



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Juni 2025
– 18/2024

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Ankestyrelsens tilsyn og brug af reaktioner ved lovbrud

18/2024

Beretning om

Ankestyrelsens tilsyn og brug af reaktioner ved lovbrud

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 2025

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 boligministeren og indenrigs- og sundhedsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i oktober 2025.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2024, som afgives i februar 2026.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• 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

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-866-5

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Ankestyrelsens tilsyn og brug af reaktioner ved lovbrud

Folketingets Socialudvalg anmodede i juni 2024 Statsrevisorerne om revisionsmæssig bistand til en undersøgelse af Ankestyrelsens tilsyn og anvendelse af sanktionsmuligheder på socialområdet. Statsrevisorerne imødekom Socialudvalgets ønske og anmodede i august 2024 Rigsrevisionen om at igangsætte en undersøgelse.

Tilsynet med kommuner og regioner blev i 2017 flyttet fra Statsforvaltningen til Ankestyrelsen. Ankestyrelsens tilsyn er organiseret som en selvstændig og uafhængig enhed i Ankestyrelsen. Tilsynets formål er at sikre, at kommuner og regioner følger gældende lovgivning på bl.a. socialområdet. Tilsynet hører ressortmæssigt under Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Statsrevisorerne finder Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner på socialområdet utilfredsstillende. Tilsynet er præget af lange sagsbehandlingstider samt mangelfuld dokumentation og opfølgning, hvilket kan have betydet, at kommuner og regioner har udøvet en ulovlig praksis på socialområdet. Dette kan have store konsekvenser for den enkelte borgers liv og retssikkerhed.

Statsrevisorerne konstaterer, at Ankestyrelsen alene anvender vejledende udtalelser over for kommuner og regioner som reaktion på ulovlig administration på socialområdet og ikke sanktioner som fx tvangsbøder. Dette skyldes især, at lovbruddene oftest sker som følge af dårlig kvalitet i sagsbehandlingen og ikke bevidste beslutninger fra kommunalbestyrelsens side. Lovgivningen gør det vanskeligt for tilsynet at anvende sanktioner i sager på socialområdet.

Statsrevisorerne

2. juni 2025

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Serdal Benli
Mikkel Irminger Sarbo
Lars Christian Lilleholt
Mohammad Rona

Statsrevisorerne hæfter sig ved følgende undersøgelsesresultater:

- Ankestyrelsens tilsyn har en fast praksis og retningslinjer for at udvælge og prioritere sager. Enhederne på tværs af Ankestyrelsen samarbejder og videndeler for at identificere sager til tilsyn.
- Tilsynet baserer sig primært på redegørelser fra kommuner og regioner. Dette betyder, at tilsynet kun ser kommunens eller regionens version af sagen og sjældent ser dokumentation for, at en kommune eller region retter op på et ulovligt forhold.
- Tilsynet har samlet afvist 1.114 sager og undersøgt 555 sager i perioden 2018-2024. Det svarer til, at 67 % af sagerne er blevet afvist, og 33 % er blevet undersøgt. Antallet af både undersøgte og afviste sager på socialområdet har været væsentligt højere i 2023 og 2024 end i perioden 2018-2022. 1.054 ud af de 1.114 afviste sager er afvist, fordi tilsynet ikke har fundet anledning til at undersøge sagen. De resterende 60 sager er afvist, fordi tilsynet ikke har kompetence til at behandle sagen.
- Tilsynets forventede sagsbehandlingstid på 8 måneder er ikke indfriet i 34 % af sagerne i 2023 og i 25 % af sagerne i 2024. I 2023 og 2024 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de undersøgte sager ca. 1 år.

Statsrevisorerne er enige i Rigsrevisionens anbefalinger om, at Ankestyrelsens tilsyn bør overveje at indhente dokumentation og følge mere systematisk op på afsluttede sager, samt at tilsynet fastsætter egentlige målsætninger for sagsbehandlingstiden, og at målsætningerne er forskellige for de sager, som afvises, og de sager, som undersøges.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning.....	9
2. Ankestyrelsens tilsyn med socialområdet	11
2.1. Tilrettelæggelse og udførelse af tilsynet.....	11
2.2. Brug af reaktioner	24
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	30
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	31

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.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Beretningen vedrører finanslovens § 15. Social- og Boligministeriet og § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

I undersøgelsesperioden 1. januar 2018 - 31. december 2024 har der været følgende ministre:

Social- og Boligministeriet (socialministre):

Mai Mercado: november 2016 - juni 2019

Astrid Krag: juni 2019 - december 2022

Pernille Rosenkrantz-Theil: december 2022 - august 2024

Sophie Hæstorp Andersen: august 2024 -

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (indenrigsministre):

Simon Emil Ammitzbøll-Bille: november 2016 - juni 2019

Astrid Krag: juni 2019 - januar 2021

Kaare Dybvad Bek: januar 2021 - maj 2022

Christian Rabjerg Madsen: maj 2022 - december 2022

Sophie Løhde: december 2022 -

Beretningen har i udkast været forelagt Social- og Boligministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Indledning

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Ankestyrelsens tilsyn med, om kommuner og regioner følger lovgivningen på socialområdet, og om Ankestyrelsens anvendelse af reaktioner i de tilfælde, hvor loven ikke er overholdt.

2. Der er flere eksempler på, at der kan ske lovbrud i kommunernes sagsbehandling på socialområdet. Det gælder fx på børneområdet, hvor Ankestyrelsens Børnesagsbarometer viser, at kommunerne har problemer med at overholde centrale lovkrav i en række sager om udsatte børn og unge. Det gælder også på voksenområdet, hvor Ankestyrelsen omgør en relativt stor andel af de sager, hvor borgere klager over kommunens afgørelse.

Der er risiko for, at borgere ikke får den hjælp og støtte, som de har ret til, når en kommune eller region ikke overholder loven. Ankestyrelsens tilsyn skal være med til at sikre borgernes retssikkerhed på bl.a. socialområdet.

Ankestyrelsens tilsyn er organiseret som en selvstændig og uafhængig enhed i Ankestyrelsen. Tilsynet hører ressortmæssigt under Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Ud over tilsynet har Ankestyrelsen til opgave at behandle klager over kommunernes afgørelser og koordinere praksis på tværs af myndigheder. Det skal understreges, at tilsynet udgør en lille del af Ankestyrelsens virksomhed.

3. Tilsynet vælger selv, hvilke sager de vil undersøge. Det er også tilsynet selv, der vælger, hvordan de vil reagere for at få rettet op på en ulovlig praksis på socialområdet. Det gør de ud fra rammerne i lov om kommunernes styrelse. Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan dog pålægge tilsynet at tage sager op.

4. Folketingets Socialudvalg anmodede i juni 2024 Statsrevisorerne om revisionsmæssig bistand til en undersøgelse af Ankestyrelsens tilsyn og anvendelse af sanktionsmuligheder. Statsrevisorerne imødekom Socialudvalgets ønske og anmodede i august 2024 Rigsrevisionen om at igangsætte en undersøgelse. Statsrevisorernes spørgsmål fremgår af bilag 1.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Ankestyrelsen fører et tilfredsstillende tilsyn med kommuner og regioner på socialområdet. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Tilrettelægger og udfører Ankestyrelsen et tilfredsstillende tilsyn med kommuner og regioner på socialområdet?
- Anvender Ankestyrelsen de reaktionsmuligheder, som er givet i lovgivningen, på socialområdet?



Konklusion

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner på socialområdet er ikke tilfredsstillende. Ankestyrelsens tilsyn er præget af lange sagsbehandlingstider. Samtidig arbejder tilsynet ikke systematisk med at indhente dokumentation og følge op på sager. Konsekvensen er, at kommuner og regioner kan have en ulovlig praksis i længere tid, hvilket svækker borgernes retssikkerhed.

Ankestyrelsens tilrettelæggelse af tilsynet er tilfredsstillende, men udførelsen er ikke tilfredsstillende

Ankestyrelsens tilsyn har en fast praksis og retningslinjer for at udvælge og prioritere sager. Derudover samarbejder og videndeler enhederne på tværs af Ankestyrelsen for at identificere sager til tilsyn. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Der er imidlertid mangler i måden, som tilsynet udføres på. Tilsynet baserer sig primært på redegørelser fra kommuner og regioner. Det betyder, at tilsynet kun ser kommunens eller regionens version af sagen og sjældent ser dokumentation for, at en kommune eller region retter op på et ulovligt forhold. Konsekvensen er, at tilsynet er afhængige af, at borgere eller andre gør tilsynet opmærksom på kommuner og regioner, som alligevel ikke etablerer en lovlig praksis. Derudover viser undersøgelsen, at tilsynet ikke følger systematisk op på afsluttede sager.

Tilsynet udmelder en forventet sagsbehandlingstid på 8 måneder. Den forventede sagsbehandlingstid er ikke indfriet i 34 % af sagerne i 2023 og i 25 % af sagerne i 2024. I 2023 og 2024 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de *undersøgte* sager ca. 1 år. Det betyder, at der går lang tid, før tilsynet reagerer på en ulovlig praksis.

Ankestyrelsen anvender alene vejledende udtalelser som reaktion på ulovlig administration

Ankestyrelsens tilsyn anvender alene en vejledende udtalelse over for kommuner og regioner, når tilsynet konstaterer et lovbrud. Lovgivningen gør det vanskeligt for tilsynet at anvende sanktioner i sager på socialområdet. Det skyldes især, at lovbrud på området oftest omhandler problemer med kvaliteten i sagsbehandlingen frem for bevidste beslutninger fra kommunalbestyrelsens side. Hvis tilsynet skal sanktionere, fx udstede tvangsbøder, skal der være tale om bevidste beslutninger.

Rigsrevisionen konstaterer, at så længe lovens betingelser for at anvende sanktioner er, som de er, vil tilsynet sjældent kunne anvende disse.

Rigsrevisionen anbefaler, at Ankestyrelsens tilsyn overvejer, om det - hen- set til sagernes alvorlige karakter - er nødvendigt at indhente dokumenta- tion og følge op på afsluttede sager mere systematisk. Rigsrevisionen anbe- faler også, at tilsynet fastsætter egentlige målsætninger for sagsbehandlings- tiden, og at målsætningerne er forskellige for de sager, som afvises, og de sager, som undersøges.

1.2. Baggrund

6. Med en lovændring i 2017 blev tilsynet med kommuner og regioner flyttet fra den daværende Statsforvaltning til Ankestyrelsen. Intentionen med lovændringen var ifølge lovbemærkningerne bl.a. at give tilsynet mulighed for at operere mere effektivt og proaktivt i forhold til sager af tværgående og generel karakter. Tilsynet fik frihed til at vælge, hvilke sager de vil gå ind i.

Tilsynets formål er at sikre, at kommuner og regioner følger gældende lovgivning. Boks 1 beskriver, hvordan tilsynets mandat er afgrænset.

Boks 1

Tilsynets kompetenceområde

Tilsynets mandat er i loven afgrænset på tre måder:

- Tilsynets opgave er afgrænset til lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det vil sige, at Ankestyrelsen fører tilsyn med lovgivning, der kun gælder for offentlige myndigheder, og med lovgivning, fx lov om offentlighed i forvaltningen som primært er henvendt til offentlige myndigheder, men som også i begrænset omfang gælder for private.
- Tilsynet kan undersøge, om kommunen generelt har en ulovlig praksis på området, fx en forkert forståelse af reglerne. De kan ikke føre tilsyn med enkeltsager, hvis sagerne kan påklages til en særlig myndighed. I nogle tilfælde vil tilsynet dog kunne se på en enkeltsag, fx hvis klagefristen er udløbet, og der er tale om en alvorlig sag for borgeren.
- Tilsynets opgave er afgrænset til retlige spørgsmål. Det vil sige, at tilsynet ikke fører tilsyn med, om kommuner fx handler hensigtsmæssigt, men udelukkende, om kommunen har en lovlig praksis. Hvis en borger fx vil klage over kommunale medarbejderes adfærd, skal det ske til kommunen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af lov om kommunernes styrelse og oplysninger fra Ankestyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Da Ankestyrelsen fører tilsyn med, om kommuner og regioner følger den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, dækker tilsynet en lang række sagsområder. Det gælder fx miljø-, bygge- og planområdet, skole- og institutionsområdet, sundhedsområdet, beskæftigelsesområdet og socialområdet. Denne undersøgelse handler alene om Ankestyrelsens tilsyn med socialområdet, jf. anmodningen fra Statsrevisorerne.

Det er kommunerne, der varetager størstedelen af opgaverne på socialområdet. Derfor handler stort set alle tilsynets sager om kommuner, og der er kun ganske få sager, der vedrører regionerne. I de følgende afsnit skriver vi derfor *tilsynet med kommunerne*, selv om tilsynet i enkelte sager vedrører regionerne.

Regionernes rolle på socialområdet

Det er kommunerne, der har myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvaret på socialområdet. Regionerne er i visse tilfælde leverandør af tilbud på socialområdet og sælger pladser til kommunerne. Det drejer sig fx om højt specialiserede tilbud som visse botilbud og døgninstitutionstilbud.

7. Der er to ministerier, der på hver sin måde spiller en rolle for Ankestyrelsens tilsyn, nemlig Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Social- og Boligministeriet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ansvarlige for den *lovgivning*, der regulerer Ankestyrelsens tilsyn. Derudover er ministeriet den overordnede tilsynsmyndighed i tilsynet med kommunerne. Ministeriet kan bl.a. pålægge tilsynet at tage sager op. Det skete fx i 2024, hvor ministeriet pålagde Ankestyrelsen at undersøge sager om ventelister til botilbud i 5 konkrete kommuner. Ankestyrelsen er dog uafhængige i deres tilsyn. Det betyder, at ministeriet ikke kan pålægge Ankestyrelsen, at sager skal have et bestemt udfald.

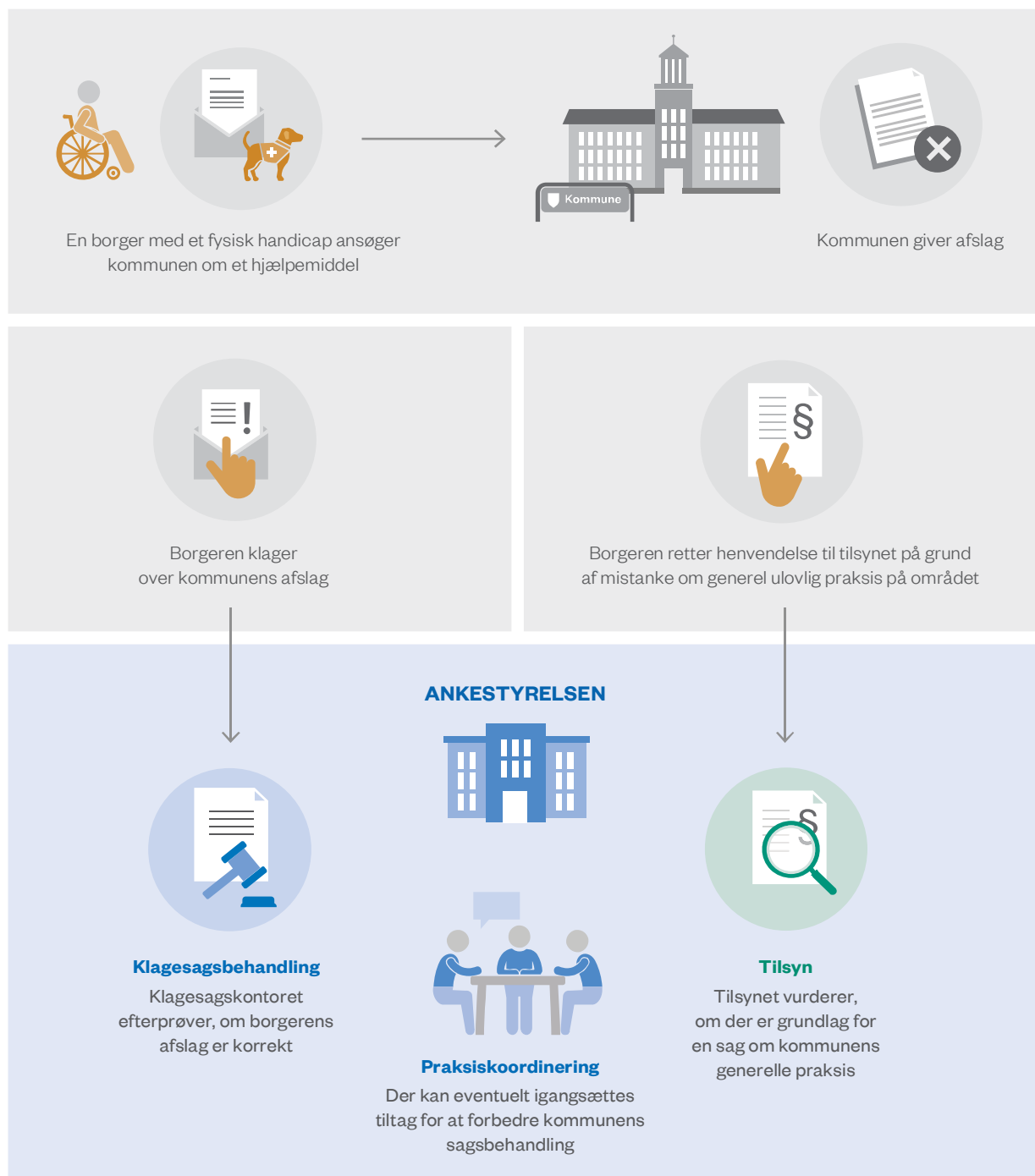
Ankestyrelsen hører *organisatorisk og bevillingsmæssigt* under Social- og Boligministeriet. Ministeriet har dermed et overordnet ansvar for bl.a. at følge med i, hvordan Ankestyrelsen prioriterer fordelingen af styrelsens bevilling.

8. Ankestyrelsen har hovedsageligt tre opgaver:

- klagesagsbehandling
- tilsyn
- praksiskoordinering.

Hovedparten af Ankestyrelsens resurser bruges på klagesagsbehandlingen, når borgere klager over kommunernes afgørelser på fx socialområdet.

Figur 1 viser det overordnede samspil mellem borgerne, kommunerne og Ankestyrelsen illustreret med et fiktivt eksempel på en sag på socialområdet.

Figur 1
Eksempel på en borgers sag på socialområdet


Note: Figuren illustrerer et fiktivt eksempel på en borgers sag.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Social- og Boligministeriet.

Det fremgår af figur 1, at en borger kan klage til Ankestyrelsen, hvis en kommune fx giver borgeren afslag på en ansøgning om et hjælpemiddel. Ankestyrelsen behandler borgerens sag og efterprøver, om kommunens afgørelse er korrekt. Ankestyrelsen kan ændre kommunens afgørelse eller bede kommunen om at behandle sagen igen, hvis der er sket fejl i sagsbehandlingen. Ankestyrelsen kan også stadfæste kommunens afgørelse.

Det fremgår også af figuren, at borgeren kan henvende sig til Ankestyrelsen, hvis borgeren fx har kendskab til eller formoder, at kommunens forvaltning er ulovlig i flere sager. Dette kan organisationer og myndigheder også gøre, men de fleste henvendelser kommer fra borgere og partsrepræsentanter. Tilsynet vil så vurdere, om der er grundlag for at starte en tilsyns-sag over for kommunen.

Viden fra tilsynet og klagesagsbehandlingen kan indgå i Ankestyrelsens planlægning af praksiskoordinerende aktiviteter. Ankestyrelsens praksiskoordinering har til formål at sikre, at borgernes sager behandles korrekt og ensartet på tværs af landet. Ankestyrelsens praksiskoordinering tilbyder bl.a. forløb til kommuner for at skabe en hensigtsmæssig sagsbehandling på fx socialområdet. Det er Ankestyrelsen selv, der beslutter, hvornår der skal iværksættes praksiskoordinerende tiltag.

9. I 2024 havde Ankestyrelsen en samlet driftsbevilling på 344,4 mio. kr. på finansloven. Ankestyrelsen estimerer, at der i perioden 2018-2023 har været anvendt mellem 13 mio. kr. og 17 mio. kr. om året til tilsynet på tværs af de forskellige sagsområder, som tilsynet dækker. I 2024 var beløbet steget til ca. 20 mio. kr. Stigningen skal bl.a. ses i lyset af, at tilsynet med socialområdet i de senere år har fået tilført yderligere midler. Det er sket som led i aftalen "Børnene Først" fra maj 2021. Tilsynet har også fået en midlertidig bevilling fra reserven til foranstaltninger på bl.a. socialområdet til brug for en styrket indsats i perioden 2022-2025.

Ankestyrelsen har oplyst, at de pr. 1. maj 2025 har foretaget en organisationsændring. Ændringen indebærer, at der bliver brugt færre resurser på tilsynet som helhed. Det sker for at prioritere klagesagsbehandlingen. Ankestyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen vurderer, at tilsynet med socialområdet blev udført af 4-5 årsværk i 2024. Styrelsen forventer at fastholde dette niveau efter organisationsændringen.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

10. Ankestyrelsens tilsyn er reguleret i lov om kommunernes styrelse (herefter kommunestyrelsesloven) og i lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (herefter regionsloven).

Det er ikke fastlagt i lovgivningen, *hvordan* Ankestyrelsen skal tilrettelægge og udføre deres tilsyn. Tilsynet beslutter, jf. kommunestyrelseslovens § 48 a, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det følger af lovbemærkningerne, at Ankestyrelsen altid skal foretage en skønsmæssig vurdering af, hvornår der er anledning til at gå nærmere ind i en sag. Ankestyrelsen skal også vurdere, om betingelserne for at reagere og sanktionere er opfyldt i en sag, jf. kommunestyrelseslovens §§ 50-51.

Vi kan ikke efterprøve tilsynets skøn i forhold til, hvornår tilsynet vælger at undersøge sager, eller hvordan tilsynet reagerer, fordi det beror på tilsynets individuelle og konkrete vurdering i de enkelte sager.

Når vi vurderer, om tilsynet er tilfredsstillende, baserer vi vores vurderinger på Ankestyrelsens egne målsætninger for tilsynet, almindelig god praksis og lovens bemærkninger. Vi beskriver vores vurderingskriterier nærmere i de enkelte afsnit.

Metode

11. Undersøgelsen baserer sig på en gennemgang af dokumenter og sagsmateriale fra Ankestyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Social- og Boligministeriet samt på kvantitative analyser på baggrund af udtræk fra Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem. Vi gennemgår sagsmateriale for at kortlægge antallet af sager på socialområdet, sagernes udfald, og om sagerne vedrører børneområdet eller voksenområdet. Sagsgennemgangen har også til formål at undersøge tilsynets opfølgning på sager, og hvilken dokumentation tilsynet baserer deres vurderinger på.

Opgørelserne af sager er behæftet med en vis usikkerhed, fordi Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem ikke er opbygget som et statistiksystem, og fordi tilsynet har ændret registreringspraksis i løbet af undersøgelsesperioden. For at minimere den usikkerhed har vi foretaget en manuel gennemgang af alle 1.839 afsluttede sager i perioden 2018-2024. I gennemgangen har vi identificeret sager, som ikke omhandler tilsynet med socialområdet, og som derfor udgår. Populationen i undersøgelsen udgør 1.669 sager.

12. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 2.

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

Afgrænsning

14. Undersøgelsen er afgrænset til perioden 1. januar 2018 - 31. december 2024.

Statsrevisorerne har anmodet os om at opgøre antallet af tilsynssager på socialområdet, som Ankestyrelsen har behandlet i perioden 2017-2022, og hvilke udfald sagerne har haft.

Tilsynet blev overdraget fra Statsforvaltningen til Ankestyrelsen pr. 1. april 2017. Det betyder, at der var en overgangsperiode frem til den 31. december 2017, hvor der blev anvendt et andet sagsbehandlingssystem. Det har derfor ikke været muligt at udtrække sammenlignelige data for 2017, som kan anvendes i vores undersøgelse. Derimod har vi valgt at medtage 2023 og 2024, da der er tilgængelige data for disse år.

15. Undersøgelsen er afgrænset til socialområdet, jf. Statsrevisorernes anmodning, der fremgår af bilag 1. Når vi opgør tilsynets reaktioner på socialområdet, perspektiverer vi dog til tilsynets reaktioner på de øvrige sagsområder.

2. Ankestyrelsens tilsyn med socialområdet

16. Dette kapitel handler om:

- Ankestyrelsens tilrettelæggelse og udførelse af tilsynet med kommuner og regioner på socialområdet (afsnit 2.1)
- Ankestyrelsens brug af reaktioner (afsnit 2.2).

2.1. Tilrettelæggelse og udførelse af tilsynet

17. For at vurdere, om Ankestyrelsen tilrettelægger og udfører et tilfredsstillende tilsyn med kommunerne på socialområdet, har vi undersøgt:

- om Ankestyrelsen bruger viden fra klager og praksiskoordineringen til at identificere relevante sager til tilsyn
- om Ankestyrelsen har retningslinjer for, hvordan sager udvælges til tilsyn
- hvilket materiale Ankestyrelsens tilsyn baserer sig på
- om Ankestyrelsens tilsyn systematisk følger op på sager
- om Ankestyrelsens tilsyn behandler sager med den fornødne hurtighed.

Undersøgelsen viser, at Ankestyrelsen samlet set ikke fører et tilfredsstillende tilsyn.

Brug af viden

18. Vi har undersøgt, om Ankestyrelsen bruger viden fra klager og praksiskoordineringen til at identificere relevante sager til tilsyn.

En af hensigterne med at flytte tilsynet fra den daværende Statsforvaltning til Ankestyrelsen var ifølge lovbemærkningerne, at det kunne understøtte koordineringen mellem tilsynet og styrelsens øvrige sagsområder. Det er ligeledes et fokuspunkt i styrelsens strategi.

19. Undersøgelsen viser, at Ankestyrelsen bruger viden fra klager og praksiskoordineringen til at identificere relevante sager til tilsyn.

Figur 2 viser, hvordan Ankestyrelsen har organiseret videndelingen.

Figur 2

Videndeling mellem tilsynet, klagesagsbehandlingen og praksiskoordineringen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Ankestyrelsen.

Figur 2 skal illustrere, at videndeling mellem tilsynet, klagesagsbehandlingen og praksiskoordineringen foregår på tre måder.

For det første er der etableret tilsynsnetværk, som mødes tre gange om året. På møderne udveksles viden om konkrete sager og kommunernes praksis. Dagsordenen for et møde i 1. kvartal 2024 indeholdt bl.a. punkter, hvor tilsynet orienterede om, hvad de p.t. arbejdede med, og en bordrunde, hvor alle klagesagskontorerne bl.a. fortalte om kommuner, som kontoret havde særligt fokus på, eller som tilsynet burde være særligt opmærksomme på.

For det andet gennemfører Ankestyrelsen to gange årligt vidensopsamlinger på baggrund af udviklingen i klager og afgørelser i klagesagsbehandlingen. Tilsynet deltager i opsamlingerne med henblik på at identificere eventuelle tilsynsaktiviteter, fx temaer, som tilsynet kan behandle.

For det tredje får tilsynet henvendelser på ad hoc-basis fra klagesagsbehandlingen og praksiskoordineringen, hvis de er blevet opmærksomme på en mulig ulovlig praksis i en kommune. En henvendelse fra praksiskoordineringen til tilsynet i 2024 gav fx anledning til, at tilsynet igangsatte en høring af en kommune. Formålet med høringen var at undersøge, om kommunen havde en ulovlig praksis i behandlingen af ansøgninger om tilskud til ansættelse af praktisk og personlig hjælp til borgere med nedsat funktionsevne. Tilsynet afsluttede sagen efter høringen, da høringen ikke gav anledning til at reagere over for kommunen.

Retningslinjer for udvælgelse af sager

20. Vi har undersøgt, om Ankestyrelsen har retningslinjer for, hvordan sager udvælges til tilsyn. Ved udvælgelse forstår vi både, hvordan tilsynet vurderer, om de ønsker at tage en sag op, og hvordan de prioriterer mellem de forskellige sager. Vi har også undersøgt, hvordan tilsynet har udvalgt sager i praksis, dvs. hvor mange sager de har afvist, og hvor mange de har undersøgt.

Tilsynet beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag, jf. kommunestyrelsesloven. Det følger af bemærkningerne til loven, at tilsynet med udgangspunkt i tilsynets formål i det enkelte tilfælde skal vurdere, om det har væsentlig betydning, at tilsynet tager en sag op. Tilsynets formål er at sikre, at kommunerne følger den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Lovbemærkningerne oplister nogle hensyn, som tilsynet kan lægge vægt på i vurderingen, men listen er ikke udtømmende, dvs. tilsynet er ikke forpligtet til kun at anvende de nævnte hensyn i deres vurdering. På samme vis er tilsynet ikke forpligtet til at tage en sag op, selv om ét eller flere forhold er til stede. Tilsynet fastlægger derfor deres egen praksis ud fra en samlet vurdering. Med lovændringen i 2017 har tilsynet fået større mulighed for at prioritere rækkefølgen af de sager, som de vælger at undersøge.

Vi lægger til grund, at tilsynet bør have vurderet, hvad der kendetegner en væsentlig sag, og at dette bør fremgå af fx retningslinjer, så udvælgelsen sker på et ensartet grundlag. Vi lægger også til grund, at tilsynet bør sikre, at de behandler sager i en prioriteret rækkefølge for at understøtte, at deres resurser anvendes effektivt i forhold til formålet med tilsynet.

21. Undersøgelsen viser, at Ankestyrelsen har retningslinjer for, hvordan sager udvælges til tilsyn.

Det fremgår af tilsynets interne vejledning, at alle sager skal visiteres på baggrund af en vurdering af sagens karakter, og tilsynet har beskrevet, hvad der skal til, for at de tager en sag op. Det fremgår fx, at tilsynet har fokus på, om en henvendelse tyder på en generel ulovlig praksis frem for et enkeltstående tilfælde.

Figur 3 viser eksempler på, hvad tilsynet kan lægge vægt på i vurderingen af, om de skal tage en sag op.

Figur 3

Eksempler på forhold, der taler for og imod at tage en sag op

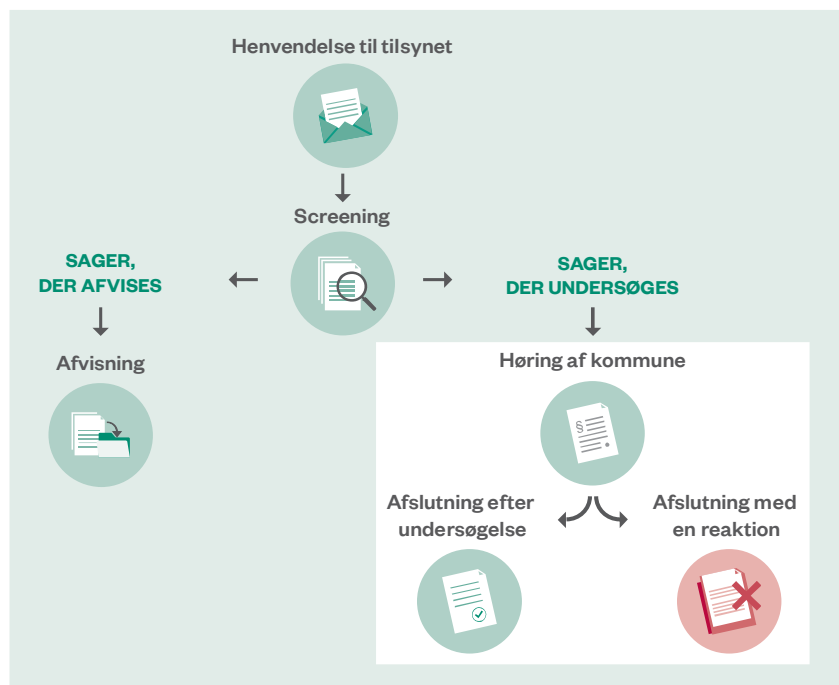


Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Ankestyrelsen.

22. I praksis følger tilsynets arbejde med at udvælge sager et fast forløb. Når tilsynet modtager en henvendelse, bliver der foretaget en screening. En screening betyder som minimum, at tilsynet læser henvendelsen og eventuelle bilag.

23. I undersøgelsen sonderer vi mellem sager, der afvises, og sager, der undersøges. Figur 4 viser denne sontring, og hvordan de forskellige sager kan forløbe. Der kan være afvigelser fra disse standardiserede sagsforløb.

Figur 4
Standardiserede sagsforløb i tilsynet



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Ankestyrelsen.

Tilsynet kan afvise en sag, hvis den fx falder uden for tilsynets kompetenceområde, jf. boks 1. Tilsynet kan også afvise en sag, hvis den efter tilsynets vurdering ikke er tilstrækkelig væsentlig set ud fra tilsynets formål om at sikre, at kommunerne følger loven.

Tilsynet er ikke forpligtet til at begrunde afvisninger individuelt, og derfor er det ikke i alle tilfælde tydeligt for dem, der har henvendt sig om sagen, hvorfor tilsynet afviser at undersøge deres henvendelser.

Hvis screeningen giver anledning til at undersøge sagen, vil tilsynet foretage en høring af den eller de kommuner, som sagen drejer sig om. Det betyder, at kommunerne bliver bedt om en skriftlig redegørelse. Efter høringen kan tilsynet enten afslutte sagen eller reagere, fx med en vejledende udtalelse, jf. afsnit 2.2.

24. Tilsynet har en fast praksis for prioritering af sager. Tilsynet har et særligt spor til sager, som vurderes at haste. Det kan fx være sager med stor, politisk bevågenhed eller mediebevågenhed, sager, som tilsynet selv igangsætter uden forudgående henvendelse, fogedsager og sager, der vedrører børneområdet. I disse typer af sager tager tilsynet løbende stilling til, hvilke sager der skal prioriteres først. Fx vurderede tilsynet i 2024 i en sag om anbringelser af børn på ikke-godkendte tilbud, at sagen havde en hastende karakter, hvorefter sagen blev prioriteret. For de øvrige sager prioriteres de ældste sager først.

Fogedsager

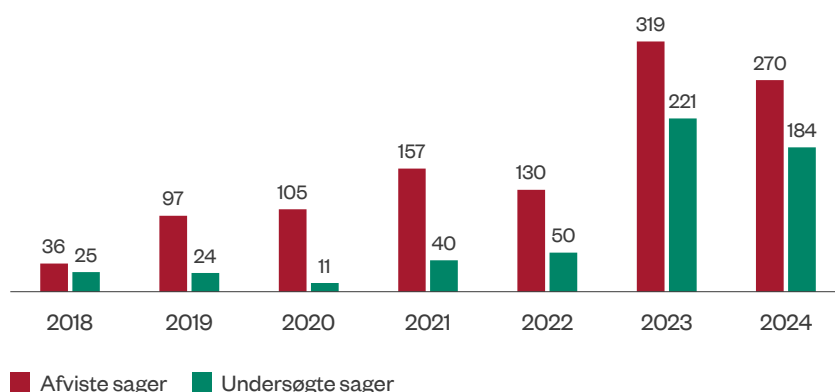
Fogedsager er sager, hvor en klagemyndighed har truffet en afgørelse i en borgers sag, og hvor kommunen ikke efterlever afgørelsen. Hvis kommunen ikke reagerer, kan borgeren bede Ankestyrelsen om hjælp til at gennemtvinge afgørelsen ved ultimativt at give kommunalbestyrelsesmedlemmerne tvangsbøder, indtil kommunen efterlever afgørelsen.

Opgørelse af tilsynets behandlede sager

25. For at belyse, hvordan tilsynet har udvalgt sager i praksis, har vi opgjort, hvor mange sager tilsynet har behandlet på socialområdet. Vores opgørelse viser, at tilsynet har behandlet 1.669 sager i perioden 2018-2024. Figur 5 viser, hvordan de 1.669 sager fordeler sig på afviste og undersøgte sager.

Figur 5

Tilsynets behandlede sager på socialområdet i perioden 2018-2024



Note: Opgørelsen er baseret på alle afsluttede sager, dvs. i alt 1.669 sager. Der henvises til bilag 2 for en nærmere beskrivelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 5, at tilsynet samlet har afvist 1.114 sager og undersøgt 555 i perioden 2018-2024. Det svarer til, at 67 % af sagerne er blevet afvist, og 33 % er blevet undersøgt.

Som det fremgår af figuren, har antallet af både undersøgte og afviste sager på socialområdet været væsentligt højere i 2023 og 2024 end i den første del af undersøgelsesperioden. Samtidig er andelen af undersøgte sager højere.

Den fokuserede indsats på socialområdet

Som led i aftalen "Børnene Først" fra maj 2021 blev der afsat resurser til at styrke Ankestyrelsens tilsyn på socialområdet. Som resultat heraf har tilsynet bl.a. arbejdet med tværgående tilsynstemaer siden 2022 og arbejdet med at følge op på flere afsluttede sager.

Ankestyrelsen har oplyst, at udviklingen i 2023 og 2024 skal ses i lyset af den fokuserede indsats på socialområdet, og at tilsynet har behandlet flere sager, der involverer flere eller alle kommuner. Når en sag involverer flere kommuner, tæller hver kommune som én sag.

Vores undersøgelse viser, at 1.054 ud af de 1.114 afviste sager i perioden er afvist, fordi tilsynet ikke har fundet anledning til at undersøge sagen. De resterende 60 sager er afvist, fordi tilsynet ikke har kompetence til at behandle sagen. Når tilsynet ikke finder anledning til at undersøge sagen, kan det fx være, fordi de vurderer, at der ikke er tale om en ulovlighed, eller at der er tale om en bagatelagtig ulovlighed. Med andre ord afviser tilsynet ofte en sag med henvisning til sagens manglende væsentlighed.

Boks 2 beskriver, hvilke typer af sager tilsynet har behandlet.

Boks 2

Typer af sager, som tilsynet har behandlet

Tilsynets registreringspraksis gør det kun muligt at opdele sager på socialområdet på henholdsvis børneområdet og voksenområdet. Under voksenområdet registreres også sager, der vedrører generelle regler på det sociale område, fx offentliggørelse af kommunernes sagsbehandlingsfrister.

Tilsynet har behandlet 1.669 sager i perioden 2018-2024. 45 % af sagerne vedrører børneområdet, mens 55 % vedrører voksenområdet. Fordelingen af sager på de to områder varierer fra år til år. I nogle år fylder sagerne på voksenområdet forholdsvist mere, mens det i andre år er sager på børneområdet, der udgør den største andel.

Tilsynet har samlet set afvist 1.114 sager i perioden 2018-2024. Disse fordeler sig ligeligt på børneområdet og voksenområdet.

Note: Der henvises til bilag 2 for en fuld oversigt over behandlede sager fordelt på emne, udfald og år.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Ankestyrelsen.

Materiale, som tilsynet baserer sig på

26. Vi har undersøgt, hvilket materiale Ankestyrelsens tilsyn baserer sig på, når de vurderer, om kommunerne overholder lovgivningen.

Der er ikke fastsat regler for, hvordan tilsynet skal udføres. Det er derfor op til tilsynet selv at fastlægge deres praksis.

Ankestyrelsens tilsyn er dog omfattet af det såkaldte undersøgelsesprincip. Det følger af undersøgelsesprincippet, at tilsynet skal undersøge en sag tilstrækkeligt til at kunne foretage en korrekt vurdering. Det følger også af undersøgelsesprincippet, at tilsynet ikke må afslutte en undersøgelse, før de har tilvejebragt et forsvarligt grundlag til at kunne vurdere en sag. Ifølge loven skal kommunerne også give de oplysninger og det materiale, som tilsynet vurderer er relevante for tilsynet.

Undersøgelsesprincippet

Undersøgelsesprincippet følger af de forvaltningsretlige regler. Undersøgelsesprincippet kaldes også officialprincippet.

Sager i tilsynet er kendetegnet ved, at tilsynet enten får en henvendelse om ulovlig forvaltning eller selv får mistanke herom. Det betyder ifølge Rigsrevisionen, at der kan stilles større krav til at undersøge sagen, end hvis der ikke var forhold, som pegede på en ulovlig forvaltning. Samtidig er mange sager kendetegnet ved, at der i udgangspunktet er modstridende oplysninger. En henvendelse til tilsynet indeholder ofte oplysninger, som kommunen i sin redegørelse ikke er enig i. Rigsrevisionen lægger på den baggrund til grund, at Ankestyrelsens tilsyn som udgangspunkt ikke bør være baseret på kommunernes redegørelser alene. Det vil dog variere fra sag til sag, hvilke oplysninger og dokumentation der vil være relevant.

27. Undersøgelsen viser, at Ankestyrelsens tilsyn i vid udstrækning alene baserer sig på kommunernes redegørelser, når tilsynet vurderer, om kommunerne overholder lovgivningen.

Vores sagsgennemgang viser, at tilsynet som udgangspunkt ikke indhenter dokumentation for indholdet i kommunernes redegørelser. Undersøgelsen viser desuden, at tilsynet afslutter sagerne, hvis kommunerne redegør for, hvordan de vil rette op på en ulovlig praksis.

Det betyder, at sager i vid udstrækning afsluttes på baggrund af en antagelse om, at den ulovlige praksis er standset, uden at tilsynet har set det dokumenteret. Konsekvensen er, at tilsynet er afhængige af, at borgere eller andre gør tilsynet opmærksom på kommuner, som alligevel ikke etablerer en lovlig praksis. Alternativt skal tilsynet selv følge op på afsluttede sager på et senere tidspunkt, jf. nedenstående afsnit om opfølgning.

28. Ankestyrelsen har oplyst, at tilsynet i hver enkelt sag laver en konkret afvejning af, om det er nødvendigt at indhente dokumentation for kommunens redegørelse. Ankestyrelsen lægger også vægt på, at kommunerne har en sandhedspflicht over for tilsynet. Rigsrevisionen kan dog ikke se dokumenteret i sagerne, at tilsynet har lavet en konkret afvejning af, om det er nødvendigt at indhente dokumentation, og i praksis sker det i begrænset omfang.

Der er tilfælde, hvor en kommune meddeler tilsynet, at der er rettet op på en problemstilling, men hvor tilsynet efterfølgende får viden om, at der fortsat er et problem med at følge reglerne. I sådanne tilfælde tager tilsynet sagen op igen over for kommunen, men udgangspunktet er fortsat, at kommunen alene sender en redegørelse.

29. Boks 3 viser et eksempel på en sag, som tilsynet afslutter efter en undersøgelse, og hvor tilsynet baserer deres beslutning på redegørelser fra kommunen. Sagen er bl.a. kendetegnet ved, at der gives modstridende oplysninger fra borgeren, der henvender sig til tilsynet, og fra kommunen. Rigsrevisionen kan ikke vurdere, om sagen ville have haft et andet udfald, hvis tilsynet havde indhentet dokumentation fra kommunen.

Boks 3**Eksempel på en sag, hvor der er modstridende oplysninger, og hvor tilsynet baserer sig på redegørelser fra kommunen**

En borger henvender sig til Ankestyrelsens tilsyn og klager over, at en kommune har truffet en generel beslutning om, hvem der kan ansættes som kontaktperson for børn med særlige behov for støtte.

Tilsynet beder kommunen om at redegøre for, om der er truffet en sådan beslutning i kommunen. Kommunen skriver i sin redegørelse til tilsynet, at der ikke er fastlagt en sådan politisk eller ledelsesmæssig beslutning.

Borgeren fremsender efterfølgende skriftlig dokumentation til tilsynet, der underbygger, at kommunen har oplyst borgeren om, at der er truffet en generel beslutning om, hvem der kan ansættes. Borgeren gør samtidig tilsynet opmærksom på, at vedkommende ikke er enig i kommunens udlægning af sagen. På den baggrund beder tilsynet igen kommunen om en redegørelse. Kommunen fastholder og fremhæver, at alle afgørelser beror på konkrete, individuelle vurderinger. Kommunen anerkender dog, at kommunikationen til borgeren kan give indtryk af, at der er truffet en generel beslutning.

Tilsynet afslutter sagen på baggrund af kommunens redegørelser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af sagsgennemgang.

30. Ankestyrelsen har oplyst, at tilsynet som altovervejende udgangspunkt også lægger redegørelser og udtalelser til grund på de øvrige sagsområder, som de fører tilsyn med.

31. Rigsrevisionen anbefaler, at tilsynet overvejer, om det – henset til sagernes alvorlige karakter – er nødvendigt at indhente dokumentation mere systematisk i behandlingen af sagerne. Vi er opmærksomme på, at det kan kræve flere resurser eller give anledning til omprioriteringer.

Systematisk opfølgning på sager

32. Vi har undersøgt, om Ankestyrelsens tilsyn systematisk følger op på sager, der undersøges, for at efterse, om kommunens praksis er blevet lovlig.

Tilsynet har ikke fastsat regler for, om eller hvordan de skal følge op på sager, der undersøges. Opfølgning kan dog være et relevant middel til at sikre, at kommunerne efterlever loven. Ved at følge op kan tilsynet efter en periode vende tilbage til sager for at undersøge, om kommunens praksis er blevet lovlig, eller om kommunen har gennemført de tiltag, som kommunen tidligere har redegjort for. Det er særligt vigtigt, når tilsynet afslutter sager, fordi kommunen oplyser, at de vil rette op, men endnu ikke har gjort det.

Ankestyrelsen har fra 2023 haft en strategisk målsætning om at forholde sig mere systematisk til behovet for opfølgning, når en sag afsluttes.

33. Undersøgelsen viser, at tilsynet trods den strategiske målsætning ikke har en systematisk praksis for, hvordan de følger op i sager.

Tilsynet har beskrevet nogle eksempler på tilfælde, hvor det kan være relevant at følge op i sager, der er afsluttet efter undersøgelse, men tilsynet har ikke beskrevet, hvornår der bør følges op i sager, der afsluttes med en reaktion.

Ankestyrelsen har oplyst, at tilsynet som udgangspunkt ikke skal følge op i sager, der afsluttes efter undersøgelse, men at de vælger at gøre det i få mere komplekse sager. Styrelsen har også oplyst, at tilsynet foretager en konkret vurdering af behovet for opfølgning i de sager, der afsluttes med en reaktion. Vurderingen sker med udgangspunkt i det svar, som kommunen skal fremsende i forlængelse af fx den vejledende udtalelse. Vores sagsgen- nemgang bekræfter, at tilsynet beder kommunen om svar, når de afgiver reaktioner, men det er ikke tydeligt for Rigsrevisionen, hvad tilsynet lægger vægt på, når de vurderer behovet for opfølgning.

Den fokuserede indsats på socialområdet

Som led i aftalen "Børnene Først" fra maj 2021 blev der afsat resurser til at styrke Ankestyrelsens tilsyn på socialområdet. Som resultat heraf har tilsynet bl.a. arbejdet med tværgående tilsynstemaer siden 2022 og arbejdet med at følge op på flere afsluttede sager.

34. Vores gennemgang viser, at tilsynet har fulgt op på 10 % af de sager, som er undersøgt, dvs. både sager, der er afsluttet efter undersøgelse, og sager, der er afsluttet med en reaktion. Opfølgningerne varierer i form. I nogle tilfælde er de baseret på en ny redegørelse og i andre tilfælde på dokumentation. Ankestyrelsen har oplyst, at tilsynet hyppigere følger op på sager på socialområdet end på andre områder. Det skyldes, at opfølgning har været et fokusområde som led i den fokuserede indsats på socialområdet, og at flere sager på socialområdet end på andre områder resulterer i, at kommunen igangsætter langsigtede genopretningsplaner, hvor det giver mening at følge op efter en periode.

Vi kan ikke vurdere, om opfølgning i 10 % af sagerne er et tilfredsstillende niveau. Vurderingen af, hvilken andel der er passende, må bero på en systematisk vurdering af sagerne. Rigsrevisionen anbefaler, at Ankestyrelsen overvejer, om tilsynet med fordel kan følge mere systematisk op på sager for at sikre, at kommunerne overholder loven.

Fornøden hurtighed i sagsbehandlingen

35. Vi har undersøgt, om Ankestyrelsens tilsyn behandler sager med den fornødne hurtighed.

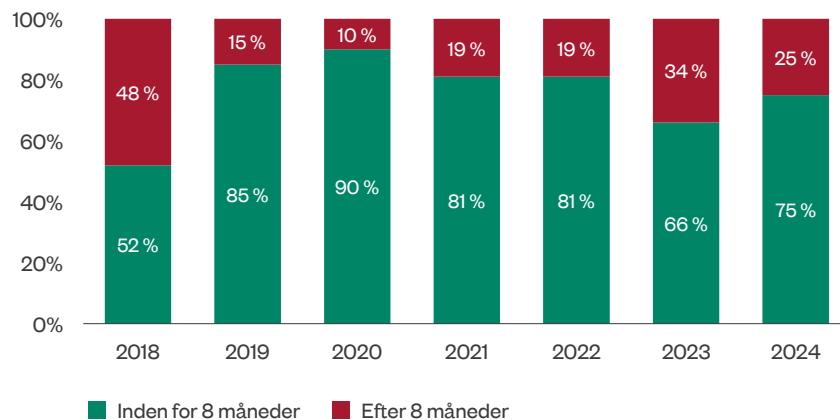
Jo længere tid en henvendelse venter på at blive behandlet, jo længere tid kan en ulovlig praksis i kommunen fortsætte. Det er derfor vigtigt, at tilsynet så hurtigt som muligt får afklaret, om en kommune handler i strid med reglerne.

Det fremgår af bemærkningerne til lovændringen i 2017, at de friere rammer for sagsudvælgelse ville give tilsynet bedre mulighed for at behandle de sager, der tages op, hurtigere.

Reglerne for tilsynet indeholder dog ikke nogen frister eller målsætninger for, hvor hurtigt en sag skal behandles. Tilsynet melder en forventet sagsbehandlingstid på 8 måneder ud til den borger eller de organisationer, som har henvendt sig til tilsynet. Vi lægger den forventede sagsbehandlingstid på 8 måneder til grund, når vi vurderer, om sagsbehandlingen sker med den fornødne hurtighed.

36. Undersøgelsen viser, at Ankestyrelsens tilsyn ikke behandler sager med den fornødne hurtighed. Figur 6 viser, hvor ofte tilsynet afslutter sagerne inden for den forventede sagsbehandlingstid.

Figur 6
Opfyldelse af forventet sagsbehandlingstid på 8 måneder i alle sager



Spredning i sagsbehandlingstid i perioden 2018-2024

10 % korteste	Under 8 dage
Median	73 dage
10 % længste	Over 470 dage

Note: Opgørelsen er baseret på 1.578 afsluttede sager. Der henvises til bilag 2 for en nærmere beskrivelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 6, at tilsynet ikke lever op til den forventede sagsbehandlingstid i 34 % af sagerne i 2023 og i 25 % af sagerne i 2024. Opgørelsen dækker over alle sager på socialområdet, dvs. både sager, som tilsynet afviser, og sager, som tilsynet undersøger.

37. Rigsrevisionen lægger til grund, at der naturligt vil være forskel på sagsbehandlingstiden i sager, der henholdsvis afvises og undersøges. Det er med andre ord generelt mindre tidskrævende at afvise en sag end at undersøge den.

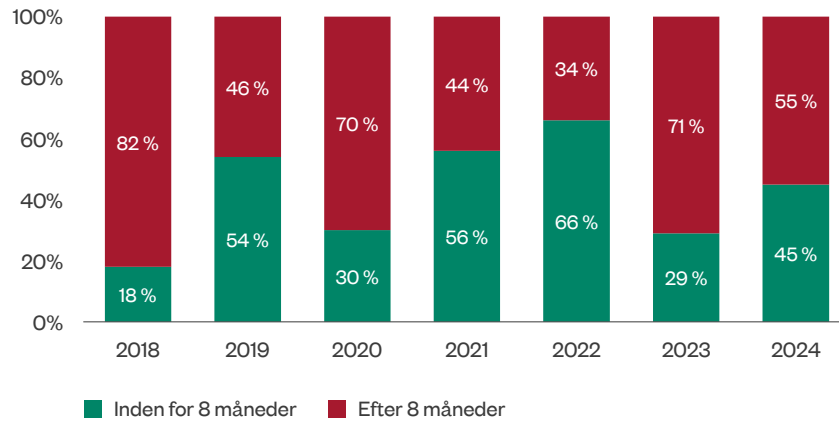
Når tilsynet afviser en sag, screener de henvendelsen og sender efterfølgende et afvisningsbrev.

I de øvrige sager foretager tilsynet en høring af den relevante kommune. Kommunens frist for at afgive et høringssvar er typisk 4 uger. Nogle gange kan fristen blive sat til 8 uger, hvis det er kommunalbestyrelsen og ikke forvaltningen, der skal afgive høringssvaret. Tilsynet behandler herefter høringssvaret, hvilket enten giver anledning til, at tilsynet sender et afsluttende brev til kommunen, eller at tilsynet reagerer, fx ved at afgive en vejledende udtalelse. I den forbindelse kan tilsynet have behov for at indhente bidrag fra ressortministeriet eller indhente yderligere oplysninger hos kommunen. Kommunens høringssvar er som udgangspunkt en redegørelse, og der medsendes derfor ikke grunddokumentation, som tilsynet skal gennemgå.

Både sager, der afsluttes efter undersøgelse, og sager, der afsluttes med en reaktion, vil blive afsluttet med et brev fra tilsynet. Brevet varierer i længde. Tilsynet skriver typisk 2-3 siders resumé og konklusion, mens de resterende sider vil være en opsummering af sagens oplysninger og det lovgrundlag, som tilsynet har baseret deres vurdering på.

I vores sagsgennemgang har vi set mange eksempler på sager, der ligger stille i tilsynet i længere perioder. Der er tale om sager, der venter på, at tilsynet anmoder kommunen om en redegørelse, eller at tilsynet afviser sagen. Der er også tale om sager, hvor kommunen har sendt sin redegørelse, men hvor sagen ligger stille i en længere periode og afventer, at tilsynet behandler redegørelsen. Sagsbehandlingstiden kan generelt ikke forklares med, at fx kommuner ikke svarer rettidigt.

Vi har undersøgt, om tilsynet lever op til den forventede sagsbehandlingstid på 8 måneder i undersøgte sager, dvs. sager, der afsluttes efter undersøgelse eller med en reaktion. Resultatet fremgår af figur 7.

Figur 7**Opfyldelse af forventet sagsbehandlingstid på 8 måneder i undersøgte sager****Spredning i sagsbehandlingstid i perioden 2018-2024**

10 % korteste	Under 81 dage
Median	313 dage
10 % længste	Over 727 dage

Note: Opgørelsen er baseret på 524 sager, der er afsluttet efter undersøgelse eller med en reaktion. Der henvises til bilag 2 for en nærmere beskrivelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 7, at tilsynet ikke lever op til den forventede sagsbehandlingstid i 71 % af de undersøgte sager i 2023 og i 55 % af de undersøgte sager i 2024.

I 2023 og 2024 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de undersøgte sager 359 dage, svarende til ca. 1 år. For den del af sagerne, hvor den forventede sagsbehandlingstid ikke blev indfriet, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 487 dage, svarende til ca. 16 måneder. Det er dobbelt så lang tid som forventet.

For 10 % af de undersøgte sager fra perioden 2018-2024 med den længste sagsbehandlingstid er der gået mere end 727 dage, før tilsynet har afsluttet sagerne. Der er tale om sager, som bl.a. handler om kommuners offentliggørelse af sagsbehandlingsfrister, ventelister på tilbud, praktisk hjælp og tilskud til dækning af ansættelse af hjælpere til fx pleje og ledsagelse.

Konsekvensen er således, at det kan tage flere år, før tilsynet reagerer på, at en kommune har en ulovlig praksis. Ankestyrelsen har oplyst, at tilsynet i 2023 og 2024 har afsluttet flere sager, der involverede flere eller alle kommuner, herunder en del ældre sager. Ankestyrelsen har oplyst, at afslutning af disse sager har gjort den gennemsnitlige sagsbehandlingstid længere. Ankestyrelsen har videre oplyst, at tilsynet i december 2024 kun havde 25 sager på socialområdet, der var ældre end 6 måneder.

38. Rigsrevisionen noterer sig, at der ikke er fastsat regler for sagsbehandlingstiden, og at den eneste rettesnor er en forventet sagsbehandlingstid på højst 8 måneder. Sagerne vedrører ofte forhold af stor betydning for de involverede borgere. Derfor anbefaler Rigsrevisionen, at Ankestyrelsen fastsætter egentlige målsætninger for sagsbehandlingstiden.

Rigsrevisionen anbefaler også, at målsætningerne er forskellige for de sager, som afvises, og de sager, som undersøges. En betydelig del af sidstnævnte sager har en længere sagsbehandlingstid end 8 måneder, hvilket er utilfredsstillende. Det er i disse sager, der kan være behov for, at kommunerne ændrer en ulovlig praksis. Ved at opstille forskellige målsætninger vil Ankestyrelsen også bedre kunne udmelde realistiske sagsbehandlingstider til de borgere, som har henvendt sig. Det følger af Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, at den forventede sagsbehandlingstid bør være realistisk.

39. Det fremgår af lovbemærkningerne, at tilsynet skal have fokus på visse sagsemner. Det fremgår også, at det bl.a. omfatter sager om, hvorvidt kommunerne overholder reglerne om aktindsigt. Ankestyrelsen har oplyst, at de bruger væsentlige resurser på at sikre, at sager om aktindsigt kan behandles hurtigt. Konsekvensen er ifølge Ankestyrelsen, at sager på øvrige områder, herunder sager på socialområdet, alt andet lige bliver behandlet senere.

2.2. Brug af reaktioner

40. Vi har undersøgt, om Ankestyrelsens tilsyn har anvendt de reaktionsmuligheder, som er givet i lovgivningen.

Kommunestyrelseslovens §§ 50-51 giver tilsynet mulighed for at reagere på fem forskellige måder i tilsynet med kommunerne. Reaktionerne består af:

- vejledende udtalelse om lovlighed
- anerkendelsessøgsmål
- annullation/suspension af beslutning
- tvangsbøder
- erstatningssag, herunder mulighed for erstatningsretlig bod.

De fem muligheder betegnes alle som reaktioner, mens annullation/suspension, tvangsbøder og erstatningssag også kaldes sanktioner.

I boks 4 beskriver vi de fem forskellige reaktionsmuligheder, som tilsynet har.

Boks 4

Tilsynets fem reaktionsmuligheder

Vejledende udtalelse om lovlighed

Tilsynet kan afgive en udtalelse om lovligheden af en konkret praksis i en kommune. Loven opstiller ikke nogen egentlige betingelser for anvendelsen. I forbindelse med udtalelsen kan tilsynet opfordre kommunen til fx at genoptage sager eller i øvrigt meddele kommunen, hvad den har pligt til at gøre ifølge loven.

Anerkendelsessøgsmål

Tilsynet kan anlægge anerkendelsessøgsmål mod en kommunalbestyrelse for at få afgjort ved domstolene, om kommunalbestyrelsen har handlet ulovligt.

Annullations/suspension

Tilsynet kan annullere og suspendere en kommunalbestyrelses beslutning, hvis den strider imod lovgivningen. Ifølge lovbemærkningerne er det en forudsætning, at kommunalbestyrelsen aktivt har truffet den ulovlige beslutning.

Tvangsbøder

Hvis en kommunalbestyrelse undlader at opfylde en handlepligt efter lovgivningen, kan tilsynet pålægge kommunalbestyrelsen tvangsbøder. Tvangsbøder gives til de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for ulovligheden, og skal betales af medlemmerne selv. Tvangsbøder gives som dagbøder, indtil handlepligten er opfyldt.

Erstatningssager og erstatningsretlig bod

Hvis kommunen er påført et økonomisk tab, kan tilsynet rejse erstatningssager over for de ansvarlige medlemmer af kommunalbestyrelsen. Denne sanktionsmulighed vil primært være relevant på områder, hvor kommunalbestyrelsen handler økonomisk, fx ved køb og salg af ejendomme. Tilsynet kan frafalde et sagsanlæg, mod at medlemmet betaler et nærmere fastsat beløb (erstatningsretlig bod).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af kommunestyrelsesloven og lovens bemærkninger samt oplysninger fra Ankestyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Når tilsynet har konstateret en ulovlighed, har tilsynet pligt til at anvende de midler, der er nødvendige for at få kommunen til at følge loven. Det er tilsynet, der vurderer, hvilken reaktion der er nødvendig i den konkrete situation. Det gør tilsynet ud fra rammerne i kommunestyrelsesloven, jf. ovenfor.

41. Undersøgelsen viser, at Ankestyrelsens tilsyn alene har anvendt den vejledende udtalelse. Det gælder for alle sager på det sociale område, dvs. både sager, der vedrører børneområdet, og sager, der vedrører voksenområdet. Tilsynet har ikke anvendt anerkendelsessøgsmål eller sanktioner, jf. tabel 1.

Tabel 1
Tilsynets reaktioner i undersøgte sager på socialområdet i perioden 2018-2024

Sagstype	Afsluttet uden en reaktion	Reaktioner					I alt
		Vejledende udtalelse	Anerkendelses-søgsmål	Sanktioner			
				Annulation/suspension	Tvangsbøder	Erstatnings-sag	
Børneområdet	176	13	0	0	0	0	189
Voksenområdet	299	57	0	0	0	0	356
Undersøgte sager i alt	475	70	0	0	0	0	545

Note: Opgørelsen er baseret på afsluttede sager, der er afsluttet efter undersøgelse eller med en reaktion. Det bemærkes, at populationen på 545 undersøgte sager afviger fra populationen af undersøgte sager i figur 5. Det skyldes, at der i tabellen opgøres vejledende udtalelser, som kan være afgivet på baggrund af flere sager. De 70 vejledende udtalelser dækker således over i alt 80 afsluttede sager. Der henvises til bilag 2 for en nærmere beskrivelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Ankestyrelsen.

Det fremgår af tabel 1, at tilsynet har undersøgt i alt 545 sager på socialområdet i perioden 2018-2024. Tilsynet har i den forbindelse afgivet 70 vejledende udtalelser, mens de resterende 475 sager er afsluttet uden en reaktion. Der er givet flest vejledende udtalelser på voksenområdet. Udtalelserne på voksenområdet dækker også over generelle emner, fx offentliggørelse af kommunens sagsbehandlingsfrister. Tilsynet afslutter en sag uden en reaktion, hvis høringen af kommunen viser, at kommunen vil rette op på en ulovlig praksis, eller hvis tilsynet vurderer, at kommunens praksis er lovlig.

42. Rigsrevisionen kan på baggrund af sagsgennemgangen konstatere, at tvangsbøder spiller en særlig rolle i tilsynets behandling af de såkaldte fogedsager på socialområdet. Fogedsager er som oftest sager, hvor en klagemyndighed har truffet en afgørelse i en borgers sag, og hvor kommunen ikke efterlever afgørelsen. I fogedsagerne gør tilsynet i flere tilfælde kommunerne opmærksom på, at de vil blive pålagt tvangsbøder, hvis de ikke efterlever klagemyndighedens afgørelse. Dette er en måde at få kommuner til at rette ind på, og det viser sig at være tilstrækkeligt, at tilsynet gør opmærksom på mulig anvendelse af tvangsbøder.

I boks 5 beskriver vi et eksempel på en fogedsag, hvor tilsynet har gjort kommunen opmærksom på, at de kan give tvangsbøder, fordi kommunen ikke indsender de dokumenter, som Ankestyrelsen beder om i forbindelse med behandling af borgerens klage.

Boks 5**Eksempel på en fogedsag, hvor tilsynet gør opmærksom på muligheden for tvangsbøder**

En borger klager til Ankestyrelsen over kommunens afgørelse om hjemmetræning af borgerens barn. Ankestyrelsen mangler oplysninger fra kommunen for at kunne behandle borgerens sag, men kommunen reagerer ikke på gentagne henvendelser fra styrelsen. Tilsynet involveres derfor i sagen og skriver til kommunen, at hvis kommunen ikke efterlever den fastsatte frist, er det så klar en undladelse af kommunens pligt, at Ankestyrelsens tilsyn kan pålægge kommunalbestyrelsen tvangsbøder. Herefter reagerer kommunen og fremsender de efterspurgte oplysninger.

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang.

43. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ikke et overblik over anvendelsen af sanktioner gennem tiden, men har peget på nogle historiske eksempler på brug af sanktioner, der ligger før, tilsynet blev overført til Ankestyrelsen. Eksemplerne er dog ikke på socialområdet. Ankestyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at der ikke har været anvendt sanktioner i den periode, hvor tilsynet har været hos Ankestyrelsen. Det gælder således både for tilsynet med socialområdet og for tilsynet med andre sagsområder.

44. Undersøgelsen viser, at tilsynet også i sager, der handler om en ulovlig praksis på områder med stor betydning for borgerne, fx børneområdet, alene anvender den vejledende udtalelse. Det gør sig fx gældende i en række sager om Langeland Kommune. I boks 6 beskriver vi et sagsforløb i Langeland Kommune, hvor tilsynet har anvendt en vejledende udtalelse på trods af at have kendskab til en ulovlig praksis gennem flere år.

Boks 6**Eksempel på tilsynets reaktionsmuligheder ved lovbrud i børnesager**

I begyndelsen af 2022 fik tilsynet henvendelser fra flere borgere, der pegede på problemer og ulovligheder i Langeland Kommune.

På baggrund af henvendelserne satte tilsynet en høring af kommunen i gang. Kommunen erkendte, at der var sket fejl, og at der var mangler i sagerne. Som reaktion afgav tilsynet en vejledende udtalelse i slutningen af 2022, hvor de konstaterede, at kommunen havde handlet i strid med bl.a. reglerne om særlig støtte til børn og unge, jf. den daværende lov om social service.

Kommunalbestyrelsen oplyste, at kommunen ville styrke sit faglige og ledelsesmæssige tilsyn, indgå i et forløb med Social- og Boligstyrelsens "Task Force – børn og unge i udsatte positioner" og gennemgå igangværende og afsluttede børnesager. Tilsynet fulgte gennem 2023 og 2024 med i, hvordan det gik i kommunen med at gennemgå alle sager.

Tilsynet startede en ny sag i Langeland Kommune i slutningen af 2024, sideløbende med at tilsynet fulgte kommunens arbejde med at gennemgå de gamle sager. Tilsynet startede en ny sag, fordi Social- og Boligstyrelsens task force oplyste tilsynet om, at kommunen fortsat ikke fulgte loven i kommunes aktuelle sager på børneområdet i 2024. I den nye sag bad tilsynet igen kommunen redegøre for, hvordan kommunen ville sikre, at loven blev overholdt. Tilsynet skulle bruge redegørelsen til at vurdere, om de ville lave en ny vejledende udtalelse. Den nye sag er medio 2025 fortsat verserende.

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang.

Sagen i boks 6 er et eksempel på, at tilsynet gennem flere år har haft kendskab til en ulovlig praksis. Tilsynet har givet en vejledende udtalelse, men uden at det har haft en effekt på kommunens lovmedholdelighed. Tilsynet har også fulgt sagen, formentlig på grund af dens særligt alvorlige karakter. Men på trods af fortsatte udfordringer med lovmedholdelighed har tilsynet ikke anvendt sanktioner.

45. Vi har undersøgt årsagen til, at tilsynet ikke eskalerer sager som denne og sanktionerer i tilfælde, hvor en kommunes ulovlige praksis fortsætter, på trods af at tilsynet har afgivet en vejledende udtalelse.

Vores undersøgelse viser, at lovens betingelser for, at tilsynet kan anvende sanktioner, meget sjældent er opfyldt i socialsager.

Hvis tilsynet fx skal *annullere* en ulovlig beslutning, kræver det bl.a., at det er kommunalbestyrelsen, der har truffet den ulovlige beslutning.

Hvis *tvangsbøder* skal anvendes, skal ulovligheden skyldes en bevidst ulovlig beslutning fra kommunalbestyrelsens side, som de fastholder, når de konfronteres med forholdet.

Lovbrud på socialområdet skyldes i mange tilfælde fejl i sagsbehandlingen, fx på grund af manglende kompetencer eller medarbejderressurser, og dermed ikke en bevidst beslutning fra kommunalbestyrelsens side. Tvangsbøder kan heller ikke anvendes, hvis kommunen er i gang med at rette op på det problem, som medfører lovbrud.

Erstatningssager og erstatningsretlig bod kan alene anvendes i tilfælde, hvor en kommunalbestyrelse påfører en kommune et økonomisk tab. Det vil yderst sjældent være tilfældet i sager, der omhandler socialområdet.

Det betyder samlet set, at når en kommunalbestyrelse er indstillet på at finde løsninger, men ikke lykkes med fx at forbedre kvaliteten i sagsbehandlingen, kan tilsynet ikke anvende de sanktioner, som er givet i loven. Det gælder også, selv om den lave kvalitet i sagsbehandlingen betyder, at kommunen bryder loven. Det ser vi et eksempel på i sagen fra Langeland Kommune.

46. Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Ankestyrelsen har oplyst, at den gennemgående årsag til, at sanktioner ikke anvendes, er, at kommunerne generelt reagerer hensigtsmæssigt på tilsynets vejledende udtalelser. Det gælder både på socialområdet og på tilsynets andre områder. Når det er tilfældet, er sanktioner ifølge lovens betingelser ikke nødvendige eller proportionale. Rigsrevisionen konstaterer, at når tilsynet i vid udstrækning alene baserer sig på kommunernes redegørelser og ikke følger systematisk op i sager, ved tilsynet ikke nødvendigvis, om kommunerne reagerer hensigtsmæssigt i praksis.

Rigsrevisionen konstaterer dog også, at så længe lovens betingelser for at anvende sanktioner er, som de er, vil tilsynet sjældent kunne anvende disse.

47. Kigger vi ud over tilsynets reaktions- og sanktionsmuligheder i kommunestyrelsesloven, kan vi konstatere, at der eksisterer andre redskaber, som kan anvendes, når kommuner ikke følger loven. Fx har Social- og Boligministeriet mulighed for at kræve refusion tilbage fra kommuner, hvis de ikke agerer ifølge loven på områder, hvor der er statsrefusion. Der er en række områder på socialområdet, som er omfattet af statsrefusion.

Vi kan også konstatere, at Social- og Boligministeriet er i gang med at undersøge, om Langeland Kommune i forlængelse af det konkrete eksempel kan pålægges at samarbejde med andre kommuner om deres sagsbehandling på børneområdet. Der vil her være tale om et fagligt redskab til at øge kvaliteten i sagsbehandlingen og ikke en sanktion.

Rigsrevisionen, den 21. maj 2025

Birgitte Hansen

/Signe Blaabjerg Christoffersen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Tilrettelægger og udfører Ankestyrelsen et tilfredsstillende tilsyn med kommunerne og regionerne på socialområdet?	Afsnit 2.1.
Udnytter Ankestyrelsen de reaktionsmuligheder, som er givet i lovgivningen på socialområdet?	Afsnit 2.2.
Hvor mange tilsynssager på socialområdet har der hvert år fra 2017 til 2022 været behandlet i tilsynet, samt en opgørelse over sagernes udfald. Der ønskes herunder en opgørelse på typer af sager samt en belysning af, hvilke typer af sager der har givet anledning til hvilke sanktioner.	Afsnit 2.1 og 2.2.

Bilag 2. Metodisk tilgang

Materiale

Undersøgelsen bygger på følgende datakilder:

- dokumenter fra Ankestyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Social- og Boligministeriet
- dataudtræk fra Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem
- materiale på tilsynets sager via terminaladgang til Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem.

Dokumenter fra Ankestyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Social- og Boligministeriet

Vi har gennemgået en række dokumenter, bl.a.:

- relevant lovgivning, herunder bemærkninger til lovforslag om ændring af kommunestyrelsesloven og regionsloven i 2003 og 2017
- redegørelser fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Ankestyrelsen og Social- og Boligministeriet
- sagsbehandlervejledninger til medarbejdere i tilsynet
- retningslinjer og dokumentation for arbejdsgange på tværs af Ankestyrelsen.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har bl.a. været at opnå indsigt i de juridiske rammer for tilsynet, herunder betydningen af lovændringen i 2017 for tilsynets opgave. Formålet har også været at opnå indsigt i Ankestyrelsens tilrettelæggelse og udførelse af tilsynet og i de forskellige typer af sager, som tilsynet behandler.

Dataudtræk fra Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem

Dataudtrækket indeholder registreringer på alle tilsynets sager på socialområdet, som er afsluttet i perioden 1. januar 2018 - 31. december 2024. For en del af perioden indeholder dataudtrækket også sager på beskæftigelsesområdet. Dataudtrækket indeholder forskellige variable med registreringer, der knytter sig til oprettelsen, behandlingen og afslutningen af de enkelte sager. Det drejer sig bl.a. om sagsnummer, sagsemne, dato for modtagelsen af henvendelsen, dato for oprettelse af sagen, dato for afslutning af sagen og afgørelseskode.

Materiale på tilsynets sager via terminaladgang til Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem

Vi har haft adgang til og gennemgået materiale på alle tilsynets sager på socialområdet, som er afsluttet i perioden 1. januar 2018 - 31. december 2024. Der er tale om i alt 1.839 sager. Gennemgangen har bl.a. haft til formål at give os indsigt i, hvordan tilsynet behandler sager, herunder hvilken dokumentation tilsynet indhenter, og hvornår tilsynet følger op på sager. Rigsrevisionen har haft adgang til sagsmaterialet via en terminaladgang til Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem.

Møder

For at understøtte revisionen har vi holdt møder med Ankestyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Formålet med møderne har været at få indsigt i de juridiske rammer for tilsynet, og hvordan Ankestyrelsen har tilrettelagt og udført tilsynet i undersøgelsesperioden. Det omfatter bl.a. spørgsmål om arbejdsdelingen mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Social- og Boligministeriet, den interne organisering og arbejdsprocesser i Ankestyrelsen samt Ankestyrelsens og Indenrigs- og Sundhedsministeriets lovfortolkning i forhold til, hvornår tilsynet kan sanktionere kommuner og regioner. Vi har desuden holdt møder og været i dialog med Ankestyrelsen om dataudtræk fra styrelsens sagsbehandlingssystem og tilsynets registreringspraksis.

Vi har også været i løbende dialog med Social- og Boligministeriet om bl.a. ministeriets ressortansvar og om status på revisionen.

Eksempler

Vi inddrager eksempler på tilsynets sager i beretningen. Formålet er grundlæggende at give indblik i, hvordan tilsynet arbejder i konkrete sager. Sagerne er udvalgt i forbindelse med vores sagsgennemgang og er ikke repræsentative.

Tilsynets registreringspraksis og Rigsrevisionens omkodning af dataudtræk

Tilsynet har ændret registreringspraksis i undersøgelsesperioden. Det gælder særligt i forhold til registrering af sagernes emne, hvor tilsynet indtil 2023 har registreret alle sager på socialområdet og beskæftigelsesområdet på samme sagsemne. Det gælder også i forhold til registrering af sagernes udfald, hvor tilsynet indtil 2022 ikke har skelnet mellem, om de har afvist en sag, eller om de har afsluttet en sag efter undersøgelse. Derudover har tilsynet haft en uens praksis for registrering af sager, der fungerer som behandling af kommunens svar på en vejledende udtalelse.

Vi har foretaget en omkodning af data ved hjælp af en manuel gennemgang af det materiale, der ligger på de enkelte sager. Gennemgangen er foretaget via terminaladgang til Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem. Resultatet af gennemgangen er blevet registeret i en kodemanual med lukkede svarkategorier.

Omkodningen har haft til formål at afgrænse den korrekte population af sager og at kunne opgøre sagernes emne og udfald på tværs af undersøgelsesperioden.

Alle opgørelser af sager og beregninger af sagsbehandlingstid i beretningen er foretaget på baggrund af Rigsrevisionens omkodning af Ankestyrelsens dataudtræk.

Rigsrevisionens vurdering af sagernes emne (variabelen "Sagsemne")

Når vi i forbindelse med omkodningen af sager har vurderet en sags emne, har vi lagt til grund, at den lovgivning, som sagen vedrører, er styrende for vurderingen. Det betyder, at vi har kodet sagerne efter følgende principper:

- **Beskæftigelse:** Sager, som vedrører Beskæftigelsesministeriets ressortområde, fx lov om aktiv socialpolitik og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og hvor der ikke indgår lovgivning på Social- og Boligministeriets ressortområde.
- **Social – børn:** Sager, som vedrører Social- og Boligministeriets ressortområde, der omhandler personer under 18 år, fx barnets lov og paragraffer, der er flyttet fra lov om social service til barnets lov. I tilfælde, hvor sagen vedrører lovgivning på et andet ressortområde, fx lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge, medtages sagen stadig som en socialsag på børneområdet, da tilsynet selv har vurderet, at sagen vedrører socialområdet. Hvis en sag både omhandler børn og voksne, har vi kodet sagen som en sag på børneområdet.
- **Social – voksne:** Sager, som vedrører Social- og Boligministeriets ressortområde, der omhandler personer over 18 år, fx lov om social service. Overholdelse af generelle regler på socialområdet, fx lov om retssikkerhed og administration på det sociale områdes § 3, stk. 2, om offentliggørelse af kommunens sagsbehandlingsfrister, kodes som voksne for at følge tilsynets egen registreringspraksis fra 2023 og frem.

Rigsrevisionens vurdering af, om en sag er afvist eller afsluttet efter undersøgelse (variabelen "Afgørelseskode")

Vi har lagt til grund, at en sag kodes som afsluttet efter undersøgelse, hvis tilsynet har foretaget en skriftlig høring af kommunen, hvor tilsynet beder kommunen om en udtalelse i den givne sag, og efterfølgende har valgt at afslutte sagen. Denne sontring indebærer, at mange fogedsager kodes som afviste sager, selv om tilsynet har haft kontakt til kommunen, da der ikke er tale om, at tilsynet beder om en udtalelse i sagen. I fogedsagerne har tilsynet typisk rettet telefonisk henvendelse til kommunen eller sendt et brev til kommunen, hvor de skriver, at der ikke er anledning til at starte en tilsyns-sag, men at de beder kommunen om at svare borgeren.

Tabel A viser de variable i Ankestyrelsens datasæt, som vi har foretaget omkodning af.

Tabel A**Variable i Ankestyrelsens dataudtræk, som Rigsrevisionen har omkodet**

Variabel i dataudtrækket	Udfald – Ankestyrelsens data	Udfald – Rigsrevisionens omkodning
Sagsemne	Social og beskæftigelse (til og med 2022)	Kodes som enten "Social – børn", "Social – voksne" eller "Beskæftigelse" efter manuel sagsgennemgang.
	Tilsynsvurderingssag	
	Fogedsag	
	Social – børn (fra 2023)	Ikke ændret.
	Social – voksne (fra 2023)	Ikke ændret.
Afgørelseskode	§ 48 a afvisning	Sager afsluttet i perioden 2018-2022 er omkodet til enten "§ 48 a afvisning" eller "§ 48 a afsluttet efter nærmere undersøgelse" efter manuel sagsgennemgang.
	§ 48 a afsluttet efter undersøgelse (fra 2022)	Ikke ændret.
	Sagen trukket tilbage/oversendt/henlagt	
	§ 50 udtalelse/godkendelse	Sager er manuelt gennemgået på grund af registreringsfejl med henblik på at kode de korrekte udfald efter Ankestyrelsens eksisterende udfaldskoder. Sager med udfaldet "§ 50 udtalelse/godkendelse" er ikke ændret, hvis der ved sagsgennemgangen er konstateret, at der er tale om en vejledende udtalelse.
	Forhåndsudtalelse	
		Ankestyrelsen har i nogle tilfælde kodet selvstændige opfølgninger på vejledende udtalelser med udfaldskoden "§ 50 udtalelse/godkendelse", selv om der ikke er afgivet en vejledende udtalelse. Vi har omkodet disse til "§ 48 a afsluttet efter undersøgelse". Læs mere under variablen "Sagstype".
		Forhåndsudtalelse er omkodet som "§ 50 udtalelse/godkendelse".
	Fogedsag	Omkodet til faktisk udfald efter Ankestyrelsens eksisterende udfaldskoder ved manuel sagsgennemgang.
	Kompetenceafvisning	Omkodet til "§ 48 a afvisning".
Sagstype	Tilsynssag	Rigsrevisionen har tilføjet to udfaldskoder til variablen "Sagstype". Det drejer sig om: "Behandling af kommunens svar på udtalelse" og "Opfølgning på udtalelse". Koderne er anvendt til at kode de selvstændige opfølgninger på vejledende udtalelser, som Ankestyrelsen ved en fejl har kodet som sager, der har ledt til en vejledende udtalelse. Se mere under variablen "Afgørelseskode".

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data og materiale fra Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem.

Kvalitetssikring af Rigsrevisionens omkodning

Flere af sagerne er gennemgået af to eller flere medarbejdere. Det gælder særligt sager, hvor det har været vanskeligt entydigt at vurdere sagens emne. Det gælder derudover alle sager, hvor tilsynet har registreret, at de har anvendt en reaktion.

Endelig har vi bedt Ankestyrelsen om at kontrollere og vurdere en række sager. Det gælder sager, hvor vi ikke har kunnet afgøre, om der er tale om en dubletsag eller en sag, der er fejlregistreret. Det gælder også sager, hvor vi ikke har kunnet åbne ét eller flere dokumenter i sagsbehandlingssystemet. Vi har også bedt Ankestyrelsen om at kontrollere for fejlregistreringer i sager, der har meget kort og meget lang sagsbehandlingstid.

Usikkerhed i opgørelserne

Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem er opbygget som et journaliserings- og sagsstyringssystem og ikke som et statistiksystem.

Tilsynets registreringspraksis indebærer, at enhver henvendelse til tilsynet oprettes som en sag i systemet. Det betyder som udgangspunkt, at henvendelser fra samme personer eller om samme problemer oprettes som selvstændige sager, uanset om de behandles samlet eller ej. Rigsrevisionen har ikke ændret på Ankestyrelsens sagsstruktur. Det betyder, at alle henvendelser opgøres som unikke sager i undersøgelsen.

Herudover har Rigsrevisionen set eksempler på, at henvendelser kan oprettes på ét sagsnummer og senere overgå til et andet sagsnummer, ligesom der kan oprettes nye samlersager, som indeholder flere forskellige sager. Vi har også set eksempler på, at sager afsluttes, men at sagsbehandlingen fortsætter på nye sagsnumre. Det har ikke været muligt at korrigere for dette. Det betyder, at der er en vis usikkerhed forbundet med opgørelserne af unikke sager og sagsbehandlingstid. Antallet af unikke sager kan være overvurderet, og sagsbehandlingstiden kan være undervurderet som følge af ovennævnte registreringspraksis. Der er tale om relativt få sager ud af den samlede population.

Population af sager i dataudtrækket efter omkodning

Tabel B viser antallet af sager i populationen i undersøgelsen i forhold til antallet af sager, vi har modtaget fra Ankestyrelsen, samt årsager til, at sagerne er udgået eller tilføjet. Det bemærkes, at der sker et frafald af sager i de forskellige analyser, hvorfor populationerne varierer fra det anførte i tabellen.

Tabel B
Population af sager

Antal modtagne sager fra Ankestyrelsen (1. januar 2018 - 31. december 2024)	1.992
Sag, som Rigsrevisionen manuelt har tilføjet på grund af manglende sag i Ankestyrelsens data	1
Sager, der udgår, da de omhandler beskæftigelsesområdet	÷133
Sager, der udgår, da de har afgørelseskoden "Sagen trukket tilbage/henlagt/oversendt"	÷154
Øvrige sager, der udgår	÷37
Population i undersøgelsen	1.669

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data og materiale fra Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem.

Vi har ikke gennemgået sagerne med afgørelseskoden "Sagen trukket tilbage/oversendt/henlagt". Ankestyrelsen har oplyst, at afgørelseskoden har været anvendt uens, men at den som hovedregel har fungeret som en restkategori til at afslutte sager, der fx er fejlloppet, hvorfor vi ikke har medtaget dem. "Øvrige sager" består af sager, som vi ved en manuel gennemgang har vurderet ikke skal indgå i populationen af forskellige årsager. Det er særligt sager, som vi vurderer er fejlregistrerede ved enten at være uden for socialområdet eller ved alene at være klagesager, der ikke er behandlet som en henvendelse til tilsynet. Der er også eksempler på dublet-sager.

Analyser
Brug af viden (afsnit 2.1)

For at besvare, om Ankestyrelsen bruger viden fra klager og praksiskoordineringen til at identificere relevante sager til tilsyn, har vi gennemgået redegørelser fra Ankestyrelsen og dokumentation for arbejdsgange i styrelsen. Herudover har vi gennemgået dagsordener og referater fra tilsynsnetværkene, materiale fra de systematiske vidensopsamlinger og et udsnit af ad hoc-henvendelser fra klagesagskontorerne og praksiskoordineringen til tilsynet. Vi har lagt vægt på, at Ankestyrelsen har tilrettelagt processer, der sikrer videndeling mellem tilsynet, klagesagsbehandlingen og praksiskoordineringen, og at vi kan se det afspejlet i praksis.

Retningslinjer for udvælgelse af sager og opgørelse af afviste og undersøgte sager (afsnit 2.1)

For at besvare, om Ankestyrelsens tilsyn har retningslinjer for, hvordan sager udvælges til tilsyn, har vi gennemgået Ankestyrelsens interne sagsbehandlervejledninger, hvor det bl.a. fremgår, hvad medarbejdere kan lægge vægt på i screeningen af en sag, og hvordan sager vurderes i forhold til prioritering.

For at svare på, hvordan tilsynet har udvalgt sager i praksis, har vi opgjort, hvor mange sager tilsynet har behandlet på socialområdet, herunder afvist og undersøgt. Opgørelsen er udført på populationen, som fremgår af tabel B. Afviste sager består både af sager, der er afvist med henvisning til væsentlighed ("§ 48 a afvisning"), og sager, der afvist med henvisning til manglende kompetence ("Kompetenceafvisning"). Undersøgte sager består af sager, der er afsluttet efter undersøgelse, og sager, der er afsluttet med en reaktion, dvs. en vejledende udtalelse, herunder forhåndsudtalelser. I opgørelsen er sagerne fordelt på år, men ikke på, om de vedrører børneområdet eller voksenområdet. Tabel C viser en fuld oversigt over tilsynets behandlede sager på socialområdet.

Tabel C
Tilsynets behandlede sager fordelt på børneområdet og voksenområdet, udfald og år i perioden 2018-2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	I alt
Børneområdet	13	50	70	100	98	167	252	750
Heraf afvist	8	43	64	83	65	120	169	552
Heraf undersøgt	5	7	6	17	33	47	83	198
Voksenområdet	48	71	46	97	82	373	202	919
Heraf afvist	28	54	41	74	65	199	191	562
Heraf undersøgt	20	17	5	23	17	174	101	357
Behandlede sager i alt	61	121	116	197	180	540	454	1.669

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Ankestyrelsen.

Materiale, som tilsynet baserer sig på (afsnit 2.1)

For at svare på, hvilket materiale Ankestyrelsens tilsyn baserer sig på, når de vurderer, om kommunerne overholder lovgivningen, har vi gennemgået materiale på alle tilsynets sager, der er afsluttet i perioden 2018-2024, dvs. alle de sager, der fremgår af populationen i tabel B. Gennemgangen er foretaget via vores terminaladgang til Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem.

Systematisk opfølgning på sager (afsnit 2.1)

For at besvare, om Ankestyrelsens tilsyn systematisk følger op på sager, der undersøges, har vi for det første undersøgt, om tilsynet har retningslinjer for, hvornår det er relevant at følge op på sager. Vi har gennemgået redegørelser fra Ankestyrelsen og haft dialog på møder samt gennemgået interne sagsbehandlervejledninger i tilsynet.

For det andet har vi undersøgt, hvor ofte og i hvilke sager tilsynet har besluttet at foretage en senere opfølgning på kommunen i undersøgelsesperioden 2018-2024. Det er kun meningsfuldt at følge op på sager, der enten er afsluttet efter undersøgelse eller afsluttet med en vejledende udtalelse (ekskl. forhåndsudtalelser). Derfor er opgørelsen af andelen af sager, som tilsynet har besluttet at følge op på, udført på denne delmængde af populationen i tabel B. Vi har altså frasortet de 1.114 sager, som tilsynet har afvist i undersøgelsesperioden. Vi har derudover frasortet et antal sager, der er afsluttet i 2. halvår 2024, og hvor tilsynet endnu ikke primo 2025 har besluttet, om der skal følges op. Hertil kommer, at sager, der har ledt til én samlet vejledende udtalelse, kun tælles som én sag. Populationen i analysen består samlet af 498 sager.

For at vurdere, i hvilke af ovennævnte sager tilsynet har besluttet at følge op, har vi gennemgået materialet på sagerne via vores terminaladgang til Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem. Vi har defineret opfølgning ud fra, at tilsynet i forbindelse med afslutning af sagen (afsluttet efter undersøgelse) eller i forbindelse med behandling af kommunens svar på den vejledende udtalelse har tilkendegivet, at sagen ikke lukkes fuldstændigt. Det kan være, fordi tilsynet beder om supplerende oplysninger fra kommunen, indhenter dokumentation eller ønsker at modtage orienteringer fra kommunen på et igangværende arbejde. Det betyder også, at kommunens svar på en vejledende udtalelse – og tilsynets behandling af denne – ikke opgøres som en opfølgning.

Fornøden hurtighed i sagsbehandlingen (afsnit 2.1)

For at besvare, om Ankestyrelsens tilsyn behandler sager med den fornødne hurtighed, har vi beregnet sagsbehandlingstiden på alle sager, som tilsynet har afsluttet i perioden 2018-2024. Beregningerne af sagsbehandlingstiden er foretaget med udgangspunkt i populationen, som fremgår af tabel B. Vi har dog frasortet et antal sager. Det drejer sig om sager, hvor der ikke er registreret en dato for, hvornår henvendelsen er modtaget (variablen "Anke modtaget"), og et antal sager, som vi ved en manuel gennemgang har konstateret er oprettet alene til at behandle kommunens svar på tilsynets vejledende udtalelse.

Vi har foretaget opgørelserne for to forskellige populationer. Én population af både afviste og undersøgte sager, der udgør 1.578 sager, og én population, der kun består af undersøgte sager. Undersøgte sager er sager, som er afsluttet efter undersøgelse, og som er afsluttet med en reaktion. Populationen af undersøgte sager er på 524 sager.

Når vi beregner sagernes sagsbehandlingstid, har vi målt i antal dage fra dato for modtagelse af henvendelsen (variablen "Anke modtaget") til dato for afslutning af sagen (variablen "Afgørelsesdato"). I figurerne i beregningen er opfyldelse af forventet sagsbehandlingstid opgjort som andelen af sager, som er behandlet henholdsvis inden for og efter den forventede sagsbehandlingstid på 245 dage, svarende til 8 måneder.

Tilsynets reaktioner (afsnit 2.2)

For at besvare, om Ankestyrelsens tilsyn har anvendt de reaktionsmuligheder, som er givet i lovgivningen, har vi for det første gennemgået relevant lovgivning, herunder bemærkninger til lovforslag om ændring af kommunestyrelsesloven og regionsloven i 2003 og 2017. Vi har også gennemgået redegørelser fra Ankestyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, ligesom vi har holdt møder med begge for at forstå lovens betingelser for anvendelse af reaktioner og sanktioner.

For det andet har vi opgjort, i hvor mange sager på socialområdet tilsynet har reageret og sanktioneret i perioden 2018-2024. Det er kun meningsfuldt for tilsynet at reagere og sanktionere i sager, de har undersøgt. Derfor har vi taget udgangspunkt i populationen af undersøgte sager, der udgør en delmængde af populationen i tabel B. Herudover har vi kontrolleret og korrigeret for fejlregistreringer af reaktioner ved gennemgang af materiale på sagerne via vores terminaladgang til Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem. Vi har også korrigeret for tilfælde, hvor flere sager har ledt til én vejledende udtalelse, så vi kun opgør unikke udtalelser fra tilsynet. Det betyder, at vi manuelt har frasorteret sager med afgørelseskoden "§ 50 udtalelse/godkendelse" i tilfælde, hvor flere sagsrækker har ledt til den samme vejledende udtalelse. Det gælder for to vejledende udtalelser, hvor henholdsvis ti sager og to sager har ledt til én udtalelse. Vi har i øvrigt medtaget de fire registrerede forhåndsudtalelser, som tilsynet har afgivet i undersøgelsesperioden. Den endelige population består af 545 undersøgte sager og adskiller sig således fra den population, der danner grundlag for opgørelsen af afviste og undersøgte sager i afsnit 2.1.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen. Gennemgangen er også kvalitetssikret ved, at dokumenter og analyser er behandlet og gennemgået af flere medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). 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).