



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Juni 2024

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

**forvaltningen af
handicapområdet**

Opfølgning i sagen om forvaltningen af handicapområdet (beretning nr. 13/2021)

27. maj 2024

RN 305/24

I. Baggrund og konklusion

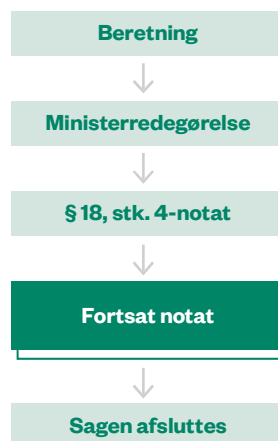
1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om forvaltningen af handicapområdet, som blev indledt med en beretning i 2022 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om ministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i et notat til Statsrevisorerne af 22. juni 2022.

2. Beretningen handlede om, hvorvidt Social- og Ældreministeriets (nu Social-, Bolig- og Ældreministeriet) tilsyn med handicapområdet var tilfredsstillende.

Det er kommunerne, der har ansvaret for at tilbyde hjælp og støtte til den enkelte borger samt for at sikre, at der er relevante sociale tilbud. Social-, Bolig- og Ældreministeriet har i kraft af det ulovbestemte ressorttilsyn ansvaret for at overvåge området og følge op, hvis der konstateres uhensigtsmæssige forhold i forvaltningen på området.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de, at Social- og Ældreministeriet havde ført et utilfredsstillende tilsyn med kommunernes forvaltning af servicelovens bestemmelser på handicapområdet. Statsrevisorerne fandt det også utilfredsstillende, at kommunernes forvaltning af tilbud og ydelser på handicapområdet i mange tilfælde ikke havde overholdt serviceloven.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Auditfunktionen

Auditfunktionen er en enhed i Socialstyrelsen, der har til opgave at følge og understøtte de 5 socialtilsyn i deres arbejde med at godkende og føre tilsyn med kvaliteten af plejefamilier og sociale tilbud.

Socialtilsynene

I 2014 blev der med tilsynsreformen etableret 5 kommunale socialtilsyn. Socialtilsynene har til opgave at godkende og føre et løbende tilsyn med plejefamilier og tilbud omfattet af lov om socialtilsyn.



Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet har indført en samarbejdsmodel mellem Social- og Boligstyrelsens auditfunktion og socialtilsynene for at understøtte en ensartet tilsynspraksis. Rigsrevisionens opfølgning viser desuden, at forhandlingerne om den fremtidig indretning af handicapområdet er afsluttet i maj 2024. Forhandlingerne har resulteret i en politisk aftale benævnt ”rammeaftale om en langsigtet og bæredygtig udvikling af handicapområdet”. Aftalen indebærer bl.a., at der skal udvikles en model for, hvordan handicapområdet skal inddeles i specialer, og at takstmodellen for botilbud mv. standardiseres.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at disse dele af sagen kan afsluttes.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet har iværksat en række initiativer, som skal forenkle reglerne og styrke kommunernes sagsbehandling på handicapområdet, herunder retssikkerheden. Ingen af initiativerne er afsluttet. Der har ikke været den forventede fremdrift i alle dele af arbejdet.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet har desuden arbejdet med at få flere og bedre data om kommunernes sagsbehandling på handicapområdet. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at alle kommuner nu indgår i de nationale data om indsatser på handicapområdet, og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes. Der udestår fortsat at få dækkende data om ansøgninger og afgørelser efter serviceloven.

Endelig viser Rigsrevisionens opfølgning, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet endnu ikke har udarbejdet et tilsynskoncept for ministeriets ulovbestemte tilsyn.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Social-, Bolig- og Ældreministeriets arbejde med initiativer til at styrke retssikkerheden på handicapområdet, ministeriets arbejde med at forenkle reglerne for merudgiftsydelser efter § 86 i barnets lov og servicelovens § 100 samt ministeriets undersøgelse af dokumentationskravene for § 87 i barnets lov
- Social-, Bolig- og Ældreministeriets arbejde med at udvikle datagrundlaget til at give et mere nuanceret billede af kvaliteten af kommunernes sagsbehandling
- Social-, Bolig- og Ældreministeriets arbejde med at udarbejde og implementere et nyt tilsynskoncept.

II. Status på sagen

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Status
1. Social-, Bolig- og Ældreministeriets arbejde med initiativer til at styrke retssikkerheden på handicapområdet, ministeriets arbejde med at forenkle reglerne for merudgiftsydelser efter § 86 i barnets lov og servicelovens § 100 samt ministeriets undersøgelse af dokumentationskravene for § 87 i barnets lov.	Behandles i dette notat og følges fortsat.
2. Social-, Bolig- og Ældreministeriets arbejde med at udvikle datagrundlaget til at give et mere nuanceret billede af kvaliteten af kommunernes sagsbehandling via "danmarkskortet" og ministeriets arbejde med at få de sidste kommuner med i de nationale data.	Behandles i dette notat og følges fortsat, dog lukkes den del, der omhandler ministeriets arbejde med at få de sidste kommuner med i de nationale data.
3. Social-, Bolig- og Ældreministeriets arbejde med at udarbejde og implementere et nyt tilsynskoncept.	Behandles i dette notat og følges fortsat.
4. Social- og Boligstyrelsens implementering af en ny samarbejdsmodel mellem socialtilsynene og auditfunktionen, der skal skabe en fælles systematik og ensartethed på tværs af de 5 socialtilsyn.	Behandles og afsluttes i dette notat.
5. Resultatet af forhandlingerne om den fremtidige indretning af det specialiserede socialområde.	Behandles og afsluttes i dette notat.

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

III. Social-, Bolig- og Ældreministeriets initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Social-, Bolig- og Ældreministeriets initiativer i forhold til opfølgningspunkterne. Vi bruger titlen *social- og ældreminister*, når vi henviser til de initiativer, der er beskrevet i ministerredegørelsen, som kom i forbindelse med beretningen. Vi bruger *social-, bolig- og ældreministeriet*, når vi taler om aktuelle initiativer.

6. Opfølgningen er baseret på redegørelser fra ministeriet, dokumentgennemgang og Ankestyrelsens statistik.

Styrkelse af retssikkerheden på handicapområdet

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet har iværksat en række initiativer, som skal forenkle reglerne og styrke kommunernes sagsbehandling på handicapområdet, herunder retssikkerheden. Ingen af initiativerne er afsluttet endnu. Der har ikke været den forventede fremdrift i alle dele af arbejdet. Rigsrevisionen vil fortsat følge denne del af sagen.

7. Statsrevisorerne fandt det bekymrende, at Ankestyrelsen havde omgjort kommunernes afgørelser i mere end 1/3 af de sager på handicapområdet, der var påklaget til Ankestyrelsen i perioden 2013-2021, fordi kommunerne ikke havde overholdt gældende regler og love på området. Statsrevisorerne fandt dette særligt bekymrende, da det øger risikoen for, at udsatte borgere med psykiske eller fysiske handicap ikke modtager de ydelser, som de er berettiget til.

8. Social- og ældreministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Social- og Ældreministeriet havde igangsat en række retssikkerhedsinitiativer, herunder en undersøgelse af retssikkerheden, med henblik på at højne kvaliteten i kommuners sagsbehandling, så fejlniveauet blev nedbragt. Ministeren oplyste også, at der pågik et arbejde med at se på mulige forenklinger af merudgiftsbestemmelserne i serviceloven, samt at der netop var igangsat en undersøgelse af dokumentationskravene for bl.a. servicelovens bestemmelse om dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

9. Vores opfølgning viser, at Social- Bolig- og Ældreministeriet har:

- Arbejdet med et initiativ, der skal styrke retssikkerheden i kommunernes sagsbehandling på handicapområdet. Initiativet skal bl.a. bidrage med viden om udfordringer i kommunernes sagsbehandling samt afdække behovet for regelforenklinger. Initiativet løber i perioden 2022-2025. Initiativet indeholder en række konkrete tiltag, jf. boks 1.
- Taget initiativ til en undersøgelse af retssikkerheden, der var planlagt offentliggjort i 1. kvartal 2024. Undersøgelsen er endnu ikke offentliggjort.
- Taget initiativ til en undersøgelse af dokumentationskravene i sager om tabt arbejdsfortjeneste. Undersøgelsen er dog sat i stå, og det er uvist, hvornår den vil blive genoptaget.
- Arbejdet på at fastlægge en model for nytænkning af reglerne om merudgifter i serviceloven. Ministeriet forventer at fremsætte lovforslag i forbindelse med folketingssamlingen 2024-2025.
- Udarbejdet et koncept for ledelsestilsyn på handicapområdet, der skal bidrage til at styrke kvaliteten i den kommunale sagsbehandling. Konceptet forventes offentliggjort i august 2024.

Boks 1**Social-, Bolig- og Ældreministeriet arbejder bl.a. med følgende tiltag for at styrke kommunernes sagsbehandling i perioden 2022-2025**

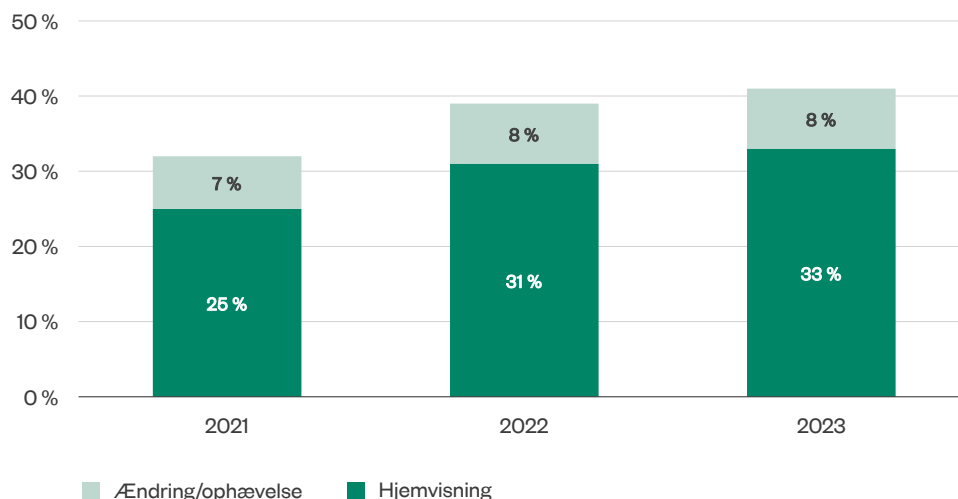
Årlige undersøgelser af kommunale sager. Undersøgelserne skal ifølge ministeriet give aktuelle, generaliserbare billeder af kommunernes juridiske sagsbehandlingskvalitet på tværs af alle landets kommuner inden for udvalgte bestemmelser på handicapområdet.

Et juridisk serviceeftersyn. Serviceeftersynet indeholder gennemgang af et mindre antal sager fra 5-6 kommuner på henholdsvis børne- og voksenhandicapområdet for at vurdere, om sagerne er i overensstemmelse med reglerne.

Taskforce – Handicap. En taskforce med Ankestyrelsen og Socialstyrelsen, der skal foretage analyser af en kommunes sagsbehandling. Herefter giver taskeforcen anbefalinger til, hvordan kvaliteten i sagsbehandlingen kan styrkes. Social-, Bolig- og Ældreministeriet har udvidet indsatsen i perioden 2023-2025.

10. Vi har i forlængelse heraf undersøgt, om der er sket en positiv udvikling i andelen af klagesager, der er blevet omgjort siden Rigsrevisionens undersøgelse i 2022. Figur 1 viser udviklingen i Ankestyrelsens omgørelsesprocent på handicapområdet i perioden 2021-2023.

Figur 1
Ankestyrelsens omgørelsesprocent på handicapområdet i perioden 2021-2023



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Ankestyrelsens statistik.

Omgørelsesprocent

Ankestyrelsen kan enten stadfæste eller omgøre kommunernes afgørelser i behandlingen af klagesager. Når Ankestyrelsen omgør en klagesag, er det, fordi sagen hjemvises til ny behandling i kommunen, eller fordi Ankestyrelsen har ændret/ophævet kommunens afgørelse. Omgørelsesprocenten er antallet af hjemviste og ændrede sager set i forhold til alle realitetsbehandlede sager.

Danmarkskortet

Omgørelsesprocenterne for de enkelte kommuner fremgår også af "danmarkskortet" på Social-, Bolig- og Ældreministeriets hjemmeside. Landets kommunalbestyrelser skal hvert år behandle "danmarkskortet" på et møde, hvor der bl.a. skal tages stilling til, om der på baggrund af omgørelsesprocenterne skal udarbejdes en handlingsplan. Det fremgår af retssikkerhedslovens § 79 b, stk. 1 og 2. Ankestyrelsen kan, jf. retssikkerhedslovens § 79 b, stk. 2 og 3, pålægge kommunerne at udarbejde handlingsplaner.

Det fremgår af figur 1, at omgørelsesprocenten på handicapområdet er steget i perioden 2021-2023, og at størstedelen af de omgjorte sager er blevet hjemvist til ny behandling i kommunen.

Ankestyrelsen har mulighed for at pålægge kommunalbestyrelserne at udarbejde handlingsplaner. Pålæg gives i de tilfælde, hvor kommunernes omgørelsesprocenter på socialområdet og Ankestyrelsens øvrige kendskab til sagsbehandlingen i kommunerne tilsiger det. Ankestyrelsen har pålagt 2 ud af 98 kommuner at udarbejde handlingsplaner i forbindelse med omgørelsesprocenterne for 2021. Ankestyrelsen har endnu ikke gennemgået kommunernes behandling af omgørelsesprocenterne for 2022 og 2023. Arbejdet vedrørende kommunernes omgørelsesprocenter for 2022 forventes ifølge ministeriet afsluttet inden den 1. juli 2024.

Social-, Bolig- og Ældreministeriets datagrundlag

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet har arbejdet med at få flere og bedre data om kommunernes sagsbehandling på handicapområdet. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at alle kommuner nu indgår i de nationale data om indsatser på handicapområdet, og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Der udestår fortsat at etablere et nationalt datagrundlag om ansøgninger og afgørelser efter serviceloven. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge denne del af sagen.

11. Statsrevisorerne beklagede, at Social- og Ældreministeriet i adskillige år ikke havde fulgt op på sin viden om problemer og uheldsmæssigheder i kommunernes forvaltning af handicapområdet, og at overvågningen af kommunernes forvaltning af området var sket på baggrund af et ufuldstændigt og mangelfuldt datagrundlag.

12. Social- og ældreministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeren ønskede at kunne give et mere nuanceret billede af kvaliteten af kommunernes sagsbehandling gennem henholdsvis nationale data om, hvilke indsatser borgerne får på socialområdet, og data om, hvilke ansøgninger og afgørelser kommunerne træffer efter serviceloven.

13. Vores opfølgning viser, at alle kommuner nu indgår i de nationale data om indsatser på børne- og voksenhandicapområdet. Disse data giver indsigt i antal modtagere af handicapkompenserende indsatser fordelt på bl.a. alder, køn og type af indsats.

Vores opfølgning viser også, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet har gennemført en række analyser af mulighederne for at tilvejebringe et bedre datagrundlag om kommunernes sagsbehandling, herunder data om ansøgninger og afgørelser efter serviceloven. Datagrundlaget er ikke etableret.

Social-, Bolig- og Ældreministeriets tilsyn med kommunernes forvaltning af handicapområdet

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet har arbejdet på et nyt tilsynskoncept. Arbejdet er forsinket, men konceptet forventes ifølge ministeriet at være færdigt inden sommeren 2024. Herefter skal konceptet implementeres. Rigsrevisionen vil fortsat følge denne del af sagen.

14. Statsrevisorerne fandt, at Social- og Ældreministeriet har ført et utilfredsstillende tilsyn med kommunernes forvaltning af servicelovens bestemmelser på handicapområdet.

15. Social- og ældreministeren var enig i vigtigheden i, at ministeriet har en tilfredsstillende overvågning af og opfølgning på kommunernes forvaltning af handicapområdet. Ministeriet igangsatte derfor et internt arbejde med henblik på at styrke og strukturere det ulovbestemte tilsyn. Det interne arbejde skulle munde ud i et forslag til et tilsynskoncept, som omfatter lovgivningen på hele ministerområdet og ikke kun på handicapområdet.

16. Vores opfølgning viser, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet har igangsat arbejdet med et nyt tilsynskoncept for ministeriets ulovbestemte tilsyn. Tilsynskonceptet var planlagt udarbejdet i 2023, men konceptet forventes nu færdiggjort i løbet af sommeren 2024, hvorefter det skal implementeres i ministeriet.

Social- og Boligstyrelsens overvågning af socialtilsynene

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Social- og Boligstyrelsen har indført en samarbejdsmodel mellem styrelsens auditfunktion og socialtilsynene for at understøtte en ensartet tilsynspraksis. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

17. Statsrevisorerne hæftede sig særligt ved, at Socialstyrelsens auditfunktions initiativer ikke har været tilstrækkelige til at rette op på, at der i en længere årrække har været en uensartet praksis, fejl og uhensigtsmæssigheder i de 5 socialtilsyn, som skal føre tilsyn med de sociale tilbud. Beretningen viste, at det tidligere har været en udfordring at få alle socialtilsyn til at deltage i tværgående fora og arbejdsgrupper oprettet med henblik på at understøtte en ensartet tilsynspraksis.

18. Social- og ældreministeren oplyste, at Folketinget i december 2021 vedtog en ændring til lov om socialtilsyn, der giver auditfunktionen flere bemyndigelser over for socialtilsynene. Social- og Boligstyrelsens auditfunktion har i forlængelse heraf etableret en ny samarbejdsmodel mellem socialtilsynene og auditfunktionen.

19. Vores opfølgning viser, at modellen trådte i kraft pr. 1. april 2022. Formålet med samarbejdsmodellen er at understøtte en fælles systematik og ensartethed på tværs af de 5 socialtilsyn.

Forhandlingerne om indretningen af det specialiserede socialområde
Rigsrevisionens opfølgning viser, at forhandlingerne om indretningen af handicapområdet er afsluttet i maj 2024. Forhandlingerne har resulteret i en politisk aftale benævnt ”rammeaftale om en langsigtet og bæredygtig udvikling af handicapområdet”. Aftalen indebærer bl.a., at der skal udvikles en model for, hvordan handicapområdet skal inddeles i specialer, og at takstmodellen for botilbud mv. standardiseres. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

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

21. Social-og ældreministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at regeringen som opfølgning på evalueringen af det specialiserede socialområde ønskede at indføre en national specialeplanlægning, som gradvist skulle udrulles til at omfatte alle målgrupper på det specialiserede socialområde frem mod 2030. Dette skulle styrke kvaliteten af indsatserne på det specialiserede socialområde, sikre et bedre match mellem borgerens behov og indsatsen samt sikre, at højt specialiseret viden ikke forsvandt eller blev udvandet. Ministeren oplyste desuden, at regeringen i maj 2022 havde fremlagt sin afrapportering på evalueringen af det specialiserede socialområde og et udspil til opfølgning på evalueringen. Folketingets partier var inviteret til de indledende forhandlinger om den fremtidige indretning af det specialiserede socialområde med afsæt i regeringens udspil.

22. Vores opfølgning viser, at regeringen, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre i maj 2024 indgik en politisk aftale benævnt ”rammeaftale om en langsigtet og bæredygtig udvikling af handicapområdet”. Det fremgår bl.a. af aftalen, at der skal udvikles en model for, hvordan den højt specialiserede del af handicapområdet skal inddeles i specialer. Ministeriet skal samtidig afdække muligheden for en ny og mere standardiseret takstmodel for botilbud og botilbudslignende tilbud. Inddelingen i specialer og takstmodellen skal ifølge aftalen bidrage til øget kvalitet og gennemsigtighed i tilbuddenes økonomi.

23. Hele sagen kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

24. Bilag 1 viser Folketingets behandling af beretningen.

Birgitte Hansen

Bilag 1. Folketingets behandling af beretningen

Beretning (nr.), dato for Statsrevisorernes mødebehandling og ministerredegørelse(r)	Behandlet i udvalg	Teknisk gennemgang ved Statsrevisorerne og Rigsrevisionen	Udvalgs-spørgsmål (nr.)	Indkaldt til samråd	Statsrevisorerne har holdt møde med ministeren	§ 20-spørgsmål
Forvaltningen af handicapområdet (nr. 13/2021) 21-03-2022 Ministerredegørelse: Social- og ældreministeren: 23-05-2022	Social- og Ældreudvalget: 31-03-2022 Finansudvalget: 31-03-2022		Social- og ældreministeren: 25-04-2022 (379) 05-05-2022 (401) 06-05-2022 (407) 06-05-2022 (408) 11-05-2022 (418) 11-05-2022 (420) 08-09-2022 (62)	Social- og Ældreudvalget: 05-05-2022		Anmeldt: 08-04-2022 Besvaret mundtligt: 20-04-2022