

Retssikkerhed på social- og beskæftigelsesområdet

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Rigmor Lond og Kristian Hvolbæk Christensen, Kommunernes Landsforening (KL), fremhæver hvordan komplekse regler og stram statslig styring udfordrer retssikkerheden på social- og beskæftigelsesområdet. Sagsbehandlere kæmper med et uoverskueligt system fyldt med særregler og målgrupper, der skaber unødvendigt lange sagsforløb og øger risikoen for fejl. På socialområdet gør hyppige lovændringer

og individuelle vurderinger det vanskeligt at sikre klare og ensartede afgørelser. KL opfordrer til omfattende regelforenklinger og større lokal frihed, så kommunerne kan bruge deres faglige skøn og levere bedre løsninger til borgerne. Samtidig efterlyses en bæredygtig økonomisk ramme, så kommunerne kan sikre både effektivitet og kvalitet i deres sociale indsatser.

Det kommunale selvstyre er en grundlæggende del af det danske demokrati. Det betyder, at berørte borgere er tæt på de politikere, der fastlægger kommunens retningslinjer og serviceniveau, og det giver mulighed for at tilpasse forvaltningen til lokale forhold og prioriteringer. I retssikkerhedsdebatten kan det dog også give kritik for forskellige forløb og afgørelser.

Ankestyrelsens klagestatistik ses ofte som en indikator på retssikkerhedens tilstand. På beskæftigelsesområdet var omgørelsesprocenten på 22,7 pct. ud af 10.667 klager, mens den på socialområdet var 38,6 pct. ud af 7.890 klager (Ankestyrelsen, 2025).

Der var i 2023 1.076.400 borgere tilknyttet beskæftigelsessystemet, og 209.000 modtog en social ydelse (Ekspertgruppen, 2024; Social- og Boligministeriet, 2024). Hertil skal lægges et ukendt antal ældre, der modtager sociale ydelser under serviceloven, og at der kan træffes flere afgørelser for en berørt person. Det er derfor kun en lille andel af borgerne, der klager, og endnu færre får deres afgørelser ændret. Derfor vil KL ikke fokusere på de relativt få sager, der ender i Ankestyrelsen, og i stedet fokusere på retssikkerhedsmæssige udfordringer i rammevilkårene for kommunernes arbejde.

Sagsbehandling og retssikkerhed på beskæftigelsesområdet

Kommunernes borgerrettede opgaver på beskæftigelsesområdet består i at udbetale ydelser til ledige og syge, så de har et forsørgelsesgrundlag, og at igangsætte en indsats for at bringe den ledige i beskæftigelse eller i uddannelse. For borgere med begrænset arbejdssevne, vil indsatsen bestå i at udvikle

KRISTIAN HVOLBÆK CHRISTENSEN

Chefkonsulent, Kommunernes Landsforening, krhc@kl.dk

RIGMOR LOND

Chefkonsulent, Kommunernes Landsforening, RIL@kl.dk

arbejdsevnen, eller at indledende en proces om f.eks. tilkendelse af et fleksjob eller i sidste ende førtidspension.

Ledige ydelsesmodtagere har – afhængigt af arbejdsevne – en pligt til stå til rådighed for arbejdsmarkedet og deltage aktivt i beskæftigelsesindsatsen, og kommunerne kan sanktionere manglende efterlevelse.

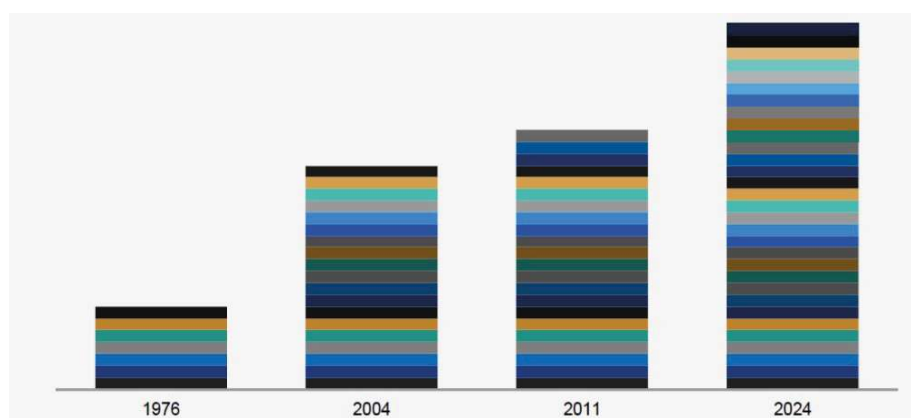
De væsentligste udfordringer for retssikkerheden på beskæftigelsesområdet er omfattende og komplekse regler og overstyring af området – og således ikke det kommunale selvstyre.

Omfattende og komplekse regler

Kompleksiteten skyldes bl.a. central fastlæggelse af målgruppers deltagelse i indsatsen, som kan have baggrund i tilgængeligheden af gode data og evidens-baseret forskning. Det har løbende ført til mange særregler og proceskrav for en given målgruppe, eller at der oprettes en ny målgruppe med egne betingelser og krav. Der er i dag 13 indsatsmålgrupper, hvor der er tilknyttet forskellige regler for indsats, rettigheder, pligter og ydelse. Der er derudover yderligere fokusområder i indsatsen for f.eks. unge, seniorer og højtuddannede.

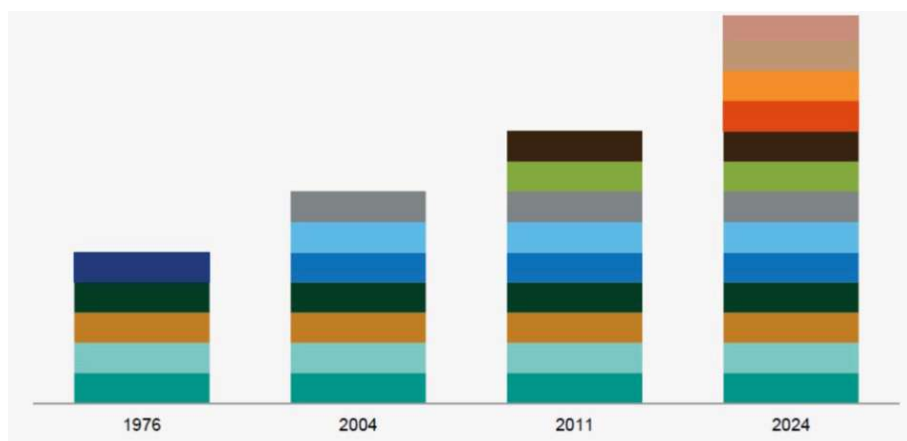
Ekspertgruppen for Fremtidens Beskæftigelsesindsats (ekspertgruppen) har illustreret den gradvise opbygning af et komplekst system i figur 1 og 2 nedenfor.

Figur 1: Udviklingen i indsatser og ordninger på beskæftigelsesområdet over tid, 1976-2024.



Kilde: Ekspertgruppen for Fremtiden Beskæftigelsesindsats (2024: 5).

Figur 2: Udvikling i antallet af målgrupper i beskæftigelsesindsatsen, 1976-2024.



Kilde: Ekspertgruppen for Fremtidens Beskæftigelsesindsats (2024: 6).

Ekspertgruppen fremhæver, at når både ordninger og målgrupper øges, så mangedobles kompleksiteten og uoverskueligheden i det samlede system, hvilket giver nye, særskilte udfordringer. Det sker eksempelvis når en borger skifter målgruppe, hvilket kan betyde et nyt regelsæt, en ny ydelse samt en ny sagsbehandler.

Forskellige ydelser og ydelsesbetingelser for flere af målgrupperne gør samtidig også ydelsesområdet komplekst. Ydelseskommisionen har i relation til kontanthjælpssystemet f.eks. konkluderet, at det er et retssikkerhedsmæssigt problem, at borgerne er i tvivl om, hvilken ydelse de har ret til, og at sagsbehandlerne har svært ved at forklare reglerne (Ydelseskommisionen, 2021).

Det omfattende og detailstyrede område er svært at overskue og navigere i for både sagsbehandlere og borgere, hvilket giver grundlag for fejl og manglende forståelse af rettigheder og pligter. Det udgør en retssikkerhedsmæssig udfordring for borgeren. Det vil særligt gælde for de mest udsatte, som har vanskeligheder ved at forstå reglerne, og som oftere oplever målgruppeskift.

Nylige undersøgelser af sagsbehandlingen understøtter, at komplekse sagsområder giver udfordringer med korrekt sagsbehandling. Det viser f.eks. STARs fokusrevision af 225-timersreglen (STAR, 2023) og Ankestyrelsens praksisundersøgelser af sanktionsområdet (Ankestyrelsen, 2022, 2023 og 2024). Flere bekræfter kompleksiteten af 225-timereglene (STAR, 2023; Ydelseskommisionen, 2021) og sanktionsområdet (Ekspertgruppen, 2024; STAR, 2024).

Overstyring på bekostning af faglighed

Foruden regelkompleksitet er beskæftigelsesområdet også kendetegnet ved et omfattende og flerdimensionelt styrings- og kontrolparadigme. Det omfatter bl.a.:

- Overordnet økonomisk incitamentsstyring på baggrund af en faldende statslig refusion for forsørgelsesydelse (refusionstrappen).
- Lovfastsatte krav til beskæftigelsesindsatsen, f.eks. om ”Min Plan”, CV-oplysninger, registreringer af jobsøgninger, som suppleres af tilsynsmålinger, benchmark og fokusmål om antal samtaler og tilbud (skærpet tilsyn).
- Økonomisk og indholdsmæssigt tilsyn fra bl.a. de kommunale revisorer, men også tematiske fokusrevisioner og praksisundersøgelser fra STAR og Ankestyrelsen.

Den massive overstyring øger kompleksiteten, giver modsatrettede styringsparametre og fjerner fokus og ressourcer fra kerneopgaven (KL, 2023, 2024). Sagsbehandlere, som i forvejen skal administrere komplekse regler, skal samtidig fokusere på centralt fastsatte styringskrav til aktiviteter og rettidighed frem for en korrekt og faglig indsats ud fra borgerens behov. Det øger uoverskueligheden og kan føre til, at målbare styringskrav får fokus på bekostning af faglige eller retssikkerhedsmæssige elementer.

 Den massive overstyring øger kompleksiteten, giver modsatrettede styringsparametre og fjerner fokus og ressourcer fra kerneopgaven

Udfordringen understøttes af STARs analyse af registreringsbyrden for jobcentermedarbejdere, som peger på, at revisioner og tilsyn er med til at generere ekstra registreringer, nye arbejdsgange og dobbeltkontroller af registreringer. Samtidig har ledere og medarbejdere svært ved at se værdien i tilsynene i forhold til kerneopgaven (STAR, 2024). Desuden viser ekspertgruppens borgerserviceundersøgelse, at borgerne er tilfredse med sagsbehandleren, mens næsten halvdelen mener, at deres forløb styres af regler og krav frem for deres individuelle situation (Ekspertgruppen, 2024).

Sagsbehandling og retssikkerhed på socialområdet

Kommunernes borgerrettede opgaver på det specialiserede socialområde består i at yde hjælp til socialt udsatte børn, unge og voksne, samt børn, unge og voksne med nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne, dvs. mennesker med handicap eller sindslidelse. Kommunernes ansvar er primært reguleret i lov om social service (serviceloven) og barnets lov. Det er kommunen, der har

myndighedsansvaret indenfor området, hvilket vil sige, at det er kommunen, der skal træffe afgørelse om, hvilken hjælp borgerne skal have.

KL vil i det følgende redegøre for to vilkår, som skaber væsentlige udfordringer for retssikkerheden på socialområdet. Det drejer sig om kravene til sagsbehandlingen, udviklingen i borgernes behov og den faglige og økonomiske styring af kommunerne.

Kravet om en konkret og individuel vurdering og reglernes kompleksitet

Barnets lov og serviceloven retter sig mod meget brede målgrupper, og der er indenfor målgrupperne store forskelle på borgernes behov. Det er baggrunden for, at myndighedsafgørelser på området altid skal tage udgangspunkt i en konkret og individuel vurdering af hver ansøgers situation. Det medfører alt andet lige, at den hjælp, borgerne tildeles, er forskellig. Det skyldes, at hjælpen er skræddersyet og tilpasset den livssituation, den enkelte borger eller familie står i.

At borgere tildeles forskellig hjælp, kaldes til tider for postnummerlotteri. Der er imidlertid ikke én slags hjælp, der passer alle, og derfor vil det ikke være til gavn for den enkelte, hvis ydelser standardiseres på tværs af kommuner. Det er hensigtsmæssigt, at myndighedsopgaven tager udgangspunkt i borgernes individuelle udfordringer og livssituation. Men det medfører også svære faglige afvejninger og vurderinger, særligt i sager, hvor der er tvivl og usikkerhed om, hvorvidt der er hjemmel til at imødekomme borgers behov indenfor de sociale loves område, eller i sager, hvor kommune og borger er uenige.

➤➤ At borgere tildeles forskellig hjælp kaldes til tider for postnummerlotteri. Der er imidlertid ikke én slags hjælp, der passer alle, og derfor vil det ikke være til gavn for den enkelte, hvis ydelser standardiseres på tværs af kommuner. Det er hensigtsmæssigt, at myndighedsopgaven tager udgangspunkt i borgernes individuelle udfordringer og livssituation

Den uafhængige juridiske tænketank Justitia undersøgte i 2020 omfanget og ændringshyppigheden af lovgivningen på det socialretlige område (Eiriksson og Nordland, 2020). Analysen viser, at kombinationen af en omfattende lovgivning og hyppige ændringer gør reglerne svære at overskue for både borger og system, hvilket øger risikoen for mangelfuld rådgivning og fejl.

Justitia beskriver bl.a., at der er sket mange ændringer i de 32 vigtigste socialretlige love siden 2007, og at der til lovene knytter sig 908 administrative forskrifter, f.eks. bekendtgørelser, vejledninger og skrivelser. Dertil kommer

et ukendt antal principmeddelelser fra Ankestyrelsen knyttet til lovene. Den store mængde af regler og den løbende praksisudvikling i Ankestyrelsen er med til at vanskeliggøre de faglige vurderinger i kommunen.

Kommuners rammevilkår

Et andet vilkår, der udfordrer retssikkerheden på socialområdet, er den store vækst i serviceudgifterne, som går til at finansiere hjælpen til børn, unge og voksne. I 2018 lød de samlede udgifter på socialområdet på 56,7 milliarder kroner. I 2023 lød tallet på 62,9 milliarder. Og en foreløbig prognose fra KL på baggrund af kommunernes forbrugstal for de første ni måneder af 2024 viser, at stigningen er fortsat med i omegnen af en milliard kroner. Stigningen er især gået til at dække øgede udgifter til botilbud, som ydes til voksne med nedsat funktionsevne.

Regeringen og KL blev i forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2022 enige om at nedsætte et uafhængigt ekspertudvalg, der fik til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan man kan sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet. I deres afsluttende rapport peger Ekspertudvalget på socialområdet (2024) bl.a. på, at udviklingen skyldes et komplekst samspil af en række forhold vedrørende indretningen og organisationen af området.

Ekspertudvalget konstaterer, at udgiftsstigningerne på socialområdet er sket uden et tilsvarende politisk aftalt løft af området. Socialområdet er det velfærdsområde, hvor udgifterne er steget mest. Den uprioriterede udgiftsudvikling på socialområdet har derfor nødvendiggjort omprioriteringer, både indenfor socialområdet og på tværs af kommunale serviceområder.

Kommunerne er overordnet set rammestyrer gennem budgetloven. Når udgifterne på ét område stiger, er kommunerne tvunget til at finansiere stigningen ved omprioriteringer indenfor det samlede budget. Det øger presset på alle velfærdsområder og kan betyde, at flere borgere oplever, at serviceniveauet falder, eller de fratages ydelser og hjælp. Kommuner tvinges til kun at bevilge det allermest nødvendige de steder, hvor prioriteringer er mulige, med de risici for bl.a. fejl, suboptimering og mangelfuld forebyggelse, det medfører.

Fremadrettet anbefaling: regelforenkling

På beskæftigelsesområdet mener KL, at retssikkerheden kan forbedres ved en gennemgribende forenkling af området. Det giver bedre vilkår for korrekt sagsbehandling, mere fokus på kerneopgaven, og at ledige får overblik over deres rettigheder og pligter.



På både beskæftigelsesområdet og socialområdet mener KL, at retssikkerheden kan forbedres ved en gennemgribende regelforenkling

Der er gennemført flere tiltag for at forenkle beskæftigelsesområdet og derudover forventes en større forenkling og frisættelse af beskæftigelsesindsatsen på baggrund af anbefalingerne fra ekspertgruppen. KL forventer, at det vil give bedre vilkår for retssikkerheden på beskæftigelsesområdet, men det afhænger samtidig af, at forenkling og frisættelse ikke kvæles af ny kompleks lovgivning eller konkrete praksiskoordinerende afgørelser, samt at sparekrav ikke fjerner grundlaget for at iværksætte en tilstrækkelig indsats for de udsatte.

Tilsvarende har der gennem en årrække været et politisk ønske om regelforenkling på det specialiserede socialområde. Intentionen har ligesom på beskæftigelsesområdet været båret af et ønske om at frigive ressourcer hos socialfaglige medarbejdere til at fokusere på kerneopgaven med at give den bedste rådgivning og hjælp til børn, unge og voksne med behov for hjælp.

På socialområdet er det imidlertid endnu begrænset, hvor mange forenklinger, der er gennemført. Det er KL's holdning, at der også på socialområdet er behov for markante regelforenklinger. Samtidig er der også behov for en mere overordnet politisk diskussion af, hvordan området skal udvikle sig, så børn, unge og voksne med behov for hjælp fra socialområdet hjælpes bedst muligt, samtidig med at der skabes en bæredygtig og forudsigelig økonomisk ramme for kommunerne.

Referencer

- Ankestyrelsen (2022), "Sanktioner 1 – Praksisundersøgelse om sanktion ved udeblivelse fra tilbud eller samtale".
- Ankestyrelsen (2023), "Sanktioner 2 – Praksisundersøgelse om skærpet rådighedssanktion når borgeren udviser en manglende vilje til at stå til rådighed".
- Ankestyrelsen (2024), "Sanktioner 3 – Praksisundersøgelse om sanktion ved udeblivelse fra tilbud eller samtale".
- Ankestyrelsen (2025), "Ankestyrelsens talportal", <https://ast.dk/tal-og-statistik-app/>.
- Eiriksson, Birgitte Arent og Ida Nordland (2020), "Analyse: Regelkompleksitet på det socialretlige område", København: Justitia.
- Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats (2024), "Anbefalinger til fremtidens beskæftigelsesindsats", Anbefalinger til fremtidens beskæftigelsesindsats.
- Ekspertudvalget på socialområdet (2024), "Anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet", endelig rapport.
- KL (2023), "Mere tillid og fleksibilitet – mindre kontrol og bureaukrati. Forslag til fremtidens beskæftigelsesindsats".
- KL (2024), "KL's forslag til ny styringsmodel på beskæftigelsesområdet".
- KL (2024a), "Høringssvar: Anbefalinger til fremtidens beskæftigelsesindsats".
- Social- og Boligministeriet (2024), "Socialpolitisk Redegørelse 2024".
- STAR (2023), "Fokusrevision om 225-timersreglen".
- STAR (2024), "Analyse af jobcentermedarbejdernes registreringsbyrde".
- Ydelseskommissionen (2021), "Samlede anbefalinger til et nyt ydelsessystem".