

Ankestyrelsens perspektiver på de juridiske udfordringer i sagsbehandlingen på socialområdet

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Ankechef Maria Louise Friis redegør for, hvordan Ankestyrelsen (AST) søger at styrke retssikkerheden gennem behandling af klagesager, praksiskoordinering og tilsyn. AST fremlægger sine perspektiver på de juridiske og retssikkerhedsmæssige udfordringer i kommunernes sagsbehandling, hvor omgørelsesprocenten i perioden 2019-2024 lå på omkring 30 pct. af alle klager på området. Almindelige årsager inkluderer mangelfuld sagsoplysning og begrundelse, hvilket kan have konsekvenser for sagsbehandlingstid og for borgernes tillid og retssikkerhed.

Ankestyrelsens retssikkerhedsundersøgelse fra 2024 fandt, at kommunerne finder sagsoplysning svær i sager med stort skøn, hvilket understøttes af sagsbehandlingsstatistikken. Gennem praksisundersøgelser og taskforceforløb identificerer styrelsen udfordringer med den juridiske kvalitet af kommunernes sagsbehandling og giver anbefalinger til forbedringer. Ankestyrelsen understreger betydningen af at følge forvaltningsretlige regler for at forbedre kvalitet og lovmedholdelighed på socialområdet.

MARIA LOUISE FRIIS

Ankechef, Ankestyrelsen,
mlfr@ast.dk

Ankestyrelsens omgørelsesprocenter på socialområdet får jævnligt stor opmærksomhed. Det skyldes, at de er én blandt flere indikatorer for den juridiske kvalitet, der er med til at tegne et billede af borgernes retssikkerhed på området. Ankestyrelsen definerer omgørelsesprocenten som andelen af hjemviste og ændrede afgørelser set i forhold til alle såkaldt ”realitetsbehandlede” sager. De realitetsbehandlede sager er alle sager, der er behandlet af Ankestyrelsen. I disse sager registrerer vi sagens udfald, og hvis vi omgør sagen, registrerer vi også årsagen hertil. Vi har derfor en stor mængde af data om den juridiske kvalitet i den kommunale sagsbehandling. Derudover samler vi viden på alle vores klagesagsområder fra Ankestyrelsens sagsbehandlere, praksisundersøgelser og input fra dialog med interessenter og samarbejdsparter.

I dette temanummer, hvor omdrejningspunktet er legalitet og kvalitet i den kommunale sagsbehandling, anvender vi bl.a. Ankestyrelsens omgørelsesprocenter til at give et indblik i de juridiske udfordringer på socialområdet. Med udgangspunkt i afgørelser truffet efter serviceloven og barnets lov vil vi beskrive en række eksempler på de udfordringer i kommunernes sagsbehandling, vi møder. I artiklen vil vi fokusere på handicapområdet som case, men vil også perspektivere til andre lovområder.

Faktaboks 1: Om Ankestyrelsen:

Ankestyrelsen er en uafhængig retlig klageinstans under Social- og Boligministeriet. For at styrke og udvikle retssikkerheden på det brede velfærdsområde, står Ankestyrelsen på tre ben: vores klagesagsbehandling, vores praksiskoordinering og vores tilsyn.

Vores første ben og primære opgave består i at behandle og afgøre klagesager. I 2024 har vi samlet afgjort ca. 17.500 klagesager inden for det kommunale social- og beskæftigelsesområde, som er Ankestyrelsens største sagsområde. Ca. 5.500 af disse klagesager var inden for handicapområdet.

Vores andet ben er praksiskoordineringen, hvor vi understøtter praksis i navnlig kommunerne, f.eks. via principmeddelelser, undervisning og praksisundersøgelser. Endelig udbyder vi, i samarbejde med Social- og Boligstyrelsen, taskforceforløb på børne- og handicapområdet med fokus på at hjælpe den enkelte kommune med at identificere og håndtere udfordringer i sagsbehandlingen.

Som det tredje og sidste ben sikrer Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner, at der gribes ind over for ulovligheder eller manglende efterlevelse af afgørelser.

Udfordringer i sagsbehandlingen med handicapområdet som case

I perioden 2019-2024 har omgørelsesprocenten ligget på omkring 30 pct. af alle kommunale social- og beskæftigelsessager¹, hvilket omfatter afgørelser inden for serviceloven, aktivloven, sygedagpengeloven m.fl. Der er dog stor forskel på tværs af sagsområderne, og nogle sagsområder har en væsentligt højere omgørelsesprocent end andre. Et område, hvor der i en længere periode har været en særligt høj andel af omgjorte sager, er handicapområdet. Sagerne vedrører typisk reglerne i serviceloven og barnets lov. Dette kommer blandt andet til udtryk gennem vores undersøgelser, hvor vi har set nærmere på udviklingen i omgørelsesprocenten på handicapområdet. Herfra kan vi se, at den gennemsnitlige omgørelsesprocent i perioden 2019-2023 lå på 34 pct. på voksenhandicapområdet og 35 pct. på børnehandicapområdet (Ankestyrelsen, 2024a). Den højeste omgørelsesprocent på voksenhandicapområdet vedrørte i samme periode sager om midlertidigt botilbud efter servicelovens § 107, svarende til 54 pct. (Ibid.).



På børnehandicapområdet er det sager om særlige dagtilbud efter barnets lov § 82, der havde den højeste omgørelsesprocent i perioden 2019-2023, nemlig 62 pct. (Ibid.). Det betyder med andre ord, at der er flere sagsområder på handicapområdet, hvor vi omgør hyppigere, end vi stadfæster kommunens afgørelse.

Hvad ved vi om de afgørelser, der ikke bliver påklaget til Ankestyrelsen?

Det er ikke alene ud fra klagesagerne, at vi har viden om kommunernes sagsbehandling. Efter retssikkerhedslovens § 76 og 79 kan vi gennemføre praksisundersøgelser, hvor vi indhenter og vurderer kommunale sager, der *ikke* er påklaget til os. Det gør det muligt at se, om der inden for et sagsområde er tale om mere generelle udfordringer med den kommunale sagsbehandling, eller om problemet alene optræder i de sager, der bliver påklaget til Ankestyrelsen.



Vi gennemfører praksisundersøgelser, hvor vi indhenter og vurderer kommunale sager, der *ikke* er påklaget til os. Også her konstaterer vi udfordringer med den juridiske kvalitet

I Handicapsagsbarometret (Ankestyrelsen, 2024b) måler vi systematisk kvaliteten af ikke-påklagede kommunale afgørelser på udvalgte bestemmelser. Også her konstaterer vi samme udfordringer med den juridiske kvalitet. I Handicapsagsbarometret gennemgik vi 385 sager om ledsagelse efter § 98 i serviceloven fra alle landets 98 kommuner.

Vi fandt alvorlige retlige mangler i 47 pct. af sagerne (Ibid.: 4). Mangler, som ville have betydet, at sagerne var blevet omgjort, hvis de var blevet påklaget til os. Hvis vi sammenligner med de sager på området, som vi har klagesagsbehandlet, er andelen af sager med alvorlige retlige mangler lavere, nemlig 27 pct. (Ibid.: 7).

I det følgende ser vi nærmere på de fejl og mangler, som vi typisk ser i kommunernes afgørelser.

Udfordringer med sagsoplysning og afgørelsens begrundelse

Når Ankestyrelsen træffer afgørelse, registrerer vi årsagerne til, at en sag omgøres, og om førsteinstanserne, f.eks. kommunerne, overholder de formelle regler for sagsbehandlingen. De formelle sagsbehandlingsregler er dem, der følger af forvaltningsloven, offentlighedsloven, retssikkerhedsloven og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Der er tale om processuelle sagsbehandlingsregler, som kommunerne skal følge, når de træffer afgørelser over for borgerne. De formelle sagsbehandlingsfejl, der hyppigst forekommer, er henholdsvis mangelfuld sagsoplysning og mangelfuld begrundelse (Ankestyrelsen, 2024c). Det billede bliver understøttet af vores praksisundersøgelser (Ankestyrelsen, 2023; Ankestyrelsen, 2024a; Ankestyrelsen, 2024b; Ankestyrelsen 2024d), hvor vi ser tilsvarende problemer i sager, der ikke har været påklaget til Ankestyrelsen.

Kravene om fyldestgørende sagsoplysning og begrundelse er særlig vigtige i et retssikkerhedsmæssigt perspektiv, da der er tale om garantiforskrifter. Det betyder, at der er en formodning for, at manglende overholdelse af dem kan have påvirket afgørelsens udfald. Vi vil derfor zoome yderligere ind på de to krav til sagsbehandlingen.

Sagsoplysning – grundlaget for en korrekt afgørelse

Kommunen har pligt til at sikre, at afgørelser bliver truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Denne pligt kaldes også "officialprincippet" og er en retsgrundsætning, der også fremgår af § 10 i retssikkerhedsloven. Sagsoplysning handler om at skaffe de faktuelle oplysninger, som er nødvendige for at kunne træffe en afgørelse. Er sagsoplysningen mangelfuld, kan afgørelsen blive forkert. En mangelfuld sagsoplysning vil dermed normalt medføre, at der skal træffes en ny afgørelse, hvor de manglende oplysninger bliver inddraget (Ankestyrelsen, 2023: 24).

Begrundelse – hvorfor blev afgørelsen, som den blev?

Kravene til skriftlig begrundelse er reguleret i forvaltningslovens §§ 22, 23 og 24. En korrekt begrundelse skal forklare retsgrundlaget, de faktiske omstændigheder og hovedhensynene bag afgørelsen, samtidig med at den tager højde for partens eventuelle indsigelser. Begrundelsen er afgørende for borgerens retssikkerhed, da den både tydeliggør over for borgeren, hvad afgørelsen går ud på, men også hvorfor afgørelsens resultat blev, som det gjorde. Begrundelsen kan bruges til at vurdere, om afgørelsen er rigtig og sagligt begrundet (Ankestyrelsen, 2024e). Sagsoplysning og begrundelse er så fundamentale dele af forvaltningsretten, at en retssikkerhedsmæssig korrekt afgørelse ikke kan træffes uden at bygge på disse elementer.

Perspektiver på de retssikkerhedsmæssige konsekvenser ved høje omgørelsesprocenter

Med udgangspunkt i vores beskrivelse af udfordringerne i sagsbehandlingen på socialområdet, vil vi nu pege på, hvilke retssikkerhedsmæssige konsekvenser de kan have.

Når en sag ikke er tilstrækkeligt oplyst, kan Ankestyrelsen typisk ikke behandle sagen, hvilket betyder, at kommunen skal behandle den igen. Det forlænger sagsbehandlingstiden. Derudover er såvel sagsoplysningen som begrundelsen afgørende for, at borgeren forstår sin afgørelse og opfatter den som truffet på et transparent og legitimt grundlag. Det er vigtigt for borgerens tillid til forvaltningen. Samtidig er begrundelsen væsentlig i forhold til borgerens overvejelser om, hvorvidt vedkommende ønsker at klage over afgørelsen eller ej.

Der kan være en antagelse om, at sagens resultat er det eneste vigtige for borgeren, men undersøgelser om procesretfærdighed peger på, at afgørelsens resultat godt kan gå imod det, borgeren ønsker, men alligevel blive accepteret af borgeren, såfremt der skabes en god forståelse for resultatet (Adrian, 2013). Det er netop via en god begrundelse, at dette sker (Ankestyrelsen, 2023: 67-68).

På handicapområdet er der tale om afgørelser, hvis udfald i reglen har store konsekvenser for borgeren. Samtidig er handicapområdet, som nævnt, det område med de højeste omgørelsesprocenter.

Hvad kan forklare de høje omgørelsesprocenter – og hvad kan der gøres ved det?

Ankestyrelsens opgave rækker ud over at identificere fejl og mangler i den kommunale sagsbehandling. Ankestyrelsen har også en opgave med at sikre ensartet og korrekt sagsbehandling på tværs af kommuner og andre myndigheder ved at udarbejde principafgørelser og retningslinjer, der præciserer og fortolker lovgivningen. Det kalder vi praksiskoordinering. Vi bruger vores viden fra klagesagerne og vores undersøgelser til at beslutte, hvordan vi skal målrette vores praksiskoordinering. Praksiskoordineringen bidrager til at skabe forudsigelighed og retssikkerhed for borgere og myndigheder i social- og beskæftigelsessager.

Et politisk flertal besluttede i 2021 at afsætte midler fra reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet, også kaldet SSA-reserven, til at styrke retssikkerheden på handicapområdet (Social- og Boligministeriet, 2021). Aftalen er udmøntet i en række initiativer, som Ankestyrelsen og Social- og Boligstyrelsen gennemfører i perioden 2022-2025. Initiativerne indeholder både undervisning af kommunale sagsbehandlere, undersøgelser og anbefalinger samt opfølgning fra Ankestyrelsens tilsyn.



Retssikkerhedsundersøgelsen viser, at kommunerne oplever, at reglerne på socialområdet er særligt komplekse at anvende, da de bl.a. oplever, at sagsoplysningen bliver sværere i sager, hvor der er overladt sagsbehandlere et stort skøn

Et af initiativerne er den samlede retssikkerhedsundersøgelse (Ankestyrelsen, 2024a), der kortlægger retssikkerhedsmæssige udfordringer på henholdsvis voksen- og børnehandicapområdet på udvalgte bestemmelser, hvor Ankestyrelsen er klageinstans. Retssikkerhedsundersøgelsen viser, at kommunerne oplever, at reglerne på socialområdet er særligt komplekse at anvende, da de bl.a. oplever, at sagsoplysningen bliver sværere i sager, hvor der er over-

ladt sagsbehandlerne et stort skøn. Endelig viser undersøgelsen, at kommunerne efterspørger tydeligere retningslinjer og tjeklister til at understøtte sagsbehandlingen.

Ankestyrelsens sagsbehandlingsstatistik understøtter denne sammenhæng, idet den gennemsnitlige omgørelsesprocent i 2024 lå på 44 pct. for kommunale socialsager, mens den til sammenligning lå på gennemsnitligt 22 pct. inden for de kommunale beskæftigelsessager. Netop i beskæftigelseslovgivningen er der tale om afgørelser, der i mindre omfang bygger på en skønsmæssig vurdering.

Derudover peger kommunerne på, at snitflader mellem bestemmelser i serviceloven og på social- og beskæftigelsesområdet kan gøre reglerne svære at administrere. Endelig peger undersøgelser på, at kommunens organisering i specifikke forvaltningsinddelinger kan være en udfordring for kommunens helhedsvurdering af borgerens situation og dermed for borgerens retssikkerhed (Ankestyrelsen, 2023).

Ankestyrelsen og Social- og Boligstyrelsen samarbejder om taskforcen på handicapområdet, der analyserer enkeltkommuners sagsbehandling og kommer med anbefalinger til kommunernes arbejde. Via taskforcen peger Ankestyrelsen og Social- og Boligstyrelsen på, at ledelsestilsyn, i form af systematisk monitorering og opfølgning på udviklingen i kvaliteten af sagsbehandlingen, kan understøtte et rettidigt og målrettet fokus. Ledelsestilsyn er implementeret i langt størstedelen af kommunerne, hvoraf flere oplever et positivt udbytte (Ankestyrelsen, 2023). Derudover kan faktorer som adgang til juridisk sparring for myndighedssagsbehandlere og arbejdsgangsbeskrivelser understøtte lovmedholdeligheden og dermed sagsbehandlingskvaliteten (Ibid.).

Ankestyrelsen møder nogle gange det synspunkt, at de formelle regler er mindre vigtige end de materielle, og at formelle fejl, derfor er uvæsentlige. De materielle regler er f.eks. de regler, der fremgår af serviceloven, og som fastsætter, hvornår en borger har ret til hjælp. De formelle regler handler blandt andet om grundlæggende regler for sagsbehandling som f.eks. sagsoplysning og begrundelse, og er til for at sikre, at afgørelsen er materielt korrekt. Er der f.eks. ikke indhentet samtlige relevante oplysninger forud for sagens afgørelse, er der risiko for, at sagen bliver vurderet forkert i forhold til de materielle regler.

Derfor er det Ankestyrelsens opfattelse, at et øget fokus på de forvaltningsretlige regler er afgørende for, at kvaliteten og lovmedholdeligheden i kommunernes på det sociale område kan forbedres.

Noter

- 1 Når der ikke fremgår en kilde til Ankestyrelsens statistikker, så er kilden Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem. Bemærk, at der er tale om data, som de på nuværende tidspunkt fremgår af vores sagsbehandlingssystem. For at sikre de mest aktuelle data sker der løbende efterregistreringer i data. Dette kan skabe uoverensstemmelser med tidligere offentliggjorte data for samme tidsperiode. Data er trukket den 16. januar 2025.

Referencer

- Adrian, L. (2013), "Procesretfærdighed: - det er også måden, der tæller", *Juristen*, 95(3): 107-17, <https://researchprofiles.ku.dk/da/publications/procesret-f%C3%A6rdighed-det-er-ogs%C3%A5-m%C3%A5den-der-t%C3%A6ller>
- Ankestyrelsen (2023), "Retssikkerhedsenhedens undersøgelse om kommunernes arbejde med retssikkerhed på socialområdet", <https://ast.dk/publikationer/retssikkerhedsenhedens-undersogelse-om-kommunernes-arbejde-med-retssikkerhed-pa-socialområdet>
- Ankestyrelsen (2024a), "Samlet retssikkerhedsundersøgelse", <https://ast.dk/publikationer/samlet-retssikkerhedsundersogelse>
- Ankestyrelsen (2024b), "Handicapsagsbarometret 2023", <https://ast.dk/publikationer/handicapsagsbarometret-2023-om-ledsagelse-efter-servicelovens-ss-97>
- Ankestyrelsen (2024c), "Ankestyrelsens statistik over kritik af formelle sagsbehandlingsfejl", <https://ast.dk/publikationer/ankestyrelsens-statistik-over-kritik-af-formelle-sagsbehandlingsfejl-i-2024>
- Ankestyrelsen (2024d), "Kommunernes arbejde med begrundelser om socialpædagogisk støtte", <https://ast.dk/publikationer/ny-undersogelse-om-borgere-og-kommuners-erfaringer-med-at-modtage-og-skrive-begrundelser-i-sager-om-socialpaedagogisk-stotte>
- Ankestyrelsen (2024e), "At skrive en afgørelse", <https://ast.dk/publikationer/at-skrive-en-afgorelse>
- Social- og Boligministeriet (2021), "Aftale om udmøntning af SSA-reserven 2022-2025", https://www.sm.dk/Media/637769799865004021/Aftale_udmoentning_af_SSA-reserven_2022-2025_tilg.pdf