

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget Christiansborg
1240 København K

ministersvar@ft.dk

Holmens Kanal 22
1060 København K
Telefon 33 92 93 00
sm@sm.dk
www.sm.dk

Sagsnr.
2021 - 3492

Doknr.
549833

Dato
23-05-2022

Social- og Ældreministeriets redegørelse vedr. beretning 13/2021 om forvaltningen af handicapområdet

Som anmodet i brev fra Statsrevisorerne af den 22. marts 2022 fremsendes hermed min redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretning nr. 13/2021 om forvaltningen af handicapområdet giver anledning til.

1. Beretningens hovedkonklusioner

Statsrevisorerne anfører som hovedkonklusion, at Social- og Ældreministeriet har ført et utilfredsstillende tilsyn med kommunernes forvaltning af servicelovens bestemmelser på handicapområdet, herunder at Social- og Ældreministeriets overvågning af og opfølgning på kommunernes forvaltning af handicapområdet har været utilfredsstillende.

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

Jeg tager Statsrevisorernes hovedkonklusioner til efterretning. Jeg er enig i vigtigheden af, at kommunernes forvaltning er i overensstemmelse med servicelovens bestemmelser på handicapområdet, og at ministeriet har en tilfredsstillende overvågning af og opfølgning herpå.

Regeringen har allerede i samarbejde med kommunerne igangsat et arbejde, som skal understøtte et lavere fejlniveau i den kommunale sagsbehandling ved at se på henholdsvis en forenkling af merudgiftsydelserne til børn og voksne, som er nogle af de sager, der ofte påklages til Ankestyrelsen, og ved at



undersøge dokumentationskravene for hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste, som også er et fejlbehæftet område.

Regeringen har desuden sammen med et flertal af partier i Folketinget i forbindelse med aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet 2022-2025 afsat i alt 117 mio. kr. til at gennemføre retssikkerhedsinitiativer, se nærmere nedenfor i afsnit 2.

Ministeriet har derudover igangsat et internt arbejde med henblik på at styrke og strukturere det ulovbestemte ressorttilsyn på ministerområdet. Det interne arbejde vil strække sig ind i 2023 og skal munde ud i et forslag til et tilsynskoncept, som omfatter lovgivningen på hele ministerområdet og ikke alene på handicapområdet. Rigsrevisionens konklusioner om mangelfuld overvågning og utilstrækkelig opfølgning på problemer og uhensigtsmæssigheder i kommunernes forvaltning af handicapområdet vil indgå i dette arbejde.

Endelig har jeg noteret mig Statsrevisorernes opfordring til Folketinget om at overveje, om der er strukturelle problemer bag de tilbagevendende problemer på handicapområdet, trods mange års indsats for at rette op.

Regeringen har igangsat flere forbedrende initiativer, der skal afhjælpe strukturelle problemer, herunder Evalueringen af det specialiserede socialområde (ESS) og initiativer i kommuneøkonomiaftalen for 2022.

I opfølgningen på evalueringen af det specialiserede socialområde ønsker regeringen at indføre en national specialeplanlægning, som gradvist vil udrulles til at omfatte alle målgrupper på det specialiserede socialområde frem mod 2030. Det er en langsigtet strukturel løsning, som skal bidrage til at styrke kvaliteten i indsatserne på det specialiserede socialområde, sikre et bedre match mellem borgerens behov og indsatsen samt sikre, at højt specialiseret viden ikke forsvinder eller udvandes. Udrulningen vil løbende evalueres og monitoreres, så uhensigtsmæssigheder kan blive opdaget og rettet op undervejs.

Regeringen har den 19. maj 2022 fremlagt sin afrapportering på evalueringen af det specialiserede socialområde og regeringens udspil til opfølgning på evalueringen. Folketingets partier er inviteret til indledende forhandlinger om den fremtidige indretning af det specialiserede socialområde med afsæt i regeringens udspil.

Regeringen og KL har derudover i forlængelse af økonomiaftalen for 2022 nedsat et ekspertudvalg med inddragelse af faglige eksperter og forskningsmiljøer på socialområdet, som skal give anbefalinger til, hvordan man kan sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet. Det er forventningen, at ekspertudvalgets arbejde ligeledes vil kunne være et grundlag for en politisk drøftelse af de strukturelle problemer på handicapområdet.

I det følgende vil jeg redegøre nærmere for de foranstaltninger og overvejelser, som undersøgelsens delkonklusioner giver anledning til.



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

Rigsrevisionen konkluderer, at Ankestyrelsens statistik viser, at der er mange fejl i kommunernes afgørelser på handicapområdet, herunder at omgørelsesprocenten har været stigende.

Hertil bemærker ministeriet, at omgørelsesprocenten varierer fra år til år, men at en tendens til stigende omgørelsesprocenter ikke kan fastslås. Omgørelsesprocenten for handicapområdet var i 2021 på 31,4 pct., hvilket er den laveste omgørelsesprocent i perioden 2014-2021. Generelt er det imidlertid vigtigt at udvise stor forsigtighed i fortolkningen af omgørelsesprocenterne.

Omgørelsesprocenterne viser ikke, hvor stor en andel af det samlede antal sager eller afgørelser i kommunerne som indeholder fejl, men alene andelen af fejlbehæftede klagesager. Da antallet af klagesager varierer, afspejler udviklingen i omgørelsesprocenterne ikke nødvendigvis udviklingen i den generelle kvalitet af kommunernes sagsbehandling. Ministeriet ønsker at kunne give et mere nuanceret billede af kvaliteten af kommunernes sagsbehandling via danmarkskortene, og derfor undersøges mulighederne for at udvide det nationale datagrundlag for viden om antallet af ansøgninger og afgørelser, som kommunerne træffer efter serviceloven.

Desuden er der med aftalen om udmøntning af reserven på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet for 2022-2025 bl.a. afsat midler til et handicapbarometer til måling af juridisk sagsbehandlingskvalitet i upåankede sager. Dette initiativ løber i perioden 2023-2025.

Det er vigtigt for regeringen at styrke borgernes retssikkerhed og højne kvaliteten af kommunernes sagsbehandling. Social- og Ældreministeriet har derfor, som nævnt i forhold til beretningens hovedkonklusion, allerede igangsat en række initiativer med henblik på at højne kvaliteten i kommunernes sagsbehandling, så fejlniveauet nedbringes, og nye initiativer er under udmøntning.

Vedrørende allerede igangsatte initiativer er der specifikt i forhold til servicelovens merudgiftsydelser til børn og voksne, hvor fejlniveauet er højt, gennem årene blandt andet foretaget en række præciserende regelændringer, som også har haft til intention at nedbringe fejlniveauet. Der blev f.eks. foretaget en regelændring den 1. januar 2015, hvor det blandt andet blev præciseret, at hjælp til dækning af merudgifter til børn er subsidiær til anden hjælp efter serviceloven eller anden lovgivning. Men der vurderes fortsat at være behov for regelforenklinger, og derfor pågår der også aktuelt et arbejde med at se på mulige forenklinger af merudgiftsbestemmelserne i serviceloven.

Endvidere er der netop igangsat en undersøgelse af dokumentationskravene for blandt andet servicelovens bestemmelse om hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste, som forventes færdiggjort i løbet af 2022, foruden den temarevision af dette område, som ministeriet udmeldte i 2021. En temarevision indebærer, at kommunens revisor foretager en særlig revision på et af ministeriet defineret sagsområde med det formål at sikre og afdække, om kommunernes forvaltning i al væsentlighed er korrekt.



Desuden har regeringen løftet kommunernes økonomi med samlet 4,6 mia. kr. ved de seneste tre års økonomiaftaler. Der er også pr. 1. januar 2021 foretaget en væsentlig udvidelse af den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager, som oprindeligt blev indført på socialområdet i forbindelse med kommunernes overtagelse af det fulde myndigheds- og finansieringsansvar som led i kommunalreformen for at skærme den enkelte kommune mod meget høje enkeltudgifter til dyre enkeltsager.

I forhold til nye initiativer, som aktuelt er under udmøntning, er der som nævnt indledningsvist med aftalen om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet 2022-2025 afsat i alt 117 mio. kr. til retssikkerhedsinitiativer, som blandt andet sigter mod at højne kvaliteten i kommunernes sagsbehandling. Heraf er 112 mio. kr. afsat til initiativer under hovedtemaerne tillid, samarbejde og inddragelse, skærpet opfølgning og tilsyn med kommunerne, kompetenceudvikling og højnelse af kvaliteten i kommunernes sagsbehandling. De resterende 5 mio. kr. er afsat til at gennemføre en samlet retssikkerhedsundersøgelse, som skal give et billede af de områder på handicapområdet, hvor kommunerne er mest udfordret i forhold til overholdelse af gældende lovgivning.

Retssikkerhedsundersøgelsen, som vil blive gennemført i 2023, vil afdække behovet for regelforenklinger og potentialet herfor i forhold til borgernes retssikkerhed, ligesom den vil indeholde forslag til konkrete bestemmelser, hvor der kan være behov for regelforenklining, f.eks. hvor formuleringen af bestemmelsen i sig selv kan give anledning til fejlfortolkning og lang sagsbehandlingstid.

3. Beretningens delkonklusion: "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"

Rigsrevisionen konstaterer i beretningens afsnit 3, at ministeriet i flere år sammen med Danmarks Statistik har arbejdet på at indhente data om antallet af modtagere på udvalgte paragraffer i de enkelte kommuner.

Der blev med datastrategien for social- og ældreområdet for 2016-2020 igangsat et grundlæggende arbejde med at sikre bedre data i forhold til såvel kvaliteten af den tilgængelige data som antallet af kommuner, der indgår i data. Som konsekvens heraf er det grundlæggende datafundament på socialområdet blevet løftet betydeligt. I dag er der data for de fleste målgrupper, og der er sikret bedre og mere præcis viden om, hvilke udsatte mennesker og mennesker med handicap, der modtager hvilke indsatser og ydelser efter serviceloven og hvornår.

Størstedelen af landets kommuner indberetter nu individdata til de nationale statistikker om indsatser til borgere på socialområdet, og kvaliteten af de data, der bliver indberettet, er samtidig væsentligt forbedret. Det viser sig blandt andet ved, at flere kommuner hvert år godkender data og kommer med i offentliggørelsen af de forskellige socialstatistikker. Statistikkerne udgør blandt andet en meget central del af datagrundlaget for Socialpolitisk Redegørelse, hvor der årligt gives et samlet overblik over indsatserne på socialområdet, herunder på handicapområdet. Desuden er der for 16 kommuner tilvejebragt sammenlignelige individdata om udgifter fra den kommunale kontoplan til en række indsatser på socialområdet, herunder indsatser til personer med handicap.



Arbejdet med at udvikle data på social- og ældreområdet er fortsat efter 2020, hvor ministeriet blandt andet har udviklet nye national data om modtagere af hjælpemidler og modtagere af en række handicapkompenserede ydelser. Det er oplysninger, som dels er relevante til at kunne sige noget om, hvor mange borgere, der modtager en given indsats, ligesom det er vigtigt for at kunne følge disse borgere via de øvrige nationale registre på tværs af sektorområder. Det er således afgørende data for at kunne se udviklingen i mennesker med handicap, beskæftigelse, uddannelse mv.

Ministeriets datagrundlag om personer med handicap er derfor overordnet set væsentligt forbedret med ministeriets dataarbejde. Datagrundlaget er dog fortsat, som Rigsrevisionen også konstaterer, ikke fuldstændigt. Ministeriet arbejder intensivt på at få de sidste kommuner med i de nationale data, ligesom ministeriet løbende arbejder på at udvikle datagrundlaget. Eksempler på ny data er viden om borgernes funktionsevne, som med opdateringen af voksenedringsmetoden (VUM 2.0) og implementeringen af denne i de kommunale myndighedssystemer via KLs Fælles Faglige Begreber giver mulighed for at følge udviklingen i borgernes funktionsevne.

Med ovenstående dataudviklingsinitiativer fortsættes udviklingen med mere og bedre data om social- og ældreområdet, som kan understøtte en mere systematisk overvågning af handicapområdet.

Jeg bemærker i forhold til Rigsrevisionens kritik af ministeriets opfølgning på viden om problemer i kommunernes forvaltning på handicapområdet, at ministeriet journaliserer alt, som er sagsrelevant og derfor også viden om problemer i kommunernes forvaltning, som kommer ministeriet i hænde. På den måde kan der løbende sikres et overblik, så ministeriet kan gribe ind, hvis der konkret konstateres behov for det.

Det er imidlertid de enkelte kommunalbestyrelser, der først og fremmest har ansvaret for, at de enkelte kommuner overholder lovgivningen og dermed administrerer i overensstemmelse med den. Desuden kan kommunernes konkrete afgørelser på det sociale område påklages til Ankestyrelsen, der som led i prøvelsen af sagen påser om sagsbehandlingsregler er overholdt. Ankestyrelsen varetager herudover det almindelige tilsyn med, at kommuner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Endelig er der ministeriets ulovbestemte ressorttilsyn, der har karakter af et legalitetstilsyn. Ministeriet fører som ressortmyndighed på ulovbestemt grundlag tilsyn med, hvordan den lovgivning ministeriet er ansvarligt for, generelt administreres, herunder om lovgivningen generelt overholdes, og om lovgivningen fortsat er hensigtsmæssig.

Da der ikke består et over/underordningsforhold mellem ministeriet og kommunerne, har ministeriet kun i det omfang, det er fastsat specifikt i lovgivningen, særlige beføjelser overfor kommunerne, herunder i forhold til at anmode kommunalbestyrelsen om oplysninger og dokumenter vedrørende konkrete forhold i kommunen. Det sætter sine naturlige begrænsninger for, hvor aktivt og direkte et tilsyn ministeriet kan føre i forhold til kommunernes sagsbehandling og afgørelser på området.

Det ulovbestemte ressorttilsyn skal desuden varetages under hensyntagen til det kommunale selvstyre, hvorefter det er kommunerne selv, der inden for lovgivningens rammer, fastlægger, hvordan de kommunale opgaver skal løses.



Ved varetagelsen af dette mere overordnede tilsyn er ministeriet afhængig af informationer, som tilgår ministeriet udefra. Desuden er det i vidt omfang et bagudrettet tilsyn og med reaktionsmuligheder af mere strukturel og/eller generel karakter, så som initiativer til lovændringer, afgivelse af udtalelser og iværksættelse af undersøgelser.

Et velfungerende ressorttilsyn fordrer en meget struktureret tilgang til de informationer, som tilgår ministeriet udefra på forskellig vis, og det er min forventning, at det interne arbejde med rammesætningen af tilsynet vil munde ud i en bedre understøttelse af tilsynet, således at dette på sigt og i samspil med øvrige indsatser kan medvirke til at forbedre kvaliteten af kommunernes forvaltning på social- og ældreministeriets ressortområde.

3. Beretningens delkonklusion: "Socialstyrelsens overvågning og opfølgning er tilfredsstillende. Opgavevaretagelsen i Socialstyrelsens auditfunktion i forhold til de 5 socialtilsyn har ikke været tilfredsstillende"

Rigsrevisionen konkluderer, at overvågningen af socialtilsynene ikke er 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.

Jeg tager Rigsrevisionens konklusioner til efterretning med nedenstående bemærkninger.

Det kan oplyses, at auditfunktionen siden etableringen i 2014 har fulgt op på problemer i socialtilsynene. Folketinget har derudover i december 2021 vedtaget en ændring til lov om socialtilsyn, der giver auditfunktionen flere bemyndigelser. Dette udmøntes blandt andet ved, at Socialstyrelsens auditfunktion pr. 1. april 2022 har etableret en ny samarbejdsmodel mellem socialtilsynene og auditfunktionen, som er ledet af Socialstyrelsen, og hvor socialtilsynene er forpligtet til at deltage. Formålet er at understøtte en fælles systematik og ensartethed på tværs af de fem socialtilsyn.

Herudover udarbejdede Socialstyrelsens auditfunktion i 2020 en strategi for sine følge- og understøttelsesaktiviteter. Som en del af strategien er der udarbejdet et koncept for analyser og risikovurdering af socialtilsynene. Risikovurderingen indbefatter, at Socialstyrelsen løbende samler op på data, og aktivt tager stilling til og prioriterer, hvorvidt data giver anledning til videre undersøgelse, underretning af andre parter eller evaluering af udvalgte områder af socialtilsynenes praksis.

4. Beretningens delkonklusion: "Ankestyrelsens opfølgning er ikke fuldt ud tilfredsstillende. Ankestyrelsen har siden 2019 foretaget en systematisk overvågning af kommunernes forvaltning af handicapområdet"

Rigsrevisionen bemærker videre, at Ankestyrelsen løbende arbejder på at følge op på konstaterede uhensigtsmæssigheder i kommunernes forvaltning gennem en række praksiskoordinerende indsatser, men at styrelsen i de senere år har nedprioriteret brugen af praksisundersøgelser på handicapområdet.

Jeg tager Rigsrevisionens konklusioner til efterretning med nedenstående bemærkninger.



Ministeriet bemærker, at de færre praksisundersøgelser skyldes, at Ankestyrelsen løbende har udvidet repertoire af praksiskoordinerende aktiviteter til også at omfatte eksempelvis Task Force og velfærdsundersøgelser. Rigsrevisionens kritik har blandt andet tydeliggjort, at det kan være hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen også kan blive forpligtet til at forholde sig til resultatet af de andre praksiskoordinerende aktiviteter, som styrelsen udfører – og ikke – som i dag – alene praksisundersøgelserne.

Jeg har blandt andet derfor den 30. marts 2022 fremsat et lovforslag i Folketinget [L 151 - 2021-22: *Forslag til lov om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. (Skærpede krav til kommunalbestyrelsens opfølgning på danmarkskortet m.v.)*], som blandt andet foreslår, at Ankestyrelsen kan beslutte, at kommunalbestyrelsen skal behandle resultatet af andre af styrelsens undersøgelser og aktiviteter efter retssikkerhedslovens kapitel 11 og 12 på et møde. Rigsrevisionens kritik har tydeliggjort, at den snævre formulering af praksiskoordinering i retssikkerhedsloven, hvor praksisundersøgelser eksplicit er nævnt, ikke afspejler, at Ankestyrelsens praksiskoordinering har udviklet sig over årene. Jeg agter derfor senere at fremsætte et lovforslag, der mere grundlæggende præciserer blandt andet typerne af praksiskoordinerende aktiviteter.

Det skal dog for en god ordens skyld understreges, at Ankestyrelsen fortsat laver egentlige praksisundersøgelser. Ankestyrelsen er f.eks i øjeblikket i gang med en praksisundersøgelse om tabt arbejdsfortjeneste. Der vil samtidig som led i de retssikkerhedsinitiativer, der indgår i aftalen om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet 2022-2025, som er omtalt ovenfor, blive iværksat et juridisk serviceeftersyn i 14-18 kommuner specifikt på handicapområdet over de næste år, som vil blive gennemført efter reglerne for praksisundersøgelser.

En kopi af denne redegørelse er ligeledes fremsendt til Rigsrevisionen.

Med venlig hilsen

Astrid Krag