ændring til lov om socialtilsyn, der skal give auditfunktionen flere bemyndigelser, men Rigsrevisionen kan ikke vurdere, om auditfunktionens nye beføjelser er tilstrækkelige til at nå målene om en ensartet praksis og en hensigtsmæssig samarbejdsstruktur.

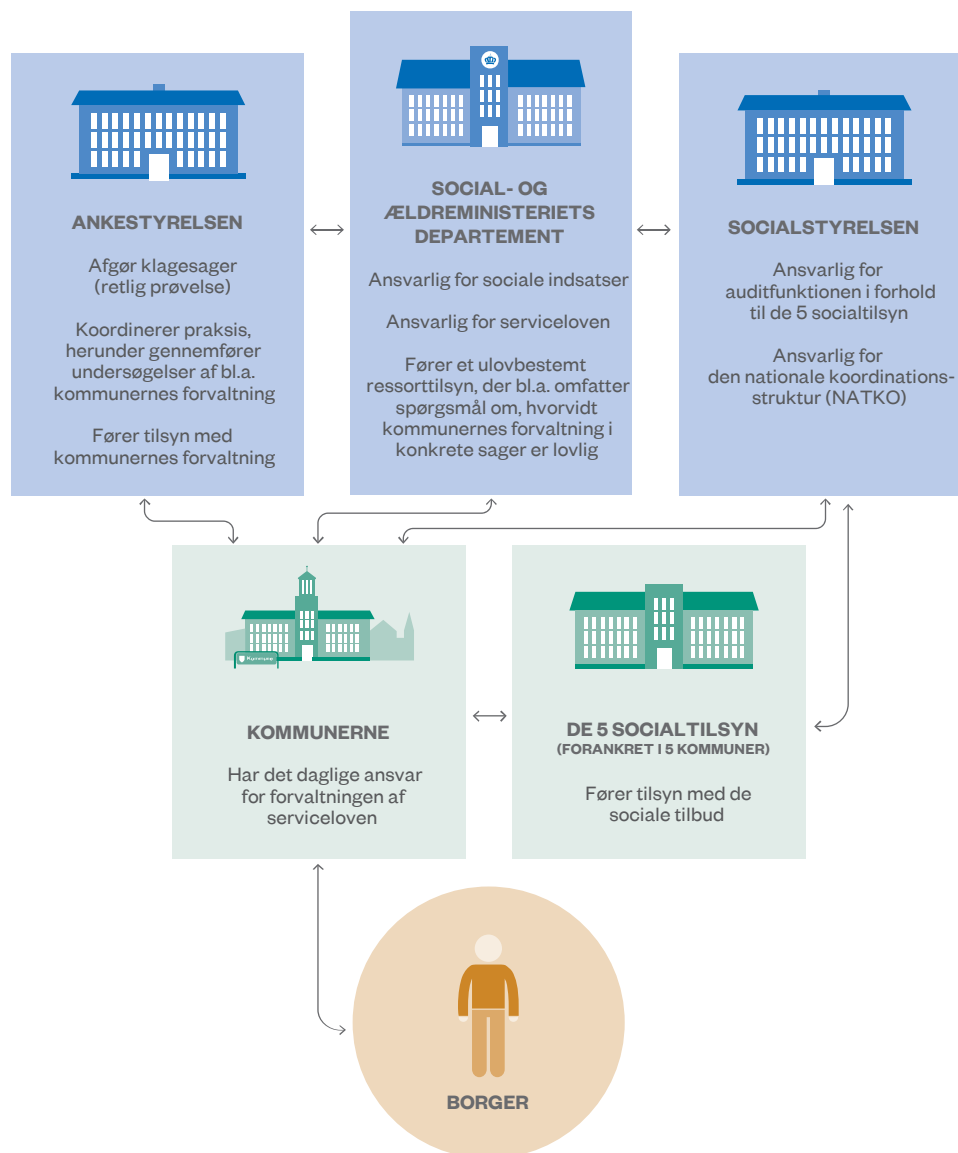
Social- og Ældreministeriet har på 3 snævre områder fulgt op på de resultater, der er opnået på handicapområdet siden kommunalreformen. Opfølgningen blev fulgt op af politiske initiativer, herunder etableringen af en national koordinationsstruktur.

1.2. Baggrund

7. Det er veldokumenteret, at fysiske og psykiske handicap er forbundet med ringere levevilkår, herunder livstilfredshed, sundhed, uddannelse, beskæftigelse, tilgængelighed, diskrimination m.m. Derfor er det vigtigt, at borgere med en funktionsnedsættelse i videst muligt omfang kompenseres for følgerne af funktionsnedsættelsen.

8. Forvaltningen af handicapområdet involverer både kommunerne og flere myndigheder under Social- og Ældreministeriet. Figur 1 viser de ansvarlige myndigheder, som indgår i Rigsrevisionens undersøgelse.

Figur 1
Organisering af forvaltningen af handicapområdet



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Social- og Ældreministeriet.

Lov om socialtilsyn

Formålet med loven er at bidrage til at sikre, at borgerne ydes en indsats, der er i overensstemmelse med formålet med offentlige og private tilbud efter lov om social service og kapitel 40 i sundhedsloven. Formålet skal opnås gennem en systematisk, ensartet, uvildig og fagligt kompetent varetagelse af opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbuddene.

Sociale tilbud

De sociale tilbud omfatter bl.a. plejefamilier, opholdssteder for børn, døgninstitutioner og botilbud.

9. Med kommunalreformen i 2007 fik kommunerne det samlede myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar for det sociale område. Det er således kommunerne, der har ansvaret for at tilbyde hjælp og støtte til den enkelte borger, ansvaret for at sikre, at der er relevante sociale tilbud, og ansvaret for finansieringen af tilbuddene. Opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med offentlige og private sociale tilbud er ifølge lov om socialtilsyn en kommunal opgave, der siden 2014 har ligget hos 5 kommunalt forankrede socialtilsyn (ét i hver region). Det er de 5 udpegede kommunalbestyrelser, som har ansvaret for socialtilsynene. Socialtilsynene skal bidrage til at sikre, at borgerne får en indsats, der er i overensstemmelse med formålet med offentlige og private tilbud efter bl.a. serviceloven.

Serviceloven fastsætter ikke i detaljer, hvilken hjælp den enkelte borger skal modtage. Kommunerne kan fastlægge serviceniveauer og beslutte indholdet og omfanget af hjælpen inden for lovgivningens rammer. Kommunerne skal dog altid træffe afgørelse ud fra en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp og støtte og ud fra, om den påtænkte indsats konkret modsvarer borgerens behov.

10. Social- og Ældreministeriet har det overordnede ressortansvar for socialområdet, herunder handicapområdet, ligesom ministeriet er ansvarlig for bl.a. serviceloven. Ministeriet har det overordnede ansvar for politikudviklingen på socialområdet og har i medfør af det ulovbestemte ressorttilsyn ansvaret for at overvåge området og følge op, hvis der konstateres uhensigtsmæssige forhold i forvaltningen på området.

Socialstyrelsens auditfunktion skal løbende følge og understøtte praksis i socialtilsynene, herunder bidrage til, at socialtilsynene udvikler en systematisk, ensartet, uvildig og faglig kompetent praksis. Socialstyrelsen skal foretage stikprøver, deltage i tilsynsbesøg, gennemføre faglige undersøgelser og understøtte udførelsen af godkendelses- og tilsynsopgaven med relevant vejledning, materiale mv. Socialstyrelsen skal desuden – bl.a. gennem den nationale koordinationsstruktur (NATKO) – have fokus på at sikre, at kommunerne samarbejder om at tilbyde den fornødne højt specialiserede indsats til de målgrupper, hvor der kun er få borgere i hver kommune, som har behov for samme tilbud, eller hvor kompleksiteten af borgernes problemstillinger kræver særlig viden.

Retssikkerhedsloven

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område har bl.a. til formål at sikre borgernes rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager.

I tilknytning til retssikkerhedsloven har Social- og Ældreministeriet bl.a. udstedt bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område og vejledning til retssikkerhedsloven.

Ankestyrelsen er klageinstans for administrative afgørelser på socialområdet. Ankestyrelsen har herudover pligt til på landsplan at koordinere, at kommunerne træffer afgørelser i overensstemmelse med lovgivningen, jf. retssikkerhedsloven. Ankestyrelsen skal gennem praksiskoordinering sikre ligebehandling af borgere og en ensartet praksis i hele landet i overensstemmelse med lovgivningen og styrelsens praksis. Som led i dette kan Ankestyrelsen gennemføre praksisundersøgelser samt indhente og gennemgå sager, der er afgjort af kommunerne.

11. Vi har tidligere undersøgt dele af forvaltningen af handicapområdet i beretningen om statens overførsler til kommuner og regioner i 2011 – merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste på det sociale område. Beretningen handlede særligt om det daværende Social- og Indenrigsministeriums administration og kommunernes hjemtagelse af refusion for merudgifter og tabt arbejdsfortjeneste til forældre med børn med handicap efter servicelovens § 41 og § 42.

I august 2020 fulgte Rigsrevisionen op på sagen i et notat til Statsrevisorerne. Statsrevisorerne fandt på baggrund af opfølgningen, at Social- og Indenrigsministeriets opfølgning på beretningen er trukket unødigt i langdrag. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at ministeriet har været for passiv i forhold til at opnå et lavere fejlniveau i den kommunale sagsbehandling af merudgifter og tabt arbejdsfortjeneste til forældre til børn med handicap. Særligt i lyset af at ministeriet har kendt til problemerne med kommunernes sagsbehandling på området i mere end 10 år. Det fremgår af notatet, at Rigsrevisionen fortsat ville følge og orientere Statsrevisorerne om udviklingen i fejlniveauet i kommunernes administration af sager om merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. Rigsrevisionen behandler de åbentstående forhold fra notatet i denne beretning og lukker dermed den gamle beretningssag.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

12. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Social- og Ældreministeriets tilsyn med kommunernes forvaltning af handicapområdet er tilfredsstillende.

13. I *kapitel 2* undersøger vi kommunernes opfyldelse af servicelovens bestemmelser på handicapområdet. Rigsrevisionen har ikke direkte adgang til at revidere kommunernes forvaltning ud over de sagsområder, hvor der er ydet statsrefusion af kommunernes udgifter. Rigsrevisionen har dog adgang til bl.a. data og analyser fra Social- og Ældreministeriet, herunder Ankestyrelsen og Socialstyrelsen, og fuld revisionsadgang til de dele af servicelovens ydelser, hvor der er ydet statsrefusion, jf. boks 1.

Boks 1

Sager med statsrefusion

Det er som udgangspunkt kommunerne, der afholder udgifterne til handicapområdet, men for bestemte typer hjælp er der statsrefusion af de kommunale udgifter. For disse ordninger har Rigsrevisionen fuld revisionsadgang, jf. rigsrevisorlovens § 5. I undersøgelsen indgår følgende 3 bestemmelser i serviceloven, hvor der er statsrefusion:

- **§ 41** til dækning af nødvendige merudgifter ved forsørgelse i hjemmet af barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne mv.
- **§ 42** til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne mv.
- **§ 100** til dækning af nødvendige merudgifter til den daglige livsførelse til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

De 10 udvalgte kommuner

- Frederikssund Kommune
- Hedensted Kommune
- Holbæk Kommune
- Hvidovre Kommune
- Morsø Kommune
- Odense Kommune
- Sorø Kommune
- Struer Kommune
- Aabenraa Kommune
- Aalborg Kommune.

Kapitlet er baseret på 2 delanalyser. For det første undersøger vi, om Social- og Ældreministeriets, herunder Ankestyrelsens, analyser og data viser, om kommunernes forvaltning af handicapområdet lever op til serviceloven. Herunder undersøger vi, om Ankestyrelsens statistik viser, om kommunernes afgørelser på handicapområdet er korrekte. Det gør vi ved at gennemgå Ankestyrelsens statistik over behandling af klager over kommunernes afgørelser. Derudover undersøger vi, om Social- og Ældreministeriets egne analyser viser, om kommunernes forvaltning af tilbud inden for handicapområdet er lovmedholdelig. Det gør vi ved at gennemgå ministeriets, Socialstyrelsens og Ankestyrelsens analyser, undersøgelser og rapporter, der handler om kommunernes forvaltning af handicapområdet. For det andet undersøger vi, om kvaliteten af kommunernes sagsbehandling af sager med statsrefusion er tilfredsstillende. Det gør vi ved at gennemgå 50 tilfældigt udvalgte sager, som vi har indhentet fra 10 udvalgte kommuner. Vi gennemgår desuden resultaterne af de kommunale revisionsrapporter på refusionsområdet.

14. I *kapitel 3* undersøger vi, om Social- og Ældreministeriets overvågning af og opfølgning på kommunernes forvaltning af handicapområdet er tilfredsstillende. For det første undersøger vi, om Social- og Ældreministeriet har undersøgt virkningen af de ændringer, der blev foretaget i forvaltningen af handicapområdet i forbindelse med kommunalreformen i 2007, og om ministeriet har fulgt op på resultatet af disse undersøgelser. For det andet undersøger vi ministeriets overvågning af og opfølgning på kommunernes forvaltning af handicapområdet, herunder om ministeriet har fulgt op på konkrete informationer om problemer i kommunernes forvaltning af området.

Vi har lagt til grund, at ministeriet skal sikre et dækkende datagrundlag for overvågningen, og skal følge op på den viden, som ministeriet får fra Socialstyrelsen, Ankestyrelsen og andre kanaler. Socialstyrelsen og Ankestyrelsen har en række opgaver med at overvåge, understøtte, behandle klager og følge op i forhold til kommunernes forvaltning af handicapområdet. Styrelserne har herigennem en række redskaber til at hente viden om den kommunale forvaltning af handicapområdet og til at følge op over for kommunerne. Denne viden skal også indgå i Social- og Ældreministeriets tilsyn.

Metode

15. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af skriftlig dokumentation fra Social- og Ældreministeriet og på analyser på baggrund af statistiske data fra Ankestyrelsen. Ministeriet har ikke valide data om kommunernes samlede antal afgørelser, men kun statistik over sager, der er påklaget til Ankestyrelsen. Vi har derfor ikke et overblik over den totale population af sager på handicapområdet. Vi har udvalgt 10 kommuner, som har leveret materiale fra i alt 50 tilfældigt udvalgte sager. Kommunerne er udvalgt med henblik på at dække de 5 regioner og forskelle i indbyggertal, beskatningsgrundlag pr. indbygger og antal modtagere af støtte efter servicelovens § 41, § 42 og § 100.

16. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

17. Undersøgelsen omfatter perioden 2007-2021. I de fleste analyser har vi dog ikke undersøgt hele perioden, fordi det i mange tilfælde ikke har været muligt at finde valide og sammenhængende data. I undersøgelsen fokuserer vi på forvaltningen af handicapområdet under serviceloven, da dette lovområde udgør en central del af forvaltningen af handicapområdet.

18. Undersøgelsen er afgrænset til at omfatte Social- og Ældreministeriets og kommunernes forvaltning af serviceloven. En række øvrige ministerier har også ansvar og opgaver i relation til handicapområdet inden for deres respektive ressortområder, jf. sektoransvarsprincippet. Kommunerne har således også ansvar for indsatsen over for borgere med handicap på andre ressortområder, fx i forhold til beskæftigelse, uddannelse og sundhed. Disse områder behandler vi ikke i denne undersøgelse.

19. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 indeholder udvalgte nøgletal for kommunerne. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber

Sektoransvarsprincip

Ifølge sektoransvarsprincippet har alle offentlige myndigheder, der udbyder en ydelse eller service, også ansvar for, at den pågældende ydelse er tilgængelig for borgere med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

2. Kommunernes forvaltning af handicapområdet



Delkonklusion

Social- og Ældreministeriets analyser viser, at der er mange fejl i kommunernes forvaltning af servicelovens bestemmelser på handicapområdet.

Taskforceforløb

Taskforcen er et samarbejde mellem Socialstyrelsen og Ankestyrelsen om at støtte kommunerne i at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen på handicapområdet.

Taskforcen gennemfører både korte og længerevarende forløb. Et længerevarende taskforceforløb indeholder juridiske gennemgange af et udvalg af sager fra den deltagende kommune for at vurdere, om sagerne er i overensstemmelse med lovgivningen.

Ankestyrelsens statistik viser, at der er mange fejl i kommunernes afgørelser på handicapområdet. Ankestyrelsen har omgjort kommunernes afgørelser i mere end 1/3 af de sager på handicapområdet, der er påklaget til Ankestyrelsen i perioden 3. kvartal 2013 - 2. kvartal 2021. Der er ikke en entydig tendens i udviklingen i antallet af klager, men omgørelsesprocenten har været stigende. Størstedelen af Ankestyrelsens omgørelser er hjemvisninger af sager, som er steget siden 2014. Ankestyrelsens omgørelser af kommunale afgørelser på handicapområdet skyldes fortrinsvist utilstrækkelig sagsoplysning, eller at kommunernes afgørelser ikke er inden for lovens rammer. Selv om kommunerne har haft mulighed for at oplyse sagerne ad flere omgange, har omfanget af sager, der hjemvises på grund af bl.a. utilstrækkelig sagsoplysning, alligevel været stigende.

Social- og Ældreministeriets analyser viser mange tilfælde, hvor kommunerne ikke har overholdt gældende love og regler på området i sager om ydelser til borgere med fysisk eller psykisk handicap. Ankestyrelsens praksisundersøgelser viste mange fejl i forvaltningen i de kommuner, der indgik i undersøgelserne. Der er særligt mange fejl i sager vedrørende hjælp til forældre til børn med handicap, i sager vedrørende visitation af borgere til tilbud, herunder botilbud, og i sager vedrørende brug af magtanvendelse. I Ankestyrelsens velfærdsundersøgelser giver kommunerne udtryk for, at der generelt er mangel på botilbudspladser til borgere med komplekse problemstillinger, og at borgere derfor visiteres til mindre egnede botilbud. Dette understøttes af tal fra Socialstyrelsen, der ligeledes indikerer, at borgere med komplekse problemstillinger visiteres til ikke-egnede tilbud. Ankestyrelsens tilsyn med kommunerne har vist, at flere kommuner ikke har handlet i overensstemmelse med servicelovens regler. Ankestyrelsens gennemgang af udvalgte sager i forbindelse med taskforceforløb viser også, at selv om forløbene har reduceret antallet af fejl, er der både før og efter forløbene mange fejl.

Rigsrevisionens gennemgang af 50 borgersager viser, at der er formelle og indholdsmæssige mangler i mere end halvdelen af sagerne.

20. Dette kapitel handler om, hvorvidt Social- og Ældreministeriets analyser viser, om kommunernes forvaltning af handicapområdet lever op til servicelovens bestemmelser. Rigsrevisionen har direkte adgang til kommunernes forvaltning af de områder af serviceloven, hvor der ydes statsrefusion, mens vi for de øvrige områder har baseret os på data fra Social- og Ældreministeriet.

For det første har vi på baggrund af Ankestyrelsens statistik undersøgt klager over kommunale afgørelser.

For det andet har vi undersøgt kommunernes forvaltning af handicapområdet på baggrund af Social- og Ældreministeriets analyser og data. Vores undersøgelse af kommunernes forvaltning af handicapområdet er baseret på ministeriets data og analyser i form af:

- Ankestyrelsens indsamling af statistiske oplysninger om antal modtagne klager og udfaldet af styrelsens klagesagsbehandling
- Ankestyrelsens analyser af kommunernes forvaltning af handicapområdet på baggrund af praksisundersøgelser, taskforceforløb og velfærdsundersøgelser
- den nationale koordinationsstrukturens (NATKO) overvågning af udbud af tilbud og indsatser til borgere med komplekse problemstillinger fordelt på 35 målgrupper
- de kommunale revisorers årlige gennemgang af et mindre antal sager på socialområdet, herunder handicapområdet.

For det tredje har vi undersøgt kommunernes behandling af sager med statsrefusion.

2.1. Ankestyrelsens behandling af klager

21. Vi har undersøgt, om Ankestyrelsens statistik viser, om kommunernes afgørelser på handicapområdet er korrekte. Det har vi gjort ved at undersøge, om antallet af sager, der påklages til Ankestyrelsen, og andelen af sager, der omgøres af Ankestyrelsen, er faldende over årene.

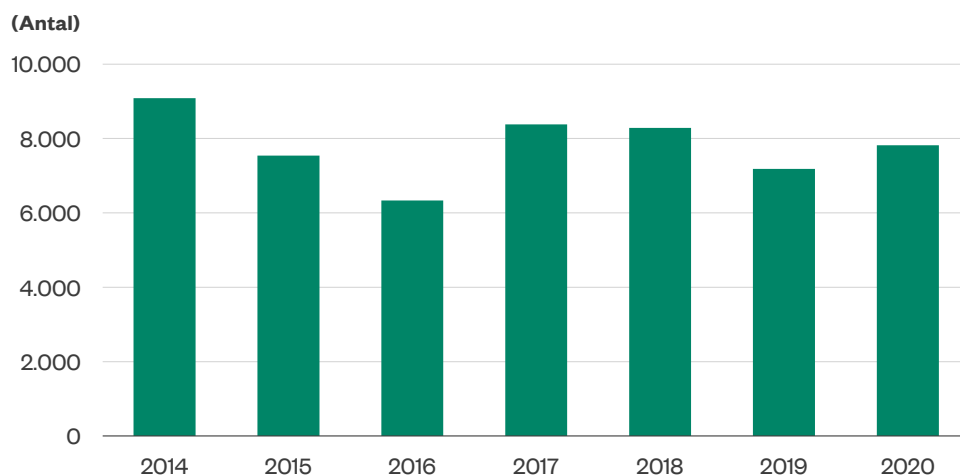
Undersøgelsen er baseret på Ankestyrelsens statistik over realitetsbehandlede klagesager. Social- og Ældreministeriet, herunder Ankestyrelsen, har ikke viden om det samlede antal afgørelser, der er truffet i kommunerne, og statistikken indeholder derfor kun data for de sager, der er blevet påklaget til Ankestyrelsen. Det betyder, at vi fx ikke kan undersøge, hvor stor en andel af kommunernes afgørelser der bliver påklaget og eventuelt omgjort af Ankestyrelsen.

22. Hvis en borger ønsker at klage over en afgørelse, skal borgeren sende en klage til kommunen, som skal genvurdere sagen. Hvis kommunen fastholder sin afgørelse, sender kommunen klagen og sagens akter til Ankestyrelsen. Med denne procedure har kommunen mulighed for at vurdere sagen igen både med hensyn til, om afgørelsen er i overensstemmelse med servicelovens bestemmelser, og om sagen er tilstrækkeligt oplyst og i øvrigt korrekt behandlet.

Klager på handicapområdet

23. Figur 2 viser udviklingen i antallet af klagesager på handicapområdet, som Ankestyrelsen har realitetsbehandlet i perioden 2014-2020.

Figur 2
Ankestyrelsens realitetsbehandlede klagesager på handicapområdet i perioden 2014-2020



Note: Antallet af klagesager er periodiseret efter Ankestyrelsens afgørelsestidspunkt. Bilag 2 indeholder en nærmere beskrivelse af de udvalgte bestemmelser i serviceloven. Enkelte bestemmelser henvender sig både til borgere med handicap og borgere med sociale problemer uden funktionsnedsættelse.

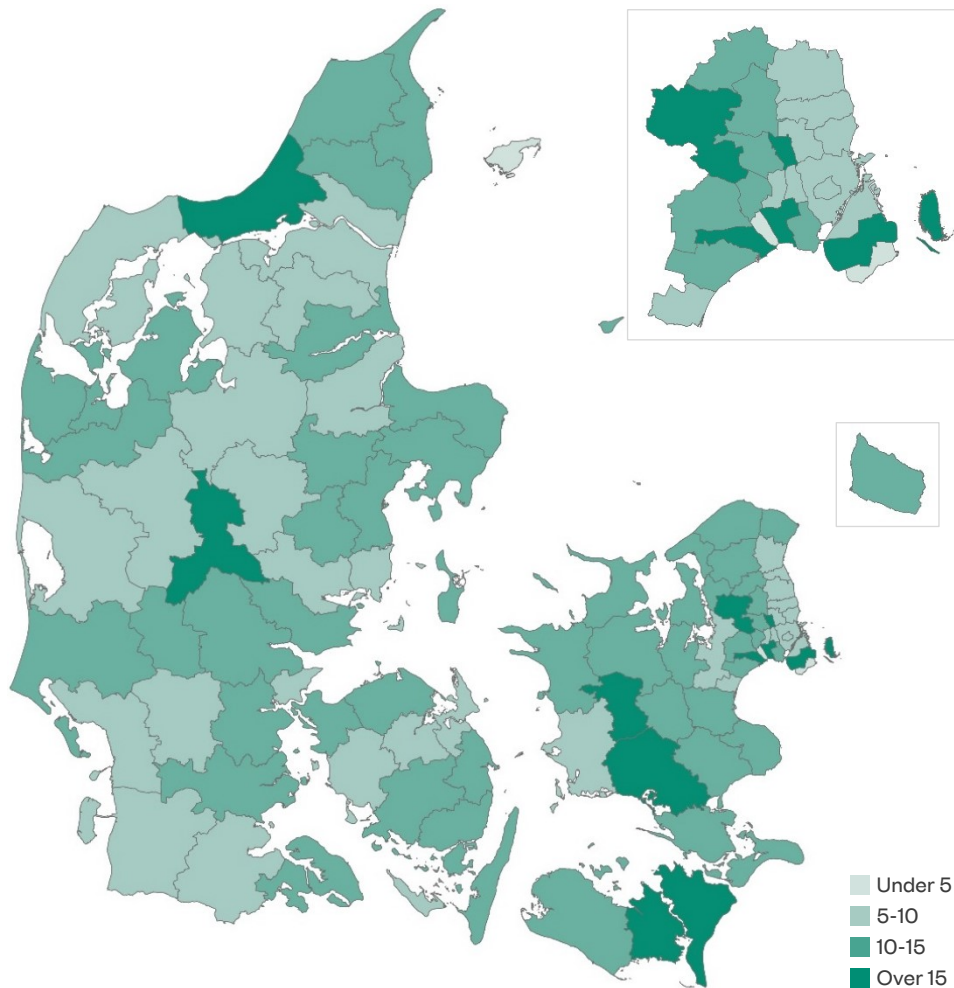
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Ankestyrelsen.

Klagereformen

I 2013 trådte en reform af klagestrukturen på det sociale område i kraft, som betød, at behandlingen af alle klager over kommunale afgørelser på det beskæftigelsesmæssige område og på det sociale område blev placeret i Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 2, at antallet af klagesager, som Ankestyrelsen har realitetsbehandlet, har varieret mellem ca. 6.000 og ca. 8.000 om året siden 2015, men at der ikke ses en entydig tendens i udviklingen. Ankestyrelsen har oplyst, at antallet af realitetsbehandlede klagesager i 2014 afspejler en pukkelafvikling efter klagereformen.

24. Figur 3 viser antallet af realitetsbehandlede klagesager i Ankestyrelsen pr. 1.000 indbyggere i de 98 kommuner i perioden 3. kvartal 2013 - 2. kvartal 2021.

Figur 3**Realitetsbehandlede klagesager på handicapområdet pr. 1.000 indbyggere i perioden 3. kvartal 2013 - 2. kvartal 2021**

Note: Farvelægningen viser antal realitetsbehandlede klagesager i kommunen. Jo mørkere grøn, jo højere antal klager. Figuren er baseret på ca. 61.700 klagesager fra perioden 3. kvartal 2013 - 2. kvartal 2021. Indbyggertal er pr. 1. januar 2021. De underliggende tal fremgår af bilag 3.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 3, at der er væsentlig variation mellem kommunerne. Kommunerne har i perioden 2013-2021 haft mellem 0,4 og 23,1 klagesager pr. 1.000 indbyggere. De 5 kommuner med flest klager pr. indbygger er Jammerbugt, Guldborgsund, Ishøj, Egedal og Tårnby. De 5 kommuner med færrest klager er Vallensbæk, Dragør, Læsø, Odder og Solrød.

Omgørelse

En omgørelse betyder, at Ankestyrelsens behandling af en klagesag resulterer i en ændring/ophævelse eller en hjemvisning.

Ændring/ophævelse

Når Ankestyrelsen ændrer/ophæver en kommunes afgørelse i en sag, betyder det, at styrelsen finder, at sagen er tilstrækkeligt belyst til, at det er muligt at træffe en afgørelse, men at kommunens afgørelse er forkert og skal ændres eller ophæves.

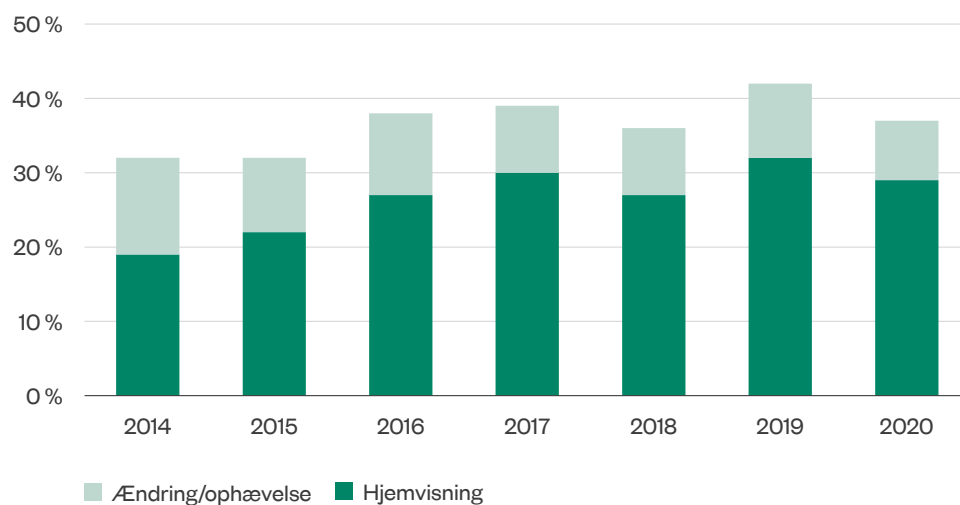
Hjemvisning

En hjemvisning betyder, at Ankestyrelsen har sendt sagen tilbage til kommunen med henblik på fornyet behandling. En hjemvisning kan fx skyldes, at kommunen ikke har sikret den tilstrækkelige dokumentation til, at hverken kommunen eller Ankestyrelsen kan træffe afgørelse, eller at der er sket alvorlige sagsbehandlingsfejl.

Omgørelser

25. Ankestyrelsen kan enten stadfæste eller omgøre kommunernes afgørelser i behandlingen af klagesagerne. En omgørelse kan tage form af enten en ændring/ophævelse af kommunens afgørelse eller en hjemvisning af sagen. Figur 4 viser udviklingen i Ankestyrelsens omgørelsesprocent i perioden 2014-2020.

Figur 4
Ankestyrelsens omgørelsesprocent på handicapområdet i perioden 2014-2020

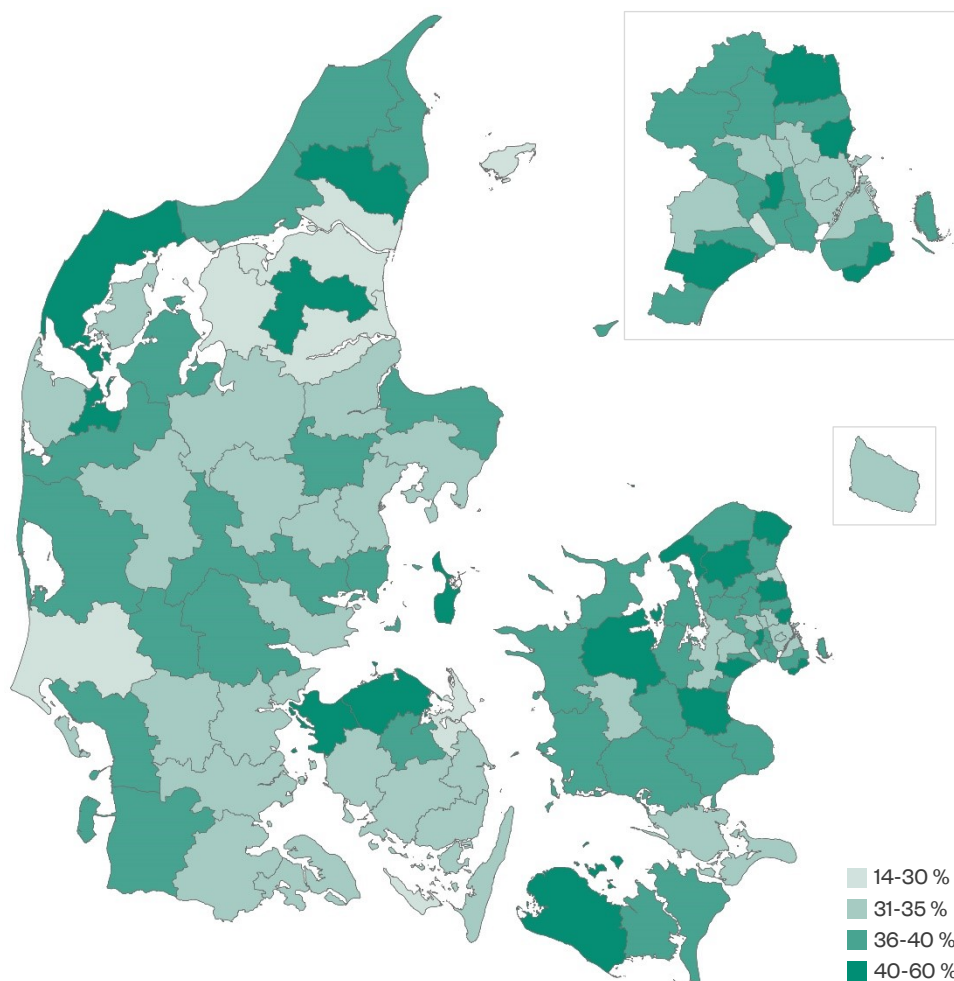


Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 4, at omgørelsesprocenten er steget i perioden 2014-2020. Fra 2014 til 2019 steg andelen af omgjorte afgørelser fra 32 % til 42 % af de realitetsbehandlede klagesager. I 2020 omgjorde Ankestyrelsen 37 % af de realitetsbehandlede klagesager. Det fremgår også af figuren, at andelen af ændringer/ophævelser er faldet, mens andelen af hjemvisninger er steget. I 2014 ændrede/ophævede Ankestyrelsen 13 % af de realitetsbehandlede klagesager, mens styrelsen kun ændrede/ophævede 8 % af sagerne i 2020. Samtidig er andelen af hjemvisninger steget fra 19 % i 2014 til 29 % i 2020. I 2019 var andelen af hjemvisninger 32 % af alle realitetsbehandlede klagesager på handicapområdet.

Vores gennemgang viser desuden, at den samlede omgørelsesprocent for alle ca. 61.700 realitetsbehandlede klagesager er 36 % for perioden 3. kvartal 2013 - 2. kvartal 2021. Samlet set har Ankestyrelsen omgjort ca. 22.000 klagesager i perioden.

26. Figur 5 viser kommunernes omgørelsesprocenter på hele handicapområdet i perioden 3. kvartal 2013 - 2. kvartal 2021.

Figur 5**Omgørelsesprocenter for påklagede sager på handicapområdet i perioden 3. kvartal 2013 - 2. kvartal 2021**

Note: Farvelægningen viser omgørelsesprocenten i kommunen. Jo mørkere grøn, jo højere omgørelsesprocent. Figuren er baseret på data fra perioden 3. kvartal 2013 - 2. kvartal 2021. De underliggende tal fremgår af bilag 3.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 5, at omgørelsesprocenten varierer mellem kommunerne (fra 14 % for Vallensbæk Kommune til 57 % for Samsø Kommune). De 5 kommuner med den laveste omgørelsesprocent er Vallensbæk, Læsø, Ærø, Varde og Kerteminde. De 5 kommuner med den højeste omgørelsesprocent er Samsø, Dragør, Middelfart, Struer og Helsingør. Figuren skal læses med det forbehold, at den kun giver et billede af de sager, der er påklaget til Ankestyrelsen i perioden 2013-2021. Omgørelsesprocenten viser, om kommunernes afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen i de påklagede sager, men den er ikke repræsentativ for den generelle lovmedholdelighed i de enkelte kommuners sagsbehandling på handicapområdet, herunder lovmedholdeligheden i de sager, der ikke bliver påklaget. Hertil skal det nævnes, at enkelte små kommuner behandler relativt få sager, og her vil en mindre ændring i antallet af omgjorte sager give større udslag i omgørelsesprocenten.

27. Ankestyrelsen har siden juli 2019 registreret årsagerne til omgørelser af alle kommunale afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet. Registreringen blev iværksat som følge af "Aftale om kommunernes økonomi for 2019". Tabel 1 viser Ankestyrelsens fordeling af årsager til omgørelser af afgørelser på handicapområdet.

Tabel 1
Ankestyrelsens årsager til omgørelser på handicapområdet i perioden 2019-2021

Årsag	Antal	Andelen af det samlede antal årsager
Mangelfuldt oplysningsgrundlag/ mangelfuld begrundelse	4.378	65 %
Partens klagebemærkninger	669	10 %
Afgørelsen er ikke inden for lovens rammer	1.438	21 %
Nye væsentlige oplysninger	135	2 %
Andre forhold vedrørende sagsbehandlingen	120	2 %

Note: Tabellen er baseret på data fra perioden 1. juli 2019 - 16. juni 2021. I nogle sager er der registreret mere end én årsag til omgørelsen. Ankestyrelsen har i perioden registreret 6.740 årsager til omgørelser af afgørelser på handicapområdet fordelt på 5.514 unikke sagsnumre. Bilag 2 indeholder en nærmere beskrivelse af de udvalgte bestemmelser i serviceloven. Enkelte bestemmelser henvender sig både til borgere med handicap og borgere med sociale problemer uden funktionsnedsættelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Ankestyrelse.

Det fremgår af tabel 1, at Ankestyrelsen i 65 % af omgørelserne har angivet *mangelfuldt oplysningsgrundlag* eller *mangelfuld begrundelse* som årsag til omgørelsen. Det fremgår også af tabellen, at 21 % af årsagerne til omgørelser er, at Ankestyrelsen har vurderet, at kommunens afgørelse ikke var inden for lovens rammer. Ved beregning af fordelingen af årsager på de omgjorte sager kan vi konstatere, at mangelfuldt oplysningsgrundlag eller mangelfuld begrundelse er angivet som årsag i 79 % af sagerne.

Resultater

Undersøgelsen viser, at antallet af klager til Ankestyrelsen har varieret i perioden 2015-2020, men der ses ikke en entydig tendens i udviklingen. Social- og Ældreministeriet har ikke viden om antallet af afgørelser, der er truffet i kommunerne, og Rigsrevisionen kan derfor ikke undersøge, hvor stor en andel af afgørelserne der påklages og eventuelt omgøres. I 36 % af klagesagerne på handicapområdet har Ankestyrelsen i perioden 3. kvartal 2013 - 2. kvartal 2021 omgjort kommunens afgørelse ved enten at ændre/ophæve kommunens afgørelse eller ved at sende sagen tilbage til kommunen, som skal behandle sagen og afgøre den igen. I undersøgelsesperioden er omgørelsesprocenten generelt steget. Fra 2015 til 2019 steg omgørelsesprocenten fra 32 % til 42 %, og i 2020 omgjorte Ankestyrelsen 37 % af sagerne. Undersøgelsen viser desuden, at størstedelen af Ankestyrelsens omgørelser er hjemvisninger, og at denne andel er stigende. Dette skal ses i sammenhæng med, at kommunerne forud for Ankestyrelsens behandling af klager først selv har behandlet en klage i sagen, hvor kommunen har haft mulighed for at genvurdere, om afgørelsen er i overensstemmelse med servicelovens bestemmelser, og om sagen er tilstrækkeligt oplyst og i øvrigt korrekt behandlet. Således er hjemvisningsprocenten steget fra 19 % i 2014 til 29 % i 2020, mens ændrings-/ophævelsesprocenten er faldet fra 13 % i 2014 til 8 % i 2020. Endelig viser undersøgelsen, at Ankestyrelsens omgørelser af kommunale afgørelser på handicapområdet fortrinsvist skyldes utilstrækkelig sagsoplysning, mangelfuld begrundelse, eller at afgørelsen ikke er inden for lovens rammer.

2.2. Social- og Ældreministeriets analyser af den kommunale forvaltning af handicapområdet

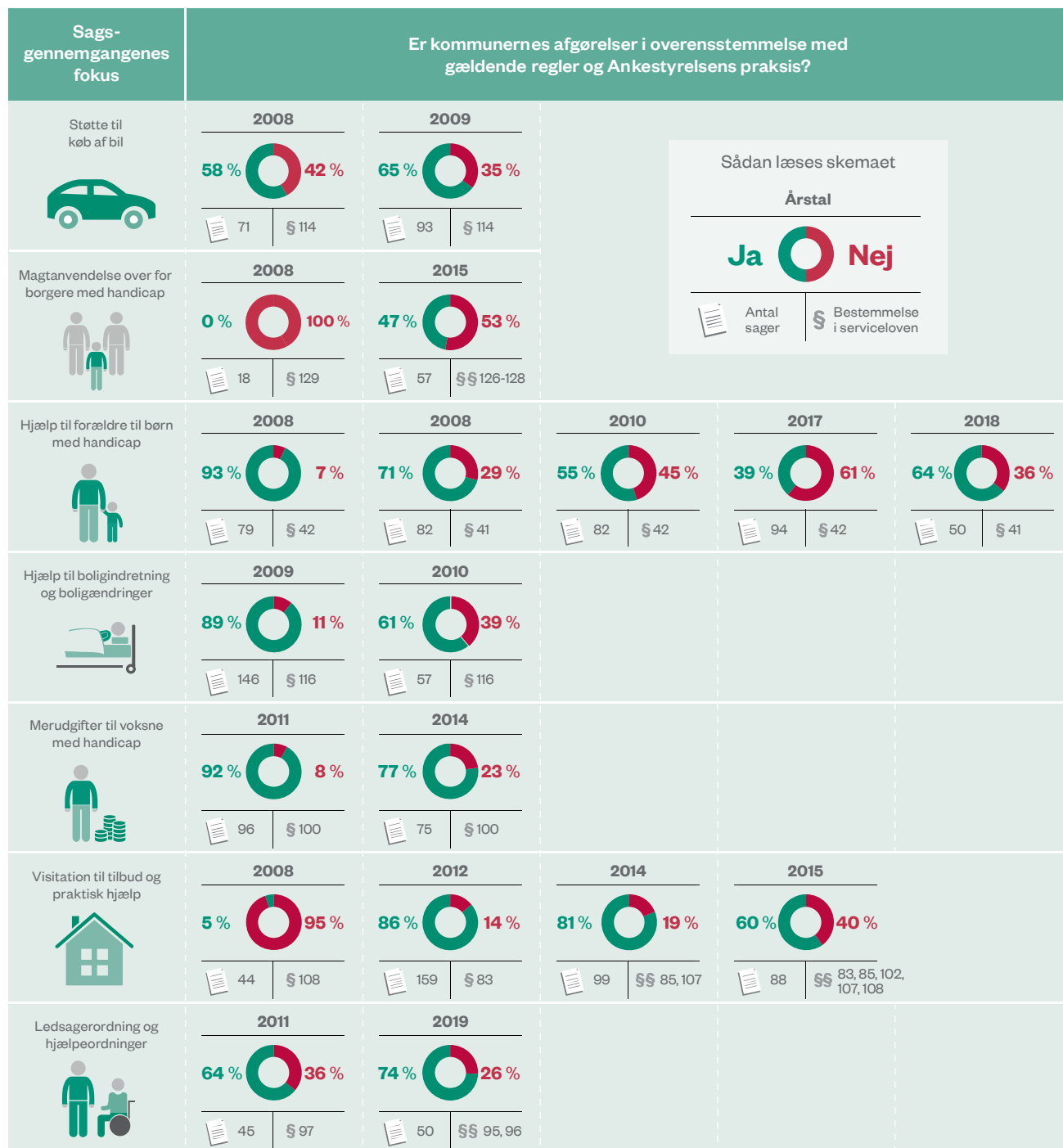
28. Vi har undersøgt kommunernes forvaltning af handicapområdet på baggrund af Ankestyrelsens juridiske vurderinger af den kommunale sagsbehandling og Social- og Ældreministeriets øvrige analyser og data.

Ankestyrelsens juridiske vurderinger

29. Ankestyrelsen og de tidligere sociale nævn (herefter nævnes kun Ankestyrelsen) har i perioden 2007-2021 udgivet 17 praksisundersøgelser vedrørende sagsbehandling efter serviceloven på handicapområdet, hvor der indgår 19 sagsgennemgange. Praksisundersøgelserne er fordelt på 7 overordnede områder. Hver undersøgelse indeholder én eller flere sagsgennemgange, hvor Ankestyrelsen vurderer, om sagsbehandlingen i de udvalgte kommuner er i overensstemmelse med gældende regler og Ankestyrelsens praksis. De 19 sagsgennemgange indeholder typisk 50-100 sager fra 10-20 kommuner. Der er ikke tale om repræsentative stikprøver, men sagsgennemgangene giver gode indikationer på, hvilke problemer der går igen i flere kommuner på de enkelte områder. Figur 6 viser resultaterne af Ankestyrelsens praksisundersøgelser på handicapområdet i perioden 2007-2021.

Frem til den 1. juli 2013 gennemførte både de sociale nævn og Ankestyrelsen praksisundersøgelser af kommunale sager på socialområdet. Efter nedlæggelsen af de sociale nævn er det kun Ankestyrelsen, der gennemfører praksisundersøgelser.

Figur 6
Ankestyrelsens sags gennemgange i praksisundersøgelserne på handicapområdet i perioden 2007-2021



Note: Der er 19 sags gennemgange i de 17 praksisundersøgelser, som indeholder opgørelse over sagernes lovmedholdelighed. Frem til den 1. juli 2013 gennemførte både Ankestyrelsen og de sociale nævne praksisundersøgelser vedrørende sager på handicapområdet. Herefter er praksisundersøgelserne kun udgivet af Ankestyrelsen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 6, at alle praksisundersøgelserne indeholder sager, der ikke er i overensstemmelse med regler og praksis. I 10 af de 19 sags gennemgange var mere end 1/3 af sagerne ikke i overensstemmelse med reglerne og Ankestyrelsens praksis. I 4 af sags gennemgangene var mere end halvdelen af sagerne ikke i overensstemmelse med regler og praksis.

Områder, hvor sagerne i høj grad ikke forvaltes i overensstemmelse med regler og praksis, er bl.a. kommunernes visitation til tilbud og praktisk hjælp, herunder botilbud, og kommunernes brug af magtanvendelse i forbindelse med botilbuddene. Men det er også tilfældet på området for hjælp til forældre til børn med handicap.

Taskforceforløb

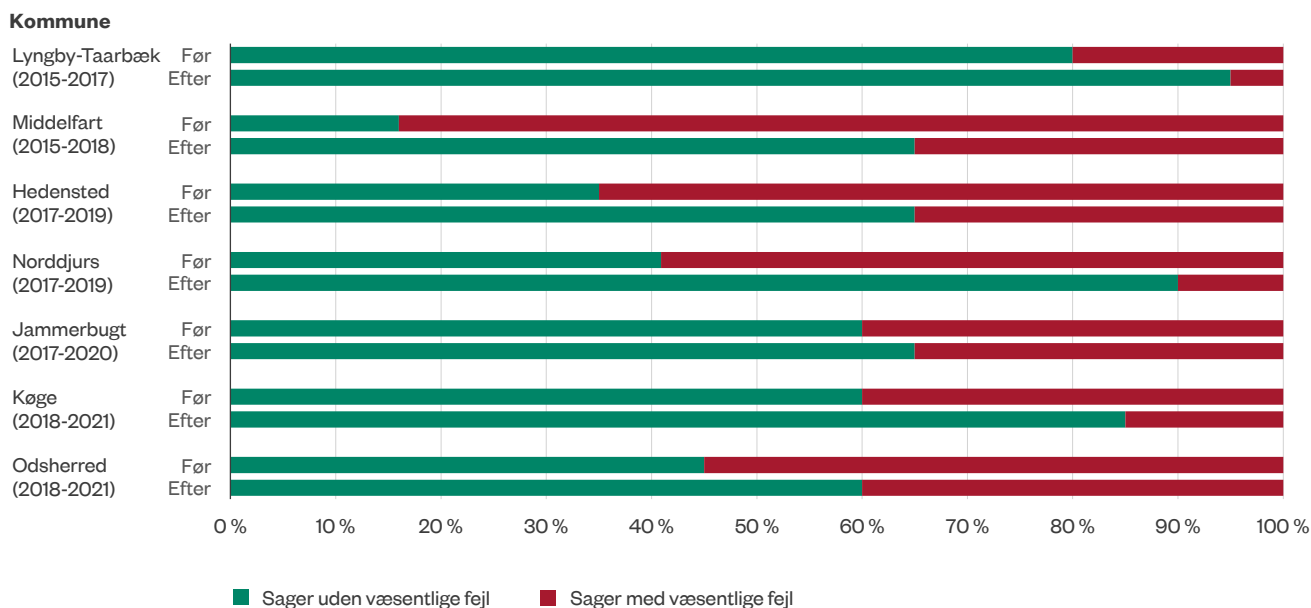
30. Ankestyrelsen og Socialstyrelsen har gennemført og afsluttet 7 længerevarende taskforceforløb i kommunerne. Forløbene strækker sig over 15 måneder og omfatter kompetenceudvikling, undervisning, gennemgang af sags gange mv. I forbindelse med forløbene gennemfører Ankestyrelsen en før- og eftermåling af kvaliteten af kommunernes sagsbehandling inden for udvalgte områder i serviceloven. Hver måling omfatter en gennemgang af ca. 20 sager. Stikprøven er ikke repræsentativ, men resultatet giver en indikation af omfanget af fejl i de udvalgte sager. De 2 målinger giver gode indikationer på kvaliteten af kommunernes sagsbehandling og udbyttet af taskforceforløbet i forhold til den konkrete sagsbehandling. Figur 7 viser andelen af de udvalgte sager på handicapområdet før og efter taskforceforløbet, som kommunerne har behandlet i overensstemmelse med regler og Ankestyrelsens praksis.

Taskforceforløb

Taskforceforløbene gennemføres i et samarbejde mellem Ankestyrelsen og Socialstyrelsen og skal understøtte kvaliteten af kommunernes sagsbehandling både juridisk og socialfagligt. Forløbene strækker sig over 15 måneder og omfatter bl.a. undervisning, kompetenceudvikling samt kvalificering af sags gange og styringsdokumenter. Der startes hvert år forløb i 4 kommuner, og fra 2018 er 2 af disse forløb reserveret til kommuner, hvor Socialstyrelsen og Ankestyrelsen vurderer, at der er behov for det. Det er frivilligt for kommunerne at deltage i et taskforceforløb, men når kommuner indgår i et samarbejde med taskforcen, forpligter de sig til at stille de nødvendige ressourcer til rådighed og gennemføre de aftalte aktiviteter. Desuden skal der ske en løbende orientering af kommunalbestyrelsen. Resultatet af taskforceforløbet offentliggøres ikke.

Figur 7

Andelen af sager før og efter taskforceforløbet, der er behandlet i overensstemmelse med gældende regler og Ankestyrelsens praksis



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af taskforcens statusrapporter og oplysninger fra Socialstyrelsen og Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 7, at en stor andel af de udvalgte sager i de 7 kommuner er behæftet med fejl. 4 kommuner havde væsentlige fejl i mere end halvdelen af sagerne i formålingen. Eftermålingen viser, at alle kommunerne har behandlet flere sager i overensstemmelse med regler og praksis efter taskforceforløbet. Det fremgår desuden af figuren, at nogle kommuner – særligt Middelfart og Norddjurs – har opnået en betydelig forbedring i antallet af korrekt behandlede sager, mens forbedringen for andre kommuner har været mindre udtalt. Alle kommunerne har dog fortsat flere sager, der ikke er behandlet i overensstemmelse med regler og praksis efter taskforceforløbet, og 4 af de 7 kommuner har efter forløbet fejl i sagsbehandlingen i mere end $\frac{1}{3}$ af sagerne. Vi kan således konstatere, at de kommuner, der indgik i taskforceforløbene, havde mange fejl i de udvalgte sager inden forløbet, og at forløbet bidrog til at sænke fejlprocenten. Antallet af fejl i de udvalgte sager er dog stadig højt.

Tilsynet med kommuner og regioner

31. Tilsynet med kommuner og regioner (herefter Tilsynet) er placeret i Ankestyrelsen. Formålet er at sikre, at kommunerne handler i overensstemmelse med lovgivningen, når de udøver den magt, der følger af, at de er offentlige forvaltningsmyndigheder. Det følger af lovgivningen, at Tilsynet skal prioritere sager, der vurderes at være af væsentlig betydning. Væsentligheden kan bl.a. bestå i, at der er tale om en generel fejlagtig praksis i en kommune, der er i strid med lovgivningen. Tilsynet vurderer også, om der er tale om sager, hvor kommunen bevidst handler i strid med lovgivningen, eller hvor ulovligheden udgør et stort omfang i forhold til borgere og antallet af kommuner. En sag kan desuden være af væsentlig betydning, hvis der er stor bevågenhed fra medier, borgere eller politikere, eller hvis der er et generelt behov for at afklare retstilstanden på området. Endelig kan Tilsynet tage sager op, der er af væsentlig økonomisk eller administrativ betydning for én eller flere borgere eller myndigheder.

32. Undersøgelsen viser, at Tilsynet i perioden 2017-2021 har igangsat 31 indledende undersøgelser af én eller flere kommuners forvaltning af bestemmelser i serviceloven, der vedrører handicapområdet. Tilsynet har i 21 af de 31 sager konstateret ulovlig praksis. Flere af sagerne involverer mere end én kommune.

Vi kan se af tilsynssagerne, at enkelte områder har vist sig særligt problematiske, da Tilsynet har konstateret samme lovstridige praksis på tværs af flere kommuner. Boks 2 viser 3 eksempler på, at Tilsynet har konstateret samme ulovlige praksis på tværs af flere kommuner.

Boks 2**Eksempler på ulovlig praksis i forvaltningen af handicapområdet**

Tilsynet har i perioden 2017-2019 konstateret ulovlig praksis i Lolland, Odder, Langeland og Faaborg-Midtfyn kommuner. Tilsynet kunne konstatere, at kommunernes service-niveau for personlig og praktisk hjælp til borgere på småøer ikke var i overensstemmelse med servicelovens regler herom og lighedsgrundsætningen.

Tilsynet har i en større sag undersøgt lovligheden af 30 kommuners brug af konsulenter på socialområdet, herunder handicapområdet. Tilsynet konstaterede i forbindelse med de afsluttende tilsynsudtalelser i januar 2021, at 13 kommuner havde handlet i strid med lovgivningen, og at kommunerne skulle genoptage de afgørelsessager, hvor konsulent-firmaerne havde udført sagsforberedelse.

I juli 2018 fandt Tilsynet, at Furesø Kommune ikke levede op til reglerne i serviceloven vedrørende frit valg af botilbud uanset beliggenhed, når kommunen var tilflytningskommune. Samtidig gav Tilsynet en lignende udtalelse om, at Fredensborg Kommune som tilflytningskommune ikke opfyldte betingelserne for frit valg af botilbud efter servicelovens § 108, stk. 2.

Øvrige analyser

33. Vi har gennemgået Social- og Ældreministeriets øvrige analyser, der indeholder vurderinger af kommunernes forvaltning af handicapområdet i forhold til serviceloven. I gennemgangen kunne vi konstatere, at en væsentlig del af analyserne handler om kommunernes visitation til tilbud til borgere med handicap. Vi har i den forbindelse undersøgt, om analyserne viser, at kommunernes udbud af og visitation til tilbud er i overensstemmelse med serviceloven. Endelig har vi gennemgået data fra NATKO for at undersøge, om der er indikationer på fejl i kommunernes visitation.

Udbud af og visitation til længerevarende tilbud

34. Kommunerne kan visitere borgere med varigt nedsat funktionsevne og permanent behov for hjælp til længerevarende døgnophold i botilbud efter almenboliglovens § 105 eller servicelovens § 108. De 2 typer af botilbud omfatter umiddelbart de samme personer, men ifølge serviceloven og Ankestyrelsens praksis er der grupper, som kun kan bo på botilbud efter servicelovens § 108. Det er bl.a. borgere med særligt komplekse problemstillinger, udadreagerende borgere og domfældte borgere. I Ankestyrelsens velfærdsundersøgelser oplyser de medvirkende kommuner:

- **Flere kommuner visiterer borgere til mindre egnede botilbud**, fordi der ifølge kommunerne generelt er mangel på ledige botilbudspladser. Det gælder især pladser efter servicelovens § 108 og pladser til borgere med flere og komplekse udfordringer. Kommunerne i Ankestyrelsens velfærdsundersøgelser giver bl.a. udtryk for, at det kan være nødvendigt at visitere borgere til mindre egnede tilbud, alene fordi der er plads. Undersøgelserne viser desuden, at kommunerne visiterer borgere til botilbud efter almenboliglovens § 105, som burde visiteres til botilbud efter servicelovens § 108.

- **Kommuner opfører de botilbud, hvor der er statsstøtte** efter almenboliglovens § 105, da det er billigere for kommunerne end at opføre botilbud efter servicelovens § 108 uden statsstøtte. Ankestyrelsens velfærdsundersøgelse fra 2017 viser også, at kommunerne i nogle tilfælde har omdannet mindre § 108-tilbud til større § 105-tilbud for at opnå stordriftsfordele. Det medfører dog en risiko for, at der ikke er de rette tilbud til borgere, som skal visiteres til botilbud efter § 108.

Kommunerne har forsyningspligt og skal derfor sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter serviceloven, herunder botilbud efter servicelovens § 108. Kommunerne i Ankestyrelsens analyser giver dog udtryk for, at der generelt mangler pladser på botilbuddene, og at kommunerne på grund af pladsmangel kan blive nødt til at visitere borgere, herunder borgere med komplekse problemstillinger, til mindre egnede botilbud.

Tilbud til målgrupper med særligt komplekse problemstillinger

35. Den nationale koordinationsstruktur (NATKO) følger 35 målgrupper, der består af borgere med særligt komplekse problemstillinger og med behov for en specialiseret indsats. Vores gennemgang af data fra NATKO viser, jf. tabel 2, indikationer på, at sårbare borgere inden for målgrupperne er visiteret til tilbud, der efter NATKO's vurdering ikke har de nødvendige højt specialiserede forudsætninger for at varetage opgaver i forhold til målgruppen.

Tabel 2

Eksempler på visitation af borgere til ikke-egnede tilbud

Målgruppe	Tilbud	NATKO's vurdering af tilbuddets egnethed i forhold til målgruppen	Antal borgere inden for målgruppen
Borgere med svær udviklingshæmning og psykisk lidelse	Bofællesskab	Mangler kompetencer	13
	Bofællesskab	Mangler kompetencer	32
	Aktivitetshus	Mangler kompetencer	30
	Botilbud	Mangler kompetencer	12
	Socialpædagogisk center	Mangler kompetencer, erfaring og personale	7
Borgere med udviklingshæmning og demens	Bofællesskab	Mangler kompetencer	4
	Center for beskæftigelse og aktivitet	Mangler kompetencer	15
Borgere med udviklingshæmning og misbrug	Aktivitets- og samværs-tilbud/værested	Mangler kompetencer	175
	Botilbud	Mangler kompetencer	4

Note: Tabellen omfatter eksempler fra en spørgeskemaundersøgelse, som Socialstyrelsen har gennemført og sagsbehandlet i perioden november 2019 - januar 2020.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Socialstyrelsen.

Tabel 2 viser eksempler på borgere inden for 3 målgrupper, hvor NATKO's data viser, at kommunerne har visiteret til tilbud, der ikke har de fornødne forudsætninger for at håndtere de særlige problemstillinger, der er knyttet til målgrupperne. Socialstyrelsen har oplyst, at tilbuddenes konkrete besvarelser kan være behæftet med forbehold med betydning for screeningens resultater, herunder fejlagtig angivelse af målgruppen eller fejlagtig angivelse af svar på spørgsmål. Vi vurderer, at tabellen viser indikationer på, at kommunerne har visiteret borgere til mindre egnede tilbud.

Resultater

Gennemgangen af Social- og Ældreministeriets analyser viser, at kommunernes forvaltning af tilbud og ydelser på handicapområdet i mange tilfælde ikke er lovmedholdelig.

Ankestyrelsen og de sociale nævn har i perioden 2007-2021 gennemført 17 praksisundersøgelser på handicapområdet. Undersøgelserne har peget på mange fejl på flere områder i den kommunale forvaltning af servicelovens bestemmelser. Rigsrevisionen har særligt bemærket, at undersøgelserne, der vedrører hjælp til forældre til børn med handicap, visitation til tilbud, herunder botilbud, og brug af magtanvendelse, indeholder mange sager, som ikke er i overensstemmelse med regler og praksis. Ankestyrelsens gennemgang af udvalgte sager i forbindelse med taskforceforløbene viser også, at der er mange fejl i kommunernes sagsbehandling, og at fejlniveauet reduceres, men fortsat er højt, efter kommunernes deltagelse i forløbene.

Gennemgangen af Social- og Ældreministeriets øvrige analyser af kommunernes forvaltning af handicapområdet viser, at kommunernes tilbud i flere tilfælde ikke matcher borgernes behov. Rigsrevisionen har i data fra Socialstyrelsen set indikationer på, at kommunerne visiterer borgere med handicap til tilbud, som ifølge Socialstyrelsen ikke har de nødvendige kompetencer. Visitationen af borgere til længerevarende tilbud er et eksempel på, at kommunerne oplyser, at de ikke visiterer borgere til egnede botilbud, fordi der generelt er mangel på botilbud, særligt botilbud efter servicelovens § 108. Det er på trods af, at kommunerne har forsyningspligt og skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud.

Gennemgangen af Ankestyrelsens tilsynssager viser, at Tilsynet i perioden 2017-2019 har konstateret ulovlig praksis i 21 ud af 31 sager om bestemmelserne i serviceloven, der vedrører handicapområdet. Flere kommuner har ikke handlet i overensstemmelse med servicelovens regel om frit valg af botilbud og bestemmelsen om personlig og praktisk hjælp. Endvidere har 13 kommuner ikke forvaltet handicapområdet i overensstemmelse med lovgivningen ved brug af private konsulenter.

2.3. Kommunernes behandling af sager med statsrefusion

36. Vi har undersøgt, om kommunernes behandling af sager med statsrefusion er i overensstemmelse med loven. Det er en betingelse for hjemtagelse af statsrefusion, at den pågældende ydelse er tildelt i overensstemmelse med lovgivningen, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 3, stk. 1. Lovmedholdelighed i kommunernes sagsbehandling i disse sager er således afgørende for, at borgerne får de ydelser, de er berettigede til, og at staten ikke har unødige udgifter. For at gennemføre denne del af analysen har vi indhentet 50 sager fra 10 udvalgte kommuner. Herudover var det hensigten at gennemføre statistiske analyser ud fra data om kommunernes afgørelser vedrørende servicelovens § 41, § 42 og § 100, hvor vi forsøgte at indhente 10 % af sagerne fra perioden 2018-2020. Kommunernes systemunderstøttelse og registreringer på området er dog så mangelfulde, at kommunerne ikke har været i stand til at levere data med tilstrækkelig validitet til, at vi kunne gennemføre de statistiske analyser. Endelig har vi undersøgt, om de kommunale revisorer har haft bemærkninger til kommunernes sager vedrørende servicelovens § 41, § 42 og § 100.

Gennemgang af 50 udvalgte sager

37. Når kommunerne træffer afgørelser om ydelser efter serviceloven på handicapområdet, skal det ske på baggrund af en vurdering af sagens indhold, herunder om borgeren tilhører personkredsen for ydelsen, og om servicelovens øvrige krav for tildeling af ydelsen er opfyldt. Kommunerne skal samtidig overholde de formelle krav til sagsbehandling, herunder de krav, der følger af forvaltningsloven, offentlighedsloven og retssikkerhedsloven. Kommunerne skal sikre, at borgernes rettigheder overholdes, og at der ikke uberettiget anvendes midler, herunder statslige refusionsmidler.

Vi har i vores gennemgang af de 50 sager undersøgt, om der er dokumentation for, at kommunerne træffer afgørelser i overensstemmelse med servicelovens krav, og om kommunerne har fulgt de formelle krav til sagsbehandlingen vedrørende bl.a. klagevejledning og overholdelse af sagsbehandlingstider.

Vi har ikke vurderet gyldigheden af kommunernes afgørelser, men vi har opgjort antallet af sager, hvor vi kan konstatere, at der mangler dokumentation for, at kommunerne følger gældende regler og Ankestyrelsens praksis. Kommunerne har haft mulighed for at kommentere på resultaterne af vores sagsgennemgang. Kommunerne er i langt de fleste tilfælde enige i de mangler i sagerne, som vi rapporterer om i dette afsnit.

Rigsrevisionens gennemgang viser, at der er mangler i 29 ud af de 50 sager. Det svarer til mangler i 58 % af sagerne. Tabel 3 viser, hvilke typer af mangler vi har fundet i de 29 sager.

Personkreds

For at få tildelt ydelse efter servicelovens § 41, § 42 og § 100 skal borgeren indgå i personkredsen for den enkelte ydelse.

Ydelse efter servicelovens § 41 og § 42 er møntet til børn og forældre til børn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse.

Ydelse efter servicelovens § 100 er møntet på personer mellem 18 år og pensionsalderen med varigt nedsat fysisk funktionsevne eller psykisk funktionsevne.

Tabel 3
Typer af mangler i de 29 sager

Indholdsmæssige mangler i forhold til:	
Vurdering af personkreds	2
Øvrige krav i serviceloven	11
Opfølgning	8
Formelle mangler i forhold til:	
Afgørelse, partshøring, overholdelse af tidsfrist m.m.	18
Mangler i alt	39

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af sager indhentet fra kommunerne.

Det fremgår af tabel 3, at der er 39 mangler i de 29 sager. Der er således sager, hvor der er mere end én mangel i samme sag. Af de 39 mangler er 21 indholdsmæssige mangler og 18 formelle mangler. I de følgende afsnit gennemgår vi en række eksempler på indholdsmæssige og formelle mangler i kommunernes sagsbehandling.

Indholdsmæssige mangler

Vurdering af personkreds

38. Ved behandling af sager om hjælp efter servicelovens § 41 om merudgiftsydelse til børn, § 42 om tabt arbejdsfortjeneste og § 100 om merudgiftsydelse til voksne skal kommunerne tage stilling til, om borgeren hører under den personkreds, der er beskrevet i servicelovens bestemmelser. Vi har ved gennemgangen af sagerne konstateret, at kun en mindre del af sagerne indeholder afgørelser, hvor kommunernes vurdering af personkredsen er af afgørende betydning for afgørelsernes udfald. Det skyldes, at store dele af kommunernes sagsbehandling i disse sager består af opfølgning på allerede tildelte ydelser, hvor vurderingen af personkreds tidligere er afklaret, og hvor det i stedet er borgerens situation i forhold til løbende eller enkeltstående udgifter og aktiviteter, der er i fokus. I de 2 sager om vurdering af personkreds i tabel 3 er der tale om klagesager, hvor Ankestyrelsen har hjemvist sagerne til ny behandling i kommunerne, fordi kommunerne ikke oplyste sagerne tilstrækkeligt i forbindelse med vurdering af personkreds. Boks 3 viser et eksempel på en sag, hvor kommunen ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt i forhold til vurderingen af personkreds, og hvor der næsten går 1 år, før det endeligt afklares, om barnet var inden for personkredsen på ansøgningstidspunktet.

Boks 3**Eksempel på vurdering af personkreds**

En borger søgte den 13. september 2016 om dækning af merudgifter i forbindelse med sin søns indlæggelse, til medicin og til ødelagte ting i hjemmet. Kommunen gav den 14. november 2016 afslag på ansøgningen. Kommunen vurderede, at sønnen på dette tidspunkt ikke havde været omfattet af målgruppen for § 41 i serviceloven. Det fremgår af afgørelsen, at kommunen vurderede, at sønnen først efter udredning og fastsættelse af diagnoser var omfattet af målgruppen og dermed berettiget til støtte efter § 41. Moderen klagede over kommunens afgørelse den 1. december 2016. Kommunen fastholdt afgørelsen, og sagen blev sendt til Ankestyrelsen til videre behandling.

Den 27. juli 2017 traf Ankestyrelsen afgørelse og hjemviste sagen til ny behandling i kommunen. Ankestyrelsen vurderede, at kommunen ikke på det foreliggende grundlag og med den givne begrundelse kunne træffe afgørelse om afslag på dækning af nødvendige merudgifter ved forsørgelsen af sønnen i hjemmet i den periode, hvor sønnen ikke havde fået en diagnose. Ankestyrelsen vurderede også, at sagen ikke indeholdt tilstrækkelige oplysninger til, at det kunne afgøres, om sønnen allerede på det tidspunkt havde en betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Den 21. november 2017 meddelte kommunen moderen, at kommunen havde genbehandlet sagen og vurderet, at sønnen var inden for målgruppen på det tidspunkt, der blev ansøgt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra kommunerne.

Sektoransvarsprincip

Sektoransvarsprincippet betyder, at den del af den offentlige sektor, der er ansvarlig for en ydelse, også har ansvaret for, at den pågældende ydelse er tilgængelig for mennesker med handicap.

Sektoransvarsprincippet regulerer således, hvilken myndighed der er ansvarlig for at stille den nødvendige hjælp til rådighed.

Ved merudgiftsydelse til voksne efter servicelovens § 100 vil man typisk skulle være opmærksom på snitfladen til sundhedssektoren. Ved ydelse efter servicelovens § 41 og § 42 til forældre til børn med handicap vil man typisk både skulle være opmærksom på snitfladerne til sundhedssektoren og undervisningssektoren.

Øvrige krav i serviceloven

39. Kommunerne skal vurdere, om en række øvrige krav i serviceloven er opfyldt ved tildeling af hjælp efter § 41, § 42 og § 100. Vi har for det første undersøgt, om det fremgår af sagerne, at kommunerne har taget stilling til sektoransvarsprincippet og princippet om subsidiaritet, når de træffer afgørelser i sager, der grænser til andre sektorer og andre områder af serviceloven. Dette er bl.a. væsentligt, fordi ydelser, som bliver givet efter § 41, § 42 og § 100, men som burde være givet ud fra andre ordninger i serviceloven eller anden lovgivning, derved bliver afholdt med refusion, som staten uberettiget betaler. Vi har for det andet undersøgt, om sagerne indeholder dokumentation for, at kommunerne tildeler og udmåler ydelserne ud fra borgernes konkrete behov ved behandlingen af ansøgninger og i den løbende opfølgning, og om der er dokumentation for beregningsgrundlaget.

Vores gennemgang viser, at flere sager mangler dokumentation for, at kommunerne tager stilling til sektoransvarsprincippet samt Ankestyrelsens vejledninger og principmeddelelser herom, når de træffer afgørelser. Boks 4 viser eksempler på sager, hvor kommunerne ud fra dokumentationen mangler at tage højde for sektoransvarsprincippet i deres afgørelser.

Boks 4**Eksempler på manglende afgrænsning til andre sektorer**

En kommune tildeler ydelse til dækning af merudgifter i forbindelse med en ung piges deltagelse i et selvforståelseskursus hos en psykolog. Kommunen begrundes afgørelsen med, at kurset kan give pigen nogle teknikker til at klare sig bedre i dagligdagen, hvor ved pigens forældre også vil få lettere ved at håndtere pigen i hjemmet. Der kan dog ifølge Ankestyrelsens praksis aldrig bevilges kursus til et barn med funktionsnedsættelse efter servicelovens § 41, da det altid vil have karakter af træning eller behandling, som hører under sundhedsområdet. Det fremgår dog ikke af sagens indhold, at kommunen har forholdt sig til denne afgrænsning til sundhedssektoren.

I en anden sag har en kommune bevilget dækning af merudgifter ved kørsel af en dreng med diabetes til undervisning på Herlev Hospitals skole. Kommunen oplyser, at kommunen har dækket udgiften som en merudgift, da skolen har nægtet at dække udgiften mellem barnets hjem og hospitalet. Det følger af Ankestyrelsens principmeddelelse nr. 25-19, at der ikke kan gives hjælp efter serviceloven til transport til og fra skole. Hjælp til transport af elever til og fra skole, herunder elever med funktionsnedsættelse, er reguleret i folkeskoleloven. Det fremgår dog ikke af sagens indhold, at kommunen har taget højde for denne regel ved afgørelsen.

Desuden viser vores gennemgang, at kommunerne ikke altid sørger for at vurdere ydelsen ud fra borgerens konkrete behov og situation. Kommunerne skal ved tildeling og udmåling af ydelser efter servicelovens § 41, § 42 og § 100 vurdere borgerens behov og nødvendigheden af ydelsen. Herefter skal kommunerne løbende følge op på, om hjælpen opfylder sit formål.

I 2 sager om tabt arbejdsfortjeneste kan vi konstatere, at der mangler dokumentation for, at kommunen har taget stilling til barnets konkrete pasningsbehov ved afgørelsen på ansøgningen. Vores gennemgang viser også 8 sager, hvor kommunen har besluttet at følge op på en borgers sag på et bestemt tidspunkt, men hvor kommunen ikke foretager den konkrete opfølgning eller først foretager den et halvt til et helt år senere end planlagt. Det kan være et problem, når opfølgningen knytter sig til forventede ændringer i borgerens situation og behov, og hvor en manglende opfølgning kan betyde, at hjælpen til borgeren ikke længere opfylder sit formål, ligesom det kan skabe uklarhed hos borgeren. Vi kan samtidig konstatere, at der er sager, hvor kommunerne ikke har anvendt et korrekt beregningsgrundlag for fastsættelsen af ydelsen til borgeren. Fx måtte en kommune genberegne og efterregulere ydelser for tabt arbejdsfortjeneste på grund af en systematisk fejl.

Formelle mangler

40. I forbindelse med sagsgennemgangen har vi opgjort, at 18 sager indeholder én eller flere formelle mangler i forhold til sagsbehandlingsreglerne og Ankestyrelsens praksis og vejledninger.

I 4 sager har vi vurderet, at én eller flere skriftlige afgørelser er mangelfulde. Der er eksempler på manglende begrundelse og henvisning til regelgrundlaget for afgørelserne. Men der er også eksempler på mangelfulde klagevejledninger i sager, hvor borgeren ikke har fået fuldt medhold, og hvor borgeren ikke oplyses om, at det er muligt at klage mundtligt.

Opfølgning på sager

Ifølge servicelovens § 148, stk. 2, skal kommunen løbende følge de enkelte sager for at sikre, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Kommunen skal i den forbindelse være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp. Opfølgningen skal ske ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

I 6 sager kan vi konstatere, at kommunerne har truffet afgørelser uden at udforme disse skriftligt til borgeren. Ankestyrelsens vejledning "At skrive en afgørelse" slår fast, at myndigheder som hovedregel bør give borgeren en skriftlig og ikke en mundtlig afgørelse. Et problem ved ikke at give borgeren en skriftlig afgørelse er, at det kan fremstå usikkert, om borgeren har fået fuldt medhold. Dette er af betydning for, om borgeren skal oplyses om muligheden for at klage.

I gennemgangen har vi også konstateret, at kommunerne ikke partshører borgeren i 3 sager, hvor kommunen har indhentet oplysninger, der kan være til ugunst for borgeren, og hvor vi vurderer, at borgeren bør partshøres inden afgørelsen. Endelig kan vi konstatere, at der er 4 sager, hvor kommunen har overskredet sine egne svarfrister, og hvor kommunen ikke oplyser borgerne skriftligt om en ny forventet dato for svar på ansøgningen, selv om dette er et krav i retssikkerhedsloven.

Den kommunale revisions bemærkninger

41. Kommunernes regnskaber revideres af en privat statsautoriseret eller registreret revisor, jf. § 42 i kommunestyrelsesloven. De kommunale revisorer gennemgår årligt et mindre antal sager vedrørende socialområdet. Udvælgelsen af sager sker på baggrund af en vurdering af risiko og væsentlighed i den enkelte kommune. Derfor er det ikke nødvendigvis alle kommunale revisionsberetninger, der indeholder gennemgange af sager vedrørende servicelovens § 41, § 42 og § 100 hvert år. I revisionsberetningerne, som Social- og Ældreministeriet modtager fra de kommunale revisorer, redegør revisorerne for fejl og mangler i kommunernes regnskaber og administration af de udgiftsområder, som er helt eller delvist finansieret af staten via statsrefusion. Ministeriet skal gennemgå revisionsberetningerne og tage stilling til de områder, der er omfattet af regnskabsbekendtgørelsen. Ministeriet afgiver årligt en samlet rapport med resultater fra gennemgangen af kommunernes revisionsberetninger. Rapporterne for regnskabsårene 2016-2019 viser, at der er forholdsvis mange fejl og mangler i de relativt få udtagne kommunale sager, der vedrører servicelovens § 41, § 42 og § 100. Ministeriet bemærker hvert år, at der fortsat er udfordringer med kommunernes administration af de enkelte personsagsområder, som revisorerne vurderer er de mest fejlbehæftede. For regnskabsårene 2017-2019 har ministeriet opgjort omfanget af konstaterede fejl og mangler opdelt på personsagsområderne i serviceloven. Tabel 4 viser udviklingen i fejl vedrørende de 3 paragraffer i perioden 2017-2019.

Personsagsområdet i serviceloven

Personsagsområdet i serviceloven omfatter ud over § 41, § 42 og § 100 også ydelser efter § 109, § 110, § 175, § 175a og § 181.

Tabel 4
Konstaterede fejl på personsagsområdet i perioden 2017-2019

Sagsområde	2017	2018	2019
§ 41. Merudgiftsydelse til børn	44	49	41
§ 42. Tabt arbejdsfortjeneste	66	115	128
§ 100. Merudgiftsydelse til voksne	55	57	58

Note: Tabellen viser antal fejl i de udtagne sager. Nogle kommuner har fejl i flere sager, og der kan i nogle sager indgå flere fejl.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Social- og Ældreministeriets rapporter om resultater fra gennemgangen af kommunernes revisionsberetninger for regnskabsårene 2017-2019.

Det fremgår af tabel 4, at antallet af fejl i kommunernes administration af servicelovens § 41 steg fra 44 i 2017 til 49 i 2018, men at antallet faldt til 41 i 2019. For § 42 har der i perioden været en betydelig stigning i antallet af fejl fra 66 i 2017 til 128 i 2019. Endelig har der været en svag stigning i fejl vedrørende § 100 fra 55 i 2017 til 58 i 2019.

Personsagsområdet omfatter 7 paragraffer i serviceloven. Fejl vedrørende § 41, § 42 og § 100 for de 3 år udgør en stadig større andel af det samlede antal fejl på personsagsområdet. Fra 2017 til 2019 steg andelen af fejl vedrørende de 3 paragraffer fra at udgøre 39 % af alle fejl på personsagsområdet til at udgøre 56 % i 2019.

Social- og Ældreministeriets opgørelse over fejltypen på de 3 paragraffer viser, at de mest almindelige fejl og mangler omfatter fejlagtig beregning, kontering og udbetaling af støtte, manglende vurdering og opfølgning i forhold til borgeren og manglende dokumentation på sagerne. På baggrund af det relativt store antal fejl på området for tabt arbejdsfortjeneste, jf. servicelovens § 42, har ministeriet besluttet at gennemføre en temarevision for 2021 på dette område.

Resultater

Gennemgangen af udvalgte sager og bemærkninger fra den kommunale revision viser, at kommunernes sagsbehandling af sager med statsrefusion i mange tilfælde ikke er korrekt.

Gennemgangen af 50 sager viser, at der er formelle og indholdsmæssige mangler i 29 af sagerne, dvs. i mere end halvdelen af sagerne. Bl.a. mangler der i 2 sager dokumentation for, at kommunen vurderer personkreds i overensstemmelse med serviceloven, og i flere sager mangler der dokumentation for, at kommunen tager hensyn til sektoransvarsprincippet, hvilket bl.a. kan have betydning for, om kommunerne får uberettiget refusion fra staten. Endvidere er der flere sager, hvor der mangler dokumentation for, at kommunen vurderer borgerens konkrete behov og situation ved afgørelse på ansøgningen og i den løbende opfølgning. Kommunerne følger ikke altid op på borgerens sag som lovet. Herudover opfylder flere afgørelser ikke de formelle sagsbehandlingsregler vedrørende henvisning til retsregler, vejledning om klageadgang mv. Rigsrevisionen kan også se, at kommunerne ikke altid oplyser borgerne om en ny forventet dato for svar ved overskridelse af sagsbehandlingstiden.

Endelig viser undersøgelsen, at den kommunale revision har haft bemærkninger til kommunernes forvaltning af § 41, § 42 og § 100. Kommunernes administration af de 3 områder har gennem en længere periode givet anledning til mange fejl og mangler. Fra 2017 til 2019 er der samlet set sket en stigning i konstaterede fejl. På baggrund af det relativt store antal fejl på området for tabt arbejdsfortjeneste, jf. servicelovens § 42, har Social- og Ældreministeriet besluttet, at de kommunale revisorer skal sætte fokus på dette område.

3. Social- og Ældreministeriets tilsyn med handicapområdet



Delkonklusion

Social- og Ældreministeriets overvågning af og opfølgning på kommunernes forvaltning af handicapområdet har været utilfredsstillende.

Social- og Ældreministeriet har ikke sikret tilstrækkelig viden til at kunne foretage en systematisk overvågning af handicapområdet og har ikke i tilstrækkeligt omfang fulgt op på den viden om konkrete problemer i kommunernes forvaltning af handicapområdet, som ministeriet har haft i adskillige år. Det har i en længere periode været et kendt problem, at data om kommunernes forvaltning af handicapområdet er mangelfulde, og at ministeriet derfor ikke har et sikkert grundlag for overvågning af området. Dette bekræftes også af Rigsrevisionens undersøgelse, hvor Rigsrevisionen kan konstatere, at kommunernes systemunderstøttelse og registreringer på området er mangelfulde, og at kommunerne ikke har været i stand til at levere data med tilstrækkelig validitet. Ministeriet har i flere år sammen med Danmarks Statistik arbejdet med at indhente og forbedre aktivitetsdata om antallet af modtagere på udvalgte paragraffer i serviceloven, men datagrundlaget er fortsat ikke fuldstændigt. Ministeriet har vurderet, at en ensartet indberetning af sagsbehandlingsdata vil kræve større praksis- og registreringsændringer i kommunerne og en udbygning af it-systemerne. Ministeriet har derfor besluttet ikke at arbejde videre med nationale krav om kommunernes indberetninger af sagsbehandlingsdata. Ministeriet har oplyst, at der i perioden oktober 2021 - september 2022 gennemføres et pilotprojekt vedrørende en fælleskommunal standard for dokumentation af afgørelser på socialområdet. Pilotprojektet er forankret i KL.

Socialstyrelsens overvågning og opfølgning er utilfredsstillende. Opgavevaretagelsen i Socialstyrelsens auditfunktion i forhold til de 5 socialtilsyn har ikke været tilfredsstillende. Overvågningen af socialtilsynene er ikke baseret på en samlet strategi eller på risikoanalyser, hvilket medfører en risiko for, at vidensindsamlingen ikke baseres på en systematisk tilgang med fokus på de områder, hvor socialtilsynene har udfordringer. Auditfunktionen har siden etableringen i 2014 fulgt op på problemer i socialtilsynene, men har ikke haft retlig kompetence til at pålægge en større ensartethed i socialtilsynenes praksis på en række områder og at etablere en hensigtsmæssig samarbejdsstruktur. Folketinget har i december 2021 vedtaget en ændring til lov om socialtilsyn, der giver auditfunktionen flere bemyndigelser.

Rigsrevisionen kan ikke vurdere, om auditfunktionens nye beføjelser er tilstrækkelige til at nå målene om en ensartet praksis og en hensigtsmæssig samarbejdsstruktur. De påpegede uhensigtsmæssigheder har stået på siden socialtilsynenes etablering. Den nationale koordinationsstrukturens (NATKO) overvågning af målgrupper og tilbud er baseret på et usikkert grundlag. Opfølgningen er mangelfuld, idet NATKO ikke i alle tilfælde følger op, når der er indikationer på, at der ikke er nok egnede tilbud, eller at borgere er placeret på tilbud, der ikke har forudsætningerne for at være højt specialiserede. Rigsrevisionens undersøgelse viser også, at processen for opfølgningen kan tage op til 3 år.

Ankestyrelsens opfølgning er ikke fuldt ud tilfredsstillende. Ankestyrelsen har siden 2019 foretaget en systematisk overvågning af kommunernes forvaltning af handicapområdet. Ankestyrelsen arbejder løbende på at følge op på konstaterede uhensigtsmæssigheder i kommunernes forvaltning gennem en række praksiskoordinerende indsatser, men styrelsen har i de senere år nedprioriteret brugen af praksisundersøgelser på handicapområdet. Ankestyrelsen har ultimo 2021 igangsat en praksisundersøgelse om tabt arbejdsfortjeneste. Social- og Ældreministeriet har i december 2021 sendt et udkast til lovforslag i offentlig høring, der indebærer en udvidelse af kommunalbestyrelsens forpligtelse til at drøfte Ankestyrelsens praksisundersøgelser til også at omfatte andre af styrelsens undersøgelser.

Social- og Ældreministeriet har i 2013 fulgt op på de resultater, der er opnået på handicapområdet siden kommunalreformen. Evalueringen omfattede ikke en samlet afdækning af resultaterne, men fokuserede på 3 snævre områder. Evalueringen blev fulgt op af politiske initiativer, der bl.a. omfattede etablering af NATKO i Socialstyrelsen. Socialstyrelsens egen opfølgning i 2018 viste, at NATKO havde løst opgaven tilfredsstillende, men at der samtidig var behov for at arbejde videre med en række konkrete forhold.

Kommunalreformen

Med kommunalreformen i 2007 blev der gennemført en gennemgribende ny arbejdsdeling mellem stat, kommuner og regioner. Kommunerne fik myndigheds- og finansieringsansvaret for det sociale område, som før var delt mellem kommuner og amter. Kommunerne fik også ansvaret for at levere tilbud på området. Dog har regionerne en forpligtelse til efter aftale med kommunerne at etablere en række specialiserede tilbud.

42. Dette kapitel handler om, hvorvidt Social- og Ældreministeriets tilsyn med kommunerne har været tilfredsstillende. Vi har for det første undersøgt, om ministeriet har fulgt op på, hvilke resultater der er opnået på handicapområdet siden kommunalreformen i 2007. For det andet har vi undersøgt, om ministeriet har løst opgaven med overvågning af og opfølgning på kommunernes forvaltning af handicapområdet tilfredsstillende.

3.1. Social- og Ældreministeriets opfølgning på handicapområdet siden kommunalreformen

43. Vi har undersøgt, om Social- og Ældreministeriet har fulgt op på, hvilke resultater der er opnået på handicapområdet siden kommunalreformen i 2007. Vi har undersøgt, om ministeriet har undersøgt virkningerne af de ændringer, der blev foretaget på området, og om ministeriet har fulgt op på resultatet af disse undersøgelser.

Det specialiserede og højt specialiserede socialområde

Omfatter alle tilbud efter serviceloven til udsatte børn og voksne samt personer med handicap. Inden for dette område har en mindre andel af borgerne behov for en højt specialiseret indsats. Det drejer sig bl.a. om særligt komplekse og/eller sjældne problemstillinger, der kræver faglig specialviden.

44. Regeringen nedsatte i 2012 et udvalg, der skulle evaluere kommunalreformen. Udvalget skulle vurdere den nuværende opgavefordeling mellem kommuner, regioner og stat samt overveje relevante justeringer af opgavefordelingen. Evalueringen skulle omfatte flere områder, herunder handicapområdet. Formålet med evalueringen af handicapområdet var ikke at foretage en samlet afdækning af virkningerne af ændringerne på området, men at fokusere på 3 snævre områder: understøttelse af indsatsen på det specialiserede socialområde, placering af tilbud og effektiv drift af tilbud. I 2013 afgav udvalget "Evaluering af kommunalreformen". For hvert af de 3 fokusområder identificerede udvalget, jf. boks 5, en række udfordringer og fremlagde forslag til, hvordan udfordringerne kunne afhjælpes.

Boks 5

Udfordringer og forslag på handicapområdet

Understøttelse af indsatsen på det specialiserede socialområde

Den enkelte kommune har ansvaret for, at der er de nødvendige tilbud. For målgrupper med helt specielle behov vil ansvaret typisk skulle løftes i et samarbejde med andre kommuner, regioner og private udbydere af tilbud. Kommunalreformen medførte et aftalesystem for samarbejdet mellem kommuner og regioner. Udvalget identificerede en række udfordringer ved den etablerede samarbejdsstruktur, der medførte utilstrækkelig koordination af tilbud til målgrupper med helt specielle behov.

Forslag: Etablering af en national koordinationsstruktur.

Placering af tilbud

Kommunerne udviste stor interesse for at overtage de amtskommunale tilbud, og fra den 1. januar 2007 overtog kommunerne tilsammen 80 % af de daværende amtskommunale tilbud. De resterende tilbud overgik til regionerne. Fordeling af tilbud mellem kommuner og regioner var ikke et resultat af en samlet overvejelse af, hvor det var mest hensigtsmæssigt at placere opgaven. Det forhold, at de regionale tilbud hvert år kunne blive overtaget af beliggenhedskommunen, betød, at regionerne ikke var sikre på tidsperspektivet for de tilbud, der var tilbage. Dette begrænsede mulighederne for en langsigtet planlægning af drift og udvikling af tilbuddene.

Forslag: Længere planlægningshorisont for de regionale tilbud.

Effektiv drift af tilbud

Kommunalreformen skulle sikre en markedsalignende ramme for sociale tilbud, hvor kommunerne kunne købe og sælge tilbud til hinanden eller købe hos regionerne og private leverandører. Markedet for sociale tilbud havde en række begrænsninger i markedsmekanismerne, som betød, at kommunerne ikke altid frit kunne vælge alternative leverandører ved takststigninger.

Forslag: Revision af takstregler, der skal understøtte effektiv drift af sociale tilbud.

45. Social- og Ældreministeriet har oplyst, at der ud over evalueringen fra 2013 ikke er gennemført undersøgelser e.l. af virkningerne af kommunalreformen i forhold til forvaltningen af handicapområdet.

46. Som opfølgning på evalueringen blev der indgået politiske aftaler, der adresserede de udfordringer og forslag, som fremgik af evalueringen. Aftalerne blev udmøntet i lovændringer til serviceloven og indebar bl.a. etablering af en ny national koordinationsstruktur (NATKO) i Socialstyrelsen, som skulle sikre, at der ikke skete en afspecialisering på højt specialiserede socialområder. Herudover omfattede initiativerne en ny takststruktur og justering af kommunernes muligheder for at overtage regionale tilbud.

Det fremgik af de politiske aftaler, at Social- og Ældreministeriet skulle følge op på NATKO. I 2018 gennemførte ministeriet en opfølgning på NATKO, der viste, at Socialstyrelsen på tilfredsstillende vis havde løst opgaven, men at der var behov for, at NATKO arbejdede videre med en række konkrete forhold, bl.a. varigheden af forløbene for centrale udmeldinger, videreudvikling af Socialstyrelsens viden om de omfattede målgrupper og tilbud samt tilvejebringelse og analyse af nye data på området. NATKO har siden opfølgningen i 2018 arbejdet videre med de forhold, der blev peget på i opfølgningen. Der er ikke gennemført en samlet vurdering af status for disse opfølgningsinitiativer. Ministeriet har oplyst, at regeringen i juni 2020 igangsatte en evaluering af det specialiserede socialområde. Evalueringen skal skabe et nationalt overblik og danne baggrund for en national specialeplanlægning på socialområdet.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Social- og Ældreministeriet i en evaluering fra 2013 har fulgt op på de resultater, der er opnået på handicapområdet siden kommunalreformen i 2007. Evalueringen omfattede ikke en samlet afdækning af resultaterne af ændringerne på handicapområdet, men fokuserede specifikt på 3 snævre områder: understøttelse af indsatsen på det specialiserede socialområde, placering af tilbud og effektiv drift af tilbud. Evalueringen blev fulgt op af en politisk aftale om en række initiativer på handicapområdet, herunder etablering af en ny national koordinationsstruktur (NATKO) i Socialstyrelsen, som skal sikre, at de fornødne tilbud er til stede. I 2018 gennemførte Socialstyrelsen en opfølgning på NATKO. Opfølgningen viste, at NATKO på tilfredsstillende vis havde løst opgaven, men at der var behov for, at NATKO skal arbejde videre med en række konkrete forhold. Regeringen har i juni 2020 igangsat en evaluering af det specialiserede socialområde, der skal skabe et nationalt overblik og danne baggrund for en national specialeplanlægning på socialområdet.

3.2. Social- og Ældreministeriets overvågning af og opfølgning på handicapområdet

47. Social- og Ældreministeriet skal overvåge forvaltningen af handicapområdet og følge op på informationer om problemer i kommunernes forvaltning af området. Ministeriet har herudover en række specifikke opgaver med at overvåge, understøtte, klagesagsbehandle, koordinere og følge op i forhold til kommunernes forvaltning af og sagsbehandling på handicapområdet. Disse opgaver er forankret i Socialstyrelsen og i Ankestyrelsen. Vi har undersøgt, om ministeriet har en sikker viden om handicapområdet, og om ministeriet har fulgt op, hvis der konstateres uhensigtsmæssig praksis. Vi har undersøgt ministeriets overvågning og opfølgning inden for hvert af følgende opgaveområder:

- overvågning af handicapområdet på baggrund af et dækkende datagrundlag og opfølgning på konkret information om konstaterede problemer i kommunernes forvaltning
- overvågning af og opfølgning på de 5 kommunale socialtilsyns indsats på socialområdet, forankret i Socialstyrelsens auditfunktion
- overvågning af og opfølgning på udviklingen i en række målgrupper inden for det mest specialiserede socialområde, forankret i NATKO
- overvågning af og opfølgning på kommunernes sagsbehandling med henblik på at medvirke til en ensartet og korrekt behandling af borgernes sager i hele landet, forankret i Ankestyrelsen.

Social- og Ældreministeriets overvågning af og opfølgning på konkrete informationer om konstaterede problemer i kommunernes forvaltning

Social- og Ældreministeriets datagrundlag for overvågning af handicapområdet

48. Vores undersøgelse viser, at handicapområdet er præget af, at data om kommunernes forvaltning af området er mangelfulde. Fx findes der ikke valide centrale data om antallet af afgørelser i kommunerne, hvorfor Social- og Ældreministeriet kun kan monitorere antallet af klager til Ankestyrelsen og reagere herpå, hvis udviklingen giver anledning til det. Det gælder også i de sager, hvor staten yder statsrefusion, herunder servicelovens § 41 om merudgiftsydelse til børn, § 42 om tabt arbejdsfortjeneste og § 100 om merudgiftsydelse til voksne. Dette bekræftes, jf. pkt. 36, også af vores undersøgelse, hvor vi ikke kunne gennemføre de planlagte statistiske analyser, fordi de udvalgte kommuners systemunderstøttelse og registreringer på området er mangelfulde, og kommunerne derfor ikke har været i stand til at levere data med tilstrækkelig validitet.

Social- og Ældreministeriet har vurderet, at en ensartet registrering og national indberetning af antal afgørelser på området for voksne med handicap vil kræve en større praksis- og registreringsændring i kommunerne og en omlægning og udbygning af it-systemerne. Ministeriet har på den baggrund besluttet, at der ikke skal arbejdes videre med nationale krav om registrering og indberetning af afgørelser. Ministeriet har dog oplyst, at der fortsat arbejdes med at etablere et validt datagrundlag. Ministeriet henviser desuden til, at der i perioden oktober 2021 - september 2022 gennemføres et pilotprojekt vedrørende en fælleskommunal standard for, hvordan man i et sagsforløb dokumenterer juridisk gældende afgørelser på socialområdet. Pilotprojektet er forankret i KL.

49. Problemet med de manglende data på handicapområdet har eksisteret i mange år. Det fremgår fx af evalueringen af kommunalreformen fra 2013, at det er en central fremadrettet udfordring at skabe et bedre vidensgrundlag på området. Det fremgår, at det specialiserede socialområde er kendetegnet ved mangel på systematiske oplysninger om bl.a. målgrupperes størrelse og brugen af ydelser. Det fremgår endvidere, at der er meget beskeden viden og synlighed om effekten af de sociale indsatser. Det giver et dårligt grundlag for kvalitetsudvikling, prioriteringer og faglig styring, som kan understøtte en bedre anvendelse af ressourcerne på området. Rigsrevisionen har siden 1999 afgivet 4 beretninger om viden om effekten af sociale indsatser, der bl.a. har handlet om indsamling af viden på området. Statsrevisorerne bemærkede senest i 2017, at de fandt det kritisabelt, at det tidligere Socialministerium ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at retvisende data bliver indsamlet, offentliggjort i nationale statistikker og anvendt til at dokumentere effekten af sociale indsatser.

50. Det fremgår af Social- og Ældreministeriets datastrategi for social- og ældreområdet for perioden 2016-2020, at de største udfordringer med datakvaliteten på socialområdet bl.a. er på handicapområdet. Det fremgår af datastrategien, at det er vanskeligt at udarbejde præcise og aktuelle statistikker og analyser om aktiviteter, udgifter og effekt af indsatser. En central problemstilling er it-understøttelsen på området, herunder at systemerne ikke i tilstrækkeligt omfang understøtter indsamling af strukturerede data, og at det kan være besværligt at overføre data fra kommunerne til bl.a. Danmarks Statistik. Det er ifølge datastrategien en udfordring, at der ikke indsamles individdata om modtagere af bl.a. hjælpemidler, ligesom der ikke indsamles eller genereres data på individniveau om omkostningerne til de indsatser, en borger modtager. Dette vanskeliggør ifølge ministeriet både analyser af effektiviseringsmuligheder og af den økonomiske styring i kommunerne. Ministeriet opstillede 2 målsætninger i forbindelse med datastrategien. For det første skulle grundlæggende aktivitetsdata om, hvem der modtager hvilke indsatser og ydelser, være tilgængelige i høj kvalitet og til tiden for alle væsentlige målgrupper i løbet af 2016-2017. For det andet skulle det i 2020 være muligt at koble økonomi- og aktivitetsdata på tværs af kommuner. Ministeriet har udarbejdet statistikker baseret på frivillige indberetninger fra kommunerne om modtagere af hjælpemidler og om udgiftsdata på individniveau, men har herudover ikke nået de 2 målsætninger ved udgangen af 2021. Ministeriet har ultimo december 2021 skrevet til kommunerne, at de frivillige indberetninger fra den 1. juli 2022 erstattes af en permanent statistik med krav om obligatorisk indberetning af oplysninger om borgere, som modtager hjælpemidler.

51. Social- og Ældreministeriet har i flere år sammen med Danmarks Statistik arbejdet på at indhente data om antallet af modtagere på udvalgte paragraffer i de enkelte kommuner. Antallet af kommuner, der bidrager til statistikkerne, er løbende blevet udvidet, og i 2020 har 93 ud af de 98 kommuner godkendt data til Danmarks Statistik, men kun 63 kommuner har godkendt data for alle ydelser tilbage til 2015. De manglende fulde godkendelser fra kommunerne betyder, at ministeriet har problemer med at danne et fuldstændigt overblik over antallet af modtagere af ydelser på handicapområdet. Ministeriet har bemærket, at både datagrundlaget og datakvaliteten historisk er forbedret, og at udviklingen går i den rigtige retning. Det afspejles bl.a. i den seneste udgivelse af statistikken om handicap og udsatte voksne (registerdata på voksenhandicapområdet). Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at mangler i statistikken har været et kendt problem i en længere årrække, og at statistikken endnu ikke er fyldestgørende, da den ikke indeholder oplysninger om alle ydelser i serviceloven og ikke omfatter data fra alle kommunerne.

52. Social- og Ældreministeriet har oplyst, at ministeriet følger aktivt op på manglende indberetninger til statistikken ved at anmode kommunaldirektører om en handlingsplan for at sikre retvisende og rettidige dataindberetninger. Ministeriet har desuden igangsat et initiativ under "Aftale om kommunernes økonomi for 2020" for at undersøge kvaliteten af datagrundlaget i den nationale statistik. Endelig har ministeriet igangsat en afdækning af kommunernes nuværende registreringspraksis og systemunderstøttelse af afgørelser på udvalgte paragraffer for børn med handicap. Undersøgelsen forventes færdig primo 2022.

Social- og Ældreministeriets opfølgning på information om konstaterede problemer i kommunernes forvaltning af handicapområdet

53. Social- og Ældreministeriet har oplyst, at ministeriet har igangsat eller initieret en lang række initiativer på handicapområdet siden evalueringen af kommunalreformen i 2013. Når ministeriet konstaterer, at lovgivningen enten ikke er hensigtsmæssig eller ikke overholdes, kan ministeriet stille forslag om ændring af gældende regler, udarbejde generelle vejledninger, udsende orienteringsbreve og udtalelser eller iværksætte praksisundersøgelser, som skal beskrive og kortlægge praksis. Ministeriet har desuden oplyst, at hvis kommuner ikke overholder lovgivningen, eller hvor der er mistanke herom, kan ministeriet udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, henlede det kommunale tilsyns opmærksomhed på konkrete sager eller rette henvendelse til Ankestyrelsen, som kan vurdere, om der er anledning til at tage en sag op af egen drift.

54. Vi har på grund af Social- og Ældreministeriets registreringspraksis ikke kunnet foretage en systematisk undersøgelse af, om ministeriet har igangsat initiativer til at afklare og eventuelt løse problemer i kommunernes forvaltning af handicapområdet, som ministeriet er blevet gjort bekendt med.

Vi har i undersøgelsen konstateret 2 områder, hvor vi kan se, at Social- og Ældreministeriet har modtaget information om konkrete problemer. Det drejer sig om visitation til tilbud og om forvaltningen af § 41 om merudgiftsydelse til børn og § 100 om merudgiftsydelse til voksne. Vi har undersøgt, hvordan ministeriet har fulgt op på denne viden.

Kommunernes visitation

55. Social- og Ældreministeriet har siden 2015 modtaget flere informationer om, at kommunerne visiterer borgere til tilbud, der ikke er egnede til at håndtere borgerens problemstillinger. Ankestyrelsen har i en praksisundersøgelse fra 2015 og i 2 velfærdsundersøgelser fra 2017 og 2021 peget på, at der er problemer i kommunernes visitationspraksis.

I 2015 modtog ministeriet desuden oplysninger fra Socialtilsyn Øst, som pegede på, at kommunerne visiterede borgere til tilbud, som lå uden for den godkendte målgruppe, og at der var udfordringer med at placeredomfældte udviklingshæmmede borgere i tilbuddene. Ministeriet har oplyst, at der i forbindelse med en ændring af lov om socialtilsyn blev indsat en præcisering, hvorefter socialtilsynene havde mulighed for at orientere den visiterende kommune, hvis socialtilsynet blev opmærksom på forhold, der kunne give kommunen anledning til handlinger.

56. Social- og Ældreministeriet blev i april 2017 orienteret af NATKO om, at bruger- og interesseorganisationer inden for hjerneskade- og synsområderne havde påpeget, at kommunerne ikke i tilstrækkeligt omfang anvendte de relevante højt specialiserede tilbud til borgere med en kompleks hjerneskade. Ministeriet foretog ikke noget på baggrund af denne henvendelse. I 2019 henvendte beboere på et botilbud sig sammen med Landsforeningen for Huntingtons Sygdom til Socialstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet, fordi de oplevede, at mange borgere med sygdommen Huntington på trods af deres behov ikke blev visiteret til specialiserede tilbud på grund af økonomiske årsager. Ministeriet svarede, at henvendelsen ville indgå i ministeriets løbende overvejelser. I 2019 modtog ministeriet også en henvendelse fra et folketingsmedlem i forbindelse med en sag om forkert visitationspraksis i en kommune. Ministeriet blev spurgt til, om der var planer om at indhente en redegørelse fra kommunen eller foretage andre initiativer. På grund af et folketingsvalg blev der ikke sendt svar i sagen. Vi har ikke oplysninger om, at ministeriet har foretaget yderligere i forhold til de konkrete forhold i kommunernes visitationspraksis. Ministeriet har dog oplyst, at sagerne og en række andre forhold har ført til, at ministeriet i juni 2020 har igangsat en evaluering af det specialiserede socialområde.

Forvaltningen af servicelovens § 41 og § 100

57. Social- og Ældreministeriet har løbende siden 2007 modtaget henvendelser om udfordringer med administrationen af bestemmelserne i servicelovens § 41 og § 100 om dækning af nødvendige merudgifter til henholdsvis børn og voksne med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Konkret har ministeriet fremhævet en række henvendelser, bl.a. praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen, Rigsrevisionens beretning om statens overførsler til kommuner og regioner i 2011, henvendelser om bl.a. behov for større gennemsigtighed i sagsbehandlingen og ønsker til ændringer af serviceloven samt en konkret orientering i 2020 fra Ankestyrelsen om tendenser i behandlingen af klagesager på disse områder.

Danmarkskortet

Danmarkskortet er ét af Social- og Ældreministeriets redskaber til at skabe transparens om de kommunale afgørelser, som omgøres, når de er blevet påklaget til Ankestyrelsen. Danmarkskortet blev indført i 2016.

Social- og Ældreministeriet har oplyst, at ministeriet siden 2007 har igangsat en række initiativer, herunder bl.a. satspuljeaftaler, aftaler om kommunernes økonomi, lovændringer, offentliggørelse af "Danmarkskortet" siden 2016, bestilling af praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen og dialogmøder med udvalgte kommuner. Ministeriet har oplyst, at der oftest ikke er en direkte sammenkædning mellem en konkret henvendelse og iværksættelsen af et initiativ. Kun i ét tilfælde kan ministeriet koble et initiativ på området til en konkret henvendelse, som ministeriet har registreret. Dette handler om, at ministeriet i 2007 blev opmærksom på, at en principmeddelelse fra Ankestyrelsen medførte en ændring i kommunal praksis, hvor borgere, der hidtil havde fået støtte efter § 100, fik frataget deres ydelse. Ministeriet reagerede ved at fremsætte et lovforslag med henblik på at sikre, at de berørte borgere kunne fastholde retten til støtte efter § 100.

58. Social- og Ældreministeriet har samlet i forhold til vores gennemgang af ministeriets tilsyn bemærket, at der med SSA-aftalen (aftale på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet) for perioden 2022-2025 er afsat 117 mio. kr. til initiativer til at forbedre retssikkerheden og tilliden på handicapområdet. Heraf er der afsat 112 mio. kr. til en række konkrete initiativer under temaerne tillid, samarbejde og inddragelse, skærpet opfølgning og tilsyn med kommunerne, kompetenceudvikling samt højnet kvalitet af sagsbehandlingen. Ét af de konkrete initiativer er et handicapbarometer, som skal belyse sagsbehandlingskvaliteten i ikke-påklagede sager. De resterende 5 mio. kr. er afsat til en samlet retssikkerhedsundersøgelse, som skal give et billede af de områder på handicapområdet, hvor kommunerne er mest udfordrede i forhold til at overholde gældende lovgivning. Rigsrevisionen bemærker hertil, at disse initiativer ikke indgår i denne undersøgelse.

Auditfunktionen

59. Socialstyrelsens auditfunktion skal løbende følge de 5 socialtilsyn og understøtte, at deres opgavevaretagelse bliver udført i overensstemmelse med formålet i lov om socialtilsyn. Auditfunktionen har adgang til at indhente oplysninger fra socialtilsynene for at få indblik i deres opgavevaretagelse, så auditfunktionen kan målrette sin vejledning, undervisning og udvikling af tilsynsredskaber. Der ligger ikke heri, at auditfunktionen har beføjelser til at føre tilsyn med lovligheden af socialtilsynenes opgavevaretagelse. Socialstyrelsens audit omfatter heller ikke en vurdering af og kontrol med kvaliteten af ydelser til borgere med handicap.

Overvågning af de 5 kommunalt forankrede socialtilsyn

60. For at kunne følge og understøtte socialtilsynenes praksis giver lov om socialtilsyn auditfunktionen adgang til at indhente data om socialtilsynenes virksomhed, herunder adgang til at foretage stikprøver af sager og til at deltage i tilsynsbesøg. Vi har undersøgt, om auditfunktionen i overvågningen af socialtilsynene udnytter adgangen til at indhente information hos socialtilsynene. Vi har endvidere undersøgt, om vidensindsamlingen er baseret på en samlet strategi eller på risikoanalyser med henblik på at prioritere opbygningen af viden om socialtilsynene.

Vores undersøgelse viser, at auditfunktionen anvender de muligheder for vidensindsamling, som lovgivningen giver. Siden etableringen i 2014 har auditfunktionen udsendt dataforespørgsler til de 5 socialtilsyn om bl.a. antal tilsynsbesøg, sagsbehandlingstid, godkendelse af nye tilbud, takster og sanktioner. Auditfunktionen følger socialtilsynenes generelle produktionstal og deltager i 4 årlige praksisbesøg i hvert socialtilsyn. Auditfunktionen henter en række data og foretager stikprøver af sager fra socialtilsynene til brug for konkrete analyser af socialtilsynenes opgavevaretagelse.

61. Undersøgelsen viser også, at auditfunktionens vidensindsamling fra socialtilsynene ikke er baseret på en samlet strategi eller på risikoanalyser, herunder individuelle risikoanalyser af de enkelte socialtilsyn. Socialstyrelsen har oplyst, at auditfunktionens planlægnings- og prioriteringsgrundlag er baseret på løbende ledelsesmæssige beslutninger, hvor relevante aktiviteter igangsættes på baggrund af lovgivningen, politiske opfølgninger, resultater fra evalueringer og årsrapporter samt på indikationer fra data i den løbende monitorering. Socialstyrelsen har oplyst, at auditfunktionen hidtil har prioriteret sine resurser på at forsøge at opnå en fælles systematik og ensartethed på tværs af alle 5 socialtilsyn. Rigsrevisionen finder, at hvis vidensindsamlingen ikke er baseret på en samlet strategi eller på risikoanalyser, er der risiko for, at den viden, der indsamles, ikke er baseret på en systematisk tilgang og med fokus på de områder, hvor socialtilsynene samlet eller enkeltvist har udfordringer.

Socialstyrelsen har oplyst, at auditfunktionen i slutningen af 2020 igangsatte en strategiproces, der betyder, at auditfunktionens undersøgelser om socialtilsynenes praksis fra november 2021 ville være baseret på en systematisk tilgang og bevidste valg samt tage afsæt i relevante problemstillinger. Socialstyrelsen har desuden oplyst, at auditfunktionen fra efteråret 2021 ville tilrettelægge processtøtten for socialtilsynene med udgangspunkt i de enkelte socialtilsyns styrker og svagheder og fra primo 2022 i højere grad ville tilrettelægge arbejdet risikobaseret. Da initiativerne ikke var implementeret i undersøgelsesperioden, har de ikke indgået i Rigsrevisionens analyse.

Opfølgning over for de 5 kommunalt forankrede socialtilsyn

62. Vi har undersøgt, om Socialstyrelsen inden for de givne rammer følger op over for de 5 socialtilsyn, hvis auditfunktionen konstaterer uhensigtsmæssigheder i socialtilsynenes praksis. Undersøgelsen tager udgangspunkt i en række konkrete problemområder, som har gjort sig gældende siden etableringen af socialtilsynene og auditfunktionen i 2014.

Vores undersøgelse viser, at socialtilsynene på flere centrale områder har haft en uens praksis. En uens praksis mellem socialtilsynene kan ifølge Social- og Ældreministeriet give incitament til ”tilsynsshopping”, hvor et tilbud skifter adresse for at blive underlagt et andet socialtilsyn, som opleves mindre indgribende.

Problemer med uens praksis er bl.a. blevet rejst i forbindelse med 2 evalueringer af socialtilsynene i 2016 og 2018 og i forbindelse med auditfunktionens årsrapport for 2019. Det drejer sig særligt om anvendelse af sanktioner, anvendelse af anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg, inddragelse af oplysninger fra borgere i det driftsorienterede tilsyn og sagsbehandlingstider ved godkendelse af plejefamilier og sociale tilbud.

Socialstyrelsen har inden for auditfunktionens beføjelser taget en række initiativer til at reducere forskellene mellem socialtilsynene. I 2018 blev problemstillinger om uens praksis taget op i socialtilsynenes direktørgruppe, og auditfunktionen har udgivet en række faglige vejledninger, der skal understøtte en ensartet praksis. På trods af auditfunktionens initiativer er der fortsat en uens praksis mellem de 5 socialtilsyn på en række områder. Social- og Ældreministeriet har supplerende bemærket, at kommunalbestyrelserne har myndighedsansvaret og det politiske ansvar for socialtilsynene, og at ministeriet ikke er bekendt med, at kommunalbestyrelserne har handlet på og justeret tilsynspraksis på baggrund af auditfunktionens evalueringer, undersøgelser mv.

63. I 2016 og 2017 gennemførte auditfunktionen 2 undersøgelser, der viste uensartede og egentlige fejl i socialtilsynenes afgørelsesbreve. Auditfunktionen fulgte bl.a. i samarbejde med Ankestyrelsen op med en række initiativer til at opkvalificere socialtilsynene. I 2018 gennemførte Socialstyrelsen en opfølgende undersøgelse af kvaliteten af socialtilsynenes afgørelser om sanktioner. Undersøgelsen viste, at der var sket en forbedring i kvaliteten af afgørelserne, men at der fortsat var visse problemer. Socialstyrelsen har oplyst, at spørgsmålet om kvaliteten af afgørelser indgår i drøftelserne i socialtilsynenes juristnetværk.

64. Vores undersøgelse viser også, at der siden etableringen af socialtilsynene og auditfunktionen har været problemer med socialtilsynenes samarbejde og med socialtilsynenes deltagelse i møder og aktiviteter gennemført på initiativ af auditfunktionen. Socialtilsynene har ikke i alle tilfælde ønsket at modtage råd og sparring fra auditfunktionen. Særligt ét socialtilsyn har siden 2016 i stigende grad undladt at deltage i tværgående fora og arbejdsgrupper, der er oprettet af auditfunktionen og socialtilsynene for at koordinere og understøtte en ensartet praksis mellem socialtilsynene og understøtte socialtilsynenes udførelse af godkendelses- og tilsynsopgaven.

Siden 2018 har Socialstyrelsen været i dialog med de 5 socialtilsyn med henblik på at strukturere det fremadrettede og forpligtende samarbejde. For at øge socialtilsynenes incitament til at deltage i auditfunktionens aktiviteter besluttede Socialstyrelsen i 2022 at rapportere om socialtilsynenes deltagelse i aktiviteterne i de kommende årsrapporter. Socialstyrelsen vil desuden med virkning fra årsrapporten for 2021 rapportere om socialtilsynenes implementering af auditfunktionens faglige vejledninger og øvrige praksisunderstøttende og koordinerende initiativer. Da initiativet ikke var gennemført i undersøgelsesperioden, har det ikke indgået i Rigsrevisionens analyse.

65. Vi har undersøgt, om Social- og Ældreministeriet har fulgt op på de konstaterede problemer ved at tage initiativer, der kan styrke auditfunktionens handlemuligheder og beføjelser i forhold til socialtilsynene. Ministeriet har oplyst, at der løbende har været en skærpet opmærksomhed på uens praksis på tværs af de 5 socialtilsyn. Ministeriet har oplyst, at ministeriet i september og oktober 2018 bidrog til politiske drøftelser på baggrund af evalueringen af socialtilsynsreformen fra maj 2018, men at disse forhandlinger blev afsluttet uden resultat.

66. I april 2021 blev der indgået en politisk aftale om styrkelse af socialtilsynene og styrkelse af det økonomiske tilsyn med sociale tilbud. Formålet med aftalen var at styrke rammerne for socialtilsynenes arbejde, så de kunne få bedre muligheder for at føre et mere ensartet og effektivt tilsyn for at sikre, at tilbuddene lever op til de kvalitetskrav, som stilles til dem. I december 2021 blev der vedtaget en lovændring, som bl.a. skærper auditfunktionens beføjelser i forhold til socialtilsynene. Loven trådte i kraft den 1. februar 2022 og er dermed ikke indgået i Rigsrevisionens analyse. Rigsrevisionen kan ikke vurdere, om auditfunktionens nye beføjelser er tilstrækkelige til at nå de mål, der er sat for socialtilsynene.

Den nationale koordinationsstruktur

67. Den nationale koordinationsstruktur (NATKO) i Socialstyrelsen blev etableret i 2015 og skal bl.a. overvåge udviklingen i målgrupper, der omfatter borgere med særligt komplekse problemstillinger, samt udbuddet af tilbud og indsatser. NATKO har en række redskaber til at følge op over for kommuner og regioner, hvis overvågningen viser, at der er risiko for, at der sker en afspecialisering på de mest specialiserede indsatser. NATKO kan udmelde målgrupper og indsatser til kommuner og regioner, hvis der er behov for øget koordination, og kan om nødvendigt udstede driftspålæg.

Overvågning af det mest specialiserede socialområde

68. Vi har undersøgt, om NATKO har viden om størrelsen af målgrupperne, målgruppernes behov for tilbud og udbuddet af egnede tilbud. Vi har desuden undersøgt, om NATKO i overvågningen inddrager viden fra socialtilsynene om tilbuddene. Denne viden skal bruges til at sikre, at der er nok tilbud, og at tilbuddene er de rette på tværs af kommuner.

69. Vores undersøgelse viser for det første, at NATKO ikke har et opdateret overblik over størrelsen af de 35 målgrupper, som styrelsen skal følge med i. For 8 af de 35 målgrupper har NATKO sikker viden om målgruppens størrelse. For hovedparten af de øvrige målgrupper har NATKO estimeret målgruppens samlede størrelse via forskellige datakilder, herunder registertræk. Nogle af estimerterne er dog med en betydelig usikkerhed, og for enkelte målgrupper har NATKO ikke kendskab til antallet af berørte borgere. Socialstyrelsen har oplyst, at det for mange målgrupper kan være vanskeligt at opgøre antallet, da afgrænsningen af målgrupperne ikke nødvendigvis følger de afgrænsninger, der i øvrigt anvendes i forbindelse med registrering af data på social- og sundhedsområdet.

Undersøgelsen viser for det andet, at NATKO ikke har data om målgruppernes behov for tilbud. NATKO har ikke viden om, hvor mange pladser på egnede tilbud der konkret er behov for i forhold til den enkelte målgruppe. Socialstyrelsen har oplyst, at NATKO ikke har viden om efterspørgslen på tilbud, bl.a. fordi NATKO ikke har adgang til at indhente oplysninger fra kommunerne om visitationer af borgere til tilbud.

Lovgrundlag for NATKO

Lovgrundlaget for NATKO er servicelovens §§ 13b-13c, hvorefter Socialstyrelsen bl.a. skal følge udviklingen i målgrupper, tilbud og indsatser på det mest specialiserede socialområde. Socialstyrelsen udmelder målgrupper eller særlige indsatser, hvor der er behov for øget koordination eller planlægning på tværs af kommunerne i én eller flere regioner.

Mest specialiserede indsatser

Indsatserne vil typisk være tværfaglige og specialtilrettede og i nogle tilfælde særligt intensive. Indsatserne forudsætter en høj grad af koordination og personale med højt specialiseret viden.

NATKO's screeningskriterier til vurdering af højt specialiserede tilbud

Borgerflow – Tilbuddet leverer indsatser til mindst 3 borgere årligt inden for målgruppen.

Medarbejdervolumen – Tilbuddet skal mindst have 3 medarbejdere, der indgår i den højt specialiserede indsats for målgruppen.

Praksiserfaring – De fleste medarbejdere med forudsætninger for at indgå i den højt specialiserede indsats har mindst 4 års praksiserfaring med målgruppen.

Kompetencer – Tilbuddet har tilknyttet de faggrupper, der er afgørende for indsatsen til den konkrete målgruppe.

Central udmelding og driftspålæg

Central udmelding

Socialstyrelsen kan udmelde målgrupper og særlige indsatser, hvor der er behov for øget koordination eller planlægning på tværs af kommuner eller regioner for at sikre det fornødne udbud af højt specialiserede indsatser og tilbud. I de tilfælde, hvor Socialstyrelsen vurderer, at kommunernes tilbagemelding på en central udmelding ikke er fagligt tilstrækkelig, vil styrelsen gå i dialog med den pågældende kommune eller region. Hvis der ikke kan opnås en løsning via dialog, kan Socialstyrelsen udstede et driftspålæg.

Driftspålæg

Et driftspålæg indebærer, at en kommune eller en region pålægges et driftsansvar for at opretholde eller videreføre et tilbud, og tilbudsstrukturen på området fastlægges dermed af Socialstyrelsen.

70. Vores undersøgelse viser, at NATKO ikke har et dækkende og opdateret overblik over tilbud for de enkelte målgrupper, fordi NATKO's viden er baseret på spørgeskemaer med en lav svarprocent (ca. 50 %) og mangelfulde eller fejlagtige svar fra tilbuddene, og fordi NATKO ikke har udsendt spørgeskemaer til alle relevante tilbud. På baggrund af en række screeningskriterier vurderer NATKO, om tilbuddene har forudsætningerne for at være højt specialiserede. Socialstyrelsen har oplyst, at tilbuddene ikke har pligt til at svare på de fremsendte spørgeskemaer, hvilket medfører en lav svarprocent. Hertil kommer, at medarbejdere på de sociale tilbud ofte har svært ved at forstå spørgsmålene, bl.a. fordi de målgrupper, som NATKO arbejder med, ikke er alment kendt blandt medarbejderne. NATKO har oplyst, at NATKO løbende arbejder med at forbedre spørgeskemaerne og at følge op i forhold til tilbuddene for at få svar på spørgeskemaerne.

Undersøgelsen viser, at NATKO ikke har en adgang til data, der gør det muligt at foretage en samlet systematisk kvalitetssikring af de indsamlede data om tilbuddene til målgrupperne.

71. Vi har undersøgt, om NATKO indhenter viden om tilbuddene fra socialtilsynene. Socialtilsynene har i kraft af deres tilsynsbesøg en betydelig viden om de enkelte tilbud. Socialstyrelsen har oplyst, at NATKO i marts 2019 rettede henvendelse til de 5 socialtilsyn for at etablere et samarbejde om vurdering af tilbudsstrukturen. Det lykkedes ikke for Socialstyrelsen at få et samarbejde i stand, og socialtilsynene ønskede ikke, at NATKO skulle kunne indhente viden fra socialtilsynene. Socialtilsynene henviste NATKO til de data, der var offentlige.

Opfølgning over for kommuner og regioner

72. Vi har undersøgt, om NATKO har reageret, hvis overvågningen viser et problem i kommunernes og regionernes udbud af tilbud.

Vores undersøgelse viser, at NATKO siden etableringen i 2015 har gennemført 6 centrale udmeldinger og taget initiativ til yderligere 2 foranalyser, som ikke er udmeldt. Undersøgelsen viser, at NATKO indtil videre kun har anvendt centrale udmeldinger. Socialstyrelsen har ikke fundet det nødvendigt at udstede driftspålæg.

73. Socialstyrelsens opfølgning på NATKO fra maj 2018 viste, at processen for centrale udmeldinger kan strække sig over en længere periode på op til 3 år fra Socialstyrelsen beslutter at foretage en central udmelding, til styrelsen kan konkludere, om kommunerne beskriver en tilstrækkelig løsning. NATKO bruger typisk 6-9 måneder på at udarbejde en central udmelding. Herefter bruger kommunalbestyrelserne og regionerne ca. 12 måneder til at behandle og afrapportere. Socialstyrelsens behandling af afrapporteringerne og eventuel dialog med kommuner og regioner tager ca. 12-18 måneder. Social- og Ældreministeriet har primo 2022 endnu ikke gennemført konkrete initiativer til at forkorte processen.

74. Vores undersøgelse viser, at NATKO i en række tilfælde ikke har fulgt op med centrale udmeldinger eller med at undersøge behovet for en central udmelding, når der er indikationer på, at der ikke udbydes et tilstrækkeligt antal tilbudspladser.

Data fra NATKO indikerer, at der for flere målgrupper findes et meget begrænset udbud af egnede tilbud i forhold til antallet af borgere i målgruppen. Dermed er der risiko for, at borgerne bliver visiteret til tilbud, der ikke er egnede til at varetage deres særlige behov. Tabel 5 viser som eksempel antal borgere i 4 målgrupper og antal egnede tilbud og pladser.

Tabel 5
Antal borgere og tilbud i 4 målgrupper

Målgruppe	Antal borgere	Antal tilbud og pladser
Borgere med kognitive funktionsnedsættelser udsat for seksuelle overgreb	Ca. 1.230	<ul style="list-style-type: none"> • 4 tilbud med i alt 145 pladser
Borgere med svære former for muskelsvind	Ca. 1.300	<ul style="list-style-type: none"> • 1 tilbud med 14 pladser • 2 tilbud med et ukendt antal pladser
Borgere med rygmarvsbrok	Ca. 750	<ul style="list-style-type: none"> • 1 tilbud med 5 pladser • 1 tilbud med et ukendt antal pladser
Borgere med erhvervet døvblindhed	275-500	<ul style="list-style-type: none"> • 1 tilbud med et ukendt antal pladser

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Socialstyrelsen. Oplysningerne stammer fra en spørgeskemaundersøgelse, som er gennemført i perioden november 2019 - januar 2020.

Det fremgår af tabel 5, at antallet af borgere i de 4 målgrupper i væsentligt omfang overstiger det antal egnede tilbud og pladser, som NATKO har kendskab til.

Socialstyrelsen har bemærket, at tabellen kun kan læses som et øjebliksbillede af, hvor mange tilbud der har svaret på NATKO's spørgeskemaundersøgelse, og samtidig opfylder NATKO's screeningskriterier. Socialstyrelsen har endvidere, jf. pkt. 70, påpeget en række forbehold for den viden, som NATKO har indsamlet om udbuddet af tilbud. Vi bemærker, at Socialstyrelsens kommentar understreger den usikkerhed, der er i NATKO's overblik over tilbudsstrukturen.

75. Vores undersøgelse viser, at Socialstyrelsen ikke har taget indledende skridt til fx en central udmelding eller en forløbsbeskrivelse for de 4 nævnte målgrupper. Det skyldes ifølge Socialstyrelsen, at styrelsen på daværende tidspunkt har vurderet, at der var et tilstrækkeligt udbud af tilbud til de nævnte målgrupper. Vi kan konstatere, at Socialstyrelsen ikke har dokumentation for, at NATKO har undersøgt, om udbuddet af tilbud er tilstrækkeligt.

76. Vi har også konstateret en række tilfælde, hvor NATKO's data indikerer, at borgere med komplekse problemstillinger er tilknyttet tilbud, som NATKO selv har vurderet mangler de nødvendige forudsætninger for at varetage disse borgeres behov. Socialstyrelsen har oplyst, at det ikke er NATKO's opgave at forholde sig til den kommunale visitation eller det personrettede tilsyn. Vi har derfor spurgt Socialstyrelsen, om disse oplysninger er videreformidlet til Social- og Ældreministeriet, til kommunerne, der fører det personrettede tilsyn, eller til socialtilsynene, der varetager det driftsorienterede tilsyn med tilbuddene. Socialstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har videreformidlet oplysningerne til andre myndigheder, da det ikke indgår som en del af NATKO's hjemmelsgrundlag eller opgave at påtale eller på anden måde gå ind i, hvilke konkrete borgere der visiteres til hvilke tilbud. Det er efter Rigsrevisionens vurdering uhensigtsmæssigt, at Socialstyrelsen ikke videregiver viden til relevante myndigheder om, at en række borgere er placeret på tilbud, som ikke har forudsætningerne for at være højt specialiserede.

Ankestyrelsens praksiskoordinering

77. Ankestyrelsen er forpligtet til at bidrage til at fastlægge en ensartet og koordineret praksis for landets kommuner. Formålet er at understøtte en ensartet og korrekt behandling af borgernes sager i hele landet. Det fremgår af retssikkerhedslovens § 76, at Ankestyrelsens koordinering af praksis omfatter praksisundersøgelser og vejledning af førstestanserne.

Overvågning af kommunernes sagsbehandling

78. For at Ankestyrelsen kan løfte de opgaver, der er givet ved lov, er det afgørende, at styrelsen ved, hvor der er udfordringer i kommunerne. Vi har undersøgt, om Ankestyrelsen systematisk opsamler viden om problemer i forvaltningen af serviceloven med henblik på at prioritere praksiskoordineringen.

79. Ankestyrelsen har via sine opgaver med bl.a. klagesagsbehandling, vejledning, møder og undersøgelser adgang til viden om kommunernes forvaltningspraksis på handicapområdet, herunder viden om, hvor der er problemer med kvaliteten af kommunernes sagsbehandling. Frem til 2017 havde Ankestyrelsen kun statistiske registreringer af antallet af behandlede klager på de forskellige lovområder og registreringer af udfaldet af klagesagsbehandlingen fordelt på kommuner og andre førstestansmyndigheder. I 2017 begyndte Ankestyrelsen at registrere kritik af formelle sagsbehandlingsfejl, og fra 2019 er styrelsen begyndt systematisk at registrere årsagerne til omgørelser.

80. Ankestyrelsen har siden august 2019 gennemført systematisk vidensindsamling, hvor styrelsen 2 gange om året indsamler viden om eventuelle problemer inden for styrelsens sagsområder. På baggrund af Ankestyrelsens registreringer fra klagesagsbehandlingen kan der herefter udsøges sagsområder, der eventuelt kan gøres til genstand for praksiskoordinering på grund af bl.a. høje omgørelsesprocenter. Den systematiske vidensindsamling giver også mulighed for at udsøge kommuner, der fx har en særlig høj omgørelsesprocent eller adskiller sig fra landsgennemsnittet. Ankestyrelsens vidensindsamling kombinerer denne viden med øvrig viden fra styrelsens behandling af klagesager, undersøgelser, møder med interessenter mv. Og denne samlede viden danner grundlag for et notat til direktionen, der har karakter af et katalog over initiativer inden for praksiskoordinering eller input til eventuelle ændringer i lovgivningen.

Ankestyrelsen har oplyst, at styrelsen også før 2019 indhentede viden om kommunernes praksis og udfordringer. Indførelse af konceptet for Ankestyrelsens vidensindsamling har bidraget til at sikre en ensartet systematik i analysen af styrelsens viden og i vurderingen af, hvilke tiltag det vil være hensigtsmæssigt at iværksætte på grundlag af denne viden.

Opfølgning på konstaterede praksisproblemer

81. Ankestyrelsen har mulighed for at følge op på konstaterede praksisproblemer med praksiskoordinerende initiativer. Ankestyrelsen kan gennemføre praksisundersøgelser, hvor retssikkerhedsloven giver styrelsen adgang til at indhente sager i kommunerne, som ikke er påklaget til Ankestyrelsen. Formålet er at foretage en kvalitetssikring af afgørelserne, jf. vejledning til retssikkerhedsloven. En anden del af Ankestyrelsens praksiskoordinering er udsendelse af meddelelser, tilbud til kommunerne om vejledning samt deltagelse i kurser og taskforceforløb.

I praksisundersøgelserne vurderes det, om sagerne er behandlet i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis. Kommunalbestyrelserne skal i henhold til retssikkerhedsloven forholde sig til resultaterne af undersøgelsen, ligesom Ankestyrelsen kan beslutte, at kommunalbestyrelserne skal orientere styrelsen om kommunalbestyrelsens behandling, herunder hvilke foranstaltninger undersøgelsens resultater har givet anledning til. Ankestyrelsen vælger selv de kommuner, der skal indgå i de enkelte praksisundersøgelser, og resultaterne offentliggøres.

82. Vores undersøgelse viser, at Ankestyrelsen følger op på konstaterede problemer i kommunernes forvaltning af serviceloven med praksiskoordinerende initiativer. Ankestyrelsens systematiske vidensindsamling har for perioden 2018-2020 identificeret en række områder i serviceloven vedrørende handicapområdet, hvor kommunernes forvaltning særligt er udfordret med mange klagesager og høje omgørelsesprocenter. Undersøgelsen viser, at der særligt har været problemer i forhold til 8 områder i serviceloven i den 3-årige periode, som Ankestyrelsens vidensindsamling dækker. Det drejer sig bl.a. om merudgiftsydelse til børn efter servicelovens § 41, tabt arbejdsfortjeneste efter § 42 og merudgiftsydelse til voksne efter § 100. Undersøgelsen viser, at Ankestyrelsen i 2020 og 2021 har iværksat praksiskoordinerende initiativer med vejledning, undervisning og information for alle 8 områder, som var udpeget med behov for initiativer til praksiskoordinering.

83. Vores undersøgelse viser også, at Ankestyrelsen i perioden 2007 - medio 2021 har udarbejdet 17 praksisundersøgelser på handicapområdet. Undersøgelsen viser videre, at Ankestyrelsen i de senere år har udarbejdet stadig færre praksisundersøgelser på handicapområdet og slet ingen i perioden 2019-2021. I forbindelse med høringen af beretningen har Ankestyrelsen oplyst, at styrelsen ultimo 2021 har iværksat en praksisundersøgelse om tabt arbejdsfortjeneste.

Antallet af de såkaldte velfærdsundersøgelser har omvendt været stigende i perioden. Ved velfærdsundersøgelser kan Ankestyrelsen anvende forskellige metoder, fx interviews, registeranalyser og sagsgennemgange. Formålet med velfærdsundersøgelser er ofte at bidrage med viden, der kan indgå i det politiske arbejde på området. Samtidig kan velfærdsundersøgelser også bidrage til bedre og mere ensrettet praksis i kommunerne. Kommunerne er ikke som ved praksisundersøgelser forpligtede til at behandle resultaterne af velfærdsundersøgelserne.

Ankestyrelsen har oplyst, at styrelsen løbende har udviklet sine metoder til at undersøge kommunernes sagsbehandling og praksis på baggrund af de temaer, som Social- og Ældreministeriet ønsker belyst. Ændringer i fokus og metode i forhold til de traditionelle praksisundersøgelser, som handler om at vurdere lovmedholdeligheden i et antal afgørelser, skyldes, at opdragsgiver i højere grad har efterspurgt viden, som ikke kan afdækkes ved en juridisk vurdering af et antal sager. Ankestyrelsen har videre anført, at styrelsen fortsat gennemfører praksisundersøgelser, når den givne problemstilling tilsiger det.

Rigsrevisionen skal bemærke, at retssikkerhedsloven giver Ankestyrelsen en særlig adgang i forbindelse med praksisundersøgelser til at indhente og gennemgå sager, der er afgjort af kommunerne, og til at bede kommunerne om at redegøre for de foranstaltninger, som undersøgelserne har givet anledning til. Praksisundersøgelserne virker derfor både som inspiration for alle kommunerne, samtidig med at Ankestyrelsen har adgang til konkret at følge de berørte kommuners efterfølgende arbejde med at korrigere forvaltningen på baggrund af resultatet af praksisundersøgelsen.

84. Kommunalbestyrelserne i de berørte kommuner er efter retssikkerhedsloven forpligtede til at behandle praksisundersøgelsen på et møde. I tilslutning hertil kan Ankestyrelsen beslutte, at kommunalbestyrelsen skal orientere styrelsen om kommunalbestyrelsens behandling, herunder hvilke foranstaltninger undersøgelsens resultater har givet anledning til. Social- og Ældreministeriet har oplyst, at ministeriet den 13. december 2021 har sendt et udkast til lovforslag i offentlig høring, som vil udvide kommunalbestyrelsernes forpligtelse til at drøfte resultater og konklusioner fra Ankestyrelsen af betydning for kommunerne. Der foreslås en udvidelse af kommunalbestyrelsernes forpligtelse til at drøfte Ankestyrelsens undersøgelser fra kun at omfatte Ankestyrelsens praksisundersøgelser til også at omfatte andre af styrelsens undersøgelser, der er af betydning for kommunerne. Lovforslaget indeholder endvidere en skærpelse af kravene til kommunalbestyrelsernes behandling af "Danmarkskortet", herunder krav om særskilt stillingtagen til behovet for en handlingsplan, krav om orientering af Ankestyrelsen, hvis der ikke udarbejdes en handlingsplan, og mulighed for, at Ankestyrelsen kan pålægge, at der udarbejdes en handlingsplan.

85. Vores gennemgang af Ankestyrelsens opfølgning på 4 praksisundersøgelser fra perioden 2015-2018 viser, at styrelsen har orienteret de berørte kommuner om, at undersøgelsen skal behandles af kommunalbestyrelsen på et møde. Ankestyrelsen har dog stort set ikke anvendt den lovfastsatte mulighed for at bede kommunalbestyrelsen om at orientere styrelsen om kommunalbestyrelsens behandling af praksisundersøgelsen, herunder hvilke foranstaltninger undersøgelsens resultater har givet anledning til. Ankestyrelsen har i én af de 4 praksisundersøgelser bedt én af de 13 kommuner, der indgik i undersøgelsen, om en orientering om, hvilke initiativer undersøgelsen har givet anledning til.

86. Siden 2015 har 7 kommuner gennemført et samlet længerevarende taskforceforløb. Herudover har Høje Taastrup Kommune afsluttet forløbet efter analysefasen uden at gennemføre udviklingsfasen. Alle 8 kommuner har selv ansøgt om at deltage i forløbene. Taskforceen har igangværende forløb med 12 kommuner, hvoraf 6 forløb er ansøgt, og 6 forløb er reserverede forløb, hvor taskforceen skønnede, at der var behov. Frederiksberg Kommune har i 2018 afslået at gennemføre et reserveret taskforceforløb.

87. I umiddelbar forlængelse af et taskforceforløb gennemfører Ankestyrelsen en eftermåling af sagsbehandlingen i kommunerne. Herefter foretager Ankestyrelsen ingen yderligere opfølgning på resultatet af de gennemførte forløb. Rigsrevisionen finder, at det ville være hensigtsmæssigt, hvis Ankestyrelsen efter en periode fulgte op på taskforceforløbet. Ankestyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke vurderer, at det er muligt at foretage en valid evaluering af, om et taskforceforløb også på længere sigt giver en varig forbedring af den enkelte kommunes sagsbehandling. Ankestyrelsen har peget på, at mange faktorer ud over taskforceforløbet spiller ind på kommunernes sagsbehandling, fx en stor medarbejderudskiftning. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at Ankestyrelsen som opfølgning kunne følge udviklingen i antal klager, herunder udviklingen i ændringer/ophævelser af de berørte kommuners afgørelser og i hjemvisninger, eller foretage en opfølgende sagsgennemgang i kommunerne. Dette vil kunne give indikationer på, om taskforceforløbene har en blivende effekt.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Social- og Ældreministeriet har en mangelfuld overvågning af kommunernes forvaltning af handicapområdet, og at ministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang har fulgt op, hvor der er konstateret en u hensigtsmæssig praksis.

Social- og Ældreministeriet har ikke etableret en procedure eller journaliseringspraksis, der gør det muligt at følge konkrete orienteringer og advarsler om problemer i kommunernes forvaltning, herunder ministeriets opfølgning herpå. Det har i en længere periode været et kendt problem, at data om kommunernes forvaltning af handicapområdet er mangelfulde, og at ministeriet derfor ikke har et sikkert grundlag for overvågning af området. Dette bekræftes også af denne undersøgelse, hvor Rigsrevisionen har kunnet konstatere, at de udvalgte kommuners systemunderstøttelse og registreringer på området er mangelfulde, og at kommunerne ikke har været i stand til at levere data med tilstrækkelig validitet. Ministeriet har vurderet, at en ensartet registrering og national indberetning af sagsbehandlingsdata fra kommunerne vil kræve større praksis- og registreringsændringer i kommunerne og en omlægning og udbygning af it-systemerne. Ministeriet har derfor ikke arbejdet videre med nationale krav om indberetning af afgørelser.

Social- og Ældreministeriet har oplyst, at der i perioden oktober 2021 - september 2022 gennemføres et pilotprojekt vedrørende en fælleskommunal standard for, hvordan man i et sagsforløb får dokumenteret juridisk gældende afgørelser på socialområdet – med afsæt i den fællesoffentlige definition på en sagsafgørelse. Pilotprojektet er forankret i KL. Ministeriet har i flere år sammen med Danmarks Statistik arbejdet med at indhente aktivitetsdata om antallet af modtagere på udvalgte paragraffer af serviceloven, men datagrundlaget er fortsat ikke fuldstændigt. De manglende indberetninger fra kommunerne betyder, at ministeriet har problemer med at danne et fuldstændigt overblik over antallet af modtagere af ydelser på handicapområdet. I ministeriets datastrategi for perioden 2016-2020 var der opstillet et mål om, at ministeriet i løbet af 2016-2017 skulle have grundlæggende aktivitetsdata om, hvem der modtager hvilke indsatser og ydelser, og at det i 2020 skulle være muligt at koble økonomi- og aktivitetsdata på tværs af kommuner. Ministeriet har etableret statistikker baseret på frivillige indberetninger fra kommunerne, men har herudover ikke nået de 2 målsætninger ved udgangen af 2021.

Social- og Ældreministeriet har i december 2021 meddelt kommunerne, at de frivillige indberetninger fra den 1. juli 2022 bliver erstattet af en permanent statistik med krav om obligatorisk indberetning af oplysninger om personer, som modtager hjælpemidler.

Undersøgelsen viser også, at Social- og Ældreministeriet har modtaget viden om uhenigtsmæssigheder i kommunernes visitationspraksis og i administrationen af bestemmelserne i servicelovens § 41 og § 100. Undersøgelsen viser, at ministeriet har været vidende om de konstaterede problemer i adskillige år, men at ministeriets reaktion har været utilstrækkelig.

Socialstyrelsens overvågning og opfølgning er utilfredsstillende. Socialstyrelsens auditfunktion har i sin overvågning af de 5 socialtilsyn udnyttet de muligheder for vidensindsamling, der følger af lovgivningen på området. Undersøgelsen viser dog, at vidensindsamlingen ikke er baseret på en samlet strategi eller på risikoanalyser. Auditfunktionen har siden etableringen i 2014 fulgt op på problemer i socialtilsynene, men har ikke haft retlig kompetence til at sikre større ensartethed i socialtilsynenes praksis på en række områder og at etablere en hensigtsmæssig samarbejdsstruktur.

Social- og Ældreministeriet har siden etableringen af socialtilsynene haft viden om, at socialtilsynene anvender en uens praksis i forhold til bl.a. sanktioner, tilsynsbesøg og inddragelse af borgere, og at der har været problemer i det indbyrdes samarbejde mellem socialtilsynene og med auditfunktionen. Ministeriet har samtidig også været vidende om, at auditfunktionens tiltag ikke har været tilstrækkelige i forhold til de konstaterede uhenigtsmæssigheder. Folketinget har i december 2021 vedtaget en ændring til lov om socialtilsyn, der giver auditfunktionen flere bemyndigelser. Rigsrevisionen kan ikke vurdere, om auditfunktionens nye beføjelser er tilstrækkelige til at nå de mål, der er sat for socialtilsynene. NATKO's overvågning af målgrupper og tilbud er baseret på et usikkert grundlag. NATKO mangler sikker viden om antallet af borgere i de fleste målgrupper, om udbuddet af egnede tilbud og om de berørte borgeres behov for tilbud. Det har ikke været muligt for NATKO at få en aftale om udveksling af data med socialtilsynene, der varetager tilsynet med tilbud. En undersøgelse fra 2018 viste, at processen for de centrale udmeldinger kunne tage op til 3 år. Socialstyrelsen søgte uden held i 2019 at få departementet til at forkorte kommunernes høringsfrist i forbindelse med centrale udmeldinger. Medio 2021 fremlagde Socialstyrelsen et forslag for departementet til, hvordan processen kan forkortes, men der er endnu ikke taget nogen initiativer. Undersøgelsen viser, at Socialstyrelsens opfølgning er mangelfuld, da NATKO ikke i alle tilfælde følger op, når overvågningen indikerer, at der er for få tilbudsplasser til borgere i målgrupperne, eller at borgere er tilknyttet ikke-egnede tilbud.

Ankestyrelsens praksiskoordinering har siden 2019 omfattet en systematisk overvågning, men opfølgningen på konstaterede problemer er ikke fuldt ud tilstrækkelig. Anvendelsen af praksisundersøgelser er i de senere år nedprioriteret, og i perioden 2019-2021 har Ankestyrelsen ikke gennemført praksisundersøgelser på handicapområdet. Ultimo 2021 har Ankestyrelsen igangsat en praksisundersøgelse om tabt arbejdsfortjeneste, der forventes afsluttet i 2. kvartal 2022.

Social- og Ældreministeriet har i december 2021 sendt et udkast til lovforslag i offentlig høring, der indebærer en udvidelse af kommunalbestyrelsernes forpligtelse til at drøfte Ankestyrelsens undersøgelser fra kun at omfatte Ankestyrelsens praksisundersøgelser til også at omfatte andre af styrelsens undersøgelser, der er af betydning for kommunerne. Ankestyrelsen har stort set ikke anvendt adgangen til at følge op på praksisundersøgelserne ved at bede kommunalbestyrelserne om at redegøre for de initiativer, som behandlingen har givet anledning til. Ankestyrelsen og Socialstyrelsen gennemfører på frivillig basis taskforceforløb med kommunerne. Efter afslutningen af et taskforceforløb foretager Ankestyrelsen ikke yderligere opfølgning. Rigsrevisionen finder, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis Ankestyrelsen efterfølgende fulgte udviklingen i antal klager eller foretog en opfølgende sagsgennemgang i kommunerne. Dette vil kunne give indikationer på, om taskforceforløbene har en blivende effekt.

Rigsrevisionen, den 10. marts 2022

Lone Strøm

/Michala Krakauer

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Hvilken udvikling har der været siden 2007 i antallet af klager over kommunernes forvaltning af handicapområdet til Ankestyrelsen, og hvor mange klagere får medhold?	Kapitel 2.
Er kommunernes forvaltning af handicapområdet tilfredsstillende, og overholder den gældende love og regler på området, herunder FN's konvention om rettigheder for personer med handicap? Får borgere med fysisk eller psykisk handicap de ydelser, som de er berettigede til?	Kapitel 2.
Hvordan har Social- og Ældreministeriet fulgt op på, hvilke resultater/forbedringer der er opnået på handicapområdet siden 2007?	Kapitel 3.
Har Social- og Ældreministeriets tilsyn med området været tilfredsstillende, herunder Socialstyrelsens auditfunktions tilsyn med de 5 kommunale socialtilsyn? Har tilsynet omfattet vurdering af og kontrol med kvaliteten af ydelser til de handicappede?	Kapitel 3.

Rigsrevisionen afgav i juni 2021 et notat om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af forvaltningen af handicapområdet, som Statsrevisorerne tiltrådte. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ikke forventede særskilt at vurdere, om forvaltningen lever op til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, da et brud på handicapkonventionen også vil være et brud på de danske regler på området.

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Social- og Ældreministeriets tilsyn med kommunernes forvaltning af handicapområdet er tilfredsstillende. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Viser Social- og Ældreministeriets analyser, at kommunernes forvaltning af handicapområdet lever op til servicelovens bestemmelser?
- Er Social- og Ældreministeriets overvågning af og opfølgning på kommunernes forvaltning af handicapområdet tilfredsstillende?

I undersøgelsen indgår Social- og Ældreministeriet, herunder Ankestyrelsen og Socialstyrelsen. Desuden indgår 10 udvalgte kommuner.

Afgrænsning

Undersøgelsen omhandler perioden 2007-2021. I de fleste analyser har vi dog ikke undersøgt hele perioden, fordi det i mange tilfælde ikke har været muligt at finde valide og sammenhængende data. Undersøgelsen er afgrænset til at omfatte Social- og Ældreministeriets og kommunernes forvaltning af handicapområdet under serviceloven.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Møder

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter, cases, stikprøver og registerdata. Vi har desuden holdt møder med Social- og Ældreministeriet for at få indsigt i området. Vi har også holdt møder med relevante interessenter på området. Vi har således holdt møder med:

- Social- og Ældreministeriet
- Socialstyrelsen
- Ankestyrelsen
- KL
- Danske Handicaporganisationer.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- lovgivning vedrørende forvaltningen af handicapområdet, herunder serviceloven, retssikkerhedsloven, lov om socialtilsyn og Social- og Ældreministeriets vejledninger til lovene
- analyser, rapporter og oversigter udarbejdet af Ankestyrelsen, Socialstyrelsen og Social- og Ældreministeriet, bl.a. evaluering af kommunalreformen og opfølgning på reformen, Ankestyrelsens praksisundersøgelser, velfærdsundersøgelser og rapporter fra taskforceforløb samt statistikdokumentation vedrørende handicapstatistikker på Danmarks Statistik
- korrespondance mellem Social- og Ældreministeriet, Ankestyrelsen og Socialstyrelsen og korrespondance mellem Socialstyrelsen og socialtilsynene.

Cases

I undersøgelsens kapitel 2 har vi inddraget 10 udvalgte kommuner for at få et indblik i kommunernes forvaltning af handicapområdet. Af hensyn til resurstrækket i kommunerne har vi afgrænset undersøgelsen til at omfatte 10 kommuner. 10 kommuner giver ikke et statistisk repræsentativt billede af sagsbehandlingen i hele Danmark. Derfor kan vi som udgangspunkt kun udtale os om de konkrete kommuner, som vi reviderer i undersøgelsen.

Kommunerne er udvalgt vilkårligt under hensyntagen til, at de skal fordele sig jævnt på 4 parametre: regionalt tilhørsforhold, indbyggertal, beskatningsgrundlag pr. indbygger og antal modtagere af støtte efter servicelovens § 41, § 42 og § 100 som andel af befolkningen. Tabel A viser de 10 kommuners fordeling på de 4 udvælgelsesparametre.

Tabel A

De 10 udvalgte kommuners fordeling på 4 udvælgelsesparametre

Kommune	Region	Indbyggertal	Beskatningsgrundlag pr. indbygger	Antal modtagere af støtte efter servicelovens § 41, § 42 og § 100 som andel af befolkningen
Frederikssund	Hovedstaden	Mellem	Højt	Lavt
Hedensted	Midtjylland	Mellem	Mellem	Højt
Holbæk	Sjælland	Højt	Mellem	Mellem
Hvidovre	Hovedstaden	Mellem	Højt	Højt
Morsø	Nordjylland	Lavt	Lavt	Mellem
Odense	Syddanmark	Højt	Lavt	Lavt
Sorø	Sjælland	Lavt	Mellem	Højt
Struer	Midtjylland	Lavt	Lavt	Mellem
Aabenraa	Syddanmark	Højt	Lavt	Højt
Aalborg	Nordjylland	Højt	Lavt	Højt

Note: Kategoriseringen lav/mellem/højt er baseret på en opdeling af alle 98 kommuner i tertiler.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Danmarks Statistik.

Stikprøve af 50 sager

I undersøgelsens kapitel 2 har vi foretaget stikprøver af kommunernes sager på servicelovens § 41, § 42 og § 100. Formålet med stikprøveundersøgelsen er at få et indblik i kommunernes forvaltning af handicapområdet. Vi har udtrukket en stikprøve på 5 sager fra hver af de 10 udvalgte kommuner. Vi har dermed gennemgået i alt 50 sager.

Stikprøven er udtrukket ved at anmode de 10 kommuner om en oversigt over borgere, der har modtaget ydelse efter servicelovens § 41, § 42 og § 100. Rigsrevisionen har ikke hjemmel til at revidere sager, hvor borgere ikke har modtaget ydelse, da der i så fald ikke er sket en statslig refusion af kommunernes udgifter til borgerne.

Sagsgennemgangen indeholder en analyse af, om de 50 sager indeholder dokumentation for, at kommunerne tager højde for grundlæggende juridiske forhold i sagsbehandlingen. Vores analyse konstaterer, om der mangler dokumentation for, at kommunerne følger servicelovens krav og almindelige sagsbehandlingsregler samt god sagsbehandlingsskik. Vi har ikke foretaget socialfaglige eller juridiske vurderinger, men udelukkende gennemgået, om der i den enkelte sag er dokumentation for, at kravene er efterlevet.

I gennemgangen af sagerne har vi undersøgt, om der er dokumentation for kommunernes vurderinger af, om borgerne tilhører personkredsen til at få hjælp efter servicelovens § 41, § 42 og § 100, og om behovet for hjælp skal dækkes af andre sektorer eller andre dele af serviceloven, jf. sektoransvarsprincippet og subsidiaritetsprincippet. Vi har desuden undersøgt, om sagerne indeholder dokumentation for, at kommunerne udmåler ydelserne ud fra borgerens konkrete behov ved førstegangsbevilling og i forbindelse med den løbende opfølgning. Endelig har vi undersøgt, om sagerne indeholder dokumentation for, at kommunerne har efterlevet formelle krav til sagsbehandlingen, fx at give klagevejledning, foretage partshøring og overholde de fastsatte sagsbehandlingsfrister. Vi har gennemgået dokumenterne ud fra en struktureret kodebog. Kodebogen tager udgangspunkt i faste lovkrav og henter inspiration fra Ankestyrelsens håndbøger om servicelovens § 41, § 42 og § 100.

De 10 kommuner har haft mulighed for at kommentere på resultaterne af vores gennemgang af deres sager. Kommenteringen har ført til bekræftelse af resultaterne af sagsgennemgangen. I nogle tilfælde har det ført til faktuelle justeringer af forløbet.

Registerdata

I undersøgelsens kapitel 2 har vi analyseret Ankestyrelsens data om resultaterne af klagesagsbehandlingen. Ankestyrelsen registrerer alle afgørelser, herunder udfaldet af klagesagsbehandlingen. Ankestyrelsen registrerer også, hvilken bestemmelse i serviceloven sagen vedrører, og hvilken kommune der har truffet den afgørelse, som borgeren klager over. Undersøgelsen er således baseret på hele populationen af klagesager til Ankestyrelsen på handicapområdet under serviceloven i undersøgelsesperioden. I undersøgelsen har vi analyseret udviklingen i antallet af realitetsbehandlede klager og forskellen på kommunerne i antallet af klager. Vi har desuden undersøgt udviklingen i andelen af klagesager, der omgøres af Ankestyrelsen, herunder fordelingen af ændringer/ophævelser i forhold til hjemvisninger.

Omgørelsesprocenten er beregnet som antallet af ændringer/ophævelser og hjemvisninger delt med antallet af realitetsbehandlede sager.

Social- og Ældreministeriet har oplyst, at omgørelsesprocenten ikke viser, hvor stor en del af det samlede antal sager eller afgørelser i kommunerne som indeholder fejl, eller som påklages til Ankestyrelsen, og at omgørelsesprocenten derfor ikke kan bruges til at udtale sig om den generelle kvalitet af kommunernes sagsbehandling. Rigsrevisionen finder, at omgørelsesprocenten trods dette forbehold alligevel giver et billede af situationen på handicapområdet. Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at ministeriet selv benytter omgørelsestillene som redskab til sammenligning af kommuner, og at Ankestyrelsen anvender omgørelsestillene til prioritering af praksiskoordinerende indsatser i forbindelse med den systematiske vidensindsamling.

Ankestyrelsens data går tilbage til 3. kvartal 2013, hvor Ankestyrelsen overtog opgaven med at realitetsbehandle klager på det sociale område fra de sociale nævn.

Social- og Ældreministeriet og Ankestyrelsen har fremsendt overordnede opgørelser over sagsudfald og nøgletal for sager inden for serviceloven, som de tidligere sociale nævn har behandlet i perioden 2005-2013. Opgørelserne er baseret på summerede data fra de tidligere sociale nævn. Ministeriet har oplyst, at data er indsamlet under forskellige institutioner og på forskellig vis, hvilket kan gøre det svært at sammenligne data historisk. Ankestyrelsen har oplyst, at det ikke er muligt at validere dataene, da styrelsen ikke har adgang til de bagvedliggende grunddata. Vores gennemgang af data viser, at der generelt har været en stigning i antallet af klager og en stigende omgørelsesprocent på servicelovens område i perioden 2005-2013.

Nedenstående boks viser en oversigt over de bestemmelser i serviceloven, vi har baseret undersøgelsens resultater på. Oversigten tager udgangspunkt i en dialog med Social- og Ældreministeriet om, hvilke paragraffer der vedrører handicapområdet.

Bestemmelser i serviceloven om handicapområdet

Undersøgelsens analyse af data fra Ankestyrelsen er baseret på følgende paragraffer fra Ankestyrelsens talportal:

- Pasningstilbud, hjemmetræning m.m. – §§ 32, 32a, 36, 39-40
- Merudgiftsydelse til børn – § 41
- Tabt arbejdsfortjeneste – § 42, § 43
- Personlig hjælp og ledsagelse – § 44, § 45
- Hjemmehjælp – § 83
- Rehabilitering – § 83a
- Afløsning og aflastning – § 84
- Socialpædagogisk bistand – § 85
- Genoptræning – § 86
- Selvudpeget hjælp – §§ 94-94b
- Kontante tilskud – § 95
- Borgerstyret personlig assistance – § 96
- Ledsagerordning – § 97
- Støtte- og kontaktperson – §§ 98 og 99
- Merudgiftsydelse til voksne – § 100
- Behandling – § 101, § 102 (2013-2018)
- Behandling – § 102
- Beskyttet beskæftigelse – § 103, § 105, stk. 2
- Beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud – §§ 103-106 (2013-2018)
- Aktivitets- og samværstilbud – § 104
- Midlertidigt botilbud – § 107
- Længerevarende botilbud – § 108
- Botilbud – §§ 107-110 (2013-2018)
- Hjælpe midler – § 112
- Forbrugsgoder – § 113
- Biler – § 114 og § 115
- Boligindretning – § 116
- Pasning af nærtstående – §§ 118-122.

I flere tilfælde registrerer Ankestyrelsen sager under emner, der rummer flere paragraffer. Det er derfor ikke altid muligt at adskille data for enkelte paragraffer. I få tilfælde betyder dette, at bestemmelser, der ikke vedrører handicapområdet, indgår i Ankestyrelsens oversigter. Dette vedrører fx §§ 39-40, som handler om børnepasningsorlov.

Ankestyrelsen har dog siden april 2018 offentliggjort en udvidet statistik om kommunernes afgørelser efter serviceloven. I den udvidede statistik registrerer Ankestyrelsen klagesagsbehandlingen på enkelte paragraffer. Ved at sammenligne de sammenslåede bestemmelser fra Ankestyrelsens talportal med den udvidede statistik kan vi få en indikation af, hvor stor en andel af de behandlede klager i de sammenslåede bestemmelser der knytter sig til paragraffer vedrørende handicapområdet, og hvor stor en andel der knytter sig til bestemmelser, som ligger uden for handicapområdet. Vores krydsreference viser, at det kun er i meget få tilfælde, at de ikke-relevante paragraffer kan have en systematisk effekt på estimerne.

Vi bemærker, at flere af bestemmelserne på handicapområdet også gælder personer med sociale problemer, fx personer med et misbrug. Det gælder fx beskyttet beskæftigelse efter § 103 eller botilbud efter § 107. Det er ikke muligt i Ankestyrelsens data at adskille sager vedrørende handicap fra sager vedrørende særlige sociale problemer.

I gennemgangen af de statistiske data fra Ankestyrelsen har vi fokuseret på de paragraffer, hvor borgere, der har en fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, kan søge om ydelser eller services. Vi har således ikke medtaget paragraffer, der handler om fx magtanvendelse på bosteder.

Der er desuden en række paragraffer, hvor der ikke er klageadgang til Ankestyrelsen. Det drejer sig om § 82a, § 82b og § 82d. Disse har ikke indgået i vores analyse.

Analysen tager udgangspunkt i de realitetsbehandlede klagesager, dvs. at vi ikke har medtaget klager, som Ankestyrelsen har afvist at behandle. Ankestyrelsen kan afvise at behandle en klage, hvis klagen fx er indgivet efter, at borgerens klagefrist er udløbet, eller hvis der slet ikke er klageadgang på den pågældende paragraf.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Udvalgte nøgletal for kommunerne

Kommune	Omgørelses- procent 2013-2021	Omgørelses- procent 2020	Realitets- behandlede klage- sager pr. 1.000 indbyggere 2013-2021
Albertslund	37 %	32 %	12,6
Allerød	37 %	40 %	11,2
Assens	35 %	33 %	8,7
Ballerup	31 %	36 %	12,8
Billund	38 %	35 %	14,3
Bornholm	31 %	22 %	10,3
Brøndby	38 %	42 %	16,2
Brønderslev	42 %	41 %	10,1
Dragør	49 %	54 %	2,7
Egedal	39 %	38 %	19
Esbjerg	36 %	43 %	9
Fanø	35 %	50 %	13,3
Favrskov	36 %	32 %	13,5
Faxe	39 %	37 %	11,5
Fredensborg	40 %	36 %	8,3
Fredericia	32 %	35 %	9,1
Frederiksberg	34 %	29 %	8,7
Frederikshavn	36 %	32 %	11,2
Frederikssund	37 %	49 %	11,3
Furesø	38 %	33 %	10,1
Faaborg-Midtfyn	34 %	44 %	10,2
Gentofte	41 %	49 %	6,7
Gladsaxe	34 %	24 %	9,7
Glostrup	41 %	34 %	10
Greve	41 %	43 %	10,5
Gribskov	38 %	36 %	13,6
Guldborgsund	38 %	41 %	20,3
Haderslev	31 %	28 %	13,8
Halsnæs	42 %	44 %	11,8
Hedensted	32 %	38 %	12,8
Helsingør	43 %	39 %	13,4
Herlev	35 %	40 %	17,5
Herning	34 %	36 %	8,4

Note: Data for 2013-2021 er baseret på kvartalsvise opgørelser af data fra Ankestyrelsen for perioden 3. kvartal 2013 - 2.kvartal 2021.

Kommune	Omgørelses- procent 2013-2021	Omgørelses- procent 2020	Realitets- behandlede klage- sager pr. 1.000 indbyggere 2013-2021
Hillerød	42 %	38 %	12,3
Hjørring	40 %	47 %	11,7
Holbæk	41 %	43 %	10,1
Holstebro	37 %	41 %	11,3
Horsens	36 %	37 %	8,7
Hvidovre	39 %	36 %	13,6
Høje-Taastrup	35 %	28 %	12,4
Hørsholm	33 %	31 %	8,1
Ikast-Brande	36 %	43 %	15,7
Ishøj	37 %	32 %	19,5
Jammerbugt	37 %	33 %	23,1
Kalundborg	39 %	42 %	11,5
Kerteminde	30 %	32 %	9,7
Kolding	34 %	34 %	11,8
København	32 %	29 %	9,6
Køge	42 %	30 %	11
Langeland	33 %	28 %	10,6
Lejre	39 %	32 %	13,3
Lemvig	33 %	35 %	10,7
Lolland	41 %	45 %	13,9
Lyngby-Taarbæk	36 %	24 %	8,7
Læsø	17 %	-	3,4
Mariagerfjord	30 %	30 %	10,6
Middelfart	44 %	38 %	11
Morsø	32 %	14 %	7,3
Norddjurs	39 %	35 %	11,2
Nordfyns	41 %	49 %	11,6
Nyborg	33 %	43 %	14,4
Næstved	36%	40 %	15,4
Odder	38%	50 %	5,7
Odense	36%	37 %	8
Odsherred	37%	45 %	15
Randers	32 %	35 %	9
Rebild	41 %	43 %	9,1

Note: Data for 2013-2021 er baseret på kvartalsvise opgørelser af data fra Ankestyrelsen for perioden 3. kvartal 2013 - 2.kvartal 2021.

Kommune	Omgørelses- procent 2013-2021	Omgørelses- procent 2020	Realitets- behandlede klage- sager pr. 1.000 indbyggere 2013-2021
Ringkøbing-Skjern	36 %	41 %	8,7
Ringsted	40 %	30 %	13,5
Roskilde	32 %	28 %	7,6
Rudersdal	42 %	41 %	8,5
Rødovre	36 %	50 %	9,3
Samsø	57 %	78 %	13,9
Silkeborg	35 %	39 %	6,9
Skanderborg	35 %	35 %	12
Skive	40 %	29 %	11,6
Slagelse	38 %	54 %	8,5
Solrød	38 %	44 %	5,8
Sorø	31 %	33 %	16,9
Stevns	38 %	51 %	12,2
Struer	43 %	69 %	11,4
Svendborg	32 %	38 %	11,3
Syddjurs	33 %	30 %	10,7
Sønderborg	33 %	38 %	10,8
Thisted	41 %	43 %	9,4
Tønder	39 %	51 %	9,6
Tårnby	38 %	38 %	17,7
Vallensbæk	14 %	-	0,4
Varde	30 %	42 %	10,6
Vejen	34 %	34 %	9,9
Vejle	37 %	42 %	10,4
Vesthimmerlands	30 %	33 %	7,8
Viborg	34 %	31 %	7,9
Vordingborg	35 %	39 %	12,2
Ærø	27 %	50 %	6,2
Aabenraa	35 %	48 %	9,4
Aalborg	30 %	32 %	7,3
Aarhus	33 %	37 %	10,4

Note: Data for 2013-2021 er baseret på kvartalsvise opgørelser af data fra Ankestyrelsen for perioden 3. kvartal 2013 - 2.kvartal 2021.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Ankestyrelsen.

Bilag 4. Ordliste

Auditfunktionen	En enhed i Socialstyrelsen, der har til opgave at følge og understøtte de 5 socialtilsyn i deres arbejde med at godkende og føre tilsyn med kvaliteten af plejefamilier og sociale tilbud.
Danmarkskortet	Et af Social- og Ældreministeriets redskaber til at skabe transparens om de kommunale afgørelser, som omgøres, når de er blevet påklaget til Ankestyrelsen. Danmarkskortet blev indført i 2016.
Den nationale koordinationsstruktur (NATKO)	En Enhed i Socialstyrelsen, der skal sikre, at der eksisterer det fornødne udbud af højt specialiserede indsatser og tilbud til borgere på det mest specialiserede social- og specialundervisningsområde.
Hjemvisning	Betyder, at Ankestyrelsen har sendt sagen tilbage til kommunen med henblik på fornyet sagsbehandling. En hjemvisning kan fx skyldes, at kommunen ikke har sikret den tilstrækkelige dokumentation til, at hverken kommunen eller Ankestyrelsen kan træffe afgørelse, eller at der er sket alvorlige sagsbehandlingsfejl.
Højt specialiseret socialområde	Omfatter tilbud efter serviceloven til særligt komplekse og/eller sjældne problemstillinger, der kræver faglig specialviden.
Omgørelse	Betyder, at Ankestyrelsens behandling af en klagesag resulterer i en ændring/ophævelse eller en hjemvisning.
Personkreds	Gruppe af personer, der er afgrænset efter kriterierne i lovgivningen.
Praksiskoordinering	Ankestyrelsen har i henhold til retssikkerhedsloven pligt til på landsplan at koordinere, at afgørelser træffes i overensstemmelse med lovgivningen. Formålet er at sikre ensartet og korrekt behandling af borgernes sager i hele landet. Ankestyrelsen gør brug af en række redskaber i arbejdet med praksiskoordinering, der bl.a. omfatter praksisundersøgelser, vejledning, undervisning og taskforceforløb.
Praksisundersøgelse	En undersøgelse af udvalgte kommuners praksis inden for et bestemt emne på bl.a. socialområdet. Ved en praksisundersøgelse gennemgår Ankestyrelsen et udvalg af sager fra kommunerne og vurderer, om praksis i de konkrete sager er i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis.
Sektoransvarsprincip	Ifølge sektoransvarsprincippet har alle offentlige myndigheder, der udbyder en ydelse eller service, også ansvaret for, at den pågældende ydelse er tilgængelig for borgere med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.
Sociale tilbud	Omfatter bl.a. plejefamilier, opholdssteder for børn, døgninstitutioner og botilbud.
Socialtilsyn	I 2014 blev der med tilsynsreformen etableret 5 kommunale socialtilsyn. Socialtilsynene har til opgave at godkende og føre et løbende driftsorienteret tilsyn med plejefamilier og tilbud omfattet af lov om socialtilsyn.
Specialiseret socialområde	Omfatter alle tilbud efter serviceloven til udsatte børn og voksne samt mennesker med handicap.
Statsrefusion	Statens godtgørelse af udgifter afholdt af en kommune. Kommunernes regnskaber for statsrefusioner revideres af den kommunale revision normalt efter en revisionsinstruks udfærdiget af det ministerium, der forvalter refusionsordningen.

Taskforce	Taskforcen på handicapområdet er et samarbejde mellem Ankestyrelsen og Socialstyrelsen. Formålet med taskforcen er at støtte kommunerne i at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen på handicapområdet for både børn og voksne.
Taskforceforløb	Analyse- og udviklingsforløb, som strækker sig over ca. 15 måneder, og som bl.a. omfatter undervisning, kompetenceudvikling, kvalificering af sagsgange og styringsdokumenter. Der startes forløb i 4 kommuner hvert år. Forløbene er frivillige, hvor 2 af forløbene sker efter ansøgning fra kommunerne, og 2 forløb er reserveret til kommuner, hvor Socialstyrelsen og Ankestyrelsen har vurderet, at der er behov.
Tilsynet med kommuner og regioner	Tilsynet, der ligger i Ankestyrelsen, har som formål at sikre, at kommunerne handler i overensstemmelse med lovgivningen, når kommunerne udøver den magt, der følger af, at de er offentlige forvaltningsmyndigheder.
Ændring/ophævelse	Når Ankestyrelsen ændrer/ophæver en kommunes afgørelse i en sag, betyder det, at styrelsen finder, at sagen er tilstrækkeligt belyst til, at det er muligt at træffe en afgørelse, men at kommunens afgørelse er forkert og skal ændres eller ophæves.
