



Socialstyrelsen

Opfølgende undersøgelse af kvaliteten af socialtilsynets afgørelser om sanktioner

Socialstyrelsen

maj 2018

Viden til gavn

Publikationen er udgivet af
Socialstyrelsen
Edisonsvej 1
5000 Odense C
Tlf: 72 42 37 00
E-mail: info@socialstyrelsen.dk
www.socialstyrelsen.dk

Udgivet maj 2018

Download eller se rapporten på
www.socialstyrelsen.dk.

Der kan frit citeres fra rapporten med angivelse
af kilde.

ISBN: 978-87-93676-11-4

Indhold

1.	Indledning	4
1.1	Socialtilsynets opbygning	4
1.2	Socialstyrelsens rolle	4
1.3	Formålet med undersøgelsen	4
2.	Hovedkonklusioner	6
3.	Undersøgelhedsdesign	8
3.1	Fremgangsmåde og datagrundlag	8
3.2	Anvendte kvalitetskriterier	9
4.	Analyse	10
4.1	Begrundelse for påbud	10
4.2	Hjemmelshenvisning	12
4.3	Klart formulerede påbud	13
4.4	Klagevejledning	18
4.5	Systematik og ensartethed i afgørelsesskrivelser	19

1. Indledning

1.1 Socialtilsynets opbygning

Socialtilsynet i Danmark reguleres af lov om socialtilsyn og varetages af fem kommuner, der har hver sin region som dækningsområde:

- Socialtilsyn Hovedstaden i Frederiksberg Kommune (varetager tilsynsopgaven i Holbæk Kommune)
- Socialtilsyn Øst i Holbæk Kommune (varetager tilsynsopgaven i Hjørring Kommune)
- Socialtilsyn Syd i Faaborg-Midtfyn Kommune (varetager tilsynsopgaven i Frederiksberg Kommune)
- Socialtilsyn Midt i Silkeborg Kommune (varetager tilsynsopgaven i Faaborg-Midtfyn Kommune)
- Socialtilsyn Nord i Hjørring Kommune (varetager tilsynsopgaven i Silkeborg Kommune).

Socialtilsynene har ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med generelt godkendte plejefamilier, ambulante stofmisbrugsbehandlingstilbud og sociale tilbud, jf. § 4 i lov om socialtilsyn.

Formålet med lov om socialtilsyn er overordnet at bidrage til at sikre, at borgerne modtager en indsats, der er i overensstemmelse med formålet med offentlige og private tilbud efter lov om social service. Formålet skal opnås gennem en systematisk, ensartet, uvildig og fagligt kompetent varetagelse af opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbuddene.

1.2 Socialstyrelsens rolle

Socialstyrelsen varetager, jf. § 24 i lov om socialtilsyn en auditfunktion, der løbende skal følge udførelsen af socialtilsynet i kommunerne og understøtte socialtilsynene med vejledning, redskaber og materialer af relevans for varetagelsen af godkendelses- og tilsynsopgaven.

Socialstyrelsen følger og monitorer løbende socialtilsynenes praksis. Det kan være gennem indhentning af kvantitative data, auditeringer, deltagelse i tilsynsbesøg, dialogmøder samt udtagelse af stikprøver. Udtagelsen af stikprøver har til formål at give Socialstyrelsen et konkret indblik i socialtilsynenes tilsynsfaglige kompetencer og udfordringer med henblik på at kunne målrette Socialstyrelsens vejledning, undervisning og udvikling af tilsynsredskaber.

Socialstyrelsen skal ikke som led i stikprøvekontrollen føre tilsyn med lovligheden af socialtilsynenes opgavevaretagelse.

Stikprøven, der ligger til grund for undersøgelsen og resultaterne i dette notat, er således udtaget med Socialstyrelsens hjemmel i § 24 i lov om socialtilsyn.

1.3 Formålet med undersøgelsen

Formålet med nærværende undersøgelse er at følge op på en undersøgelse, Socialstyrelsen gennemførte i 2016 med fokus på kvaliteten af afgørelsesskrivelser i socialtilsynet. På baggrund af undersøgelsens resultater iværksatte den daværende socialminister en række initiativer,

herunder en mindre opfølgende undersøgelse i 2017 for at afdække, om kvaliteten af afgørelsesskrivelserne har udviklet sig. Foruden den opfølgende undersøgelse er der i regi af Socialstyrelsen gennemført følgende initiativer:

- **Kursus i afgørelsesskrivelser.** Ankestyrelsen har afholdt en række kurser om ”den gode afgørelse” for socialtilsynenes jurister og tilsynsførende.
- **Drøftelser med socialtilsynene.** Socialstyrelsen gennemførte i oktober 2017 drøftelser med de fem socialtilsyn, der tog afsæt i de afgørelsesskrivelser som er genstand for denne opfølgende stikprøve. I den forbindelse blev formkrav til og indhold af afgørelsesskrivelser drøftet.
- **Vejledende fælles systematik.** Socialstyrelsen har udarbejdet en vejledende fælles systematik for afgørelsesskrivelser, der indeholder et forslag til, hvilke elementer en afgørelsesskrivelse bør indeholde og hvilken rækkefølge, der kan være hensigtsmæssig. Den fælles systematik er endvidere blevet behandlet med jurister og mellemledere fra de fem socialtilsyn som led i drøftelserne om afgørelsesskrivelserne.
- **Dialog med Ankestyrelsen.** Socialstyrelsen har indledt en dialog med Ankestyrelsen omkring det fremadrettede behov for vejledning af socialtilsynene i forhold til udstedelse af sanktioner.

Kurserne i afgørelsesskrivelser fandt sted fra ultimo 2016 til primo 2017, mens de øvrige aktiviteter blev gennemført parallelt med den opfølgende stikprøve i efteråret 2017.

Formålet med stikprøven er ligesom i den første stikprøve at vurdere den faglige kvalitet af tilsynets afgørelsesskrivelser – herunder særligt at afdække begrundelser og tilsynsmæssige overvejelser bag iværksættelsen af påbud. Fokus er således på at vurdere, om afgørelserne er tilstrækkeligt underbyggede og klare, så det er tydeligt for et tilbud, hvad det skal gøre for fortsat at være godkendt.

Socialstyrelsen skal ikke føre tilsyn med, om socialtilsynenes praksis er lovmedholdelig. Det ligger derfor ikke inden for Socialstyrelsens hjemmel at vurdere, om socialtilsynets afgørelser er materielt korrekte og opfylder proportionalitetsprincippet, eller om afgørelserne er juridisk korrekte, hvorfor dette ikke er formålet med stikprøven.

Hvis et tilbud er uenig i socialtilsynets vurderinger, kan afgørelsen påklages til Ankestyrelsen. Klagen skal sendes til socialtilsynet, som herefter vil genvurdere sagen. Hvis socialtilsynet fastholder afgørelsen, sender socialtilsynet klagen videre til Ankestyrelsen, som behandler klagen.

2. Hovedkonklusioner

Samlet set er der sket en forbedring i kvaliteten af socialtilsynenes afgørelser om sanktioner siden stikprøven i 2016. Det ses i forhold til begrundelserne af påbuddene og de tilsynsmæssige overvejelser samt hjemmelshenvisning.

Der ses en mindre nedgang i forhold til, om påbuddene er klart formulerede, og om det som følge heraf er tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre. Nedgangen afspejler, at en række påbud i den opfølgende stikprøve påbyder tilbuddet, at udarbejde handleplaner eller redegørelser, og at det i en del af disse påbud ikke er tydeligt, om tilbuddet har levet op til påbuddet, når handleplanen er udarbejdet, eller om påbuddet først kan betragtes som opfyldt, når indholdet i handleplanen er implementeret i tilbuddet.

Det skal understreges, at ændringen i kvaliteten i forhold til 2016 således ikke dækker over, at de udfordringer, der blev påpeget i 2016 optræder i videre omfang i den opfølgende stikprøve. Der er derimod tale om en ny type problemstilling, der er opstået som følge af en praksisændring i de fem socialtilsyn foranlediget af en række konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen.

Med afsæt heri er der som led i opfølgningen på nærværende stikprøve aftalt en dialog mellem socialtilsynene, Ankestyrelsen og Socialstyrelsen omkring udviklingen af praksis for udstedelsen af påbud.

Afgørelsesskrivelsernes faglige kvalitet:

lft. begrundelse af påbud:

- I 76 pct. af afgørelsesskrivelserne er afgørelsen i høj grad fyldestgørende begrundet, mens 20 pct. i nogen grad er fyldestgørende begrundet. Det er en forbedring i forhold til stikprøven i 2016, hvor andelen af afgørelserne der i høj eller nogen grad var fyldestgørende begrundede samlet udgjorde 86 pct.
- I 72 pct. af afgørelsesskrivelserne er der i høj grad redgjort for de tilsynsmæssige overvejelser, mens der i 20 pct. af afgørelsesskrivelserne i nogen grad er redgjort for de tilsynsmæssige overvejelser. Her er der også tale om en forbedring i forhold til 2016, hvor 83 pct. af afgørelserne i høj eller nogen grad redgjorde for de tilsynsmæssige overvejelser.

lft. hjemmelshenvisning:

- Alle afgørelsesskrivelserne indeholder en hjemmelshenvisning, hvoraf kun en enkelt vurderes at være mangelfuld. Der er tale om en forbedring i forhold til 2016, hvor der var en utilstrækkelig hjemmelshenvisning i 21 pct. af afgørelserne.

lft. klarhed af formulerede påbud:

- I 40 pct. af afgørelsesskrivelserne er det i høj grad tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre, mens det i 32 pct. af skrivelserne i nogen grad er tydeligt. Andelen af afgørelserne hvor det i høj eller nogen grad er tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre udgjorde i 2016 83 pct., hvormed andelen er lavere i den opfølgende stikprøve.

- I 44 pct. afgørelsesskrivelserne er det i høj grad tydeligt, hvornår de iværksatte påbud er opfyldt. Samlet set udgør andelen af afgørelsesskrivelser, hvor det i høj eller nogen grad er tydeligt, hvornår påbuddet er opfyldt 92 pct. Det er højere end i 2016, hvor andelen udgjorde 82 pct. af afgørelsesskrivelserne.
- I 92 pct. af afgørelsesskrivelserne vurderes det, at påbuddene i høj grad kan efterkommes, hvilket er en fremgang siden stikprøven i 2016. I fire pct. af afgørelserne (svarende til én afgørelsesskrivelse) kan påbuddene i mindre grad efterkommes, mens påbuddene i fire pct. af tilfældene (svarende til én enkelt afgørelsesskrivelse) vurderes slet ikke at kunne efterkommes.
- I 92 pct. af afgørelsesskrivelser er sprogbrugen i høj grad objektiv, hvilket svarer til andelen ved stikprøven i 2016. I fire pct. af afgørelsesskrivelserne (svarende til én afgørelsesskrivelse) er sprogbrugen i mindre grad objektiv, mens sprogbrugen i fire pct. (ligeledes svarende til én afgørelsesskrivelse) ikke vurderes at være objektiv.

Ift. klagevejledning:

- Alle afgørelsesskrivelserne indeholder en klagevejledning, hvilket er flere end i 2016, hvor 84 pct. af afgørelserne indeholdt en fyldestgørende klagevejledning.

Systematik og ensartethed på tværs af socialtilsynene:

- Der er mellem de fem socialtilsyn fortsat variation i udformning og opbygning af afgørelserne, ligesom der ses variation i den anvendte terminologi. Det er Socialstyrelsens vurdering, at der fortsat ikke er en fælles systematik for udformningen af afgørelser på tværs af de fem socialtilsyn. Implementeringen af en fælles vejledende systematik, som er blevet udarbejdet i forbindelse med den opfølgende stikprøve, har til formål at understøtte arbejdet med at sikre en større ensartethed og systematik på tværs af de fem socialtilsyn.

3. Undersøgelsesdesign

Dette kapitel beskriver det undersøgelsesdesign, der er anvendt i forbindelse med den opfølgende stikprøve vedrørende sanktioner.

3.1 Fremgangsmåde og datagrundlag

Undersøgelsen er baseret på en stikprøve bestående af i alt 25 afgørelsesskrivelser fra de fem socialtilsyn – fem afgørelser fra hvert socialtilsyn. Afgørelsesskrivelserne er udvalgt på baggrund af følgende kriterier:

- De fem seneste afgørelser, som hvert socialtilsyn har truffet frem til den 15. august 2017
- Afgørelserne er afgørelser om påbud på tilbudsområdet (gælder også påbud iværksat i forbindelse med skærpet tilsyn).

Afgørelsesskrivelsen er det dokument, hvor socialtilsynet efter en godkendelsesproces eller et driftsorienteret tilsyn og efter udarbejdelse af en kvalitetsvurdering, orienterer tilbuddet om dets afgørelse.

Afgørelserne i denne stikprøve er afgørelser, hvor der er truffet afgørelse om udstedelse af påbud. Denne afgrænsning skyldes stikprøvens fokus på udstedelse af sanktioner. Datagrundlaget indeholder alene afgørelser om udstedelse af påbud inden for tilbudsområdet.

Kvaliteten af afgørelserne er vurderet på baggrund af de kvalitetskriterier, der er beskrevet i afsnit 3.2.

Det skal understreges, at antallet af udtagne afgørelser er væsentligt lavere i den opfølgende stikprøve, idet der i stikprøven i 2016 blev udtaget 159 afgørelser mod 25 afgørelser i den opfølgende stikprøve i 2017. Det indebærer, at der i den opfølgende stikprøve ikke er foretaget opgørelser i forhold til det enkelte socialtilsyn, da den mindre stikprøve ikke giver et validt datagrundlag for dette. Det lavere antal afgørelser bevirker endvidere, at den opfølgende stikprøve alene bidrager med et øjebliksbillede af socialtilsynenes praksis for udarbejdelse af afgørelsesskrivelser, idet afgørelsesskrivelserne er udtaget inden for en bestemt tidsramme (de fem seneste afgørelser frem til den 15. august 2017).

Det skal derudover fremhæves, at der parallelt med auditfunktionens vurdering af de udtagne afgørelsesskrivelser har været afviklet et lærende auditforløb med deltagelse af jurister og medlemledere fra de fem socialtilsyn. Auditforløbet indebar faglige drøftelser om socialtilsynenes praksis for udarbejdelse af afgørelsesskrivelser, herunder hvornår et påbud er begrundet og klart formuleret. Drøftelserne i auditforløbet har udgjort en del af grundlaget for udarbejdelsen af en vejledende fælles systematik for afgørelsesskrivelser.

Endelig er det værd at bemærke, at den opfølgende stikprøveundersøgelse alene omhandler afgørelser, hvor der er udstedt et eller flere påbud, mens undersøgelsen i 2016 omhandlede afgørelsesskrivelser, der vedrørte afgørelser med udstedelse af både påbud og vilkår. Det skyldes, at påbud anvendes i langt højere grad end vilkår, som knyttes til nygodkendelser. Da der i den første stikprøve samlet set ikke blev fundet systematiske forskelle mellem kvaliteten i henholdsvis vilkår og påbud, er det vurderet relevant alene at undersøge påbud i den opfølgende stikprøve.

3.2 Anvendte kvalitetskriterier

De udvalgte afgørelsesskrivelser er blevet vurderet ud fra fire i forvejen fastsatte kvalitetskriterier. Kriterierne danner grundlag for at vurdere den faglige kvalitet af tilsynenes afgørelsesskrivelser. Under de fire kvalitetskriterier er opstillet i alt otte spørgsmål, som hver afgørelsesskrivelse er blevet vurderet ud fra.

Formuleringen af de anvendte kvalitetskriterier er generelt enslydende med kriterierne fra stikprøven i 2016. Dog er der i enkelte tilfælde foretaget mindre justeringer af ordlyden i vurderingsspørgsmålene under de enkelte kvalitetskriterier, men det vurderes ikke at have betydning for vurderingen af spørgsmålet og dermed validiteten af vurderingerne. De fire kvalitetskriterier og de i alt otte underliggende spørgsmål er struktureret på følgende måde:

- 1. Begrundelse for påbud**
 - a) I hvilken grad er påbuddet begrundet?
 - b) Er der redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser?
- 2. Hjemmelshenvisning i lov om socialtilsyn og andre love**
 - a) Både i forhold til påbud og skærpet tilsyn?
- 3. Klart formulerede påbud**
 - a) I hvilken grad er det tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre?
 - b) I hvilken grad er det tydeligt, hvornår påbuddet er opfyldt?
 - c) I hvilken grad kan påbuddet reelt efterkommes?
 - d) Hvordan er sprogbrugen i afgørelsen?
- 4. Klagevejledning**
 - a) Indeholder afgørelsen en klagevejledning?

Den faglige vurdering af spørgsmålene under kvalitetskriterium 1 og 3 er foretaget ud fra følgende skala:

- 1: *Slet ikke*
- 2: *I mindre grad*
- 3: *I nogen grad*
- 4: *I høj grad*

Vurderingen af kvalitetskriterium 2 og 4 er foretaget ud fra følgende skala:

- 1: *Ja*
- 2: *Mangelfuld*
- 3: *Nej*

Det skal understreges, at vurderingen af de enkelte spørgsmål er foretaget på baggrund af et kvalitativt fagligt skøn og resultaterne, som gengives i denne rapport, skal derfor betragtes som overordnede niveauangivelser. Derudover er det vigtigt at fastslå, at der i vurderingen tages snævert afsæt i spørgsmålenes ordlyd. For at sikre en ensartet vurdering af kvalitetskriterierne i 2016 og 2017 er der i vurderingen taget afsæt i den samme forklarende tekst til de respektive kvalitetskriterier.

4. Analyse

4.1 Begrundelse for påbud

I 76 pct. af afgørelsesskrivelserne er afgørelsen i høj grad fyldestgørende begrundet, mens 20 pct. i nogen grad er fyldestgørende begrundet. Det er en forbedring i forhold til stikprøven i 2016, hvor andelen af afgørelserne der i høj eller nogen grad var fyldestgørende begrundede samlet udgjorde 86 pct.

I 72 pct. af afgørelsesskrivelserne er der i høj grad redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser, mens der i 20 pct. af afgørelserne i nogen grad er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser. Her er der også tale om en forbedring fra stikprøven i 2016, hvor 83 pct. af afgørelserne i høj eller nogen grad redegjorde for de tilsynsmæssige overvejelser.

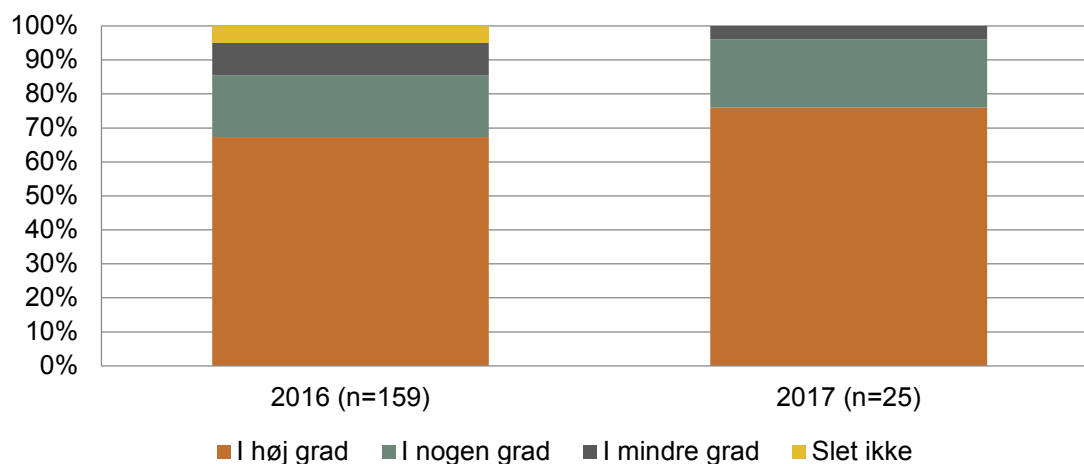
I den samlede vurdering af afgørelsernes begrundelser har der i analysen dels været fokus på, i hvilken grad afgørelsen er konkret begrundet, samt i hvilken grad der er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser.

I hvilken grad er påbuddet begrundet?

I vurderingen af, i hvilken grad afgørelsen er begrundet, er der, ligesom i undersøgelsen fra 2016, lagt vægt på, om og i hvilken grad der henvises til de faktiske forhold, som ligger til grund for afgørelsen. Ligeledes er der lagt vægt på, om der i afgørelsesskrivelsen indgår konkrete beskrivelser af de faktiske forhold.

Figur 1 nedenfor viser, i hvilken grad afgørelserne i den samlede stikprøve i 2017 er begrundet. I figuren foretages ligeledes en sammenligning af resultaterne af undersøgelse i henholdsvis 2016 og 2017.

Figur 1
I hvilken grad er påbuddet begrundet , 2016 og 2017 - Hele stikprøven



Det fremgår af figuren, at de iværksatte påbud i 76 pct. af afgørelsesskrivelserne i høj grad er fyldestgørende begrundet, hvilket sammenlignet med den første undersøgelse i 2016 er en højere andel. Det fremgår ligeledes af figuren, at 96 pct. af afgørelsen i nogen eller i høj grad indeholder fyldestgørende begrundelser, hvilket ligeledes er en højere andel end i 2016, hvor andelen var 86 pct.

Samlet set viser figuren, at påbuddene i afgørelsesskrivelserne fra 2017 i højere grad er begrundet, og at der dermed har været en positiv udvikling fra 2016 til 2017.

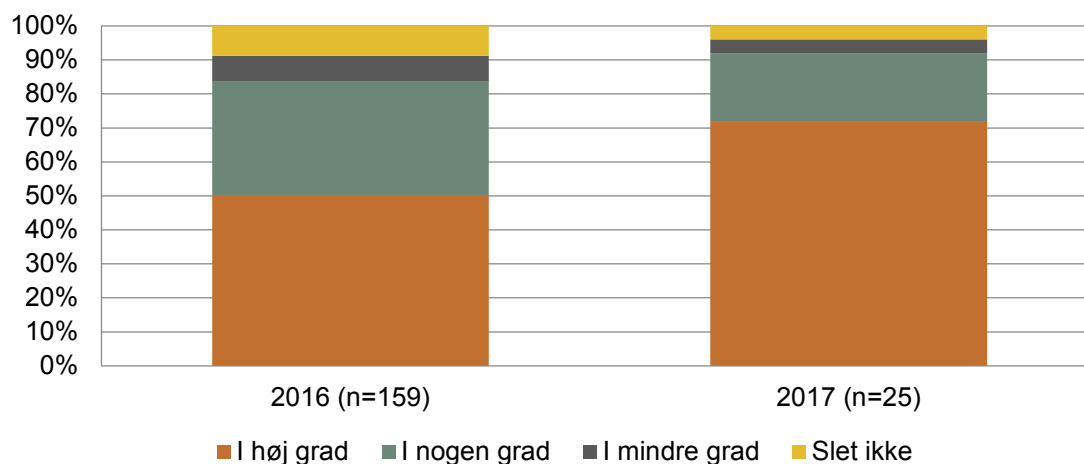
I hvilken grad er der redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser?

I den gennemførte undersøgelse har der, ligesom i 2016, været særskilt fokus på, om der i afgørelsesskrivelserne er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser bag iværksættelsen af sanktionen eller sanktionerne.

I vurderingen af, i hvilken grad der er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser, er der lagt vægt på, om og i hvilken grad tilsynet redegør for og begrundet sine undersøgelser og vurderinger. Det er i den forbindelse tillagt betydning, om det er konkretiseret, hvad der ligger til grund for det tilsynsmæssige/faglige skøn, og hvorvidt det skøn stemmer overens med faktiske forhold, som også skal fremgå, jf. spørgsmål a.

Figur 2 nedenfor viser, i hvilken grad der er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser i de analyserede afgørelsesskrivelser.

Figur 2
Er der redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser, 2016 og 2017 - Hele stikprøven



Det fremgår af figuren, at der i 72 pct. af afgørelsesskrivelserne i høj grad er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser, hvilket sammenlignet med den første undersøgelse i 2016 er en væsentligt højere andel. Det fremgår ligeledes af figuren, at der i 92 pct. af afgørelserne i nogen eller i høj grad er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser, hvilket ligeledes er en højere andel end i 2016, hvor andelen var 83 pct. I fire pct. af afgørelsesskrivelserne (svarende til én afgørelsesskrivelse) er der i mindre grad redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser, mens der i fire pct. (ligeledes svarende til én afgørelsesskrivelse) slet ikke er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser.

Samlet set viser figuren, at der i afgørelsesskrivelserne fra 2017 i langt de fleste tilfælde er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser. Figuren viser derudover, at der i 2017 i højere grad er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser, og at der dermed har været en positiv udvikling fra 2016 til 2017.

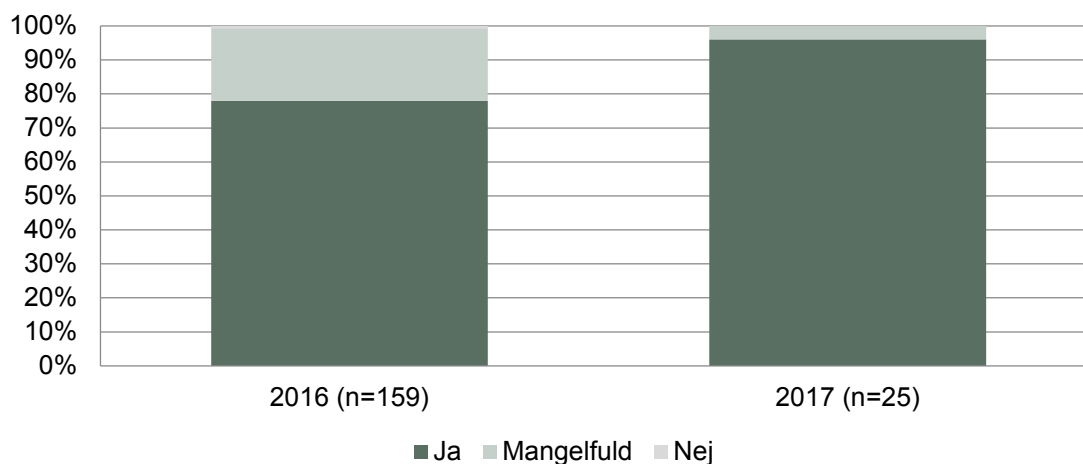
4.2 Hjemmelshenvisning

Alle afgørelsesskrivelserne indeholder en hjemmelshenvisning, hvoraf kun en enkelt vurderes at være mangelfuld. Det er en forbedring fra stikprøven i 2016, hvor 78 pct. af afgørelserne indeholdte en korrekt og tilstrækkelig hjemmelshenvisning.

Socialstyrelsen har i vurderingen af hjemmelshenvisningerne lagt vægt på, om der i afgørelsesskrivelserne er relevante hjemmelshenvisninger. Der har i analysen af afgørelsesskrivelserne dels været fokus på, om der redegøres korrekt for, efter hvilken hjemmel socialtilsynet træffer afgørelsen, og dels om der henvises til relevant lovgivning i forhold til indholdet af sanktionen.

Figur 3 nedenfor viser i hvilket omfang, der indgår hjemmelshenvisning i de analyserede afgørelsesskrivelser.

Figur 3
Er der hjemmelshenvisning i afgørelsesskrivelsen, 2016 og 2017 - Hele stikprøven



Tabellen ovenfor viser, at der i langt de fleste afgørelser fra stikprøven i 2017 indgår relevant hjemmelshenvisning. Samlet set er der således relevant hjemmelshenvisning i 96 pct. af afgørelsesskrivelserne, hvilket svarer til 24 ud af 25 analyserede afgørelser. Videre ses det af figuren, at der ikke er fundet afgørelser i stikprøven fra 2017, hvor der slet ikke er hjemmelshenvisning. I en enkelt af de 25 afgørelser var der enkelte mangler.

I 2016 indeholdte 78 pct. af afgørelserne en korrekt og tilstrækkelig hjemmelshenvisning, mens den i 21 pct. af tilfælde var mangelfuld og endelig havde 1 pct. af afgørelsesskrivelserne ikke en hjemmelshenvisning.

Figuren viser samlet set, at der i 2017 i højere grad er fyldestgørende hjemmelshenvisning, og at der dermed har været en positiv udvikling fra 2016 til 2017.

4.3 Klart formulerede påbud

I 40 pct. af afgørelsesskrivelserne er det i høj grad tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre, mens det i 32 pct. af skrivelserne i nogen grad er tydeligt. Andelen af afgørelserne hvor det i høj eller nogen grad er tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre udgjorde i 2016 83 pct., hvormed andelen er lavere i den opfølgende stikprøve. Det skal bemærkes, at ændringen i kvaliteten i forhold til 2016 ikke dækker over, at de udfordringer, der blev påpeget i 2016 optræder i større omfang i den opfølgende stikprøve. Der er derimod tale om en ny type problemstilling, der er opstået som følge af en praksisændring i de fem socialtilsyn foranlediget af en række konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen. Med afsæt heri er der som led i opfølgningen på nærværende stikprøve aftalt en dialog mellem socialtilsynene, Ankestyrelsen og Socialstyrelsen omkring udviklingen af praksis for udstedelsen af påbud.

I 44 pct. afgørelsesskrivelserne er det i høj grad tydeligt, hvornår de iværksatte påbud er opfyldt. Samlet set udgør andelen af afgørelsesskrivelser, hvor det i høj eller nogen grad er tydeligt, hvornår påbuddet er opfyldt 92 pct. Det er højere end i 2016, hvor andelen udgjorde 82 pct. af afgørelsesskrivelserne.

I 92 pct. af afgørelsesskrivelserne kan påbuddene i høj grad efterkommes, hvilket er en fremgang siden stikprøven i 2016. I fire pct. af afgørelserne (svarende til én afgørelse) kan påbuddene i mindre grad efterkommes, mens påbuddene i fire pct. af tilfældene (svarende til én enkelt afgørelse) slet ikke kan efterkommes.

I 92 pct. af afgørelsesskrivelser er sprogbrugen i høj grad objektiv, hvilket svarer til andelen ved stikprøven i 2016. I fire pct. af afgørelsesskrivelserne (svarende til én afgørelsesskrivelse) er sprogbrugen i mindre objektiv, mens sprogbrugen i fire pct. (ligeledes svarende til én afgørelsesskrivelse) ikke vurderes at være objektiv.

I dette afsnit foretages en analyse med afsæt i fire analysespørgsmål:

- a) Er det tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre?
- b) Er det tydeligt, hvornår påbud er opfyldt?
- c) Kan det pålagte påbud efterkommes?
- d) I hvilken grad er sprogbrugen i afgørelsen objektiv?

I forhold til at vurdere, i hvilken grad det er tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre (spørgsmål a), er der lagt vægt på, om påbuddet er formuleret så tilstrækkeligt klart, at det er tydeligt for tilbuddet, hvad det skal foretage sig for fortsat at være godkendt.

I vurderingen af, i hvilken grad det er tydeligt, hvornår påbuddet er opfyldt (spørgsmål b), er det tillagt afgørende betydning, om det er tydeligt for tilbuddet, hvad det skal gøre for fortsat at være godkendt, og hvornår/i hvilken situation det kan forventes at ske. Der er i vurderingen ligeledes lagt vægt på, om det fremgår af afgørelsen, hvad konsekvensen er, hvis påbuddet ikke bliver opfyldt.

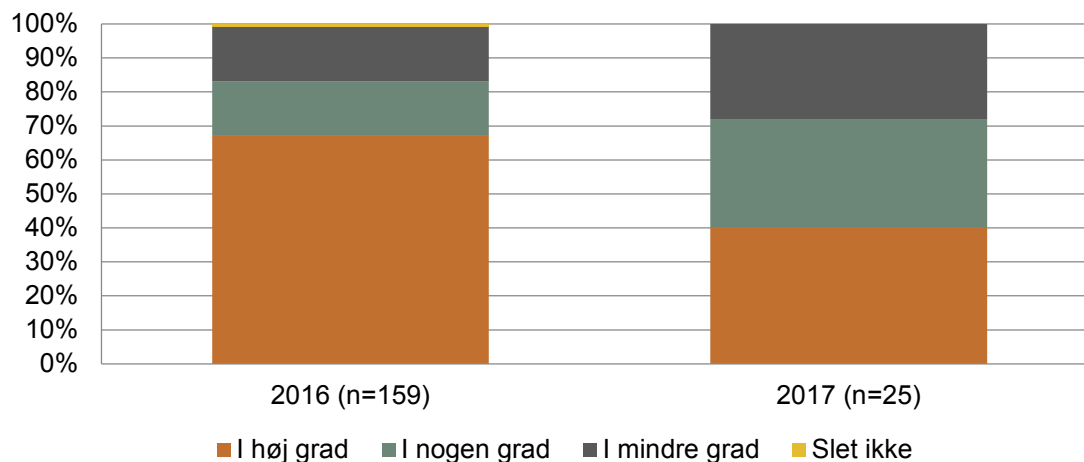
I vurderingen af, om det pålagte påbud kan efterkommes af tilbuddet (spørgsmål c), er der lagt vægt på, om påbuddet anvendes om forhold, som tilbuddet faktisk *kan* ændre, og om tilbuddet dermed reelt gives mulighed for at efterkomme påbuddet.

I vurderingen af, om sprogbrugen i afgørelsen er objektiv (spørgsmål d), er der lagt vægt på, om formuleringerne i afgørelsen fremstår som objektivt myndighedssprog frem for følelsesladet sprogbrug. Det er desuden tillagt betydning, om afgørelsen er tydeligt og forståeligt formuleret.

Er det tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre?

Figur 4 nedenfor viser, i hvilken grad det i de undersøgte afgørelsesskrivelser er tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre for fortsat at være godkendt.

Figur 4
Er det tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre , 2016 og 2017 - Hele stikprøven



Det fremgår af figuren, at det i 40 pct. af afgørelsesskrivelserne i høj grad er tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre, hvilket er en lavere andel end i 2016. Det fremgår ligeledes af figuren, at der i 72 pct. af afgørelserne i nogen eller i høj grad er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser, hvilket ligeledes er en lavere andel end i 2016, hvor andelen var 83 pct.

I 28 pct. af de undersøgte afgørelser fra 2017 er det i mindre grad tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre, hvilket er en højere andel end i 2016, hvor den tilsvarende andel udgjorde 16 pct.

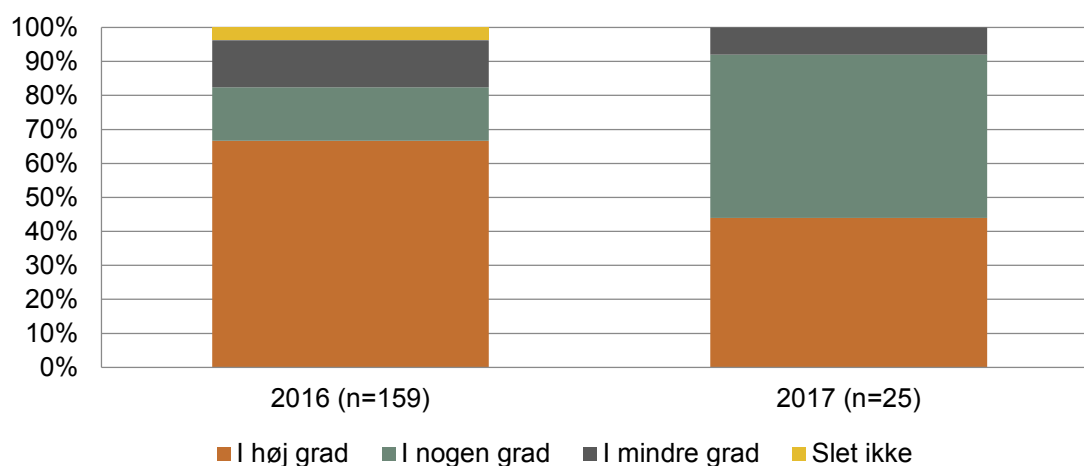
Samlet set viser figuren, at det i afgørelsesskrivelserne fra 2017 i mindre grad end i 2016 er tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre. Det skyldes primært, at en del af de undersøgte påbud i 2017 indeholder påbud om, at tilbuddet skal udarbejde en handleplan/redegørelse samt hvilke elementer denne eventuelle handleplan skal indeholde. I en del af disse påbud er det ikke tydeligt, om tilbuddet har levet op til påbuddet, når handleplanen er udarbejdet, eller om påbuddet først kan betragtes som opfyldt, når indholdet i handleplanen er implementeret i tilbuddet. I forhold til stikprøven i 2016 er der tale om en ny type problemstilling, og ændringen i kvaliteten i forhold til 2016 dækker således ikke over, at de udfordringer, der blev udpeget i 2016 optræder i større omfang i den opfølgende stikprøve. Det skal desuden understreges, at ovenstående vurderinger er baseret på afgørelser truffet i primært 1. halvår 2017 (fem afgørelsesskrivelser er fra 2016 og to er fra 2015) og at socialtilsynenes praksis siden har udviklet sig.

Med afsæt i ovenstående vurderer Socialstyrelsen, at der er behov for at sætte fokus på påbud, der omhandler udarbejdelsen af handleplaner, der indeholder en redegørelse for, hvordan tilbuddet vil rette op ift. de problemstillinger, som socialtilsynet påpeger i afgørelsesskrivelsen. Det er vurderingen, at det i denne type påbud ofte vil være utydeligt, hvornår påbuddet er imødekommet. Det skal i den forbindelse bemærkes, at praksis for udarbejdelse af påbud med udarbejdelse af handleplaner ifølge de fem socialtilsyn er udviklet med afsæt i en række konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen. Derfor pågår der aktuelt en dialog mellem socialtilsynene, Ankestyrelsen og Socialstyrelsen omkring udviklingen af praksis for udarbejdelse af afgørelsesskrivelser. Et af de centrale fokusområder for den aktuelle dialog er påbud, der omhandler udarbejdelsen af handleplaner.

Er det tydeligt, hvornår påbud er opfyldt?

Figur 5 nedenfor viser, i hvilken grad det i de undersøgte afgørelsesskrivelser er tydeligt, hvornår de iværksatte påbud er opfyldt.

Figur 5
Er det tydeligt, hvornår påbuddet er opfyldt, 2016 og 2017 - Hele stikprøven



Det fremgår af figuren, at det i 44 pct. af afgørelsesskrivelserne i høj grad er tydeligt, hvornår de iværksatte påbud er opfyldt, hvilket sammenlignet med den første undersøgelse i 2016 er en lavere andel. Det fremgår ligeledes af figuren, at det i 92 pct. af afgørelserne i nogen eller i høj grad er tydeligt, hvornår påbuddet er opfyldt. Det er en højere andel end i 2016, hvor andelen var 82 pct. I otte pct. af afgørelsesskrivelserne (svarende til to afgørelsesskrivelser) er der i mindre grad redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser, mens der i stikprøven fra 2017 ikke er fundet afgørelser, hvor det slet ikke er tydeligt, hvornår påbuddet er opfyldt.

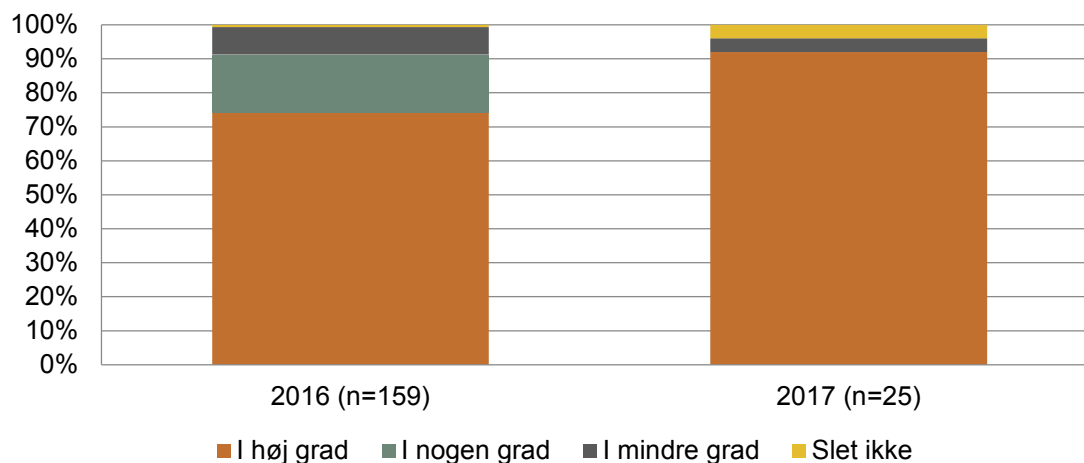
Samlet set viser figuren, at det i langt de fleste af afgørelsesskrivelserne i stikprøven fra 2017 er tydeligt, hvornår påbuddet er opfyldt. Figuren viser derudover, at der i 2017 er en lavere andel af afgørelserne, hvor det i høj grad er tydeligt, hvornår påbuddet er opfyldt, men også en væsentlig større andel af afgørelserne, hvor det i nogen grad er tydeligt, hvornår påbuddet er opfyldt.

Udviklingen skal ses i sammenhæng med den problemstilling, der blev beskrevet i foregående afsnit. I en del af de påbud, der omhandler udarbejdelsen af en handleplan, er det således kun i nogen grad tydeligt, hvornår påbuddet er opfyldt. Således er det typisk angivet, hvornår handleplanen skal være udarbejdet, mens det er uklart hvornår indholdet af handleplanen skal være implementeret.

Kan det pålagte påbud efterkommes?

Figur 6 nedenfor viser, i hvilken grad påbuddene kan efterkommes.

Figur 6
I hvilken grad kan det pålagte påbud efterkommes, 2016 og 2017 - Hele stikprøven



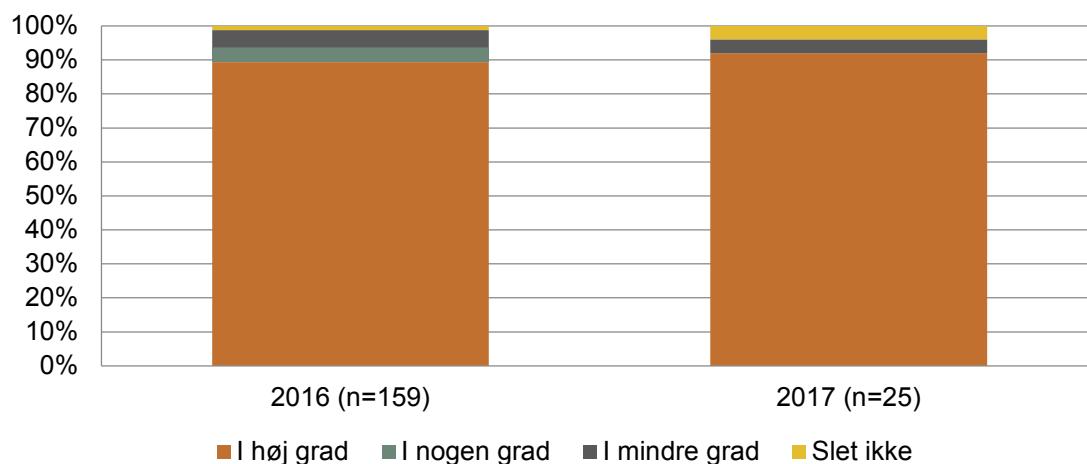
Det fremgår af figuren, at påbuddene i 92 pct. af afgørelsesskrivelserne i høj grad kan efterkommes, hvilket sammenlignet med den første undersøgelse i 2016 er en højere andel. Det fremgår ligeledes af figuren, at påbuddene i fire pct. af afgørelsesskrivelserne (svarende til én afgørelsesskrivelse) i mindre grad kan efterkommes, mens påbuddene i fire pct. (ligeledes svarende til én afgørelsesskrivelse) slet ikke kan efterkommes.

Samlet set viser figuren, at påbuddene i afgørelsesskrivelserne fra 2017 i langt de fleste tilfælde kan efterkommes. Figuren viser derudover, at det i 2017 i højere grad er muligt for tilbuddene at efterkomme påbuddene, og at der dermed har været en positiv udvikling fra 2016 til 2017.

I hvilken grad er sprogbrugen i afgørelsen objektiv?

Figur 7 nedenfor viser, i hvilken grad sprogbrugen i de undersøgte afgørelsesskrivelser er objektiv, og om afgørelsen er tydeligt og forståeligt formuleret.

Figur 7
I hvilken grad er sprogbrugen i afgørelsen objektiv, 2016 og 2017 - Hele stikprøven



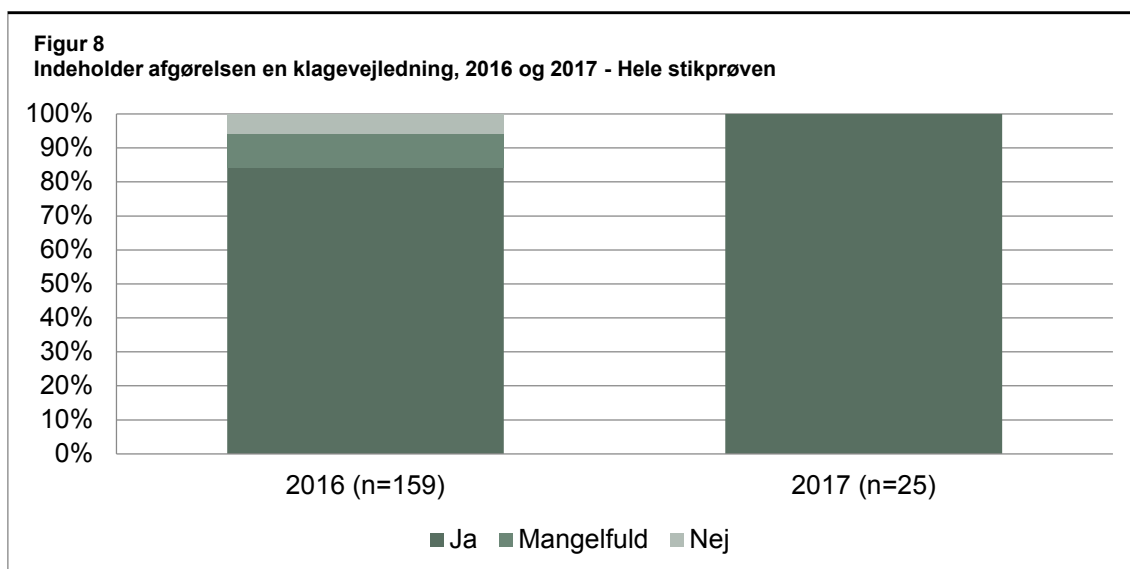
Det fremgår af figuren, at sprogbrugen i 92 pct. af afgørelsesskrivelserne i høj grad er objektiv, hvilket er omtrent den samme andel som i 2016. I fire pct. af afgørelsesskrivelserne (svarende til én afgørelsesskrivelse) er sprogbrugen i mindre objektiv, mens sprogbrugen i fire pct. (ligeledes svarende til én afgørelsesskrivelse) ikke vurderes at være objektiv.

4.4 Klagevejledning

Alle afgørelsesskrivelserne indeholder en klagevejledning, hvilket er en forbedring siden stikprøven i 2016, hvor 84 pct. af afgørelserne indeholdt en fyldestgørende klagevejledning

Socialstyrelsen har i vurderingen af, om afgørelsesskrivelsen indeholder en klagevejledning lagt vægt på, om det i afgørelsesskrivelsen er tydeligt for modtageren af afgørelsen, hvilke muligheder der er for at påklage afgørelsen. Der er i vurderingen lagt vægt på, at vejledningen er korrekt, og at det er tydeligt, hvad modtageren af afgørelsen konkret skal gøre for at klage og hvilke relevante frister, der skal overholdes.

Figur 8 nedenfor viser i hvilket omfang, der indgår klagevejledning i de analyserede afgørelsesskrivelser.



Af figuren ovenfor fremgår det, at der i alle afgørelsesskrivelserne i stikprøven i 2017 indgår en korrekt og fyldestgørende klagevejledning. Det er en højere andel end i 2016, hvor 84 pct. af afgørelserne indeholdt en fyldestgørende klagevejledning.

4.5 Systematik og ensartethed i afgørelsesskrivelser

Der er mellem de fem socialtilsyn fortsat variation i udformning og opbygning af afgørelserne ligesom der ses variation i den anvendte terminologi. Det er Socialstyrelsens vurdering, at der fortsat ikke er en fælles systematik for udformningen af afgørelser på tværs af de fem socialtilsyn.

Implementeringen af en fælles vejledende systematik for afgørelsesskrivelser har til formål at understøtte arbejdet med at sikre en større ensartethed og systematik på tværs af de fem socialtilsyn.

Foruden ovenstående fokusområder i afsnittene 4.1-4.4 har Socialstyrelsen haft fokus på systematik og ensartethed på tværs af afgørelsesskrivelserne. Socialstyrelsen har således undersøgt systematik og ensartethed i de udvalgte afgørelser, herunder deres udformning, opbygning samt den anvendte terminologi.

Socialstyrelsens undersøgelse af systematik og ensartethed giver anledning til at konkludere, at der på tværs af de fem socialtilsyn er variation i udformning og opbygning af afgørelsesskrivelserne, ligesom der ikke anvendes en ensartet terminologi. Disse forhold har betydning for, hvor tilgængelig og læsevenlig afgørelserne er for de tilbud, der modtager dem.

Undersøgelsen viser, at der på tværs af socialtilsynene er variation i opbygningen af afgørelsesskrivelser. Eksempelvis er der ikke en fælles systematik for, hvor i afgørelsesskrivelsen socialtilsynene beskriver og behandler varslede men ikke-udstedte påbud. Ligeledes ses der ikke en ensartet brug af terminologi på tværs af de fem socialtilsyn. Eksempelvis anvendes der på

tværs af de fem socialtilsyn forskellige betegnelser for sammenlignelige indholdselementer i afgørelsesskrivelserne.

Den beskrevne uensartethed og manglende systematik adresseres i en vejledende fælles systematik for afgørelsesskriver, som Socialstyrelsen har udarbejdet på baggrund af de to stikprøver. Udarbejdelsen er sket i dialog med socialtilsynene, der ligeledes har bidraget med konkrete eksempler fra praksis, som indgår i den fælles vejledende systematik for afgørelsesskrivelser.



Socialstyrelsen

Socialstyrelsen
Edisonsvej 1
5000 Odense C
Tlf.: 72 42 37 00

www.socialstyrelsen.dk