

Retssikkerhed på det specialiserede socialområde

Debatten om det specialiserede socialområde handler ofte om fejl i sagsbehandlingen og bekymring for borgernes retssikkerhed. Men hvordan ser retssikkerheden ud i praksis, når kommunerne på én gang skal foretage individuelle socialfaglige vurderinger, overholde en kompleks lovgivning og styre voksende udgifter? Det spørgsmål undersøger vi i vores bog *Skøn, magt og retssikkerhed*, som indgår i *Magtudredningen 2.O*. I denne artikel udfolder vi bogens hovedpointer og diskuterer, hvad de viser om magt og retssikkerhed i den danske velfærdsstat. Særligt centralt i diskussionen er risikoen for, at jura og økonomi kommer til at definere, hvad der tæller som god sagsbehandling, og at retssikkerhed reduceres til regeloverholdelse.

Retssikkerhed i et system baseret på skøn

Det specialiserede socialområde er et af de steder i velfærdsstaten, hvor forvaltningens magt bliver særlig tydelig, når kommunerne træffer afgørelser om støtte til børn, unge og voksne med funktionsnedsættelser, psykiske lidelser eller sociale problemer. Afgørelserne kan have stor betydning for borgernes liv og økonomi såvel som deres pårørende. Samtidig udgør området en betydelig og voksende del af kommunernes udgifter (se f.eks. Ruge & Houlberg 2024).

Serviceoven og barnets lov er i vidt omfang rammelovgivninger, og kommunerne skal derfor omsætte generelle bestemmelser til konkrete, individuelle vurderinger (Lipsky 1980). Det faglige skøn er med andre ord ikke en undtagelse fra reglerne, men en forudsætning for, at forvaltningen kan håndtere forskellige borgere og komplekse sociale problemer (Järvinen & Mik-Meyer 2003, Møller 2018). Lovgivningen på området giver altså ikke et entydigt svar på, hvilken hjælp den enkelte borger har ret til. I spørgsmålet om retssikkerhed er det en grundlæggende præmis, som er væsentlig at holde sig for øje.

I den offentlige og politiske debat om det specialiserede socialområde er der ofte fokus på to temaer: for det første de stigende udgifter og for det andet de høje omgørelsesprocenter.

I vores bog *Skøn, magt og retssikkerhed* retter vi blikket mod den daglige praksis og særligt

spørgsmålet om, hvordan det socialfaglige skøn formes, legitimeres og kontrolleres i samspillet mellem kommunerne og Ankestyrelsen.

Bogens empiriske grundlag er kvalitative interviews med i alt 35 medarbejdere og ledere. Vi har interviewet 19 sagsbehandlere, teamledere og jurister i fem mellemstore og store kommuner og 16 jurister på medarbejder- og ledelsesniveau i Ankestyrelsen. Interviewene giver os adgang til begge sider af det administrative system: dem, der træffer afgørelserne, og dem, der efterfølgende kontrollerer deres lovlighed. På den baggrund undersøger vi, hvordan samspillet mellem socialfaglighed, jura og økonomi påvirker det faglige beslutningsrum. Vores fokus er på det faglige "maskinrum", hvor afgørelserne bliver til. Borgernes oplevelse indgår dermed ikke direkte i vores analyser. Borgerne er dog hele tiden implicit til stede, da det jo er dem, det hele handler om (se også Mik-Meyer 2018).

Omgørelsesprocenten fortæller kun en del af historien

Debatten om retssikkerhed på det specialiserede socialområde har gennem en årrække været præget af Ankestyrelsens høje omgørelsesprocenter. I 2024 blev 45 procent af de realitetsbehandlede klagesager på socialområdet omgjort.¹ I den offentlige debat og ikke mindst mediernes dækning bliver tallene ofte udlagt som et udtryk for, at kommunerne træffer forkerte afgørelser i op mod halvdelen af sagerne. I nogle kommuner er tallet



Af Anne Mette Møller
lektor, Institut
for Organisation på
Copenhagen Business
School (CBS)



Af Nanna Mik-Meyer
professor, Institut
for Organisation på
Copenhagen Business
School (CBS)

1. Ankestyrelsens talportal 2025. De 45 procent dækker over lidt mere end 3.000 ud af knap 7.000 sager. Tallet omfatter realitetsbehandlede sager i Ankestyrelsen på paragraffer for serviceoven og barnets lov.

”I nogle kommuner er tallet endnu højere, og man kan få indtryk af, at sagsbehandlingen på socialområdet nærmest er ”det vilde vesten”, hvor lovløsheden hersker

endnu højere, og man kan få indtryk af, at sagsbehandlingen på socialområdet nærmest er ”det vilde vesten”, hvor lovløsheden hersker.

Det er imidlertid vigtigt at forstå, hvad omgørelsesprocenten dækker over. En stor del er hjemvisninger, hvor Ankestyrelsen sender sagen tilbage til kommunen, fordi den ikke er tilstrækkeligt oplyst, begrundet eller dokumenteret. Ankestyrelsen efterprøver som hovedregel ikke resultatet af det socialfaglige skøn, men ser på, om de juridiske procesregler er overholdt. En hjemvisning betyder derfor ikke nødvendigvis, at borgeren skulle have haft en anden hjælp. Kommunen kan ef-

ter fornyet behandling nå frem til samme resultat.

Det gør ikke hjemvisningerne uvæsentlige. Kravene om tilstrækkelig sagsoplysning, partshøring, dokumentation og begrundelse er grundlæggende retssikkerhedsgarantier. Borgeren har ret til at blive hørt – og pligt til at bidrage til oplysningen af egen sag. Borgeren skal også kunne forstå, på hvilket grundlag en myndighed har truffet sin afgørelse, ligesom afgørelsen skal kunne efterprøves.

Men omgørelsesprocenten kan ikke stå alene som mål for kvaliteten af den kommunale sagsbehandling. Den fortæller først og fremmest noget om, hvorvidt de retlige og procesuelle krav er opfyldt. Den fortæller langt mindre om kvaliteten af det socialfaglige skøn, og vi ved heller ikke, hvor mange hjemviste sager der efterfølgende ender med et andet resultat for borgeren. Det er en væsentlig sontring i en debat, hvor omgørelsesprocenter let bliver til et enkelt og tilsyneladende entydigt mål for retssikkerhed.

Juridisk kontrol styrker retssikkerheden – men former også fagligheden

Omgørelsesprocenterne er også væsentlige af en anden grund, nemlig fordi det, vi vælger at måle og kontrollere, får betydning for, hvad kommunerne orienterer sig imod. I det perspektiv er Ankestyrelsens rolle ikke begrænset til en efterfølgende kontrol af kommunernes afgørelser. Den er også i høj grad med til at forme den kommunale praksis.

De kommunale ledere og sagsbehandlere, vi har interviewet, har en stor viden om, hvilke forhold Ankestyrelsen lægger vægt på, hvis en borger klager. I vores interviews fortæller kommunale sagsbehandlere og ledere, hvordan afgørelser skal kunne ”holde” i Ankestyrelsen, og flere kommuner har styrket den ju-



ridiske understøttelse af sagsbehandlingen. Det er i praksis med til at skabe et stærkt fokus på sagsoplysning, skriftlige begrundelser, og dokumentation for processen.

Det er på mange måder en positiv udvikling. En grundigt oplyst sag giver et bedre beslutningsgrundlag, og en klar begrundelse gør myndighedens beslutning mere gennemsigtig for borgeren. Men udviklingen har også en omkostning. De kommunale medarbejdere beskriver omfattende dokumentationskrav, som kan være meget tidskrævende (Dencker-Larsen m.fl. 2024). Flere interviewpersoner peger på den generelle udfordring i at skrive afgørelser, der både er forståelige for borgerne og samtidig er juridisk korrekte. Andre fremhæver deres oplevelse af, at Ankestyrelsen over tid har skærpet kravene.

I praksis bliver retssikkerhed dermed i høj grad også en skriveopgave: Den socialfaglige vurdering skal ikke alene være kvalificeret, men oversættes til et detaljeret og juridisk genkendeligt skriftligt grundlag, som efterfølgende kan kontrolleres af Ankestyrelsen. Det skaber et paradoks: De processuelle krav skal sikre borgernes retssikkerhed, men de lægger samtidig beslag på tid og opmærksomhed, som ikke kan bruges på andre dele af sagsbehandlingen. Det gælder ikke mindst kontakten med borgeren og det socialfaglige arbejde, hvor tid til samtale og opbygning af en god relation ofte er afgørende for at opnå en tilstrækkelig forståelse for borgerens situation.

Pointen er ikke, at jura og socialfaglighed er modsætninger. Tværtimod understøtter de juridiske krav i deres grundform det socialfaglige arbejde. Problemet opstår, hvis de aspekter af kvaliteten, som lettest kan kontrolleres, gradvist bliver styrende for vores samlede forståelse af god sagsbehandling.

Økonomiske prioriteringer flytter ned gennem systemet

Vores interviewpersoner understreger, at sagsbehandlingen i kommunerne skal ”gå på

tre ben”: jura, socialfaglighed og økonomi. Økonomien spiller en væsentlig rolle, fordi kommunerne på den ene side skal imødekomme borgernes lovbestemte behov og på den anden side også overholde deres økonomiske rammer. På det specialiserede socialområde er denne balance blevet stadig mere central i takt med stigende udgifter og stramme budgetkrav.

Flere af vores interviewpersoner oplever, at de økonomiske hensyn med tiden er kommet til at fylde mere – blandt andet som følge af ændringer i lovgivningen, hvor det nu eksplícit lyder, at afgørelser skal hvile på både socialfaglige og økonomiske hensyn.

Det er både legitimt og nødvendigt, at en offentlig myndighed forholder sig til økonomi. Kommunerne skal prioritere deres ressourcer og kan f.eks. vælge den billigste løsning, når flere tilbud i lige høj grad opfylder borgerens behov. Men i den konkrete afgørelse skal hjælpen bero på en individuel vurdering af borgerens behov. Økonomien må ikke erstatte den faglige vurdering.

Vores analyser viser, at økonomien alligevel former det beslutningsrum, hvor den faglige vurdering foretages. Den påvirker blandt andet organisering, serviceniveauer, opfølgning, valg mellem tilbud og de alternativer, som fremstår realistiske for sagsbehandlerne. Økonomien kan derfor forstås som en væsentlig strukturel magt (Hopmann m.fl. 2025): Den er ikke nødvendigvis synlig i afgørelsens begrundelse, men er med til at afgrænse, hvilke løsninger der fremstår mulige og legitime.

Det rejser et bredere spørgsmål om, hvordan de vanskelige prioriteringer træffes. Budgetloven, serviceloven og barnets lov placerer kommunerne i et krydspres mellem rettighe-der og økonomiske rammer (Houlberg & Dalsgaard 2023). Samtidig bliver konkrete prioriteringer ikke altid foretaget eksplícit på det politiske niveau, hverken nationalt eller lokalt. Dermed kan dilemmaerne bevæge sig

” Det skaber et paradoks: De processuelle krav skal sikre borgernes retssikkerhed, men de lægger samtidig beslag på tid og opmærksomhed, som ikke kan bruges på andre dele af sagsbehandlingen

” Vores analyser viser, at økonomien alligevel former det beslutningsrum, hvor den faglige vurdering foretages

ned gennem systemet: fra nationale politikere til kommunalpolitikere, fra kommunalpolitikere til forvaltningen og fra ledelsen til den enkelte sagsbehandler i mødet med borgeren.

I et retssikkerhedsperspektiv er det en væsentlig pointe: Politiske og økonomiske prioriteringer spiller en helt central rolle for, hvad der kan lade sig gøre i form af indsatser og støtte til borgerne, men samtidig er disse prioriteringer ofte vanskelige for borgeren at få øje på. Dermed rejser vores analyse også et demokratisk spørgsmål: På hvilket niveau bør de reelle prioriteringer foretages, og hvor synlige bør de være?

Retssikkerhed kan ikke reduceres til regeloverholdelse

Der findes næppe en enkel administrativ løsning på disse dilemmaer. Det faglige skøn kan ikke reguleres væk. Det er nødvendigt, netop fordi sociale problemer er komplekse, og fordi to borgere med samme diagnose eller tilsyneladende samme problem ikke nødvendigvis har samme behov. Ligebehandling er derfor ikke det samme som, at alle får det samme, men netop derfor er det afgørende med en løbende diskussion om, hvilke institutionelle betingelser skønnet udøves under. Her peger vores analyse på en række centrale forhold.

Først og fremmest er der behov for at fastholde blikket på balancen mellem socialfaglighed, jura og økonomi. Alle tre hensyn er legitime og nødvendige, men de er organiseret forskelligt med forskellige grader af institutionalisering og formalisering – og dermed forskellige muligheder for at sætte sig igennem i praksis. Samlet set viser vores analyse, at det specialiserede socialområde hviler på en sårbar konstruktion, hvor juraen kontrolleres gennem Ankestyrelsen og økonomien gennem den kommunale ledelse, mens det socialfaglige arbejde ikke er genstand for en tilsvarende overordnet kontrol. Det skaber risiko for, at balancen mellem de tre hensyn i praksis skævvrides.

For det andet er mere juridisk kontrol ikke nødvendigvis det samme som mere retssikkerhed. Kontrol er væsentligt, men det er også nødvendigt at være opmærksom på, hvad der kontrolleres, og hvordan kontrollen påvirker den praksis, den retter sig imod. Fordi lovgivningen overlader så meget til skøn, og der derfor ikke er et ”rigtigt” eller ”forkert” facit i afgørelserne, er det fristende at skrue op for proceskravene, for herigennem at reducere den grundlæggende usikkerhed, der er forbundet med det socialfaglige skøn (Molander & Grimen 2010; Møller 2018). Men juridisk korrekt sagsbehandling sikrer ikke i sig selv, at borgeren får den rette hjælp til rette tid. Juraen er selvsagt nødvendig men ikke tilstrækkelig.

En vigtig pointe i vores bog er derfor, at retssikkerhed bør forstås bredere end juridisk korrekthed (Eiriksson & Kristensen 2022). Lovmedholdelighed og juridiske krav til sagsbehandlingen er fundamentale, men lige så væsentligt er det, at man som borger oplever at blive hørt og respekteret, at forvaltningen opleves som tilgængelig og ordentlig, at man kan forstå afgørelsen og reelt gør brug af sine rettigheder – og ikke mindst at man får den nødvendige hjælp, altså at selve formålet med lovgivningen opfyldes i praksis. Det er ikke alle borgere, der har den oplevelse i dag.

Den enkelte afgørelse bliver altså til i et reguleret beslutningsrum, hvor flere hensyn virker sammen. Dermed bliver spørgsmålet om retssikkerhed også et spørgsmål om selve forudsætningerne og rammerne for sagsbehandlingen i den kommunale praksis. Spørgsmålet er, hvordan vi fremover kan indrette socialområdet på en måde, der både sikrer en fornuftig balance mellem socialfaglige, juridiske og økonomiske hensyn så arbejdet i praksis understøtter borgernes oplevelse af at blive hørt og inddraget i deres møde med velfærdssystemet.

Referencer

- Dencker-Larsen, S., Ebsen, F.C. & Salado-Rasmussen, J. (2024). Et arbejdsliv under pres? Socialrådgiveres arbejdsforhold i den offentlige forvaltning. *Dansk Sociologi*, 35(2), 31-48
- Eiriksson, B.A., & Kristensen, M.F. (2022). *Rapport: Retssikkerhed i kommunerne*. København: Justitia
- Hopmann, D.N., Mik-Meyer, N. & Petersen, M.B. (2025). *Magt i et forandret Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Houlberg, K. & Dalsgaard, C.T. (2023). Udgiftspres på det specialiserede socialområde. *Administrativ Debat*, 2023(3), 7-10
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.) (2003). *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service. 30th anniversary edition*. New York: Russell Sage Foundation
- Mik-Meyer, N., Møller, A.M., Ausker, E. (2026). *Skøn, magt og retssikkerhed*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Molander, A. & Grimen, H. (2010). Understanding Professional Discretion. I: *Sociology of Professions: Continental and Anglo-Saxon Traditions*. Daidalos
- Møller, A.M. (2018). *Organizing knowledge and decision-making in street-level professional practice: A practice-based study of Danish child protective services*. Ph.d.-afhandling, Frederiksberg: SL Grafik
- Ruge, M. & Houlberg, K. (2024, 23. maj). *VIVEs kommunetal 2024.3: Kommunerne overskrider igen budgetterne for udsatte grupper* [Notat]. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/vives-kommunetal-20243-kommunerne-overskrider-igen-budgetterne-for-udsatte-grupper-kxo83l2z/>. Lokaliseret 10.10.2025

Retskilder

- Barnets lov, lov nr. 721 af 13. juni 2023, jf. lovbekendtgørelse nr. 282 af 17. marts 2025
- Lov om social service (serviceloven), lov nr. 573 af 24. juni 2005, jf. lovbekendtgørelse nr. 1129 af 22. september 2025