



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Juni 2021

Rigsrevisionens notat om

**tilrettelæggelsen af en
større undersøgelse af
forvaltningen af
handicapområdet**

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af forvaltningen af handicapområdet

1. juni 2021

RN 308/21

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 16. april 2021 om en undersøgelse af forvaltningen af handicapområdet, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en eventuel større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i foråret 2022.

II. Baggrund

2. Det fremgår af Statsrevisorernes anmodning, at det sociale område, herunder handicapområdet, med kommunalreformen den 1. januar 2007 blev udlagt fra de daværende 14 amter til Danmarks 98 kommuner. Et borgerforslag om at flytte handicapområdet væk fra kommunerne har opnået det antal støttetilkendegivelser fra borgere, som kræves for at få forslaget fremsat og behandlet som beslutningsforslag i Folketinget. Forslag til folketingsbeslutning (B 139) om at flytte handicapområdet væk fra kommunerne er planlagt 1. behandlet af Folketinget den 4. maj 2021. Baggrunden for forslaget er bl.a. kritik af uensartethed og fejl i kommunernes afgørelser om hjælp og støtte til mennesker med handicap og psykisk sårbarhed og et ønske om at flytte området til regionerne eller staten.

3. Statsrevisorerne stiller følgende spørgsmål:

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

Handicapkonventionens definition af handicap

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

Serviceoven

Serviceoven har bl.a. til formål at tilgodese behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

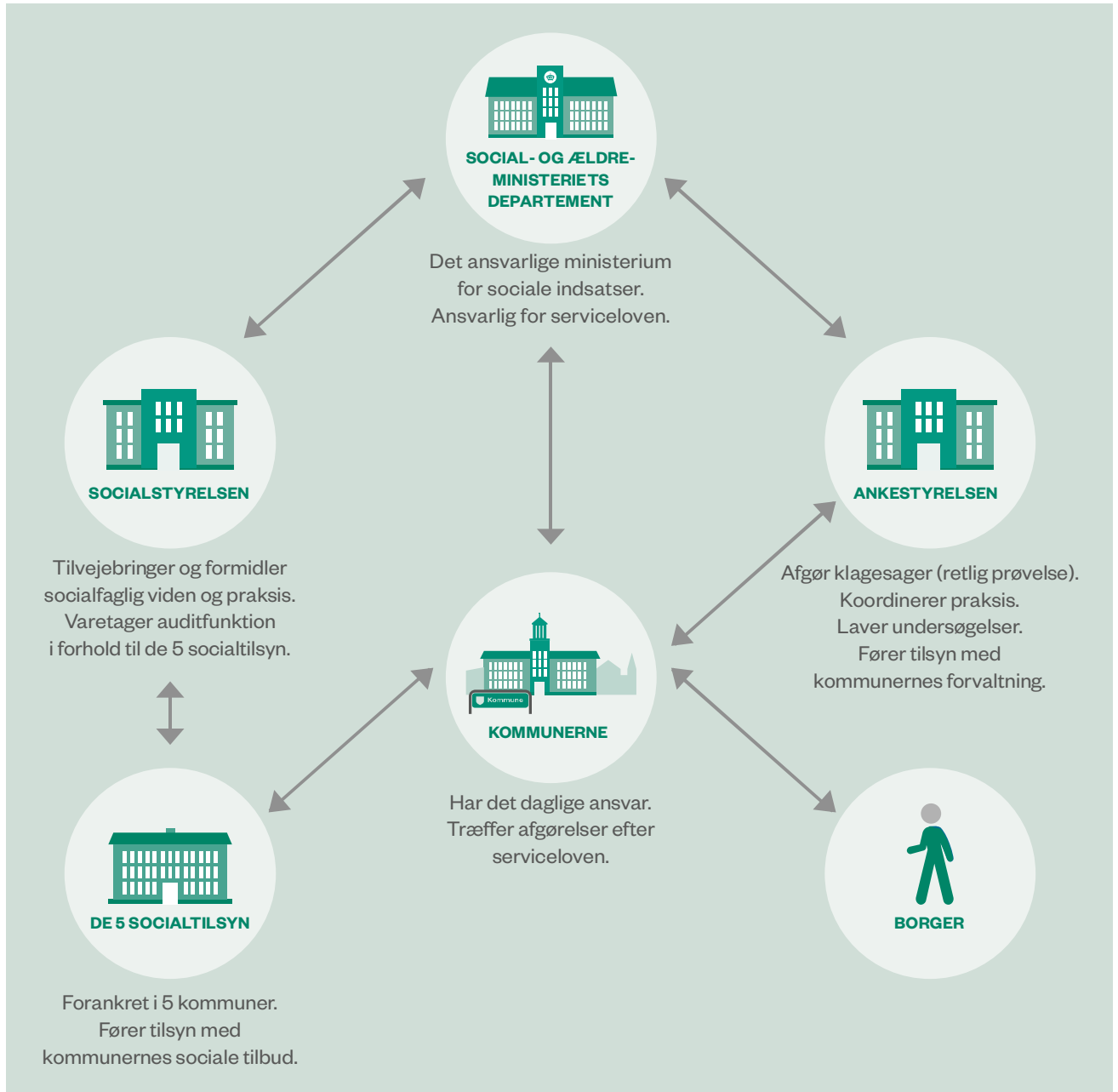
4. Det fremgår af anmodningen, at Statsrevisorerne er opmærksomme på, at Rigsrevisionens begrænsede adgang til de kommunale regnskaber, jf. rigsrevisorlovens § 5, kan nødvendiggøre afgrænsning af undersøgelsens omfang. Rigsrevisorloven giver alene Rigsrevisionen adgang til efter anmodning at gennemgå den del af de kommunale regnskaber, som vedrører virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten. Finansieringen af handicapområdet er sammensat, så noget finansieres via øremærkede midler afsat på finansloven, mens andet finansieres af kommunernes bloktilskud mv.

5. Børn og voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne skal efter serviceloven have mulighed for at få støtte gennem sociale indsatser og tilbud. Disse indsatser skal bl.a. tilgodese de behov, der følger af en nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, og indsatserne gives også for at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion og udviklingsmuligheder. Serviceloven indeholder bestemmelser om personlig hjælp, omsorg og pleje, genoptræning, beskyttet beskæftigelse, samværs- og aktivitetstilbud, botilbud mv. I denne undersøgelse vil vi fokusere på forvaltning af handicap inden for serviceloven, da dette lovområde udgør en central del af handicapforvaltningen, og da Social- og Ældreministeriet er ressortansvarlig for dette område.

6. Figur 1 viser organiseringen af forvaltningen af handicapområdet.

Figur 1

Organiseringen af forvaltningen af handicapområdet inden for serviceloven



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 1, hvilke myndigheder der er involveret i forvaltningen af handicapområdet inden for serviceloven. I det følgende gennemgår vi de enkelte myndigheders ansvar.

Sektoransvarsprincippet

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

7. Kommunerne har ansvaret for at tilbyde hjælp og støtte til den enkelte borger, og kommunerne træffer afgørelse i sociale sager, herunder på handicapområdet. Det er kommunerne, der vurderer, hvilket tilbud den enkelte skal modtage.

8. Social- og Ældreministeriet har det overordnede ressortansvar for socialområdet, herunder handicapområdet, ligesom ministeriet er ansvarligt for serviceloven. Det følger af sektoransvarsprincippet, at andre ministerområder også har opgaver og ansvar i forhold til indsatsen over for mennesker med handicap.

9. Socialstyrelsen under Social- og Ældreministeriet varetager opgaver vedrørende udvikling, rådgivning og implementering for hele det sociale serviceområde, og styrelsen har et særligt ansvar for at bidrage til løsning af opgaver inden for bl.a. handicapområdet. Med lov om socialtilsyn blev der i 2014 etableret 5 kommunale socialtilsyn, der har til opgave at godkende og føre et løbende driftsorienteret tilsyn med plejefamilier og tilbud på det sociale område i Danmark. Ansvar for de kommunale socialtilsyn ligger i 5 udpegede kommunalbestyrelser i Hjørring, Silkeborg, Faaborg-Midtfyn, Holbæk og Frederiksberg kommuner. Socialstyrelsen varetager en auditfunktion i forhold til de kommunale socialtilsyn. Socialstyrelsen skal understøtte, at de 5 socialtilsyn løser deres opgaver i overensstemmelse med lovens formål og intention. Socialstyrelsen følger, jf. lov om socialtilsyn, løbende praksis i de 5 kommunale socialtilsyn og gennemfører faglige undersøgelser og understøtter udførelsen af godkendelses- og tilsynsopgaven. Socialstyrelsen foretager bl.a. stikprøver af socialtilsynenes arbejde og sikrer, at ny viden anvendes i socialtilsynenes arbejde. Det fremgår dog af bemærkningerne til lov om socialtilsyn, at Socialstyrelsen ikke skal føre tilsyn med lovligheden af socialtilsynets opgavevaretagelse. Hvis Socialstyrelsen bliver opmærksom på uhensigtsmæssigheder i socialtilsynenes udførelse af godkendelses- og tilsynsopgaven, kan styrelsen enten rette henvendelse til det pågældende socialtilsyn eller til Social- og Ældreministeriet, der har det overordnede ressortansvar for området, eller underrette det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen, der har kompetence til at føre tilsyn med socialtilsynenes overholdelse af de regler, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

10. Ankestyrelsen er klageinstans for administrative afgørelser på socialområdet. Der er tale om en retlig prøvelse af de kommunale afgørelser på handicapområdet. Ankestyrelsen kan afvise, stadfæste, hjemvise, ophæve eller ændre en afgørelse, der er klaget over, herunder også afgørelser, der er truffet af socialtilsynet. Ankestyrelsen følger løbende praksis i kommunerne og vejleder om praksis. Hertil kommer at, Social- og Ældreministeriet kan anmode Ankestyrelsen om at gennemgå kommunalbestyrelsernes afgørelser. De kommuner, der deltager i en praksisundersøgelse, er forpligtede til at forholde sig til, hvordan de kan forbedre deres praksis.

11. Social- og Ældreministeriet har siden 2017 offentliggjort udvalgte tal for resultaterne af Ankestyrelsens behandling af klagesager på socialområdet. Tabel 1 viser Ankestyrelsens omgørelsesprocenter på udvalgte paragraffer på voksen- og børnehandicapområdet. En omgørelse betyder, at Ankestyrelsen har hjemvist, ophævet eller ændret den afgørelse, der er klaget over.

Tabel 1**Ankestyrelsens omgørelsesprocenter for udvalgte områder inden for servicelovens handicapbestemmelser (procent af behandlede klagesager)**

	2016	2017	2018	2019
Voksenhandicapområdet	-	21 %	32 %	46 %
Børnehandicapområdet	46 %	52 %	47 %	51 %

Note: Social- og Ældreministeriet har ikke offentliggjort Danmarkskort for voksenhandicapområdet i 2016.

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

Det fremgår af tabel 1, at Ankestyrelsen i 2019 omgjorde 46 % af alle klagesager på de udvalgte bestemmelser på voksenhandicapområdet og 51 % af klagesager på børnehandicapområdet. Tabellen viser også, at andelen af omgjorte afgørelser på voksenhandicapområdet er steget fra 21 % til 46 % siden 2017. På børnehandicapområdet har omgørelsesprocenten ligget mellem 46 % og 52 % i alle 4 år.

Omgørelsesprocenten er udtryk for, hvor mange klagesager Ankestyrelsen omgør. Omgørelsesprocenten viser omgørelserne som andel af antallet af sager, der klages over, og ikke som andel af antallet af kommunale afgørelser. Omgørelsesprocenten er derfor ikke nødvendigvis et direkte udtryk for kvaliteten af den kommunale sagsbehandling som helhed.

12. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt dele af forvaltningen af handicapområdet (beretning nr. 20/2011 om statens overførsler til kommuner og regioner i 2011 – merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste på det sociale område fra november 2012). Beretningen handlede om revisionen af statens overførsler til kommuner og regioner med særligt fokus på Social- og Ældreministeriets administration og kommunernes hjemtagelse af refusion for merudgifter og tabt arbejdsfortjeneste til forældre med handicappede børn efter servicelovens § 41 og §42.

I august 2020 har Rigsrevisionen fulgt op på sagen i et notat til Statsrevisorerne. Statsrevisorerne fandt på baggrund af opfølgningen, at Social- og Indenrigsministeriets opfølgning på beretningen har trukket i unødigt langdrag. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Social- og Indenrigsministeriet har været for passive i forhold til at opnå et lavere fejlniveau i den kommunale sagsbehandling af merudgifter og tabt arbejdsfortjeneste for forældre med handicappede børn. Særligt i lyset af, at ministeriet har kendt til problemerne med kommunernes sagsbehandling på området i mere end 10 år. Opfølgningen viste også, at Ankestyrelsen har igangsat flere initiativer for at understøtte den kommunale sagsbehandling, men at det endnu er for tidligt at vurdere, om de har en effekt. Det fremgår af notatet, at Rigsrevisionen fortsat vil følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om udviklingen i fejlniveauet i kommunernes administration af sager om merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste. Rigsrevisionen vil behandle de åbentstående forhold fra beretningen i forbindelse med behandling af denne statsrevisoranmodning.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

13. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Social- og Ældreministeriet har understøttet, at kommunerne foretager en tilfredsstillende forvaltning af handicapområdet. Vi forventer at opdele undersøgelsen i 2 dele:

- Opfylder den kommunale forvaltning servicelovens bestemmelser på handicapområdet?
- Er Social- og Ældreministeriet tilsyn med og opfølgning på kommunernes forvaltning af handicapområdet tilfredsstillende?

I undersøgelsens første del behandler vi 1. og 4. punkt i Statsrevisorernes anmodning, og i anden del anmodningens punkt 2 og 3.

14. I undersøgelsens *første del* undersøger vi kommunernes opfyldelse af de fastsatte love og regler for social støtte på handicapområdet. Vi vil se på, om borgere med handicap modtager de ydelser efter serviceloven, som de er berettigede til. Den kommunale indsats på socialområdet, som tilbydes til borgere med handicap, er primært reguleret i lov om social service (serviceloven). Undersøgelsen tager udgangspunkt i kommunernes ansvar for levering af sociale serviceydelser til de enkelte borgere.

15. Det er som udgangspunkt opholdskommunen, der afholder den fulde udgift til tilbuddene, men for bestemte typer af enkeltsager er der dog en vis statsrefusion. For disse ordninger har Rigsrevisionen fuld revisionsadgang, jf. rigsrevisorlovens § 5, herunder adgang til sager behandlet i kommunerne. I denne del af undersøgelsen vil vi undersøge 3 væsentlige ordninger, hvor der sker afregning over for staten:

- hjælp efter § 41 til dækning af nødvendige merudgifter ved forsørgelse i hjemmet af barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne mv. (186,2 mio. kr. i 2020)
- hjælp efter § 42 til dækning af tabt arbejdsfortjeneste til personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne mv. (735,7 mio. kr. i 2020)
- hjælp efter § 100 til dækning af nødvendige merudgifter til den daglige livsførelse til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (70,6 mio. kr. i 2020).

Vi forventer at kunne vurdere, i hvilket omfang kommunerne har forvaltet ordningerne i overensstemmelse med de gældende regler, herunder udpege særlige problemområder og karakteren af de konstaterede regelbrud – bl.a. på baggrund af gennemgang af sager med statsrefusion fra udvalgte kommuner.

16. Rigsrevisionen har ikke direkte adgang til de øvrige områder inden for den kommunale handicapforvaltning. Vi forventer dog, at undersøgelsen via bl.a. data og analyser fra Ankestyrelsen, Socialstyrelsen og kommunerne kan belyse kvaliteten af den kommunale forvaltning af de øvrige sociale indsats på handicapområdet, herunder omfanget og karakteren af fejl og mangler i kommunernes afgørelser. Social- og Ældreministeriet har oplyst, at Ankestyrelsen ikke har data, som kan belyse, hvor mange afgørelser kommunerne træffer, og dermed heller ikke, hvor stor en andel af kommunernes afgørelser der bliver påklaget til Ankestyrelsen.

Rigsrevisorlovens § 5

Rigsrevisor skal efter anmodning have adgang til at gennemgå den del af de kommunale regnskaber, som vedrører virksomhed, for hvilken der skal ske afregning over for staten.

17. I undersøgelsens *anden del* undersøger vi Social- og Ældreministeriets tilsyn og opfølgning med kommunernes forvaltning af reglerne om social støtte på handicapområdet.

For at vurdere, om Social- og Ældreministeriets tilsyn og opfølgning med kommunernes forvaltning af handicapområdet er tilfredsstillende, vil vi undersøge, om ministeriet har undersøgt virkningen af de ændringer, der blev foretaget i forvaltningen af handicapområdet i forbindelse med kommunalreformen i 2007, og om ministeriet har fulgt op på resultatet af disse undersøgelser.

I denne del af undersøgelsen vil vi vurdere Social- og Ældreministeriets regeludstedelse og vejledning af kommunerne. Vi vil vurdere Socialstyrelsens auditfunktions opgavevaretagelse med at følge praksis og understøtte de kommunale socialtilsyn. Vi vil endvidere undersøge, hvorledes ministeriet reagerer og følger op på konkrete informationer fra Ankestyrelsen om regelbrud og mangler i den kommunale forvaltning af reglerne om social støtte på handicapområdet.

18. Fælles for både undersøgelsens *første* og *anden del* gælder, at vi vil dække perioden fra 2007 til 2021, hvor det er relevant. Vi skal dog samtidig gøre opmærksom på, at det for en række områder ikke vil være muligt at finde valide og sammenhængende data for hele perioden. På grund af sektoransvarsprincippet har en række ministerier inden for deres respektive ressortområder ansvar og opgaver i relation til handicapområdet. I denne undersøgelse vil vi behandle Social- og Ældreministeriet og kommunernes forvaltning af serviceloven. Kommunerne har således også ansvar for indsatsen over for borgere med handicap på andre ressortområder, fx i forhold til beskæftigelse, uddannelse og sundhed, som vi ikke behandler i denne undersøgelse.

Social- og Ældreministeriet har oplyst, at Danmark ratificerede handicapkonventionen i juli 2009. Forud for ratifikationen blev det vurderet, at ratifikationen af handicapkonventionen ikke krævede en ændring af dansk lovgivning. Der blev således konstateret *normharmon*i mellem handicapkonventionens krav til staten og dansk lovgivning. Vi forventer derfor ikke særskilt at vurdere, om forvaltningen lever op til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, da et brud på handicapkonventionen også vil være et brud på de danske regler på området.

19. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm