

Arbejdsgruppen for analyse af ankesystemet på det specialiserede socialområde

Sammenfatning

Analyse af ankesystemet på det specialiserede socialområde

Maj 2019

Sammenfatning: Analyse af ankesystemet på det specialiserede socialområde	1
1. Indledning.....	3
1.1 Baggrund	3
1.2 Formål og indhold.....	4
1.3 Metode til sagsgennemgangen (delanalyse 2).....	5
1.4 Metode til kvalitative interviews (delanalyse 3).....	6
2. anbefalinger	6
Tiltag rettet mod de lovgivningsmæssige rammer	7
Styrkelse af Ankestyrelsens praksiskoordinerende virksomhed mv.....	7
Tiltag til styrkelse af den kommunale sags- og klagesagsbehandling ...	7
3. Hovedkonklusioner	8
3.1 Delanalyse 1 – beskrivelse af Ankestyrelsen.....	8
3.2. Delanalyse 2 og 3 – samlet besvarelse af analysens hypoteser.....	9
3.2.1 Samlet besvarelse.....	9
3.2.2. Hovedhypotese A: Omfanget af dokumentation	11
3.2.3 Hovedhypotese B: Karakteren af dokumentation.....	15
3.2.4 Hovedhypotese C: Kommunernes mulighed for at arbejde rehabiliterende.....	17

1. Indledning

1.1 Baggrund

Kommunernes opgavevaretagelse på det specialiserede socialområde er reguleret af blandt andet serviceloven. Servicelovens bestemmelser giver rum for lokale prioriteringer i forhold til, hvilken konkret indsats der kan gives til borgeren og omfanget heraf. I sidste ende er det dog gennem Ankestyrelsens retlige prøvelse af kommunale afgørelser såvel som domstolene, retspraksis og Ombudsmandens praksis, at loven præciseres, og grænserne for det kommunalpolitiske handlerum fastlægges.

Ankesystemet har gennem de seneste år været genstand for flere analyser, ligesom Ankestyrelsen har været genstand for ændringer af styrelsens organisering og opgaver. Som opfølgning på aftalen om kommunernes økonomi for 2011 blev der, som led i en kortlægning af den statslige regulering af det specialiserede socialområde, bl.a. gennemført en analyse af ankesystemet i 2011. I arbejdet pegede kommunerne på, at de oplevede udfordringer ved at styre og prioritere i samspillet mellem lovgivning og ankesystemet. Det bundede ifølge kommunerne bl.a. i lovgivningsmæssige rammer, herunder fx vage målgruppeafgrænsninger, men kunne også henføres mere direkte til selve ankesystemets virke, herunder fx omfanget af den retlige prøvelse og udfordringer ved formidling og vejledning.

Som opfølgning på analysen blev der gennemført flere initiativer mhp. at understøtte kommunernes styring, herunder præcisering af det juridiske grundlag for at fastsætte lokale serviceniveauer. Hertil blev klagestrukturen på det sociale- og beskæftigelsesmæssige område i 2013 ændret markant via en nedlæggelse af de sociale nævn og beskæftigelsesnævnene og en samling af klagesagsbehandlingen i Ankestyrelsen.

På trods af disse tiltag peger kommunale erfaringer dog på, at der fortsat er udfordringer på området og mulighed for forbedringer af samspillet mellem lovgivning, den kommunale sagsbehandling og Ankestyrelsens praksis på det specialiserede socialområde.

Udfordringerne er blandt andet relateret til kommunernes sagsbehandling og afgørelser på det specialiserede socialområde, hvor flere kommuner oplever, at lovgivningen har en høj grad af kompleksitet. Der er samtidig inden for de senere år gennemført analyser af sagsbehandling og afgørelser på både børne- og voksenområdet¹ som bl.a. viser, at der på administrative afgørelser på børnehandicapområdet er en relativt høj andel af kommunernes afgørelser, der omgøres. Ifølge Ankestyrelsen skyldes dette, at en del afgørelser på både børne- og voksenområdet ikke er oplyst tilstrækkeligt til, at styrelsen kan vurdere, om kommunernes sagsbehandling og afgørelser er korrekte.

¹ Fx "Anbringelser af børn og unge" (2009), "Samarbejdet mellem plejefamilier og kommuner" (2014), "Merudgifter til voksne" (2014), "Evalueret af Overgrebspakken" (2015), "Kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne over for borgere med demens" (2015), "Tabt arbejdsfortjeneste efter SEL § 42" (2016).

Kommunerne giver imidlertid udtryk for, at den stigende andel omgørelser skyldes udfordringer relateret til Ankestyrelsens praksis. En række kommuner oplever bl.a., at Ankestyrelsen stiller flere og flere krav til oplysning og dokumentation af sager, og at det i praksis kan være svært at honorere disse krav. Som følge heraf hjemvises et højt antal sager, ligesom kommunerne oplever, at der mangler konsistens i begrundelserne for hjemviste og ændrede sager. Ligeledes oplever mange kommuner et stigende krav om inddragelse af ekspertvurderinger (fx læger og psykologer) og vurderinger fra andre fagprofessionelle i kommunen (fx botilbudsledere eller skoleledere) og som følge heraf mindre rum for og anerkendelse af myndighedsfunktionens socialfaglige vurderinger og skøn. Hertil kommer, at flere kommuner særligt på voksenområdet oplever, at ankesystemet begrænser deres muligheder for at arbejde rehabiliterende og sikre progression for borgeren.

Med afsæt i disse problemstillinger har regeringen og KL med *Aftale om kommunernes økonomi for 2018* aftalt at afdække Ankestyrelsens praksis, herunder dennes betydning for kommunernes muligheder for at arbejde rehabiliterende. Nærværende analyse udgør denne afdækning.

1.2 Formål og indhold

Formålet med analysen er at opnå dybdegående viden om udviklingen i Ankestyrelsens praksis og afgørelser samt afdække, hvordan lovgivning, ankepraksis og kommunal sagsbehandling i dag påvirker kommunernes handlerum og understøtter en helhedsorienteret og sammenhængende indsats for borgerne.

Analysen er gennemført i perioden fra februar til juni måned 2018 og består af følgende tre delanalyser:

1. **Delanalyse 1:** En overordnet kvalitativ beskrivelse af ankesystemet og kvantitativ karakteristik af Ankestyrelsens afgørelser på det specialiserede socialområde.
2. **Delanalyse 2:** En sagsgennemgang af 192 hjemviste og/eller ændrede sager i perioden 2015-2017 på det specialiserede børne- og voksenområde. Analysen er gennemført med bistand fra Implement Consulting Group.
3. **Delanalyse 3:** Kvalitative interviews med repræsentanter fra kommuner og Ankestyrelsen.

Delanalyserne er gennemført som problemorienterede analyser, hvor formålet har været at opnå dybdegående viden om de udfordringer, som kommunerne oplever med ankesystemet og -praksis på det specialiserede socialområde. Konkret betyder det, at delanalyserne er udført med afsæt i en række hypoteser, som er udformet på baggrund af to workshops med kommunale repræsentanter på voksen- og børneområdet. Hypoteserne fremgår af *boks 1*.

Boks 1. Analysens hypoteser

A. Omfanget af dokumentation:

- Ankestyrelsen stiller høje og stigende krav til oplysning og dokumentation af sager. Som følge heraf hjemvises et unødigt højt antal sager.
- Der mangler konsistens i begrundelserne for hjemviste og ændrede sager.

B. Karakteren af dokumentation:

- Ankestyrelsen stiller stigende krav til inddragelse af ekspertvurderinger og vurderinger fra øvrige fagprofessionelle i kommunerne og som følge heraf en mindre anerkendelse af kommunernes socialfaglige vurderinger og skøn.

C. Kommunernes mulighed for at arbejde rehabiliterende:

- Ankestyrelsen begrænser kommunernes muligheder for at arbejde rehabiliterende og sikre progression for borgeren.

1.3 Metode til sagsgennemgangen (delanalyse 2)

For så vidt angår delanalyse 2 er de identificerede hypoteser afdækket gennem en gennemgang af 192 hjemviste og ændrede sager tilhørende følgende paragraffer i serviceloven, jf. også boks 2:

- § 41 Merudgifter til børn og unge
- § 58 Anbringelser uden for hjemmet uden samtykke
- § 85 Socialpædagogisk støtte
- § 96 Borgerstyret personlig assistance
- § 107 Midlertidige botilbud

Boks 2

Uddybende beskrivelse af udvalgte bestemmelser i Serviceloven

SEL § 41 Merudgifter til børn og unge: Kommunalbestyrelsen skal yde dækning af nødvendige merudgifter ved forsørgelse i hjemmet af et barn under 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Det er en betingelse, at merudgifterne er en konsekvens af den nedsatte funktionsevne og ikke kan dækkes efter andre bestemmelser i serviceloven eller anden lovgivning. Udmålingen af ydelsen sker på grundlag af de sandsynliggjorte merudgifter for det enkelte barn, f.eks. merudgifter til individuel befordring og fritidsaktiviteter.

SEL § 58 Anbringelse uden for hjemmet uden samtykke: Er der en åbenbar risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af 1) utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet eller den unge, 2) overgreb, som barnet eller den unge har været udsat for, 3) misbrugsproblemer, kriminel adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet eller den unge eller 4) andre adfærd eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge, kan børn og unge-udvalget uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og den unge, der er fyldt 15 år, træffe afgørelse om, at barnet eller den unge anbringes uden for hjemmet. Der kan kun træffes en afgørelse herom, når der er begrundet formodning om, at problemerne ikke kan løses under barnets eller den unges fortsatte ophold i hjemmet.

SEL § 85 Socialpædagogisk støtte: Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

SEL § 96 Borgerstyret personlig assistance: Kommunalbestyrelsen skal tilbyde borgerstyret personlig assistance. Borgerstyret personlig assistance ydes som tilskud til dækning af udgifter ved ansættelse af hjælpere til pleje, overvågning og ledsagelse til borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har et behov, som gør det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte.

SEL § 107 Midlertidige botilbud: Kommunalbestyrelsen kan tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold 1) til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller for pleje, eller som i en periode har behov for særlig behandlingsmæssig støtte, og 2) til personer med nedsat psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, der har behov for pleje eller behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte.

Kilde: Serviceloven

Paragrafområderne er udvalgt på baggrund af workshops med kommunale repræsentanter, og er udtryk for områder, hvor kommunerne finder samspillet mellem lovgivning, kommunal sagsbehandling og Ankestyrelsens praksis særligt vanskelig.

De 192 sager repræsenterer omkring 3 pct. af Ankestyrelsens realitetsbehandlede sager inden for de fem paragrafområder i perioden fra 2015 til 2017. Antallet af sager har muliggjort en mere dybdegående analyse af indholdet i de konkrete sager, som kan kvalificere eksisterende viden om Ankestyrelsens praksis og samspillet med det kommunale handlerum. Antallet af sager pr. paragrafområde samt pr. år er dog for spinkelt til at lave generelle konklusioner om Ankestyrelsens praksis samt udviklingen over tid.

1.4 Metode til kvalitative interviews (delanalyse 3)

For så vidt angår delanalyse 3 er de identificerede hypoteser afdækket via kvalitative interviews med repræsentanter fra otte kommuner, hvor kommunernes oplevelser af Ankestyrelsens praksis samt betydning for det kommunale handlerum er afdækket. Hertil er gennemført to interviews med medarbejdere i Ankestyrelsen, hvor styrelsens oplevelse af samspillet mellem kommunal praksis og Ankestyrelsens praksis er afdækket. For både kommuner og Ankestyrelse er der gennemført interviews vedrørende henholdsvis voksen- og børneområdet.

For nærmere metodisk gennemgang henvises til de særskilte delrapporter for delanalyse 2 og 3.

2. Anbefalinger

På baggrund af analysen har regeringen og KL som led i aftalen om kommunernes økonomi for 2019 aftalt en række tiltag, som kan styrke ankepraksissen på det specialiserede socialområde, *jf. boks 3*.

Boks 3

Tiltag på det specialiserede socialområde som følge af analysen af ankesystemet

Tiltag rettet mod de lovgivningsmæssige rammer

- Snitflader mellem centrale bestemmelser i serviceloven vedrørende kommunernes rehabiliterende arbejde og botilbudsområdet (§§ 85 og 107): Afdækning af veje (styrket vejledning og/eller præciseringer af reglerne) til at skabe klarere målgruppeafgrænsninger for herved at sikre bedre muligheder for, at kommunerne kan arbejde rehabiliterende og med udgangspunkt i, at borgeren skal modtage den mindst indgribende indsats.

Tiltag til styrkelse af Ankestyrelsens praksiskoordinerende virksomhed mv.

- Data om årsager til omgørelse: Ny registrering i Ankestyrelsen af årsager til hjemvisning, ophævelse eller ændringen af en sag med henblik på at styrke viden om årsag til omgørelsen til gavn for den lokale udvikling af praksis og arbejdet med de faglige områder. Dette skal ligeledes danne afsæt for et styrket grundlag for en nuanceret kommunikation om kvaliteten af den kommunale sagsbehandling.
- Styrket intern vejledning: Ankestyrelsen vil internt sætte fokus på at tydeliggøre, hvilken dokumentation der efterspørges fra kommunerne, når en sag hjemvises, samt præcisere årsagerne til hjemvisninger og ændringer, herunder tage initiativ til dialog med kommunerne, når det skønnes relevant så flere sager kan repareres frem for hjemvises.
- Styrket vejledning til og dialog med kommunerne: Ankestyrelsen vil i samarbejde med kommunerne styrke sin vejledningsindsats og dialog med kommunerne gennem fx udvikling af digitale løsninger, tilbud om kvalitetsmålingsværktøjer, kurser, længerevarende forløb og læringsteams mv.

Samtidig vil KL og Ankestyrelsen i samarbejde etablere en ny dialogstruktur for, hvordan fremtidige udfordringer kan håndteres i dialog og samarbejde mellem Ankestyrelsen og kommunerne. Dette kan fx være i form af etablering af et dialogforum mellem KL, Ankestyrelsen og relevante ministerier.

Tiltag til styrkelse af den kommunale sags- og klagesagsbehandling

Styrket kommunal sagsbehandling: Tiltag på lokalt niveau, herunder øget fokus på at styrke begrundelserne i kommunale afgørelser og øget systematik og tjeklister for genvurdering og indsendelse af klager. KL vil bistå med formidling og implementering af de konkrete løsningsforslag til kommunerne.

Tiltag rettet mod de lovgivningsmæssige rammer

Børne- og Socialministeriet vil i samarbejde med Ankestyrelsen og med inddragelse af KL foretage en afdækning af, hvordan der gennem præcisering af regler eller vejledninger kan skabes mere klarhed over målgruppeafgrænsningen for særligt bestemmelserne om socialpædagogisk støtte (§ 85) og midlertidige botilbud (§ 107). Afsættet for afdækningen er at styrke kommunernes mulighed for at arbejde med udgangspunkt i, at borgeren skal modtage det mindst omfattende tilbud, der dækker borgerens behov og skal understøtte kommunernes mulighed for at arbejde rehabiliterende. Afdækningen afsluttes i foråret 2019 med henblik på eventuelle efterfølgende justeringer af vejledninger og/eller regler.

Styrkelse af Ankestyrelsens praksiskoordinerende virksomhed mv.

Det er aftalt, at Ankestyrelsen igangsætter en række tiltag, som kan styrke både kommunernes og Ankestyrelsens klagesagsbehandling, jf. boks 3. Disse tiltag implementeres løbende fra 2018. Regeringen og KL vil i samarbejde med Ankestyrelsen løbende følge op på arbejdet. Samtidig vil KL og Ankestyrelsen fra 2018 etablere en ny dialogstruktur for, hvordan fremtidige udfordringer kan håndteres i dialog og samarbejde mellem Ankestyrelsen og kommunerne.

Tiltag til styrkelse af den kommunale sags- og klagesagsbehandling

Det er aftalt, at KL bistår kommunerne i at formidle og implementere konkrete løsningsforslag, som kan styrke kommunernes begrundelser i afgørelse og kommunernes klagesagsbehandling generelt. Konkret har KL sammen med COK taget initiativ til at afholde to temadage om kvalitet i sagsbehandlingen ift. børn med

handicap. KL vil desuden drøfte øvrige mulige tiltag med Ankestyrelsen, og i forlængelse heraf tage stilling til, hvordan KL kan formidle disse til kommunerne.

3. Hovedkonklusioner

I det følgende præsenteres de primære resultater af delanalyserne. For nærmere uddybning af resultaterne henvises til de særskilte rapporter for hhv. delanalyse 2 og 3.

3.1 Delanalyse 1 – beskrivelse af Ankestyrelsen

Ankestyrelsen udgør – som administrativ myndighed – den øverste klageinstans i konkrete klagesager og praksiskoordinerende myndighed på hele velfærdsområdet. Ankestyrelsen varetager således opgaver på tværs af lovgivningen under en række ministerområder, fortrinsvis Børne- og Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet, men også Økonomi- og Indenrigsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Undervisningsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Som led i Ankestyrelsens praksiskoordinerende arbejde gennemfører Ankestyrelsen praksisundersøgelser på primært social- og beskæftigelsesområdet. Derudover forestår Ankestyrelsen lærings- og task force-forløb i kommunerne om god sagsbehandling, udarbejder principafgørelser samt forestår undervisning inden for styrelsens lovområder.

Ankestyrelsen traf i 2017 afgørelser i ca. 10.200 sager på det specialiserede socialområde. For så vidt angår de paragrafområder, som er genstandsfelt for nærværende analyse, traf Ankestyrelsen i 2017 afgørelse i 2.277 sager, *jf. tabel 1*. Omkring halvdelen af disse sager (1.165 sager) omhandler SEL § 41 Merudgifter på børneområdet.

Omgørelsesprocenten for sager på de udvalgte paragrafområder var i 2017 på mellem 39 pct. og 71 pct. på tværs af paragrafområder. I gennemsnit blev således omkring halvdelen af sagerne hjemvist eller ændret. I de øvrige sager har kommunerne fået medhold af Ankestyrelsen. For en række paragraffer, herunder flere af de undersøgte, ses en stigning i omgørelsesprocenten i perioden 2015-2017, *jf. tabel 1*.

Tabel 1. Antal afgørelser og omgørelsesprocenter i perioden 2015 til 2017 for paragraffer på det specialiserede socialområde omfattet af gennemgangen

ServiceLOVEN	2015		2016		2017	
	Antal	Omgørelse	Antal	Omgørelse	Antal	Omgørelse
Børn - Merudgiftsydelse § 41 + tilbagebetaling	1.377	38%	672	42%	1165	48%
Børn - Foranstaltninger - §§ 52(*)	350	43%	339	43%	287	54%
Voksne - Socialpædagogisk bistand - § 85	188	63%	298	55%	347	67%
Voksne - borgerstyret personlig assistance - § 96	96	46%	147	44%	172	39%
Voksne - botilbud - §§ 107-110	148	56%	323	67%	306	71%
I alt	2.159		1.719		2.277	

Anm.: *stk. 3 nr. 1-9, 55, 69 stk.1. Det bemærkes, at sagsgennemgangen i delanalyse 2 alene omfatter afgørelser truffet efter § 58 og dermed ikke frivillige anbringelser, jf. § 52.

Kilde: Ankestyrelsen

3.2. Delanalyse 2 og 3 – samlet besvarelse af analysens hypoteser

3.2.1 Samlet besvarelse

De 192 gennemgåede sager dækker over hhv. 128 hjemviste sager, 38 ændrede sager og 26 tvangssager på børneområdet.

Tvangssagerne på børneområdet kan ikke hjemvises. Gennemgangen af hjemviste sager og de konklusioner, der drages på baggrund heraf, omfatter således ikke disse sager.

Hjemvisninger

Sagsgennemgangen viser, at for alle de 128 *hjemviste* sager er den primære årsag til hjemvisning, at Ankestyrelsen vurderer, at der er væsentlige mangler i oplysningen af sagen eller en mangelfuld begrundelse. Således når Ankestyrelsen i disse sager ikke til en efterprøvelse af selve sagen, herunder rammerne for skønnet, idet styrelsen vurderer, at der er væsentlige mangler i oplysningsgrundlaget, som i sig selv fører til en hjemvisning.

For mange af de *ændrede* sager vurderer Ankestyrelsen ligeledes, at der er mangler i oplysningsgrundlaget eller en mangelfuld begrundelse, men sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at Ankestyrelsen kan efterprøve selve sagens genstand, herunder rammerne for kommunens skøn, samt den konkrete anvendelse af retsreglen, og på den baggrund foretage en ændring af kommunens afgørelse.

Betydeligt niveau af dokumentation

Sagsgennemgangen viser endvidere, at der er et betydeligt omfang af dokumentation i kommunernes sager, og at denne dokumentation kommer fra mange forskellige kilder, herunder fra fagfolk med kendskab til borgeren, ekspertvurderinger og erklæringer, vurderinger fra myndigheden selv samt fra borgere og pårørende

Ifølge reglerne i retssikkerhedsloven skal sagerne oplyses tilstrækkeligt til, at der kan træffes afgørelse. I praksis oplever kommunerne imidlertid, at behovene for sagsoplysning og dokumentation grundlæggende er de samme i sager med begrænset henholdsvis omfattende støttebehov – og dermed også uden sammenhæng med sagernes udgiftsniveau eller tyngde. Det betyder, at omfanget af dokumentation ved sager om mindre ansøgninger om fx merudgiftsydelse eller socialpædagogisk støtte kan opleves at være betydeligt set i forhold til sagens genstand.

Ankestyrelsen efterspørger mere målrettet dokumentation

Til trods for det betydelige dokumentationsomfang i kommunernes afgørelser vurderer Ankestyrelsen i størstedelen af sagerne, at der er mangler i oplysningsgrundlaget, hvilket i de 128 sager fører til en hjemvisning med krav om yderligere dokumentation og/eller mere målrettet anvendelse af den dokumentation, der allerede er indhentet.

I de 40 pct. af de hjemviste sager, som vedrører Ankestyrelsen krav om yderligere dokumentation, skal kommunerne indhente mere målrettet dokumentation, og denne dokumentation skal hentes fra fagfolk, som har kendskab til borgeren (dvs. kommunalt fagligt personale, eksempelvis bostøttemedarbejdere, hjemmehjælpere, kontaktpersoner, fysioterapeuter, ledsagere m.fl.). Ofte har kommunen allerede inddraget dokumentation fra disse kilder i sagen, men Ankestyrelsen efterlyser, at disse kilder anvendes mere aktivt og målrettet i forbindelse med, at der træffes afgørelse.

Den mere målrettede indhentning af dokumentation og anvendelse heraf skal bidrage til at underbygge kommunens afgørelse, således at afgørelsen i højere grad baseres på mere konkret og ”objektiv” information. Ankestyrelsen uddyber i de afholdte interviews, at kravet er et udtryk for, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad formår at underbygge deres afgørelser og socialfaglige vurderinger med konkret dokumentation fra fx læger, speciallæger og fagprofessionelle. Myndighedsfunktionens socialfaglige vurderinger kan ifølge styrelsen ikke stå alene, men skal underbygges af mere konkret dokumentation og/eller en mere aktiv og målrettet anvendelse af eksisterende dokumentation i sagen.

Ankestyrelsen har i seneste år haft stor fokus på at tydeliggøre over for kommunerne, at der er forskel på socialfaglige vurdering og sagens faktuelle oplysninger, og at socialfaglige vurderinger i sagen skal være baseret på fakta i sagen, og derfor således ikke i sig selv kan betegnes som ”fakta”. Fakta kan ifølge Ankestyrelsen fx være udtalelser/vurderinger fra fagprofessionelle i form af støttepersoner, udtalelser fra botilbud, sociallæger, psykiatrien, observationer i hjemmet fra visitator mv.

Den socialfaglige vurdering er ifølge Ankestyrelsen det skøn, som kommunen selv skal foretage inden for de lovgivningsmæssige rammer - baseret på fakta i sagen fra blandt andet ovennævnte fagprofessionelle og borgeren/pårørende selv. Interviews med kommunerne viser, at Ankestyrelsens efterspørgsel efter mere målrettet, konkret dokumentation om ”sagens faktuelle oplysninger” fra andre

fagpersoner generelt opleves at være vanskelig at imødekomme i praksis. Således udtrykker kommunerne, at det kan fx være vanskeligt at få fagfolk til at foretage meget konkrete vurderinger af borgernes støttebehov. Kommunerne udtrykker frustration over, at vurderinger af støttebehov mv. på denne måde flyttes fra socialforvaltningen til andre fagfolk. Dette betragtes af nogle kommuner som en udhuling af deres socialfaglige metode og vurdering. De henviser herudover til, at de øvrige kilder, som Ankestyrelsen efterspørger oplysninger fra – fx de udførende led på et botilbud – ikke nødvendigvis af kommunerne opleves som objektive, men opleves at kunne have egne interesser i sagen.

Problematikken ift. mere målrettet dokumentation gør sig gældende i spørgsmålet om kommunernes mulighed for at arbejde rehabiliterende særligt på voksenområdet. Kommunernes mulighed for at arbejde rehabiliterende med borgerne er belyst via gennemgangen af sagerne vedr. SEL §§ 85 og 107, herunder med fokus på, om Ankestyrelsen tilsidesætter kommunernes vurdering af, at borgeren skal have en rehabiliterende indsats i hjemmet (via § 85) frem for et midlertidigt botilbud (§ 107).

Sagsgennemgangen viser, at Ankestyrelsen i begrænset omfang hjemviser sager på disse paragrafområder pga. uenighed om den socialfaglige vurdering, men i højere grad fordi styrelsen vurderer, at kommunernes afgørelse ikke i tilstrækkelig grad er koblet til oplysningerne i sagen. Hjemvisningerne er således i de gennemgåede sager et udtryk for, at Ankestyrelsen stiller krav om tydeligere dokumentation for afgørelsen om den rehabiliterende indsats.

Lovgivning svær at omsætte til konkrete afgørelser

Sagsgennemgangen og interviews med kommunerne og Ankestyrelsen viser, at servicelovens formuleringer, herunder flere af de udvalgte paragraffer, ofte kan være svære for kommunerne at oversætte til konkrete og individuelt begrundede afgørelser i praksis. Det gælder bl.a. målgrupperne og snitfladerne mellem § 83 praktisk hjælp i hjemmet, § 85 Socialpædagogisk støtte, § 107 Midlertidige tilbud, samt kravene til dokumentation afgørelser om § 41 Merudgifter og § 96 Borgersytret Personlig Assistance.

3.2.2. Hovedhypotese A: Omfanget af dokumentation

Hypotese: *Ankestyrelsen stiller høje og stigende krav til oplysning og dokumentation af sager. Som følge heraf hjemvises et unødigt højt antal sager. Der mangler konsistens i begrundelserne for hjemviste og ændrede sager.*

Baggrund: Flere kommuner oplever en udvikling på tværs af det specialiserede socialområde i retning af stigende dokumentationskrav fra Ankestyrelsens side i forbindelse med påklagede sager. De oplevede krav til dokumentation handler særligt om stigende krav om yderligere dokumentation til afdækning af funktionsniveau og støttebehov herunder ved inddragelse af ekspertvurderinger mv., jf. også hypotese B..

Resultater fra sagsgennemgangen (delanalyse 2)

- Analysen viser et højt og et marginalt stigende niveau for krav til dokumentation i sagerne vedrørende §§ 41, 85, 96 og 107. Dette ses ikke at gøre sig gældende for sager vedrørende § 58.

Analysen viser, at kommunerne generelt har et stort omfang af dokumentation i sagerne. Kommunerne indhenter generelt meget dokumentation i forbindelse med sagsbehandlingen og har øget omfanget af dokumentation i perioden fra 2015 til 2017. Ankestyrelsen har i samme periode marginalt øget deres krav til dokumentation i sagerne.

Sagsgennemgangen viser, at omfanget af dokumentation er omfattende, men kommunerne indsamler ofte oplysninger, der ikke er tilstrækkeligt præcise om det ansøgte eller ikke altid nødvendigvis er relevante. Samtidig skyldes det, at der i flere sagstyper er dokumentationskrav eller vurderinger, der af kommunerne opleves som værende vanskelige at håndtere, og/eller hvor kommunerne oplever, at kravene til en fyldestgørende dokumentation er uklare.

For sager inden for §§ 41, 85, 96 og 107 ses der i perioden 2015 til 2017 en marginal stigning i dokumentationsniveauet. I perioden har kommunerne øget omfanget af dokumentationen i sagerne samtidig med, at Ankestyrelsen – omend med udsving – har øget deres krav til dokumentation marginalt. Denne tendens kan ikke ses i sagerne vedrørende § 58.

- Ankestyrelsen efterspørger, at dokumentationen er mere målrettet den konkrete anmodning om hjælp fra borgeren.

I hovedparten af sagerne efterspørger Ankestyrelsen ikke dokumentation fra nye kilder, men i stedet mere konkret dokumentation i forhold til det ansøgte fra de eksisterende kilder i sagen – fx borger eller fagpersoner med kendskab til borgeren. Ankestyrelsen efterlyser således ofte en indhentning af mere målrettet og konkret dokumentation til belysning af borgerens udfordringer, støttebehov og merudgifter – frem for de mere generelt formulerede lægeerklæringer, udtalelser og socialfaglige vurderinger fx om borgerens funktionsevne, som har indgået i den kommunale afgørelse.

Hertil efterlyser Ankestyrelsen i de hjemviste sager, at kommunerne i højere grad anvender de allerede indhentede oplysninger på en struktureret og målrettet måde, således at de kan belyse hvordan borgerens afdækkede behov tilgodeses med den tilbudte kommunale indsats. Oplysningerne indgår således i kommunernes afgørelser, men det er ikke tydeligt, hvordan de enkelte oplysninger er analyseret og koblet som grundlag for den samlede afgørelse.

Problematikken gør sig særligt gældende for SEL §§ 41, 85 og 107.

- I sagerne vedrørende §§ 41, 85 og 107 efterspørges især oplysninger fra fagfolk med kendskab til borgeren.

På tværs af disse sager ses særligt et øget og stigende krav fra Ankestyrelsen om indhentning af oplysninger fra ”fagfolk med kendskab til borgerne” – dvs. kommunalt fagligt personale, eksempelvis bostøttemedarbejdere, hjemmehjælpere, kontaktpersoner, fysioterapeuter, ledsagere m.fl.

Dokumentationen efterspørges primært for at få fagfolk med kendskab til borgeren til at vurdere det konkrete støtteomfang for borgeren. Eksempelvis efterspørges Ankestyrelsen i en sag, at kommunen indhenter vurderinger fra fagfolk af, hvilke konkrete behov der følger af et barns funktionsnedsættelse i skole i forhold til at kunne deltage i aktiviteter og samvær på lige fod med andre børn.

- Kommunerne har udfordringer i forhold til at underbygge afgørelsen om støtte med ”objektive og konkrete oplysninger”(særligt ift. SEL §§ 85 og 96).

I sagerne ses en særlig udfordring for kommunerne i forhold til at indhente og anvende ”objektive” og ”konkrete” oplysninger til brug for udmålingen af støtte.

For § 85 sager er det særligt en udfordring at vurdere, om borgere har en ”betydelig” nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Et eksempel herpå er en kommune som vurderer, at en borgers funktionsnedsættelse *ikke* er betydelig med afsæt i en vurdering af borgers ressourcer. Heroverfor beskriver borger eller pårørende, at borgeren har en betydelig funktionsnedsættelse med henvisning til de overordnede karakteristika og udfordringer relateret til den konkrete diagnose. I disse sager bliver sagerne næsten uden undtagelse hjemvist med krav om indhentning af yderligere oplysninger fra fagfolk med kendskab til borger til brug for en ”konkret” og ”objektiv” vurdering af funktionsnedsættelsens omfang for den specifikke borger. Kommunen oplever, at disse informationer kan være vanskelige for kommunerne at indhente.

I BPA-sagerne (§ 96) ses fra kommunernes side en omfattende grad af dokumentation i sagerne. Det er imidlertid tydeligt, at det er vanskeligt for kommunerne i tilstrækkelig grad at koble informationerne til en konkret begrundet udmåling af timer, hvorfor sagerne hjemvises af Ankestyrelsen.

Resultater fra interviews med kommuner og Ankestyrelsen (delanalyse 3)

- Kommunerne giver udtryk for at Ankestyrelsen stiller høje dokumentationskrav, herunder om konkret og målrettet dokumentation, som kan være svære at honorere i praksis. Samtidig opleves en positiv udvikling i Ankestyrelsens dialog med kommunerne.

Kommunerne udtrykker en oplevelse af, at Ankestyrelsens krav til dokumentation er høje. Enkelte kommuner oplever, at dokumentationskravene på flere sagsområder er blevet skærpet over tid, mens andre ikke oplever en stigning, men blot et generelt højt niveau.

Flere kommuner beskriver ligeledes en tendens til, *jf. ovenstående*, at Ankestyrelsen efterspørger mere målrettet dokumentation. Hertil giver flere kommuner udtryk for, at den efterspurgte yderligere dokumentation fra Ankestyrelsen ikke altid giver merværdi, at Ankestyrelsen beder om informationer, som er svære at honorere i praksis, og at det kan virke unødigt bureaukratisk. Således udtrykker en kommune: *"Ved hjemvisning er det oplevelsen, at der indimellem stilles unødige krav til sagsoplysningen"*, ligesom en anden kommune udtrykker: *"Generelt er oplevelsen, at Ankestyrelsen til tider er urimelig i deres hjemviste sager. Ofte kan det Ankestyrelsen beder om ikke lade sig gøre"*.

Flere kommuner giver udtryk for, at det høje dokumentationskrav har en afsmitende effekt på den generelle sagsbehandling, idet kommunen ofte indhenter flere oplysninger fra sagens begyndelse – end opleves nødvendige – for, at man i tilfælde af en klagesag, har den nødvendige dokumentation på plads.

Samtidig anerkendes Ankestyrelsen i interviewene for en positiv udvikling i kvaliteten af styrelsens afgørelser og dialog med kommunerne, omend enkeltsager stadig fylder meget i kommunernes bevidsthed. Dertil kommer kommunernes generelle oplevelse af Ankestyrelsens rolle og påvirkning af det kommunale handlerum på det specialiserede socialområde.

Ankestyrelsen udtrykker en oplevelse af, at kommunerne har en udfordring med at samle relevante oplysninger til en samlet begrundelse: *"Alt bliver ikke godt viderefornidlet i sagerne til Ankestyrelsen. Det er ildsjæle, der arbejder på området og som er drevet af dialog med borgere i marken. De har en udfordring i at lave de begrundede vurderinger af ikke-tildeling af ydelser"*. Ankestyrelsen kan ikke genkende, at deres krav til dokumentation kan være svære at honorere i praksis.

3.2.3 Hovedhypotese B: Karakteren af dokumentation

Hypotese: Ankestyrelsen stiller stigende krav til inddragelse af ekspertvurderinger og vurderinger fra øvrige fagprofessionelle i kommunerne og som følge heraf en mindre anerkendelse af kommunernes socialfaglige vurderinger og skøn

Baggrund: Flere kommunerne oplever en særlig udfordring i forhold til et højt og stigende krav om at supplere kommunale vurderinger med ekspertvurderinger. Dette opleves både som en underkendelse af vurderinger indhentet fra kommunale fagprofessionelle med et indgående kendskab til borgerne, samt en unødigt omkostning og forsinkelse af sagsbehandlingen for kommunerne i forbindelse med indhentning af de eksterne vurderinger.

'Ekspertvurderinger' defineres som oplysninger fra praktiserende læger, speciallæger, psykologer og andre fagprofessionelle, som oftest ikke er ansat i kommunen mv. 'Fagfolk' defineres som kommunalt fagligt personale, eksempelvis bostøttemedarbejdere, hjemmehjælpere, kontaktpersoner, fysioterapeuter, ledsagere m.fl.

Resultater fra sagsgennemgangen

- Analysen viser et højt niveau af inddragelse af ekspertvurderinger, men ikke et stigende krav fra Ankestyrelsen hertil. Derimod ses et stigende krav til inddragelse af øvrige fagfolk i kommunen.

Oplysninger fra gruppen af eksperter (som består af bl.a. speciallæger og praktiserende læger) udgør på tværs af år og sager den største gruppe af oplysningskilder i de kommunale afgørelser. Samtidig har niveauet for kommunernes inddragelse af eksperter været relativt stabilt i perioden 2015-2017². Hertil efterspørger Ankestyrelsen yderligere ekspertvurderinger i 42 sager ud af 128 gennemgåede hjemviste sager, heraf 6 vedrørende speciallæger og 36 fra praktiserende læger.

Den førstnævnte gruppe er for lille til, at der meningsfuldt kan ses på udviklingen over tid. For de 36 øvrige "praktiserende lægesager" ses en stigning henover årene – fra ni sager i 2015, til 11 sager i 2016 og 16 sager i 2017. Det skal dog bemærkes, at det samlede antal gennemgåede hjemvisningssager i samme periode ligeledes er stigende - fra 35 i 2015 til 42 i 2016 og 50 sager i 2017. Andelen af "lægesager" er dog højere i 2017 end i de to foregående år. Heraf vedrører hovedparten SEL § 41.

Samlet set tyder dette på, at der generelt er et højt niveau for inddragelse af lægelige eksperter, men der ses ikke en entydig stigning over årene.

Omvendt ses, jf. forudgående afsnit om omfanget af dokumentation en stigning i Ankestyrelsens krav til indhentning af oplysninger fra fagfolk med kendskab til barnet/borgeren på tværs af alle de gennemgåede 128 hjemviste sager.

² Dog med undtagelse af § 107, hvor kommunerne har øget andele af sager, hvor der indhentes ekspertvurderinger fra 20 pct. i 2015 til 53 pct. i 2017

Resultater fra interviews med kommuner og Ankestyrelsen

- Alle de adspurgte kommuner oplever udfordringer i forhold til Ankestyrelsens krav om ekspertvurderinger på både børne- og voksenområdet.

Flere kommuner udtrykker, at det virker som, at om Ankestyrelsen altid beder om fagprofessionelles bidrag til en sag, hvorfor nogle kommuner indhenter dette pr. automatik som led i deres sagsbehandling forud for en afgørelse. Kommunerne stiller spørgsmål ved, om det er ressourcemæssigt fornuftigt.

Fx udtrykker en kommune, at der *"Der bruges uforholdsmæssigt meget sagsbehandlingstid på § 41, fordi lovgivningen er så omfattende. Både oplysnings- og dokumentationskravet trækker sagsbehandlingstimer. Der er mange ting, man skal forholde sig til for at lave en lille bevilling i kroner og øre"*.

Samtidig udtrykker flere kommuner, at Ankestyrelsen tilsidesætter den socialfaglige vurdering, fordi de vægter de lægefaglige og øvrige fagprofessionelle vurderinger højere end sagsbehandlerne socialfaglige vurderinger. Således udtrykker en kommune: *"Ankestyrelsen lytter nogle gange mere til UU-vejledere og psykiatrien i stedet for at se på sagsbehandlerne vurderinger. Den faglige vurdering bliver sat fuldstændig til side"*. Det opleves, at Ankestyrelsen vurderer fx lægens vurdering som "objektiv", hvilket den i kommunens optik ikke altid er. Omvendt anses de socialfaglige vurderinger fra myndighedsfunktionen som en subjektiv kilde, som altid skal understøttes af bidrag fra øvrige kilder og udsagn fra fx borgere, pårørende og øvrige fagprofessionelle i kommunen.

- Ankestyrelsen udtrykker en generel opfattelse af, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad underbygger deres socialfaglige vurdering fx ved indhentelse af vurderinger fra eksperter og fagfolk.

Ankestyrelsen udtrykker, at *"det er ikke fordi vi underkender deres socialfaglige vurdering, men den skal bygge på noget. Der mangler fx oplysninger fra skole eller læge. Den socialfaglige vurdering kan ikke stå alene. Skal underbygges af de faktiske oplysninger i sagen – fx fra forældre eller skole (..) kommunen kan også selv lave observationerne – men vi oplever sjældent, at de gør det"*.

Ankestyrelsen uddyber, at der ikke altid er behov for nye oplysninger. Der kan godt være sager, hvor oplysningsgrundlaget er der, men begrundelsen er mangelfuld: *"Det afgørende er sammenhængen mellem de oplysninger der er indhentet, og så den afgørelse der er truffet/udmålingen. Det er mellemregningerne, der er afgørende"*. og *"Kommunerne skal foretage en vurdering inden for den lovgivningsmæssige ramme. Her skal de tage stilling til hvilke faktiske oplysninger de bygger vurderingen på"*.

3.2.4 Hovedhypotese C: Kommunernes mulighed for at arbejde rehabiliterende

Hypotese: Ankestyrelsen begrænser kommunernes muligheder for at arbejde rehabiliterende og sikre progression for borgeren.

Baggrund: Flere kommuner arbejder i stigende grad med en rehabiliterende og ressourceorienteret indsats, herunder hyppigere opfølgninger og revisitation, samt løbende justeringer af service-niveauer. Kommunerne oplever imidlertid, at ankepraksis begrænser kommunernes muligheder for at arbejde med dette fokus ved i klagesager at underkende kommunens socialfaglige vurdering og begrundelse for indsats. Dette er et særligt omdrejningspunkt i snitfladen mellem § 85 og § 107, hvor fokus er på øget mestring frem for institutionalisering

Resultater fra sagsgennemgangen

- Der ses en stigning i sager, hvor kommunen giver § 85 frem for § 107 med begrundelse i et ”ressourceperspektiv”, men som afvises i Ankestyrelsen pga. mangelfuld begrundelse.

Hypotesen er vurderet ud fra en gennemgang af 110 hjemviste og ændrede sager om støtte efter SEL § 85 Socialpædagogisk bistand og SEL § 107 Midlertidigt botilbud. Blandt de gennemgåede sager om §§ 85 og 107 er der et stigende antal sager, hvor kommunerne med udgangspunkt i en rehabiliterende tilgang til borgeren giver afslag på midlertidigt botilbud efter § 107, og tilbyder socialpædagogisk støtte efter § 85 i stedet. Ankestyrelsen ændrer eller hjemviser sagen på grund af en mangelfuld begrundelse (og mangelfuld oplysning ved hjemvisning).

Kommunernes oplevelse af, at der er relativt mange sager, hvor kommunerne iværksætter en rehabiliterende indsats og får sagen hjemvist eller ændret er således reel.

Dog finder Ankestyrelsen i 71 pct. af de samme 110 sager, at begrundelsen for afgørelsen er mangelfuld. Baggrunden for Ankestyrelsens afgørelse er således i langt de fleste sager kommunernes (mangelfulde) begrundelser i afgørelserne og kun i et mindre antal sager er der, en uenighed om det socialfaglige skøn.

Kendetegnende for disse sager er, at kommunerne begrunder deres afgørelse med udgangspunkt i et ”ressourceperspektiv” – herunder særligt muligheden for at opbygge kompetencer hos borgeren ved at tilbyde borgeren støtte i eget hjem frem for et botilbud. Ankestyrelsen vurderer i disse sager, at begrundelsen er mangelfuld, fordi der ikke gøres konkret rede for, hvordan borgerens afdækkede *udfordringer* kan håndteres med den tilbudte indsats, hvor der fokuseres på *ressourcer*. Hertil vurderer Ankestyrelsen i flere af de ændrede sager, at borgeren er i personkredsen for et § 107 tilbud.

Resultater fra interviews med kommuner og Ankestyrelsen

Kommunerne giver udtryk for udfordringer ift. snitflader mellem paragraffer, muligheden for at foretage en helhedsorienteret vurdering samt målgruppeafgrænsninger. Disse udfordringer er knyttet til lovgivningen og ikke til Ankestyrelsens praksis. Flere kommuner oplever en udfordring med lovformuleringerne og snittet mellem særligt SEL §§ 85 Socialpædagogisk støtte og 107 Midlertidige botilbud samt §§ 83 Personlig hjælp, omsorg og pleje samt plejetestamenter og 83a Kortvarige rehabiliteringsforløb, der alle har til formål at kompensere for nedsat funktionsevne samt støtte borgeren i at opretholde/genvinde sit funktionsniveau.

Kommunerne oplever bl.a., at snitfladerne mellem paragrafferne er uklare, samt at kommunernes vurdering af, om borgerens behov kan dækkes gennem mindre omfattende tiltag – fx socialpædagogisk støtte i hjemmet – hjemvises til fornyet vurdering eller ændres med henvisning til, at borgeren ønsker og er i målgruppen for fx et midlertidigt botilbud.

I disse sager oplever kommunerne, at de skal forholde sig til, om borgeren er berettiget til den konkrete indsats/paragraf isoleret set frem for om borgeren samlet set modtager en helhedsorienteret indsats, der understøtter borgerens behov og fremmer borgerens progression. Det er ifølge kommunerne en udfordring i forhold til at arbejde rehabiliterende med borgerne samt at styre de samlede udgifter på området på sigt.

I tillæg her til oplever kommunerne endvidere, at målgrupperne for en række af de ovenstående paragrafområder er vage samt har udviklet sig over tid, hvilket skaber udfordringer i forhold til at styre tildelingen af ydelser og indsatser, afstemme forventninger med borgerne og reducere det samlede dokumentationsbehov.

Oplevelsen af uklare lovbestemmelser bekræftes til dels af Ankestyrelsen, som tilkendegiver at anvendelsen af §§ 85 og 107 kan være meget bred og kræver dybdegående kendskab til bagvedliggende principafgørelser mv.: *"Man kan næsten proppe hvad som helst ind i § 85 – både i lovteksten, men også lovforarbejder. Man kunne med fordel arbejde med en anden systematisk i lovgivningen"*. Ligeledes beskriver Ankestyrelsen §§ 95 og 96 som komplekse bestemmelser, der er svære at arbejde med, og hvor opbygningen af paragrafferne kan være svær at anvende i sagsbehandlingen.

Nogle kommuner oplever endvidere udfordringer på børneområdet ift. at anvende mindre indgribende indsatser tæt på netværket eller lokalt. Dette gælder særligt ift. unge, når kommunen vurderer, at en anbringelse ikke er hensigtsmæssigt i lyset af, at den unge vil kunne modsige sig anbringelsen, når den unge fylder 18 år, og dermed formentlig ikke vil være i anbringelse i tilstrækkelig lang tid til at profitere af tilbuddet. Samtidig oplever kommunerne udfordringer ift. at dokumentere den socialfaglige vurdering i flere af de gennemgåede sagstyper, *jf. afsnit om hypotese A*.