



Undersøgelse af kvaliteten af socialtilsynets afgørelser om sanktioner

Publikationen er udgivet af
Socialstyrelsen
Edisonsvej 18, 1.
5000 Odense C
Tlf. 72 42 37 00
E-mail: info@socialstyrelsen.dk
www.socialstyrelsen.dk
Udgivet april 2016

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	4
1.1 Socialtilsynets opbygning.....	4
1.2 Socialstyrelsens rolle.....	4
1.3 Formålet med stikprøveundersøgelsen.....	5
2. Hovedkonklusioner	6
3. Undersøgellesdesign	9
3.1 Fremgangsmåde	9
3.2 Anvendte kvalitetskriterier.....	9
3.3 Datagrundlag.....	10
4. Analyse	13
4.1 Overordnet analyse.....	13
4.1.1 Systematik og ensartethed i afgørelsesskrivelserne.....	13
4.1.2 Afgørelsernes generelle kvalitet.....	15
4.2 Begrundelse for påbud/vilkår	18
4.3 Hjemmelshenvisning	22
4.4 Klart formulerede påbud/vilkår	24
4.5 Klagevejledning i afgørelserne	28
4.6 Øvrige opmærksomhedspunkter.....	30

1. Indledning

1.1 Socialtilsynets opbygning

Med lov om socialtilsyn blev der 1. januar 2014 etableret ét socialtilsyn i hver geografisk region, som er dækningsområde for hvert socialtilsyn. Socialtilsynene er placeret i fem kommuner:

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

Overordnet er formålet med lov om socialtilsyn at bidrage til at sikre, at borgerne gives 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 audit-funktion, 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 skal således følge og understøtte, at der blandt andet sker en systematisk og ensartet varetagelse af opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbuddene, og skal løbende følge praksis i socialtilsynene, herunder at foretage 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 sin 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.

Socialstyrelsen og Ankestyrelsen har haft et fagligt samarbejde om gennemgang af stikprøven.

1.3 Formålet med stikprøveundersøgelsen

Formålet med udtagelsen af stikprøven er at afdække de fem socialtilsyns anvendelse af sanktioner og vurdere, om denne er ensartet på tværs af de fem socialtilsyn. Der vil i stikprøven være fokus på anvendelsen af hhv. vilkår og påbud.

Formålet med stikprøven er videre at vurdere den faglige kvalitet af tilsynets afgørelsesskrivelser – herunder afdække særligt begrundelser og tilsynsmæssige overvejelser bag iværksættelsen af vilkår og 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, og at det er tydeligt, hvornår godkendelsen er endelig.

Undersøgelsen har til formål at give Socialstyrelsen et konkret indblik i socialtilsynenes praksis og udfordringer i forhold til anvendelsen af sanktioner med henblik på at kunne målrette understøttelsen af socialtilsynenes praksis.

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 heller 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

Formålet med stikprøveundersøgelsen er som nævnt i afsnit 1.3;

- 1) at afdække de fem socialtilsyns anvendelse af sanktioner og vurdere, om denne er ensartet på tværs af de fem socialtilsyn
- 2) at vurdere den faglige kvalitet af tilsynets afgørelsesskrivelser – herunder at afdække særligt begrundelser og tilsynsmæssige overvejelser bag iværksættelsen af vilkår og påbud.

Undersøgelsens hovedkonklusioner er følgende:

Systematik og ensartethed på tværs af socialtilsynene:

- Der er mellem de fem socialtilsyn stor variation i udformning, opbygning og formulering af afgørelser om vilkår og påbud. Det må konkluderes, at der ikke er en fælles systematik for udformningen af afgørelser på tværs af de fem socialtilsyn.
- Der kan internt i to af de fem socialtilsyn kun i begrænset omfang identificeres en fælles systematik for udformningen af afgørelsesskrivelserne, mens der i de øvrige tre tilsyn internt kan identificeres en væsentlig større grad af fælles systematik.
- Der er mellem de fem socialtilsyn stor forskel i kvaliteten af afgørelsesskrivelserne. Der er således kvalitetsproblematikker i en række af afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Nord og Socialtilsyn Øst og til dels Socialtilsyn Midt, mens der generelt er en høj gennemgående kvalitet i afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Hovedstaden og Socialtilsyn Syd.

Afgørelsesskrivelsernes faglige kvalitet:

Ift. den generelle kvalitet:

- Undersøgelsen viser, at der samlet set er behov for at løfte kvaliteten på området.
- I 56 pct. af afgørelsesskrivelserne er alle de fire kvalitetskriterier opfyldt i nogen eller i høj grad.

- I 30 pct. af afgørelsesskrivelserne er tre ud af fire kvalitetskriterier i nogen eller høj grad opfyldt – det betyder samtidig, at der i disse afgørelsesskrivelser er fundet udfordringer i ét af de undersøgte kvalitetskriterier.
- I 14 pct. af afgørelsesskrivelserne er to ud af fire kvalitetskriterier i nogen eller høj grad opfyldt – det betyder samtidig, at der i disse afgørelsesskrivelser er fundet udfordringer i to af de undersøgte kvalitetskriterier.
- Der er ikke fundet afgørelsesskrivelser, hvor der er udfordringer i tre eller alle fire kvalitetskriterier.
- En række afgørelsesskrivelser har, isoleret set, ud fra en samlet vurdering en meget lav kvalitet.

Ift. begrundelse af påbud/vilkår:

- I 85 pct. af afgørelsesskrivelserne indgår der i nogen eller i høj grad tilfredsstillende *begrundelser*, og der er dermed ikke mangler eller kun mindre mangler. I 15 pct. af afgørelsesskrivelserne er der udfordringer med manglende eller mangelfulde begrundelser.
- I 83 pct. af afgørelsesskrivelserne er der i nogen eller i høj grad redegjort tilfredsstillende for de *tilsynsmæssige overvejelser*, og der er dermed ikke mangler eller kun mindre mangler. Omvendt er der udfordringer med manglende eller mangelfulde *tilsynsmæssige overvejelser* i 17 pct. af afgørelsesskrivelserne.
- Samlet set er afgørelsen i 78 pct. af afgørelsesskrivelserne i nogen eller i høj grad begrundet, og der er i nogen eller høj grad redegjort for de *tilsynsmæssige overvejelser*, mens der i de resterende 22 pct. er forskellige udfordringer, der knytter sig til afgørelsens begrundelse eller de *tilsynsmæssige overvejelser*.
- Der er væsentlige forskelle mellem de fem socialtilsyn i forhold til afgørelsernes begrundelser.

Ift. hjemmelshenvisning:

- 78 pct. af afgørelsesskrivelserne indeholder en korrekt og tilstrækkelig *hjemmelshenvisning* til relevant lovgivning. I 21 pct. af afgørelsesskrivelserne er hjemmelshenvisningen utilstrækkelig, mens der i 1 pct. af afgørelsesskrivelserne ikke indgår en hjemmelshenvisning.

Ift. klarhed af formulerede påbud/vilkår:

- I 70 pct. af de analyserede afgørelsesskrivelser er tydeligheden i formuleringen af afgørelsen om vilkår eller påbud i nogen eller i høj grad tilfredsstillende. I de øvrige 30 pct. af afgørelsesskrivelserne er der forskellige udfordringer i forhold til tydeligheden i formuleringerne.
- Der er især udfordringer i forhold til at tydeliggøre, hvad tilbuddet konkret skal gøre, og hvornår vilkåret eller påbuddet er opfyldt.

Ift. klagevejledning:

- 84 pct. af de analyserede afgørelser indeholder en korrekt klagevejledning. I 10 pct. af afgørelsesskrivelserne er klagevejledningen utilstrækkelig, mens der i 6 pct. af afgørelsesskrivelserne ikke indgår en klagevejledning.

Ift. øvrige opmærksomhedspunkter:

- Generelt ses der udfordringer i forhold til, at afgørelsesskrivelsen ikke kan stå alene, men udelukkende kan læses og forstås i sammenhæng med andre dokumenter.
- Der er i et betydeligt antal afgørelsesskrivelser udfordringer i forhold til, at det ved udstedelse af vilkår ikke fremgår af afgørelsen, hvad tilbuddet godkendes til, når vilkåret er opfyldt.

3. Undersøgelsesdesign

3.1 Fremgangsmåde

Undersøgelsen er baseret på en stikprøve bestående af i alt 160 afgørelsesskrivelser fra de fem socialtilsyn.

Afgørelsesskrivelserne er udvalgt ud fra følgende kriterier:

- Der er udvalgt i alt 32 afgørelser fra hvert af de fem socialtilsyn
- Fra hvert tilsyn er udvalgt *de seneste 16 afgørelser* på tilbudsområdet, hvori der indgår et eller flere påbud. Afgørelserne kan både været truffet i forbindelse med regodkendelser og driftsorienterede tilsyn. Afgørelser om skærpede tilsyn, der indeholder et eller flere påbud, medtages ligeledes, men selve det skærpede tilsyn er ikke genstand for en vurdering.
- Fra hvert tilsyn er ligeledes udvalgt *de seneste 16 afgørelser* på tilbudsområdet, hvori der indgår et eller flere vilkår. Afgørelserne kan både være truffet i forbindelse med regodkendelser og nygodkendelser.

Hvis der i det enkelte tilsyn ikke er truffet 16 afgørelser i 2015 inden for hver kategori (henholdsvis påbud og vilkår), er der suppleret med flere afgørelsesskrivelser fra den anden kategori. I afsnit 3.3, der omhandler datagrundlaget for analysen, er der opstillet en samlet opgørelse over, hvordan afgørelsesskrivelserne fordeler sig på type og socialtilsyn.

3.2 Anvendte kvalitetskriterier

De udvalgte afgørelsesskrivelser er blevet vurderet ud fra fire i forvejen fastsatte kvalitetskriterier, der har til formål at vurdere *den faglige kvalitet* af tilsynenes afgørelsesskrivelser.

Under de fire kvalitetskriterier er opstillet i alt 8 spørgsmål, som hver afgørelsesskrivelse er blevet vurderet ud fra.

De fire kvalitetskriterier og de i alt otte underliggende spørgsmål er struktureret på følgende måde:

1. Begrundelse for påbud/vilkår

- a) I hvilken grad er påbuddet/vilkåret begrundet?
- b) Er der redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser?

2. Hjemmelshenvisning i lov om socialtilsyn og andre love

- a) Er der hjemmelshenvisning?

3. Klart formulerede påbud/vilkår

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

4. Klagevejledning

- a) Indeholder afgørelsen en klagevejledning?

Der er i kvalitetskriterium 1 og 3 foretaget en faglig vurdering af hvert spørgsmål ud fra følgende skala:

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

Der er i kvalitetskriterium 2 og 4 foretaget en faglig vurdering af hvert spørgsmål 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 dette notat, skal derfor betragtes som overordnede niveauangivelser. Derudover er det vigtigt at fastslå, at der i vurderingen tages snævert afsæt i spørgsmålenes ordlyd.

3.3 Datagrundlag

Datagrundlaget udgøres af i alt 160 afgørelsesskrivelser fra de fem socialtilsyn.

Afgørelsesskrivelsen er det dokument, hvor socialtilsynet efter en godkendelsesproces eller et driftsorienteret tilsyn og efter udarbejdelse af en kvalitetsvurdering, orienterer tilbuddet om den endelige afgørelse. Da fokus i stikprøven har været socialtilsynenes udstedelse af sanktioner, drejer afgørelserne sig om enten godkendelse med vilkår eller om, at der er truffet afgørelse om at udstede påbud.

De 160 afgørelsesskrivelser er fordelt på de fem socialtilsyn, således at der i datagrundlaget indgår 32 afgørelsesskrivelser fra hvert socialtilsyn.

I forbindelse med analysen af afgørelsesskrivelserne blev en enkelt afgørelsesskrivelse fra Socialtilsyn Øst sorteret fra, da den ikke omhandlede vilkår eller påbud. I alt indgår der således 159 afgørelsesskrivelser i analysen.

Som beskrevet i afsnit 3.1 blev der i udgangspunktet tilstræbt en ligelig fordeling mellem vilkår og påbud. Som det fremgår af figuren nedenfor, er der i den samlede stikprøve ikke opnået en helt ligelig fordeling mellem vilkår og påbud, men dog en tilnærmelsesvis lige fordeling, således at 81 (51 pct.) af afgørelsesskrivelser omhandler afgørelser om vilkår, mens 78 (49 pct.) omhandler afgørelser om påbud.

Det skal desuden bemærkes, at der mellem de fem socialtilsyn er forskelle i forhold til, hvordan afgørelsesskrivelserne fordeler sig mellem vilkår og påbud. Således er der i Socialtilsyn Hovedstaden og Socialtilsyn Øst en tilnærmelsesvis ligelig fordeling mellem vilkår og påbud. Fra Socialtilsyn Syd og Socialtilsyn Nord indgår der væsentlige flere afgørelsesskrivelser om afgørelser om vilkår i forhold til afgørelser om påbud, mens der fra Socialtilsyn Midt indgår væsentlig flere afgørelsesskrivelser om påbud i forhold til afgørelser om vilkår.

Årsagen til variationen i fordelingen af påbud og vilkår er, at de enkelte tilsyn jf. afsnit 3.1 har haft mulighed for at supplere med flere afgørelsesskrivelser fra den anden kategori, hvis der inden for hver kategori ikke er truffet 16 afgørelser i 2015.

	Vilkår	Påbud	I alt
Nord	20	12	32
Midt	12	20	32
Syd	19	13	32
Øst	15	16	31
HST	15	17	32
I alt	81	78	159

Afgørelsesskrivelserne er ligeledes fordelt efter, hvilken type tilbud afgørelsen vedrører – henholdsvis private og offentlige tilbud. De 159 afgørelsesskrivelser

fordeler sig sådan, at 100 afgørelser retter sig mod private tilbud, mens 58 retter sig mod offentlige tilbud. I én afgørelsesskrivelse er tilbudstypen ikke angivet, hvorfor tilbudstypen er ukendt.

De 159 afgørelsesskrivelser fordeler sig på følgende måde:

	Private tilbud			Offentlige tilbud		
	Vilkår	Påbud	Private i alt	Vilkår	Påbud	Offentlige i alt
Socialtilsyn Nord	10	11	21	10	1	11
Socialtilsyn Midt	10	10	20	2	10	12
Socialtilsyn Syd	8	11	19	10	2	12
Socialtilsyn Øst	8	16	24	7	0	7
Socialtilsyn Hovedstaden	7	9	16	8	8	16
I alt	43	57	100	37	21	58

4. Analyse

4.1 Overordnet analyse

4.1.1 Systematik og ensartethed i afgørelsesskrivelserne

Der er mellem de fem socialtilsyn stor variation i udformning, opbygning og formulering af afgørelser om vilkår og påbud. Det må konkluderes, at der ikke er en fælles systematik for udformningen af afgørelser på tværs af de fem socialtilsyn.

Der kan internt i to af de fem socialtilsyn kun i begrænset omfang identificeres en fælles systematik for udformningen af afgørelsesskrivelserne, mens der i de øvrige tre tilsyn internt kan identificeres en væsentlig større grad af fælles systematik.

Der er mellem de fem socialtilsyn stor forskel i kvaliteten af afgørelsesskrivelserne. Der er således kvalitetsproblematikker i en række af afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Nord og Socialtilsyn Øst og til dels Socialtilsyn Midt, mens der generelt er en høj gennemgående kvalitet i afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Hovedstaden og Socialtilsyn Syd.

Systematik og ensartethed på tværs af de fem socialtilsyn

Den overordnede analyse af de 159 afgørelsesskrivelser i stikprøven viser, at der i forhold til udformning, opbygning og formuleringerne er store forskelle mellem afgørelsesskrivelserne.

Der er i afgørelsesskrivelserne fra alle fem tilsyn generelt fokus på de hovedelementer, som en afgørelse skal indeholde, og overskifter som begrundelse, hjemmel og klagevejledning er gennemgående.

Analysen viser dog, at der indenfor de undersøgte kvalitetskriterier er store forskelle på afgørelserne fra de enkelte tilsyn. Eksempelvis er der forskelle i forhold til, hvordan hjemmelshenvisningen konkret kommer til udtryk i afgørelsesskrivelserne.

Analysen viser ligeledes, at opbygningen af afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Nord, Socialtilsyn Øst og Socialtilsyn Midt generelt set er meget uensartede på tværs af de tre tilsyn, ligesom der mellem disse tre tilsyn er meget forskel på, hvad og hvor meget der anføres under begrundelsen.

Analysen viser eksempelvis, at afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Nord generelt fremstår som kortfattede, hvilket særligt er gældende for afgørelsesskrivelser, der omhandler vilkår. Modsat fremstår afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Midt meget fyldige og omfangsrige, hvilket er gældende for både afgørelser om vilkår og afgørelser om påbud.

Analysen viser desuden, at der i afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Syd og Socialtilsyn Hovedstaden anvendes tilnærmelsesvis samme systematik og opbygning.

Samlet set viser analysen, at der på tværs af de fem socialtilsyn ikke gøres brug af en fælles systematik, og at tilsynsopgaven i forhold til udformningen af vilkår og påbud ikke varetages systematisk og ensartet, hvilket jf. afsnit 1.1 er intentionen med lov om socialtilsyn.

Videre viser analysen, at uensartetheden ikke er en udfordring, der alene knytter sig til afgørelser, der har en lav kvalitet. Det er tværtimod en generel og gennemgående problemstilling, der gælder bredt set for de afgørelsesskrivelser, der har indgået i stikprøven De afgørelser, der generelt har en høj kvalitet, er således også uensartede på tværs af de fem socialtilsyn.

Systematik og ensartethed internt i de fem socialtilsyn

Analysen viser desuden, at der internt i nogle af socialtilsynene kun i begrænset omfang kan identificeres en fælles og ensartet linje for udformningen af afgørelsesskrivelserne. Dette gør sig gældende i Socialtilsyn Øst og Socialtilsyn Nord, mens der i de øvrige tre tilsyn internt kan identificeres en væsentlig større grad af fælles systematik.

Kvalitet på tværs af de fem socialtilsyn

Der er mellem de fem socialtilsyn stor forskel i kvaliteten af afgørelsesskrivelserne. Der er således kvalitetsproblematikker i en række af afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Nord og Socialtilsyn Øst og til dels Socialtilsyn Midt, mens der generelt er en høj gennemgående kvalitet i afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Hovedstaden og Socialtilsyn Syd.

4.1.2 Afgørelsernes generelle kvalitet

Undersøgelsen viser, at der samlet set er behov for at løfte kvaliteten på området.

I 56 pct. af afgørelsesskrivelserne er alle de fire kvalitetskriterier opfyldt i nogen eller i høj grad.

I 30 pct. af afgørelsesskrivelserne er tre ud af fire kvalitetskriterier i nogen eller høj grad opfyldt – det betyder samtidig, at der i disse afgørelsesskrivelser er fundet udfordringer i ét af de undersøgte kvalitetskriterier.

I 14 pct. af afgørelsesskrivelserne er to ud af fire kvalitetskriterier i nogen eller høj grad opfyldt – det betyder samtidig, at der i disse afgørelsesskrivelser er fundet udfordringer i to af de undersøgte kvalitetskriterier.

Der er ikke fundet afgørelsesskrivelser, hvor der er udfordringer i tre eller alle fire kvalitetskriterier.

En række afgørelsesskrivelser har, isoleret set, ud fra en samlet vurdering en meget lav kvalitet.

Når der ses på tværs af de fire analyserede kvalitetskriterier, viser analysen, at alle de otte vurderede spørgsmål under de fire kvalitetskriterier er opfyldt i nogen eller i høj grad i 56 pct. af de analyserede afgørelsesskrivelser. Disse afgørelsesskrivelser er således karakteriseret ved en gennemgående høj kvalitet i forhold til de vurderede kvalitetskriterier.

Det betyder også, at der er udfordringer i et eller to af de vurderede kvalitetskriterier i 44 pct. af afgørelsesskrivelserne - men ikke i tre eller alle fire af de vurderede kvalitetskriterier.

Figur 1 nedenfor viser en oversigt over, i hvor mange af de fire vurderede kvalitetskriterier der er udfordringer. Figuren fortæller således noget om *bredden* af udfordringer i de enkelte afgørelsesskrivelser, dvs. hvor mange *forskellige* problematikker der er i de enkelte afgørelsesskrivelser.

Figuren viser, at tre ud af fire kvalitetskriterier i nogen eller høj grad er opfyldt i 30 pct. af afgørelsesskrivelserne – det betyder samtidig, at der i disse afgørelsesskrivelser er fundet udfordringer i ét af de undersøgte kvalitetskriterier.

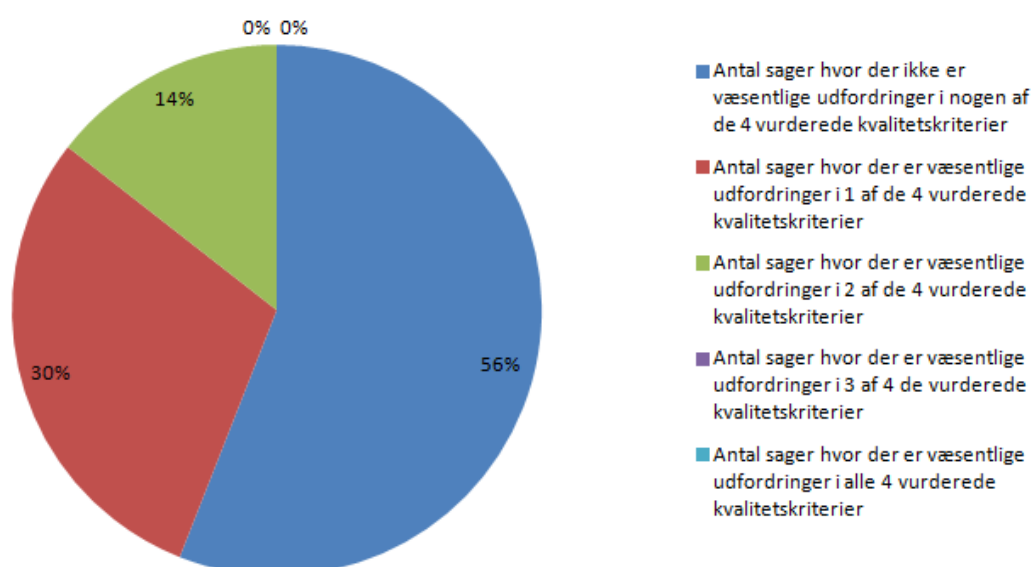
Endvidere viser figuren, at to ud af fire kvalitetskriterier i nogen eller høj grad er opfyldt i 14 pct. af afgørelsesskrivelserne – det betyder samtidig, at der i disse

afgørelsesskrivelser er fundet udfordringer i to af de undersøgte kvalitetskriterier.

Videre ses det, at der ikke i nogen af de analyserede afgørelsesskrivelser er udfordringer i tre eller alle fire kvalitetskriterier.

Det betyder konkret, at der ikke er fundet afgørelsesskrivelser, hvor der *både* er udfordringer med begrundelsen (kvalitetskriterium 1) *og* udfordringer med hjemmelshenvisning (kvalitetskriterium 2) *og* udfordringer med tydeligheden i afgørelsen (kvalitetskriterium 3) *og* udfordringer med klagevejledning (kvalitetskriterium 4).

Figur 1. Antallet af spørgsmål med væsentlige udfordringer



I de analyserede afgørelsesskrivelser er der dermed ikke nogen afgørelser, hvor der er udfordringer med alle de vurderede kvalitetskriterier, og der er i de analyserede afgørelsesskrivelser udfordringer med højst to af de fire kvalitetskriterier. Dette viser sig konkret ved, at en række af de analyserede afgørelsesskrivelser er kendetegnet ved, at der mangler begrundelse for afgørelsen, mens der typisk er en fyldestgørende klagevejledning, ligesom der er korrekte hjemmelshenvisninger.

Ud over at analysere bredden af problemstillinger, dvs. hvor mange *forskellige* problemstillinger der er i den enkelte afgørelsesskrivelse, er det ligeledes relevant at vurdere den samlede *tyngde* af de identificerede problemstillinger. I en

sådan analyse er det relevant både at vurdere, *hvor mange* problemstillinger der er i den enkelte afgørelsesskrivelse, samt *karakteren* af de problemstillinger der er i afgørelsesskrivelsen.

Det skal endvidere påpeges, at der i en række af de analyserede afgørelsesskrivelser foruden de problemstillinger, der knytter sig til de fire kvalitetskriterier, er identificeret en række øvrige problemstillinger, der ligger uden for analysens primære fokus. Disse problemstillinger behandles særskilt i afsnit 4.6.

Samlet set vurderes det med afsæt i ovenstående, at der er udfordringer i forhold til kvaliteten og ensartetheden af afgørelsesskrivelserne i socialtilsynet. Undersøgelsen viser, at der samlet set er behov for at løfte kvaliteten på området.

Det er ligeledes Socialstyrelsens vurdering, at en række afgørelsesskrivelser isoleret set, ud fra en samlet vurdering har en meget lav kvalitet. Vurderingen er baseret på et overordnet skøn og skal derfor fortolkes med nogen forsigtighed.

De afgørelsesskrivelser, hvor kvaliteten vurderes som meget lav, er bl.a. karakteriseret ved, at der ikke foreligger en begrundelse for afgørelsen, ligesom der ikke er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser. Disse afgørelsesskrivelser fremstår meget ordknappe, og det er vanskeligt at vurdere, på hvilken baggrund afgørelserne er truffet. Derudover er afgørelsesskrivelserne karakteriseret ved, at en eller flere af de problemstillinger, der er omtalt i afsnit 4.6, indgår i disse afgørelsesskrivelser. Disse problemstillinger har ikke været i fokus for analysen, og det er derfor vurderingen, at det vil kræve en nærmere analyse at belyse og adressere disse problematikker.

Afgørelsesskrivelser om vilkår vs. påbud

I en sammenligning af afgørelsesskrivelserne, der omhandler henholdsvis vilkår og påbud, er vurderingen, at der for den samlede stikprøve ikke er væsentlige forskelle i kvaliteten af afgørelsesskrivelserne omhandlende henholdsvis vilkår og påbud.

I Socialtilsyn Midt, Socialtilsyn Syd, Socialtilsyn Øst og Socialtilsyn Hovedstaden er der ligeledes ikke, ud fra en samlet betragtning, fundet væsentlige kvalitetsforskelle mellem afgørelsesskrivelserne omhandlende henholdsvis vilkår og påbud.

I Socialtilsyn Nord er der derimod væsentlige forskelle mellem afgørelsesskrivelserne om henholdsvis vilkår og påbud. Således er der en gennemgående høj kvalitet i afgørelsesskrivelserne omhandlende *påbud*, mens der er væsentlige udfordringer i afgørelsesskrivelserne omhandlende *vilkår*. Det skal desuden i den forbindelse bemærkes, at fordelingen mellem afgørelsesskrivelser om henholdsvis

vilkår og påbud for Socialtilsyn Nords vedkommende ikke er ligelig. Således indgår der fra Socialtilsyn Nord 20 afgørelsesskrivelser om vilkår og 12 afgørelsesskrivelser om påbud.

4.2 Begrundelse for påbud/vilkår

I 85 pct. af afgørelsesskrivelserne indgår der i nogen eller i høj grad tilfredsstillende begrundelser, og der er dermed ikke mangler eller kun mindre mangler. I 15 pct. af afgørelsesskrivelserne er der udfordringer med manglende eller mangelfulde begrundelser.

I 83 pct. af afgørelsesskrivelserne er der i nogen eller i høj grad redegjort tilfredsstillende for de tilsynsmæssige overvejelser, og der er dermed ikke mangler eller kun mindre mangler. Omvendt er der udfordringer med manglende eller mangelfulde tilsynsmæssige overvejelser i 17 pct. af afgørelsesskrivelserne.

Samlet set er afgørelsen i 78 pct. af afgørelsesskrivelserne i nogen eller i høj grad begrundet, og der er i nogen eller høj grad redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser, mens der i de resterende 22 pct. er forskellige udfordringer, der knytter sig til afgørelsens begrundelse eller de tilsynsmæssige overvejelser.

Der er væsentlige forskelle mellem de fem socialtilsyn i forhold til afgørelsernes begrundelser.

I dette afsnit foretages en analyse med afsæt i kvalitetskriterium 1 (jf. afsnit 3.2):

1: Begrundelse for påbud/vilkår

- a) I hvilken grad er påbuddet/vilkåret begrundet?
- b) Er der redegjort 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 (spørgsmål a), samt i hvilken grad der er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser (spørgsmål b).

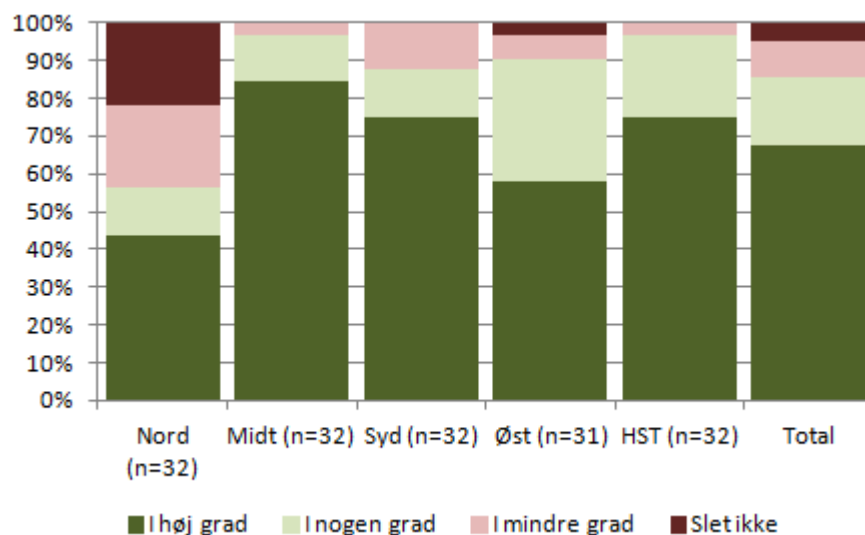
I hvilken grad er påbuddet/vilkåret begrundet?

I vurderingen af, i hvilken grad afgørelsen er begrundet, er der lagt vægt på, om og i hvilken grad der henvises til de faktiske forhold, som ligger til grund for af-

gørelsen. Ligeledes er der lagt vægt på, om der i afgørelsesskrivelsen indgår konkrete beskrivelser af de faktiske forhold.

Figur 2 nedenfor viser i hvilken grad afgørelserne er begrundet.

Figur 2. I hvilken grad er vilkår eller påbud begrundet?



Det fremgår af figuren, at der i 85 pct. af afgørelsesskrivelserne i nogen eller i høj grad indgår tilfredsstillende begrundelser, og der er dermed ikke mangler eller kun mindre mangler. I 15 pct. af afgørelsesskrivelserne er der udfordringer med manglende eller mangelfulde begrundelser.

I 67 pct. af afgørelsesskrivelserne er vilkåret eller påbuddet i høj grad begrundet, mens det i 18 pct. af afgørelsesskrivelserne i nogen grad er begrundet. I 10 pct. af afgørelsesskrivelserne er vilkåret eller påbuddet i mindre grad begrundet, mens der i 5 pct. af afgørelsesskrivelserne slet ikke er begrundelser.

De manglende og mangelfulde begrundelser for afgørelsen kommer til udtryk på forskellige måder i afgørelsesskrivelserne. Et eksempel på en type afgørelsesskrivelser med mangelfulde begrundelser er afgørelser, hvor der i afgørelsesskrivelsen godt nok fremgår en overskrift med ordlyden "Begrundelse," men hvor det efterfølgende afsnit ikke rummer en egentlig begrundelse, men alene enten gentager påbuddets ordlyd eller udelukkende henviser til tilsynsrapporten.

Der er derudover også eksempler på afgørelsesskrivelser, hvor begrundelsen for afgørelsen er omfangsrig, og hvor der ved en nærmere analyse kan være tvivl om, hvorvidt der i begrundelsen reelt set fremkommer flere påbud end de i påbudene nævnte. Dette gør sig især gældende i afgørelsesskrivelser fra Socialtilsyn Midt.

Udover at dette kan mindske tydeligheden for tilbuddet om, hvad der reelt skal gøres for at øge kvaliteten, så ender begrundelsen for de udstedte påbud mere som en række supplerende påbud eller en udbygning af de eksisterende påbud frem for en reel begrundelse.

Denne problemstilling er ikke afspejlet i figur 2, idet vilkåret eller påbuddet snævert set *er* begrundet. Socialstyrelsen vurderer dog, at der er tale om et kvalitetsproblem, og tillægger derfor også problemstillingen betydning i den samlede kvalitetsvurdering af afgørelsesskrivelserne.

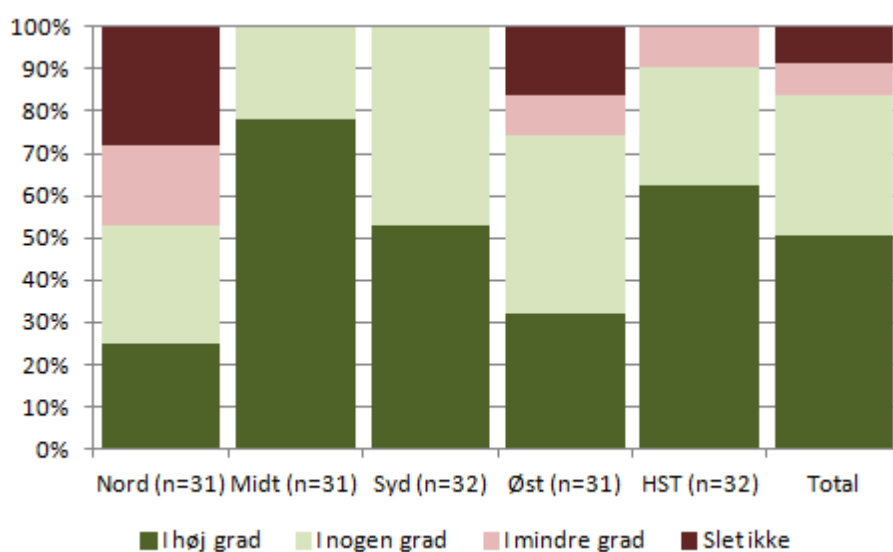
I hvilken grad er der redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser?

Som nævnt ovenfor har der i analysen også 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 begrunder 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 3 nedenfor viser, i hvilken grad der er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser i de analyserede afgørelsesskrivelser.

Figur 3. I hvilken grad er der redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser?



Af figuren fremgår det, at der i 83 pct. af afgørelsesskrivelserne i nogen grad eller i høj grad er redegjort tilfredsstillende for de tilsynsmæssige overvejelser, og der dermed ikke er mangler eller kun mindre mangler. Omvendt er der udfordringer med manglende eller mangelfulde tilsynsmæssige overvejelser i 17 pct. af afgørelsesskrivelserne.

Figuren viser desuden, at der i halvdelen af afgørelsesskrivelserne i høj grad er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser, mens der i en tredjedel af afgørelsesskrivelserne i nogen grad er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser. I 8 pct. af afgørelsesskrivelserne er der i mindre grad redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser, mens der i 9 pct. af afgørelsesskrivelserne slet ikke er redegjort for de tilsynsmæssige overvejelser.

De afgørelsesskrivelser, hvor der slet ikke indgår tilsynsmæssige overvejelser bag iværksættelsen af sanktionen, er karakteriseret ved, at der enten slet ikke redegøres for tilsynsmæssige overvejelser, eller at der laves en generel henvisning til tilsynsrapporten.

Samlet analyse – begrundelser og tilsynsmæssige overvejelser

Analysen af afgørelsesskrivelserne viser, at der er et vist sammenfald mellem de afgørelsesskrivelser, hvor der er udfordringer med manglende eller mangelfulde begrundelser og de afgørelsesskrivelser, hvor der mangler tilsynsmæssige overvejelser. Dette gælder for 9 pct. af afgørelsesskrivelserne.

I 78 pct. af afgørelsesskrivelserne vurderes begrundelserne at være tilfredsstillende, mens der i 22 pct. af de analyserede afgørelsesskrivelser samlet set er udfordringer i relation til afgørelsens begrundelse – *enten* i form af manglende eller mangelfulde begrundelser *eller* i form af manglende tilsynsmæssige overvejelser.

Af figur 2 og 3 fremgår det desuden, at der er store forskelle mellem afgørelsesskrivelserne i de fem socialtilsyn.

I forhold til at *begrunde afgørelsen* ses der især udfordringer i afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Nord og Socialtilsyn Øst og i noget mindre grad Socialtilsyn Syd, mens afgørelserne i Socialtilsyn Midt og Socialtilsyn Hovedstaden generelt er velbegrundede.

I forhold til *tilsynsmæssige overvejelser* ses de største udfordringer i afgørelserne fra Socialtilsyn Nord og Socialtilsyn Øst og mindre grad Socialtilsyn Hovedstaden, mens der i afgørelserne fra Socialtilsyn Syd og Socialtilsyn Midt generelt er redegjort tilfredsstillende for de tilsynsmæssige overvejelser.

I Socialtilsyn Nord er der i analysen identificeret et antal afgørelser, hvor der slet ikke fremgår nogle overvejelser eller observationer, og hvor der alene henvises til tilsynsrapporten. Disse eksempler er desuden karakteriseret ved at være meget kortfattede.

I Socialtilsyn Midt ses der omvendt en række afgørelsesskrivelser, der indeholder meget detaljerede observationer, og det er tydeligt, at der er knyttet an til indholdet i tilsynsrapporten, og at centrale elementer fra tilsynsrapporten, fx observationer og konklusioner, er inkluderet i afgørelsesskrivelsen. Her er en udfordring imidlertid, at afgørelserne kan blive for lange og detaljerede. Det går i nogen udstrækning ud over overskueligheden i afgørelserne, og dermed tilbuddets muligheder for at danne sig et overblik over elementerne i afgørelsen.

4.3 Hjemmelshenvisning

78 pct. af afgørelsesskrivelserne indeholder en korrekt og tilstrækkelig hjemmelshenvisning til relevant lovgivning. I 21 pct. af afgørelsesskrivelserne er hjemmelshenvisningen utilstrækkelig, mens der i 1 pct. af afgørelsesskrivelserne ikke indgår en hjemmelshenvisning.

I dette afsnit foretages en analyse med afsæt i kvalitetskriterium 2 (jf. afsnit 3.2):

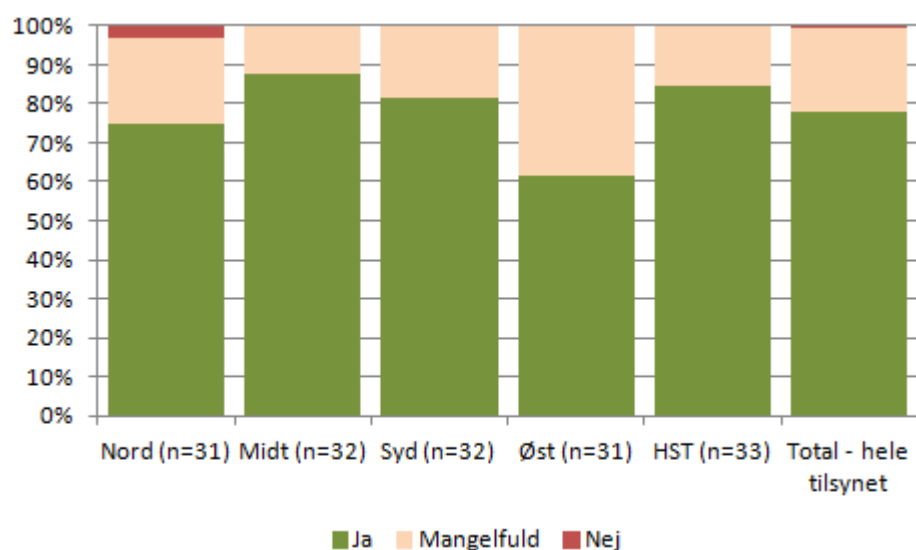
2. Hjemmelshenvisning i lov om socialtilsyn og andre love

a) Er der 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 4 nedenfor viser i hvilket omfang, der indgår hjemmelshenvisning i de analyserede afgørelsesskrivelser.

Figur 4 Er der hjemmelshenvisning i afgørelsesskrivelsen?



Tabellen ovenfor viser, at der generelt set indgår relevant hjemmelshenvisning i langt den største del af de analyserede afgørelsesskrivelser. Samlet set er der således relevant hjemmelshenvisning i 78 pct. af afgørelsesskrivelserne. Videre ses det af figuren, at der er meget få eksempler på, at der slet ikke er hjemmelshenvisning i afgørelsesskrivelsen, mens der 21 pct. af afgørelsesskrivelserne er mangler i hjemmelshenvisningen.

De 21 pct. af afgørelsesskrivelserne, hvor hjemmelshenvisningen er mangelfuld, dækker over forskellige mangler i hjemmelshenvisningen. Der ses eksempelvis en del afgørelsesskrivelser, hvor der ikke henvises til alle de relevante retskilder. Det kan f.eks. være en afgørelse, hvor der både er udstedt påbud og samtidig truffet afgørelse om skærpet tilsyn, og hvor der alene henvises til paragraffen vedr. skærpet tilsyn. I en sådan afgørelse kan det for modtageren være vanskeligt at se, med hvilken hjemmel sanktionen udstedes.

Analysen viser desuden, at der mellem de fem socialtilsyn er forskelle i forhold til, hvordan hjemmelshenvisningen konkret kommer til udtryk i afgørelsesskrivelserne.

Der er således stor forskel på, hvor i afgørelsesskrivelsen hjemmelshenvisningerne er placeret, og hvor tydelig koblingen mellem de relevante dele af afgørelsen og de relevante hjemmelshenvisninger er. I en del afgørelsesskrivelser kan det for tilbuddet være vanskeligt at få overblik over, hvilke retsregler der har været anvendt hvor.

4.4 Klart formulerede påbud/vilkår

I 70 pct. af de analyserede afgørelsesskrivelser er tydeligheden i formuleringen af afgørelsen om vilkår eller påbud i nogen eller i høj grad tilfredsstillende. I de øvrige 30 pct. af afgørelsesskrivelserne er der forskellige udfordringer i forhold til tydeligheden i formuleringerne.

Der er især udfordringer i forhold til at tydeliggøre, hvad tilbuddet konkret skal gøre, og hvornår vilkåret eller påbuddet er opfyldt.

I dette afsnit foretages en analyse med afsæt i kvalitetskriterium 3 (jf. afsnit 3.2):

3. Klart formulerede påbud/vilkår

- a) Er det tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre?
- b) Er det tydeligt, hvornår påbud/vilkår er opfyldt?
- c) Kan det pålagte påbud/ vilkår efterkommes?
- d) I hvilken grad er sprogbroen 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/vilkåret 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 vilkåret eller 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 således kan forventes at ske. Der er i vurderingen ligeledes lagt vægt på, om det fremgår af afgørelsen, hvad konsekvensen er, hvis vilkåret ikke bliver opfyldt.

Det fremgår af forarbejderne til lov om socialtilsyn, at afgørelse om vilkår skulle anses for overvejende sandsynligt, at tilbuddet efterfølgende vil kunne opfylde betingelsen. Muligheden er således reserveret til de tilfælde, hvor der alene udestår formalia, eller hvor der er andre forhold, som er væsentlige nok til at være en betingelse for godkendelse, men som omvendt trods alt alene udgør en mindre del af det samlede godkendelsesgrundlag.¹

I vurderingen af, om det pålagte vilkår eller påbud kan efterkommes af tilbuddet (spørgsmål c), er der lagt vægt på, om påbuddet eller vilkåret anvendes om for-

¹ Forslag til lov om socialtilsyn (2012/1 LF 205).

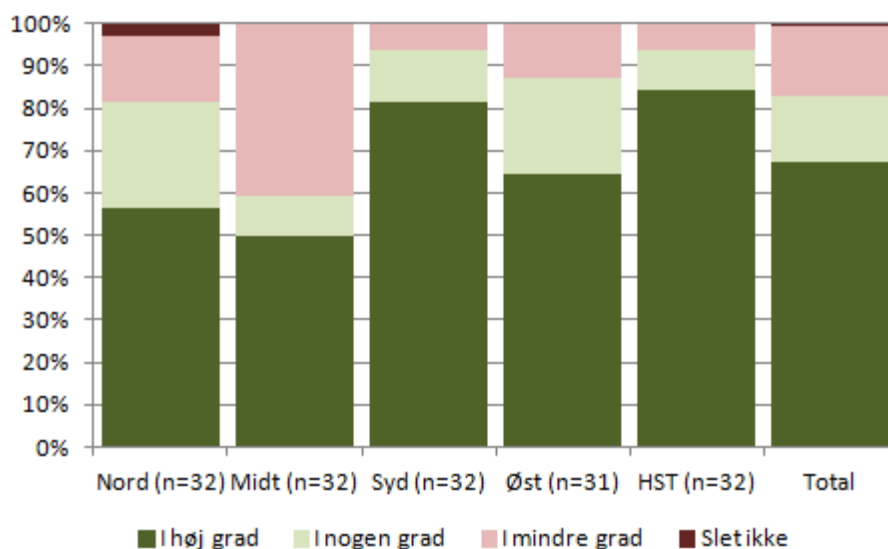
hold, som tilbuddet faktisk *kan* ændre, og om tilbuddet reelt gives mulighed for at efterkomme vilkåret eller påbuddet.

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?

Det fremgår af figur 5, at det i 67 pct. af afgørelsesskrivelserne i høj grad er tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre, mens det i 16 pct. af afgørelsesskrivelserne i nogen grad er tydeligt, hvad tilbuddet skal gøre. I 16 procent af afgørelsesskrivelserne er det i mindre grad tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre, mens det i 1 pct. svarende til én enkelt ud af de 159 afgørelsesskrivelser slet ikke er tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre for at leve op til påbuddet eller vilkåret.

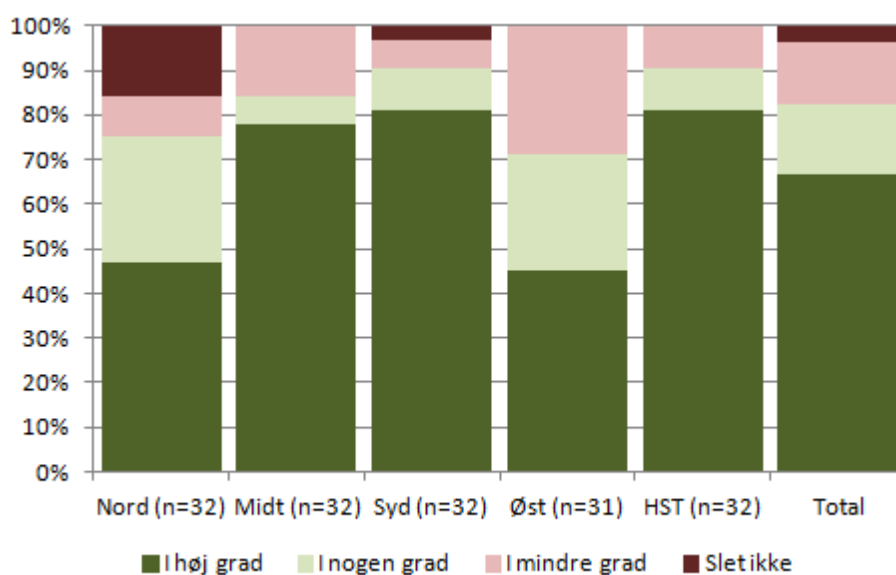
Figur 5. Er det tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre?



Er det tydeligt, hvornår påbud/vilkår er opfyldt?

Det fremgår af figur 6, at det i 67 pct. af afgørelsesskrivelserne i høj grad er tydeligt hvornår påbuddet eller vilkåret er opfyldt, mens det i 16 pct. af afgørelsesskrivelserne i nogen grad er tydeligt, hvornår vilkåret eller påbuddet er opfyldt. I 14 procent af afgørelsesskrivelserne er det i mindre grad tydeligt, hvornår vilkåret eller påbuddet er opfyldt, mens det i 4 procent slet ikke er tydeligt, hvornår vilkåret eller påbuddet er opfyldt.

Figur 6. Er det tydeligt, hvornår påbud/vilkår er opfyldt?



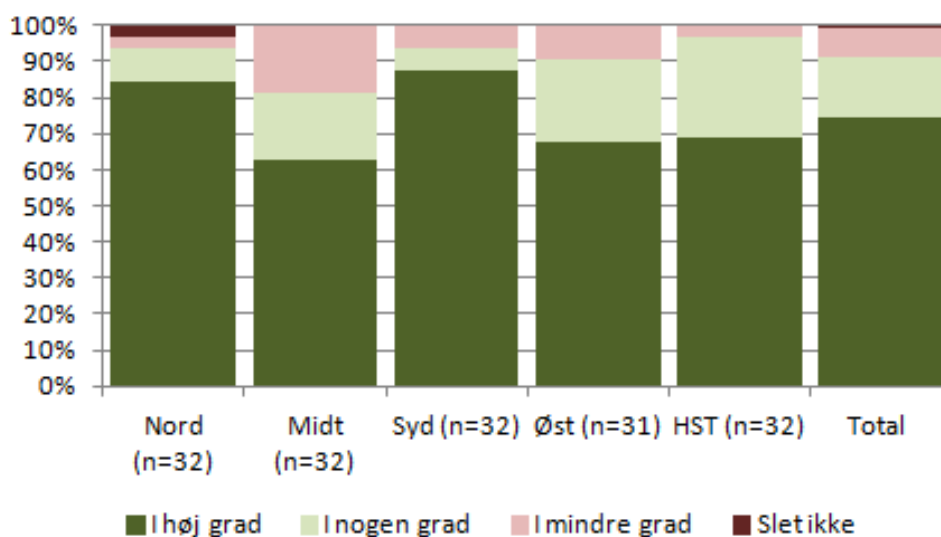
I hovedparten af de analyserede afgørelsesskrivelser fremgår det således tydeligt, hvad tilbuddet konkret skal gøre for at imødekomme det opstillede vilkår eller det iværksatte påbud, og hvornår det opstillede vilkår eller påbud er opfyldt. I en mindre del af afgørelserne er der dog udfordringer i forhold til at tydeliggøre, hvad tilbuddet konkret skal gøre, og hvornår vilkåret eller påbuddet kan anses for at være opfyldt.

Det gør sig eksempelvis gældende ved afgørelser, hvor tilbuddet anmodes om at indsende en redegørelse. Ofte er denne type påbud ikke ledsaget af en uddybning af, hvad redegørelsen skal indeholde, for at påbuddet anses for opfyldt. Det kan gøre det uigennemskueligt for tilbuddet, hvad der konkret skal iværksættes for at leve op til socialtilsynets påbud, ligesom det kan vanskeliggøre og evt. forlænge processen med at få rettet op på tilbuddets kvalitet.

Kan det pålagte påbud/ vilkår efterkommes?

Det fremgår af figur 7, at vilkåret eller påbuddet i 74 pct. af afgørelsesskrivelserne i høj grad kan efterkommes, mens påbuddet eller vilkåret i 17 pct. af afgørelsesskrivelserne i nogen grad er muligt at efterkomme. I 9 procent af afgørelsesskrivelserne har vilkåret eller påbuddet en sådan karakter, at det i mindre grad er muligt at efterkomme, mens påbuddet eller vilkåret i 1 procent af afgørelsesskrivelserne slet ikke er muligt at efterkomme.

Figur 7. Kan det pålagte påbud/ vilkår efterkommes?



I hovedparten af de analyserede afgørelsesskrivelser kan de opstillede vilkår eller påbud efterkommes af tilbuddet. I en mindre del af afgørelserne er der dog udfordringer i forhold til, at tilbuddet vil have vanskeligt ved at efterkomme det opstillede vilkår eller påbuddet.

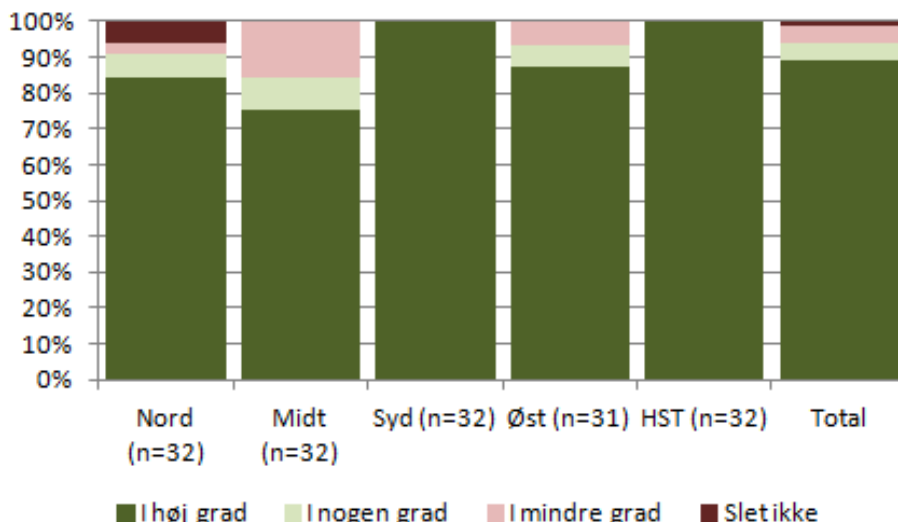
Det gør sig eksempelvis gældende i afgørelser, hvor de udstedte påbud eller vilkår vedrører kommunens pligt til at omvisitere borgerne på tilbuddet. Det kan være svært for et tilbud at leve op til disse påbud eller vilkår, da det reelt er kommunen og ikke tilbuddet, der skal agere på en sådan sanktion.

I nogle afgørelser lægges det ligeledes implicit til grund, at modtageren af afgørelsen ved, hvad der tales om, når tilsynet i et påbud anfører, at "gældende lovgivning skal overholdes". Hvis det ikke er konkretiseret, hvilken lovgivning der er tale om, eller i hvilke tilfælde tilbuddet antages ikke at overholde lovgivningen, kan det være vanskeligt for tilbuddet at opfylde påbuddet.

I hvilken grad er sprogbruget i afgørelsen objektiv?

Det fremgår af figur 8, at sprogbruget i 89 pct. af afgørelsesskrivelserne i høj grad er objektiv, mens den i 4 pct. af afgørelsesskrivelserne i nogen grad er objektivt. I 5 procent af afgørelsesskrivelserne er sprogbruget i mindre grad objektivt, mens der i 1 pct. svarende til to ud af de 159 afgørelsesskrivelser anvendes en sprogbrug, der slet ikke er objektiv.

Figur 8. I hvilken grad er sprogbrugen i afgørelsen objektiv?



En del af de afgørelsesskrivelser, hvor sprogbrugen i mindre grad vurderes at være objektiv, er karakteriseret ved, at der anvendes en utydelig terminologi.

Samlet set viser analysen, at der i langt de fleste af de afgørelsesskrivelser, der indgår i stikprøven, anvendes en objektiv sprogbrug.

Samlet analyse – klart formulerede påbud/vilkår

I 70 pct. af afgørelsesskrivelserne er alle spørgsmålne under kvalitetskriterium 3 i nogen grad eller i høj grad opfyldt, og i disse afgørelsesskrivelser er der dermed samlet ikke væsentlige udfordringer i relation til tydeligheden i formuleringen af afgørelsen om vilkår eller påbud.

Analysen af afgørelsesskrivelserne viser også, at der er i en række af afgørelsesskrivelserne er udfordringer med flere af de underliggende spørgsmål (fx både udfordringer med tydeligheden i forhold til hvad der konkret skal gøres, og udfordringer med tydeligheden i forhold til hvornår påbuddet eller vilkåret er opfyldt). I 14 pct. af de analyserede afgørelsesskrivelser er der således udfordringer med mere end et af spørgsmålne under kvalitetskriterium 3, mens der i 16 pct. af afgørelsesskrivelserne alene er udfordringer med et af spørgsmålne under kvalitetskriterium 3.

4.5 Klagevejledning i afgørelserne

84 pct. af de analyserede afgørelser indeholder en korrekt klagevejledning. I 10 pct. af afgørelsesskrivelserne er klagevejledningen utilstrækkelig, mens der i 6 pct.

af afgørelsesskrivelserne ikke indgår en klagevejledning.

I dette afsnit foretages en analyse med afsæt i kvalitetskriterium 4 (jf. afsnit 3.2):

4. Klagevejledning

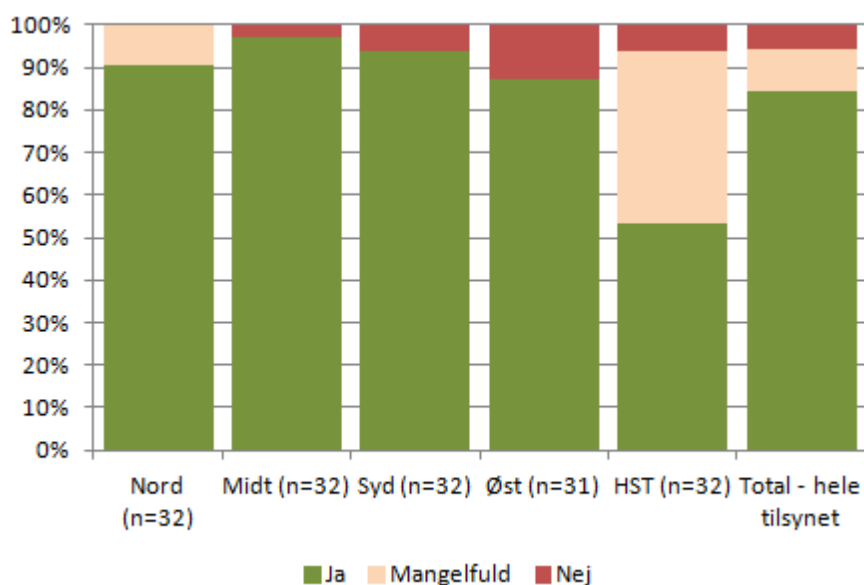
a) Indeholder afgørelsen en klagevejledning?

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.

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.

Figur 9 nedenfor viser i hvilket omfang, der indgår klagevejledning i de analyserede afgørelsesskrivelser.

Figur 9. Er der klagevejledning i afgørelsesskrivelsen?



Af figuren ovenfor fremgår det, at der i hovedparten af afgørelsesskrivelserne indgår en korrekt og fyldestgørende klagevejledning. I 84 pct. af de analyserede

afgørelsesskrivelser indgår der således en klagevejledning, mens klagevejledningen i 10 pct. af afgørelsesskrivelserne er mangelfuld. I 6 pct. af afgørelsesskrivelserne indgår der ikke en afgørelsesskrivelse.

Det fremgår videre af figuren, at der mellem de fem socialtilsyn er forskelle. Således mangler der klagevejledning i 13 pct. af afgørelserne fra Socialtilsyn Øst, mens klagevejledningen vurderes at være mangelfuld i 41 pct. af afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Hovedstaden.

De afgørelsesskrivelser fra Socialtilsyn Hovedstaden, hvor klagevejledningen er mangelfuld, er alle karakteriseret ved, at de indeholder en konkret dato for, hvornår en klage skal være modtaget;

Klagen skal være modtaget i X-købing Kommune på adresse XX inden fire uger fra modtagelse af afgørelsen. Det vil sige senest den 12. november 2019.

I det der angives en dato for modtagelse, indikeres det, at en senere fremsendelse vil medføre en overskridelse af klagefristen. Dette vil afhænge af en konkret vurdering. Sagen skal sendes til Ankestyrelsen til vurdering af, om klagefristen er overholdt, uanset om socialtilsynet vurderer, at klagefristen er overskredet.

Ovenstående problemstilling er alene udslagsgivende for, at de 41 pct. af afgørelsesskrivelserne fra Socialtilsyn Hovedstaden vurderes som mangelfulde.

4.6 Øvrige opmærksomhedspunkter

I analysen af de i alt 160 afgørelsesskrivelser har der undervejs vist sig forhold, som ikke var en del af stikprøvens formål og fokus (jf. afsnit 1.3.). I det følgende redegøres for en række observerede forhold, som ikke har været udslagsgivende på de parametre, som er undersøgt, men som alligevel udgør nogle generelle udfordringer – enten i det enkelte tilsyn eller på tværs af de fem tilsyn.

Generelt ses der udfordringer i forhold til, at afgørelsesskrivelsen i en lang række eksempler ikke kan stå alene, men udelukkende kan læses og forstås i sammenhæng med andre dokumenter – og der henvises generelt til tilsynsrapporten. Det kan således virke uigennemskueligt for et tilbud, hvis det af afgørelsen fremgår, at begrundelserne kan læses i tilsynsrapporten.

Der ses desuden udfordringer i afgørelser, hvor der både udstedes påbud og samtidig træffes afgørelse om skærpet tilsyn. Her mangler der i en række afgørelsesskrivelser en særskilt begrundelse for, at der iværksættes et skærpet tilsyn.

Der er således udmærkede begrundelser for de udstedte påbud, hvorimod det skærpede tilsyn ikke begrundes særskilt.

Analysen af afgørelsesskrivelserne viser desuden, at der i de fem socialtilsyn gøres brug af forskelligartede metoder og praksis for anvendelsen af godkendelse med vilkår. Der er eksempler på afgørelser fra et tilsyn, hvor et tilbud er godkendt med 12 vilkår, og hvor tilbuddet derudover skal redegøre for en række forhold. I de fleste tilfælde anvendes sanktionen "godkendelse med vilkår" imidlertid til at adressere forhold, som er væsentlige nok til at være en betingelse for godkendelse, men som omvendt trods alt alene udgør en mindre del af det samlede godkendelsesgrundlag. I disse tilfælde opstilles der et eller to vilkår, hvorefter tilbuddet ved opfyldelse vurderes godkendt.

Den forskelligartede praksis for anvendelse af godkendelse med vilkår kommer desuden til udtryk ved, at der i en række afgørelsesskrivelser omhandlende godkendelse med vilkår ikke er redegjort for, hvad tilbuddet reelt er godkendt til, eksempelvis hvilke målgrupper tilbuddet godkendes til at arbejde med. Af afgørelsesskrivelsen fremgår det således ikke eksplicit, hvad tilbuddet er godkendt til, når vilkåret er opfyldt. Omfanget af godkendelsen, når vilkåret er opfyldt, er således ikke defineret, idet der i en række tilfælde alene er angivet, at tilbuddet er godkendt med et givent vilkår.

Der er i analysen af stikprøven identificeret en række eksempler, hvor der på grundlag af afgørelsesskrivelsen umiddelbart kan være tvivl om, hvorvidt afgørelsen ligger uden for tilsynets kompetence. Det skal understreges, at sådanne problemstillinger ikke har været i fokus for undersøgelsen, ligesom undersøgelsen alene er baseret på afgørelsesskrivelsen. Det vil derfor kræve en nærmere analyse at belyse og adressere disse problematikker fyldestgørende.