

TEMANUMMER

Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

3 Redaktionelt forord*Martin Marcussen***Temabidrag****6** Temarektørernes forord: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling*Carina Saxlund Bischoff og Jon Kvist***11** Økonomi og retssikkerhed i kommunerne – Kan budgetoverholdelse forklare fejl i afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet?*Carina Saxlund Bischoff og Bjarke Lund-Sørensen***28** Fra vilkårlige vurderinger til ensartet faglighed. Udviklingen i børne- og ungerådgiveres vurderinger, viden og tilgange i sagsarbejdet*Tea Torbenfeldt Bengtsson, Kirstine Karmsteen & Anne Mette Møller***43** Bedre sagsbehandling gennem medarbejderperspektiver og ”friktionseftersyn” af lokale sagsgange*Rasmus Stenderup***58** En bedre borgerrejse kan gøre handicap mindre*Thorkild Olesen***65** Perspektiver fra praksis: Derfor bliver retssikkerheden udfordret af socialrådgivernes rammer*Signe Færch***71** Retssikkerhed på social- og beskæftigelsesområdet*Kristian Hvolbæk Christensen & Rigmor Lond***78** Ankestyrelsens perspektiver på de juridiske udfordringer i sagsbehandlingen på socialområdet*Maria Louise Friis***Uden for tema****85** Kunstig forvaltning. En empirisk test af store sprogmodellers kapacitet til at foretage forvaltningsafgørelser*Jakob Graulund Jørgensen & Louise Hansen***100** Motivationen til at tage ansvar for fællesskabet kan i turbulente tider få kommunalpolitikere til at genopstille*Laura Bundgaard, Ane-Kathrine Lundberg Hansen, Lotte Bøgh Andersen & Lene Holm Pedersen***Anmeldelse****121** Finn Collin & David Budtz Pedersen, Om økonomers magt i samfundet. Refleksioner over bogen Har alting en pris? Om den økonomiske videnskabs grænser*Peter Birch Sørensen***135** Abstracts

Redaktionelt forord

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Albert Einstein skulle angiveligt have sagt, at ”ikke alt, der kan tælles, tæller, og ikke alt, der tæller, kan tælles”.

Pendanten til Einsteins refleksion er muligvis, at ”ikke al ret er rimelig, og ikke al rimelighed er retliggjort”.

Det er netop forholdet mellem ret og rimelighed, der er i fokus i dette temanummer. Særlig opmærksomhed rettes mod den kommunale forvaltning på social- og beskæftigelsesområdet. Eller endnu mere præcist: Temanummeret kaster lys på de vilkår og rammer, der stilles til rådighed for de kommunale medarbejdere – nogle gange refereret til som frontlinjemedarbejdere og markarbejdere, eller blot socialrådgivere – der er i direkte kontakt med nogle af de mest udsatte og sårbare danskere.

Den gennemgående konklusion er klar: Frontlinjemedarbejderen er fanget i et uløseligt krydspres mellem forskellige og modsatrettede forventninger og krav. For det første er der en evigt voksende og stadig mere kompleks lovgivning at tage hensyn til. Denne lovgivning er et resultat af en lige så brat stigende forventningskurve fra såvel folkevalgte politikere som befolkningen, og nogle gange også nyhedsmedierne. For det andet er der økonomien at tage hensyn til. Også de tilgængelige ressourcer er stigende, men langt fra i en udstrækning, der står mål med de opgaver, der skal løses. For det tredje er der overstyringen, kontrollen og monitoreringen af tage hensyn til. På den ene side er der behov for diskretionær stillingtagen fra sag til sag, på den anden side må denne diskretionære tilgang ikke gå på kompromis med de retlige krav om ensartet behandling af borgerne. Antallet af klagesager bare vokser og vokser, og konstant ses Ankestyrelsen som en skygge, der følger sagsbehandlerens mindste skridt. Endelig, for det fjerde, men nogle gange som det mindst prioriterede krav, er der sagsbehandlerens egen faglighed at tage hensyn til. Frontlinjemedarbejdernes professionelle faglighed er kun ét og langt fra den vigtigste drivkraft i den konkrete sagsbehandling.

Vi har vidst det længe. Tilbage i 1980'erne talte Michael Lipsky om ”Dilemmas of the Individual in Public Service”. Han refererede til det såkaldte ”Street Level Bureaucracy” (Lipsky, 1980). Når frontlinjemedarbejderne skal imødegå de helt uløselige modsatrettede krav og forventninger, kan de tage en række afværgemekanismer i brug. I forskellige situationer og ofte under tidspres, manglende information og ressourcer må markarbejderen prioritere mellem

forskellige mål og afveje forskellige krav og forventninger. I nogle situationer kan markarbejderen vælge at tolke lovens ord bogstaveligt og arbejde efter reglerne. Vedkommende påtager sig rollen som myndighedsagent. I andre tilfælde kan markarbejderen vælge at se sagen fra borgerens perspektiv og gøre ”det nødvendige” for at løse et problem for dette samfunds mest udsatte og sårbare borgere. Nogle gange kræver dette, at reglerne må bøjes efter den konkrete situation, der skal håndteres. Vedkommende påtager sig rollen som en agent for borgerne. Lipsky understreger således på en meget konkret og virkelighedsnær måde dilemmaet mellem ret og rimelighed.

Afværgemekanismerne er ikke et udtryk for, at markarbejderen er illoyal eller udygtig. Alligevel vil sagsbehandlerne ofte se, at deres afgørelser indklages til Ankestyrelsen. I princippet er det således op til Ankestyrelsen at vurdere, hvad det rette forhold mellem ret og rimelighed bør være.

Ankestyrelsen fungerer som klageinstans for afgørelser truffet inden for social-, børne- og beskæftigelsesområdet. Den overordnede opgave for Ankestyrelsen er at styrke retssikkerheden for borgere, blandt andet i form af at sikre korrekte afgørelser og hurtig sagsbehandling på tværs af velfærdsområdet. I dette temanummers perspektiv er det yderligere interessant at erindre, at også Ankestyrelsen er underlagt nogle sagsbehandlingsregler og dermed kan vurderes efter de samme standarder som de sagsbehandlere og kommuner, Ankestyrelsen er sat i verden til at monitorere.

Ankestyrelsen behandler således årligt omkring 50.000 sager, herunder mellem 2.100 (2024) og 2.200 (2023) børne- og ungdomsudvalgssager. Det fremgår af Ankestyrelsens egne oplysninger om deres sagsbehandlingstider, at de i årene 2023 og 2024 i børn- og ungeudvalgssager havde en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på syv uger og dermed med en god margin overholdt den fastsatte absolutte sagsbehandlingsfrist på otte uger (Ankestyrelsen, 2025).

Dermed er der intet *retligt* at komme efter. Ankestyrelsen overpræsterer faktisk på dette vigtige politikområde. Alligevel er det en overvejelse værd, hvorvidt en sagbehandlingstid på syv uger er *rimelig*, når afgørelsen eksempelvis handler om en indgivet klage vedrørende en kommunes beslutning om tvangsanbringelse af børn. Set fra børnenes og forældrenes perspektiv kan de syv uger ses som uendelig lange og potentielt skadelige for barnets ve og vel. Dilemmaet om ret versus rimelighed går igen i alle led af det store social- og beskæftigelsesområde.

Hvilke løsninger på krydspresset i frontlinjen og dilemmaet mellem ret og rimelighed kan tilbydes? Tilbage i 1980'erne diskuterede Lipsky to løsningsmodeller: færre regler og flere ressourcer. Han talte om afbureaukratisering og et ønske om at nedbryde de fastlagte rammer for, hvordan markarbejderne skal udføre deres arbejde. Han talte om frihed til at individualisere sagsbehandlingen og til at udøve et fagligt skøn, der er tilpasset de sager, som markarbejderen møder på sin vej. Men han var ikke specielt optimistisk med hen-

syn til, hvorvidt og hvorledes denne frigørelse i det decentrale led ville kunne finde sted. Allerede dengang var den dominerende tendens, at borgerne efterspurgte stadig flere regler, at politikerne svarede på efterspørgslen med et stigende udbud af regler, og at markarbejderen forventedes, at få stadig flere regler til at fungere i praksis.

Jamen, hvad så med det andet løsningsforslag: at imødekomme den kroniske mangel på ressourcer i det udførende led? Heller ikke på dette punkt kunne Lipsky tilbyde en optimistisk diagnose. Ifølge Lipsky vil en radikal tilførsel af nye ressourcer ikke etablere en ligevægt mellem udbud og efterspørgsel af ydelser. Forøgede ressourcer ville uafvendeligt lede til en stigende efterspørgsel efter ydelser og dermed atter skabe uligevægt. Han peger på en generel lovmæssighed: hvis vi udvider motorvejene, vil det ikke skabe mere plads på vejene, bare mere trafik. Hvis vi udvider sundhedsudbudene på vore sygehuse, vil det ikke fjerne ventelisterne, men derimod aktivere flere borgere med alle mulige former for sygdomme. Og sådan kan vi studere alle samfundets sektorer fra undervisning og uddannelse til forsvar og beredskab.

Det er klart, at Lipsky ikke har svar på alle de spørgsmål, der rejses i debatten omkring sagsbehandling i kommuner. I dette temanummer fremlægges ny data, der illustrerer og substantierer relationen mellem ret og rimelighed, og det skaber grundlaget for en debat mellem forskere og fagpersoner på et højere oplysningsniveau. Dermed er meget opnået siden Lipsky.

Martin Marcussen

Professor, ansvarshavende redaktør

Referencer

Ankestyrelsen (2025), "Udviklingen i sagsbehandlings-tider", <https://ast.dk/om-ankestyrelsen/sagsbehandlingstider/sagsbehandlingstider-1/sagsbehandlingstider3>

Lipsky, Michael (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, Russell Sage Foundation.

Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

CARINA S. BISCHOFF

Lektor, Institut for
Samfundsvidenskab og
Erhverv, Roskilde Universitet,
carinasb@ruc.dk

JON KVIST

Professor, Institut for
Samfundsvidenskab og
Erhverv, Roskilde Universitet,
jkvist@ruc.dk

Kommunerne er hjørnестenen i den danske velfærdsmodel. Borgernes møde med velfærdsstaten sker primært igennem kommunen, som blandt andet står for udmøntningen af det meste af social- og beskæftigelsespolitikken. Den kommunale sagsbehandling har betydning for, hvad borgerne bliver tilkendt af økonomisk hjælp og serviceydelser. Og netop i den kommunale sagsbehandling udspiller sig nogle af de mest komplekse udfordringer for borgernes retssikkerhed og deres velfærd. Mødet mellem borger og myndighed er underlagt lovkrav, økonomiske begrænsninger og administrative byrder, som kan føre til fejl, langsommelig sagsbehandling og tab af tillid.



Ret handler om, at myndighederne administrerer i overensstemmelse med loven. Rimelighed handler om faglig kvalitet – om borgerne får den hjælp de har brug for – men også om fornuftig anvendelse af ressourcer, så de ressourcer, der stilles til rådighed for velfærd, bliver anvendt bedst muligt

Der er en række udfordrende balancer om *ret* på den ene side, og *rimelighed* på den anden. Ret handler om, at myndighederne administrerer i overensstemmelse med loven, så de rettigheder, som Folketinget har besluttet at borgerne skal have, kan indfris i praksis. Borgernes retssikkerhed er afhængig af, at kommunen følger reglerne for korrekt sagsbehandling og overholder de bestemmelser, der fastsætter, hvornår borgerne har ret til hjælp. Rimeligheden, på den anden side, handler om faglig kvalitet – om borgerne får den hjælp de har brug for – men også om fornuftig anvendelse af ressourcer, så de ressourcer, der stilles til rådighed for velfærd, bliver anvendt bedst muligt. Der er flere balancer, der skal rammes.

En af dem er balancen mellem kommunernes frihed til at lægge et service-niveau, udøve skøn og tilpasse indsatser til borgerens individuelle behov på den ene side og behovet for ensartethed på tværs af kommunegrænser på den anden.

Balancen mellem lokal tilpasning og central styring er en anden udfordring, der skaber komplekse forhold for kommunerne. Lokalt selvstyre giver i teorien fleksibilitet til at skræddersy løsninger til borgernes behov, men denne

fleksibilitet bliver i praksis ofte begrænset af detaljerede regler og proceskrav fra centralt hold.

Der er også en balance mellem politiske ønsker om løbende forbedringer, og de ressourcer det kræver at forholde sig til ændringer ude i kommunerne. Hyppige regelændringer betyder at både borgere og sagsbehandlere skal bruge tid på at sætte sig ind i ny – og ofte kompleks – lovgivning. Ligeledes sikrer lovkrav til beslutningsprocessen at grundlaget for afgørelserne er korrekt og transparent for borgerne. Samtidig kan disse krav være ressourcekrævende at indfri i praksis og i nogle tilfælde opleves som unødigt bureaukrati, der tager tid fra det faglige arbejde og mødet med borgeren.

Motivationen for dette temanummer er at bringe stemmer sammen fra vidt forskellige sider af velfærdssektoren: forskere, borgerorganisationer, sagsbehandlere, kommuner og den dømmende instans. Ved at samle disse perspektiver håber vi at starte en proces, hvor vi bliver klogere af at lytte til hinanden og kan finde bedre løsninger på de komplekse udfordringer.

Det kan måske bidrage til at kvalificere den igangværende debat om, hvorvidt og hvordan vi gennem mindre bureaukrati, frigørelse af kommuner og frigørelse af fagprofessionelle samt inddragelse af borgerne opnår mere ret og rimelighed i den kommunale sagsbehandling på social- og beskæftigelsesområdet.

Vi har først tre forskningsartikler, som stiller skarpt på forskellige spørgsmål. Den første fokuserer på, hvad der ligger til grund for de forskelle, som kan observeres mellem kommunerne med hensyn til, hvor mange fejl Ankestyrelsen finder i deres afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet. Den ser særligt på den rolle økonomien spiller. De andre to ser ind i udvikling og rammer for sagsbehandlernes faglige arbejde. Det ene studie belyser vilkårlighed og ensartethed i fagprofessionelles vurderinger af sager på børneområdet, mens det andet ser på oplevelse af konflikter mellem regler og procedurer og det faglige arbejde.

Carina S. Bischoff og Bjarke Lund-Sørensen starter temanummeret med en artikel om økonomi og retssikkerhed i kommunerne. I artiklen afdækker de, hvordan stram budgetstyring kan skabe fejl i kommunernes afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet. Når kommuner overskrider budgetterne ét år, stiger risikoen for fejl markant det næste år. Analysen viser også, at kommuner, der prioriterer flere ressourcer til socialområdet, generelt træffer færre fejlbehæftede afgørelser. Omvendt er der ikke nogen tegn på, at den strukturelle pres på kommunernes økonomi spiller en rolle. Bischoff og Lund-Sørensen stiller spørgsmål ved, om kommunerne har de rette incitamenter til at træffe korrekte afgørelser. Hvor budgetloven har skabt stærke incitamenter til at overholde budgetterne, er incitamenter, der belønner korrekt sagsbehandling, svagere. Endelig opfordrer de til mere forskning i, hvilke forhold påvirker retssikkerheden i kommunernes sagsbehandling.

Tea Torbenfeldt Bengtsson, Kirstine Karmsteen og Anne Mette Møller er gået sammen om at undersøge udviklingen i rådgiveres vurderingspraksis på børne- og ungeområdet. De sammenligner resultaterne fra et nyt studie, de har lavet i 2024, med et vignetstudie i 2002, hvor vilkårlige afgørelser skabte bekymringer om retssikkerheden og sendte chokbølger gennem det sociale Danmark og førte til en lang række ændringer på børne- og ungeområdet. Forfatterne finder, at kommunale rådgiveres vurderinger af børnesager er blevet mere ensartede siden 2002. Gennem det nyt vignetstudie dokumenteres en styrket faglighed, hvor kollektive drøftelser, systematiske metoder og et bedre vidensgrundlag er centrale drivkræfter. Selvom vurderingerne er blevet mere konsistente, påpeger artiklen, at lokale forskelle i økonomi og politiske prioriteringer stadig kan føre til variation i de tilbud, familierne modtager. Den øgede professionalisering har forbedret borgernes retssikkerhed, men forfatterne peger på behovet for yderligere undersøgelser af, om og hvordan den faktiske ligebehandling kan sikres i praksis.

Artiklen af Rasmus Stenderup fokuserer på, hvordan medarbejderperspektivet kan bruges til at forbedre kvaliteten af kommunal sagsbehandling gennem såkaldte medarbejder-fokuserede friktionseftersyn. Artiklen beskriver de udfordringer, frontlinjemedarbejdere oplever, når formelle regler og bureaukratiske krav kolliderer med deres faglige vurderinger. Gennem tre empiriske eksempler fremhæves, hvordan overdreven dokumentation, uformelle opgaver og affektive konsekvenser påvirker kvaliteten af sagsbehandlingen. Friktionseftersyn – sludge audits – præsenteres som en metode til at identificere og adressere belastende administrative praksisser. Artiklen anbefaler, at kommunale ledere bruger indsigter fra medarbejderne til at skabe mere effektive og meningsfulde arbejdsgange.

De næste fire aktørbidrag fra Danske Handicaporganisationer, Dansk Socialrådgiverforening, Kommunernes Landsforening og Ankestyrelsen giver os indblik i, hvordan problemerne ser ud fra borgernes, sagsbehandlernes, kommunernes og Ankestyrelsens perspektiv.

I artiklen ”En bedre borgerrejse kan gøre handicap mindre” argumenterer Thorkild Olesen, formand for Danske Handicaporganisationer (DH), for nødvendigheden af at styrke retssikkerheden ved at skabe en bedre borgerrejse for personer med handicap. Han peger på kommunale forskelle, kaldet postnummerlotteriet, hvor borgerens bopæl afgør adgangen til ydelser. Han kritiserer manglende helhedsorientering, lange sagsforløb og fejl i kommunernes afgørelser. DH foreslår en specialeplan, der sikrer sammenhængende, specialiserede tilbud, en bedre finansieringsmodel og øget fokus på korrekt sagsbehandling første gang. DH opfordrer til forenkling af regler og langsigtet samarbejde med kommuner og regeringen for at sikre lige adgang til støtte og forbedret livskvalitet for personer med handicap.

Signe Færch, forkvinde for Dansk Socialrådgiverforening, sætter i artiklen ”Perspektiver fra praksis” fokus på, hvordan stramme økonomiske rammer,

arbejdspres og hyppige medarbejderskift underminerer borgernes retssikkerhed i kommunernes sagsbehandling. Socialrådgivere balancerer dagligt mellem faglige vurderinger og økonomiske krav, hvilket ofte fører til utilstrækkelige eller forsinkede indsatser. Medarbejdernes faglighed presses af manglende ressourcer og høje sagstal, mens brudte relationer og tabt viden som følge af personaleomsætning rammer borgerne hårdt. Færch efterlyser strukturelle løsninger som sagslofter, bedre oplæring af nyuddannede og øget finansiering. Kun ved at tænke retssikkerhed som en helhed – hvor både faglighed og ressourcer spiller sammen – kan vi sikre bedre hjælp til borgerne og styrke socialrådgivernes arbejdsforhold.

Artiklen af chefkonsulenterne Rigmor Lond og Kristian Hvolbæk Christensen fra 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.

I bidraget fra ankechef Maria Louise Friis redegøres for, hvordan Ankestyrelsen søger at styrke og udvikle retssikkerheden på det brede velfærdsområde gennem behandling af klagesager, praksiskoordinering og tilsyn. Ankestyrelsen fremlægger sine perspektiver på de juridiske og retssikkerhedsmæssige udfordringer i kommunernes sagsbehandling, hvor omgørelsesprocenten i perioden 2019-2024 ligger på omkring 30 pct. af alle kommunale social- og beskæftigelsessager. Undersøgelser fra Ankestyrelsen viser, at niveauet er højere på handicapområdet med 34 pct. af voksenhandicapsager og 35 pct. af børnehandicapsager omgjort i perioden 2019-2023. 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, hvor omgørelsesprocenten er betragteligt højere i socialsager med større skøn end i beskæftigelsessager med mindre skøn. 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.

Samlet viser artiklerne, at der ikke findes en enkel løsning. Øget ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling kræver lovgivning, økonomi og praktisk udførelse spiller sammen.

Hermed er bolden givet op til videre diskussion og politisk forvandling!

Økonomi og retssikkerhed i kommunerne: Kan budgetoverholdelse forklare fejl i afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet?

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Kommunerne spiller en central rolle i implementeringen af velfærdsstaten og skal balancere flere potentielt modsatrettede hensyn, herunder økonomi og retssikkerhed. Denne artikel undersøger, om økonomiske faktorer, særligt budgetoverholdelse, bidrager til at forklare de markante forskelle mellem kommunerne – og over tid – i Ankestyrelsens omgørelsesprocenter for afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet. Ved at analysere sammenhængen mellem budgetoverholdelse og omgørelsesprocenter i Ankestyrelsen fra 2014-2022 viser vi, at kommuner, der

har overskredet budgettet ét år, har højere omgørelsesprocenter året efter. Resultaterne indikerer, at de stærke incitamenter til budgetoverholdelse, som den statslige økonomiske styring af kommunerne skaber, kan have utilsigtede konsekvenser for borgernes retssikkerhed og adgang til velfærd. Analysen rejser spørgsmålet om, hvorvidt statens økonomiske styringen af kommunerne balancerer hensynet til retssikkerhed og kontrollen med den kommunale økonomi på en hensigtsmæssig måde.

Sammenhæng mellem budgetoverholdelse og fejl i kommunernes sagsbehandling?

Kommunerne spiller en afgørende rolle i forvaltningen af den danske velfærdsstat. Med ansvar for omtrent halvdelen af de samlede offentlige udgifter er kommunerne de centrale aktører i implementeringen af borgernes velfærd (Danmarks Statistik, OFF26). Kommunernes opgaver er både mangeartede og komplekse. Ud over at levere konkrete velfærdsydelser skal de navigere mellem politiske prioriteringer, juridiske forpligtelser, økonomiske hensyn og forskelligartede borgerbehov. Deres rolle som både myndighed og serviceleverandør betyder, at kommunerne ofte må jonglere med modsatrettede interesser. I denne artikel har vi særligt fokus på, hvorvidt den statslige styring af kommunernes økonomi kan have utilsigtede effekter på den kommunale sagsbehandling og omfanget af fejl på social- og beskæftigelsesområdet.

Der har igennem en længere årrække været særligt fokus på, hvad der ligger til grund for den tilsyneladende høje andel fejl, som Ankestyrelsen finder i kommunale social- og beskæftigelsessager (se Ankestyrelsens talportal). Fejlene anskues af mange, som en udfordring af borgernes retssikkerhed, og det har udløst kritik af kommunernes håndtering (se f.eks. Møller, 2020; Justitia, 2020; Rigsrevisionen, 2022). Det er ikke kun de høje omgørelsesprocenter, der har vakt kritik, men også de markante forskelle mellem kommuner og lovgivninger, som fremgår af Ankestyrelsens opgørelser. Ankestyrelsen fungerer som klageinstans for borgerne, når de er uenige i kommunale afgørelser inden for social- og beskæftigelsesområdet. Omgørelsesprocenten er andelen

CARINA SAXLUND BISCHOFF

Ph.d., lektor, Institut for
Samfundsvidenskab og
Erhverv, Roskilde Universitet,
carinasb@ruc.dk

BJARKE LUND-SØRENSEN

Ph.d., post doc, Institut for
Samfundsvidenskab og
Erhverv, Roskilde Universitet,
blunds@ruc.dk

af klagesager, hvor kommunens afgørelse enten ændres eller hjemsendes til kommunen til videre behandling.

Den gennemsnitlige omgørelsesprocent har gennem længere tid ligget omkring 30 procent, men der er store forskelle både mellem lovgivningsområder og mellem kommuner. For eksempel blev halvdelen af alle klagesager om børnehandicap i 2022 omgjort, mens omgørelsesprocenten på voksenhandicapområdet samme år lå på 37 procent. Hvis sårbare borgere med større behov for hjælp er mindre tilbøjelige til at klage over afgørelser (f.eks. Warming og Falster, 2019; Eirikson og Kristensen, 2022: 12-4; IMR, 2017), så betyder det også, at deres sandsynlighed for at få indfriet deres rettigheder er væsentligt lavere. Det kan have stor betydning for ulighed i adgangen til velfærd. Forskellene mellem enkelte kommuner er også markante. Mens nogle kommuner i visse år har haft omgørelsesprocenter omkring 20 procent, har andre kommuner haft andele op mod 60 procent. Dette skaber bekymring for, om borgernes retssikkerhed afhænger af deres bopæl, og om der eksisterer systematiske forskelle i kommunernes forvaltning på social- og beskæftigelsesområdet.

I 2022, opfordrede Rigsrevisorerne direkte Folketinget til at "overveje, om der er strukturelle problemer bag de åbenbart tilbagevendende problemer" (Rigsrevisionen, 2022). Det gjorde de på baggrund af analyser af problemernes omfang på handicapområdet, og at disse består "trods mange års indsats for at rette op". Løsninger skal naturligvis passe til problemerne, og måske skyldes problemernes vedholdende karakter, at der er problemer i de rammer, kommunerne agerer indenfor. Med andre ord: Er der systematiske faktorer i spil, som bedre arbejdsprocesser og vejledninger, efteruddannelse af sagsbehandlere eller andet ikke kan trumfe?

Siden kommunalreformen i 2007 er statens styring af kommunernes økonomi blevet markant strammere. Særligt indførelsen af den skærpede sanktionslovgivning i 2011 og budgetloven i 2014 har haft en betydelig indvirkning. Før disse reformer overskred kommunerne ofte deres servicebudgetter, men truslen om omfattende økonomiske sanktioner har siden sikret, at kommunerne samlet set ikke har overskredet budgetterne ét eneste år. Mens dette har bidraget til at stabilisere de offentlige finanser, rejser det samtidig spørgsmål om, hvorvidt de strammere krav til overholdelse af budgetterne kan påvirke kvaliteten af sagsbehandlingen og omfanget af fejl i afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet.

Flere borgerorganisationer peger på, at styringen af den kommunale økonomi kan være en vigtig faktor. Interesseorganisationen "En million stemmer" mener, at der opstår interessekonflikter, hvor "økonomiske hensyn kommer forud for menneskets behov og faglighed" (EnMillionStemmer, 2021: 9). På tilsvarende vis understreger Danske Handicaporganisationer behovet for at "mindske kommunernes økonomiske incitament til grænsesøgende afgørelser" (DH, 2022: 11). Den samme formodning om, at økonomiske hensyn har indflydelse på omgørelsesprocenten i praksis, kan man også findes i un-

dersøgelser blandt fagpersoner, herunder borgerrådgivere, socialrådgivere og kommunale chefer indenfor området (Ankestyrelsen, 2024; Fredriksen, 2024; Justitia, 2020; Bjørn, 2020).

På trods af omfattende forskning i offentlig forvaltning og implementering af velfærdsydelser ved vi dog relativt lidt om, hvad der forklarer fejl i kommunernes sagsbehandling. I denne artikel undersøger vi, hvad der ligger til grund for *forskelle* i de kommunale omgørelsesprocenter mellem kommunerne, og indenfor de enkelte kommuner over tid. Vi har særligt fokus på, om der er sammenhæng mellem budgetoverholdelse og omgørelsesprocenten. Vi undersøger således, om den statslige styring af kommunernes økonomi kan have utilsigtede konsekvenser for borgernes retssikkerhed og deres adgang til velfærd på social- og beskæftigelsesområdet. Vi ser på omgørelsesprocenten i perioden 2014-2022 for alle sager på social- og beskæftigelsesområdet, som dækker sager vedrørende serviceloven, aktivloven, sygedagpengeloven, loven om aktiv beskæftigelsesindsats, lov om social pension m.fl. (se Ankestyrelsens talportal).

➤ I denne artikel undersøger vi, hvad der ligger til grund for *forskelle* i de kommunale omgørelsesprocenter mellem kommunerne, og indenfor de enkelte kommuner over tid. Vi har særligt fokus på, om der er sammenhæng mellem budgetoverholdelse og omgørelsesprocenten

Det er vigtigt at bemærke, at der har været en nedgang i antallet af sager, som borgerne klager over i den periode vi ser på. Vi afgrænser os i dette studie fra at se på denne udvikling, som er væsentlig, men er et selvstændigt forskningsspørgsmål i sig selv.

I følgende afsnit diskuterer vi, hvorvidt omgørelsesprocenterne er et godt mål for fejl i afgørelserne og problemer med retssikkerheden.

Hvad er omgørelsesprocenten udtryk for?

Ankestyrelsens omgørelsesprocent er andelen af de kommunale afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet, som enten bliver hjemsendt til fornyet behandling eller ændret af Ankestyrelsen efter klage fra en borger. Når en borger får afslag på en ansøgning om ydelser eller hjælp, kan vedkommende appellere afgørelsen til kommunen, som har pligt til at genvurdere sagen. Hvis kommunen fastholder afslaget, sendes sagen videre til Ankestyrelsen. Omgørelsesprocenten omfatter både sager, hvor Ankestyrelsen f.eks. vurderer, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst eller utilstrækkelig begrundet og hjemsender den til kommunen med instruks om genoptagelse, og sager, hvor Ankestyrelsen direkte ændrer kommunens afgørelse. Procenten giver således en

indikation på omfanget af fejl i form af brud på love og regler i kommunernes sagsbehandling.



Ankestyrelsens omgørelsesprocent er andelen af de kommunale afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet, som enten bliver hjemsendt til fornyet behandling eller ændret af Ankestyrelsen efter klage fra en borger

Kommunernes Landsforening, og andre, har dog anført, at det er problematisk at konkludere på basis af omgørelsesprocenterne, at der er generelle udfordringer med retssikkerheden af den kommunale sagsbehandling (KL, 2022). Procentandelene dækker nemlig kun over de sager, som borgerne klager over. Da man kan antage, at folk ikke klager over positive afgørelser, er det altså kun en indikator på fejl i negative afgørelser (f.eks. afslag på støtte). De omkring 20.000 sager på social og beskæftigelsesområdet, som borgerne klager over hvert år, udgør således kun en delmængde af det totale antal afgørelser, som kommunerne foretager årligt (se Ankestyrelsens talportal). Dette antal kender vi ikke, og derfor kan vi ikke sige noget om andel af alle afgørelser, hvor der findes brud på love og regler. Det bør dog bemærkes, at Ankestyrelsen har foretaget en række stikprøveundersøgelser af *alle* sagsafgørelser på udvalgte områder, hvor de har fundet problemer med fejl og mangler i et omfang tilsvarende de sager, der påklages. Med andre ord er omgørelsesprocenten i disse stikprøver ikke markant lavere, som man ville forvente, den ville være, hvis andelen af fejl kun vedrører andel fejl i de klagede sager (se f.eks. Ankestyrelsen, 2025, 2022, 2019; KL, 2024; Eirikson og Norland, 2020). På den baggrund argumenterer forfatterne bag Justitias rapport om reglerne på det sociale område, at ”resultatet af Ankestyrelsens klagesagsbehandling [kan anvendes] som en væsentlig indikator på retssikkerhedsniveauet hos kommunerne” (ibid.: 14). Det er dog væsentligt at påpege, at der er for få af disse stikprøveundersøgelser til, at vi kan udlede noget sikkert om det totale omfang af fejl i den kommunale sagsbehandling på den baggrund.

Vi afgrænser os i den følgende analyse til at bruge omgørelsesprocenten som indikator for *forskelle* i fejl i sagsbehandlingen mellem og i kommunerne over tid. Hvis tilbøjeligheden til at klage over afgørelser var konstant i alle kommuner, så ville der ikke være nogle metodiske problemer ved at bruge omgørelsesprocenten direkte som mål for forskelle i retssikkerheden mellem kommunerne. Det kan vi, som nævnt, ikke antage. Af rent matematiske årsager, så vil det desuden forholde sig således at i kommuner, hvor flere borgere klager, så vil omgørelsesprocenten – *ceteris paribus* – være lavere. Det er således vigtigt at kontrollere for forskelle i tilbøjeligheden til at klage over afgørelser. I afsnittet om data og analysemodeller uddyber vi, hvordan denne kontrol gennemføres i praksis.

Vi kan således ikke sige noget håndfast om det samlede omfang af fejl i dette studie, men ved at kontrollere for forhold, som kan påvirke forskelle i andel personer, som klager over afgørelser i kommunerne, kan vi bruge omgørelsesprocenten som indikator på forskelle i retssikkerheden mellem kommuner og indenfor kommuner over tid.

Statens styring af kommunernes økonomi

Økonomien spiller en væsentlig rolle i kommunernes forvaltning af velfærdsområdet. Spørgsmålet er, hvordan statens styring af kommunernes økonomi kan påvirke fejl i kommunale afgørelser. Siden indførelsen af den skærpede sanktionslovgivning i 2011 og budgetloven i 2014 har kommunerne været underlagt stramme krav om økonomistyring, hvor overskridelser kan udløse betydelige sanktioner fra staten (Houlberg og Hvidman, 2024). Disse sanktioner indebærer reduktioner i kommunernes bloktilskud, hvilket skaber et stærkt incitament til budgetoverholdelse (Bæk, Andersen og Krahn, 2016).

Kommunernes mulighed for at hæve skatter til at dække udgifter er desuden blevet begrænset, hvilket yderligere forstærker presset på en stram økonomistyring (Blom-Hansen et al., 2012). Mens det tidligere var almindeligt, at kommunerne overskred deres budgetter, har dette ikke været tilfældet siden budgetlovens ikrafttræden (Finansministeriet, 2022). Budgetloven har skabt stærke incitamenter for lokale myndigheder til at kontrollere omkostningerne. Efter budgetloven handler udgiftspolitik ikke så meget om at prioritere, hvor mange penge der skal bruges, men primært om at prioritere, hvordan pengene fordeles mellem forskellige serviceområder. Det har i særlig grad påvirket kommunernes muligheder for at prioritere på tværs af områder, hvor effekterne i form af forbedret budgetoverholdelse særligt har ramt områder som dagtilbuds- og folkeskoleområdet samt det specialiserede socialområde (se Houlberg og Hvidman, 2024). Særligt socialområdet har desuden oplevet en voldsom udgiftsstigning fra 57,7 til 62,9 milliarder kroner i perioden 2018-2023 (KL, 2025), hvilket som følge af den økonomiske styring medfører et behov for svære prioriteringer, som potentielt kan øge presset på kvaliteten af sagsbehandlingen.

I artiklen argumenterer vi for, at stærke incitamenter til budgetoverholdelse kan påvirke omgørelsesprocenten. Det skyldes, at når Ankestyrelsen omgør en kommunal afgørelse, skal kommunen først levere eller udbetale ydelsen fra det tidspunkt, Ankestyrelsen træffer sin beslutning, og ikke fra tidspunktet for kommunens oprindelige afgørelse. Denne tidsforskydning kan være betydelig, da der ofte går mange måneder, før en sag er endeligt afgjort. I denne periode kan kommunen opnå økonomiske besparelser ved at afvise ansøgninger – også selvom de er berettigede. Kun borgere, der selv har lagt penge ud, kan kræve kompensation for perioden, hvilket for de fleste ikke er tilfældet. Samtidig er det langt fra sikkert, at alle borgere klager over ukorrekte

afgørelser, hvorved ukorrekte afgørelser vil stå ved magt og spare kommunen for udgifter (Justitia, 2022: 25-6).



De vigtigste konsekvenser for en kommune ved fejl i sagsbehandlingen er omkostningerne forbundet med at genbehandle sagerne. Disse forhold kan således give kommunerne et økonomisk incitament til at træffe afgørelser, der reducerer kortsigtede udgifter, selvom dette indebærer en risiko for fejl i afgørelser

Ankestyrelsen har en række muligheder for at reagere på systematiske problemer med brud på love og regler i afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet, herunder særligt tilsyn og principmeddelelser. Ankestyrelsens mulighed for at sanktionere kommuner er dog begrænset og bruges sjældent. De vigtigste konsekvenser for en kommune ved fejl i sagsbehandlingen er omkostningerne forbundet med at genbehandle sagerne. Disse forhold kan således give kommunerne et økonomisk incitament til at træffe afgørelser, der reducerer kortsigtede udgifter, selvom dette indebærer en risiko for fejl i afgørelser. Det rejser spørgsmål om, hvorvidt den statslige styring af kommunernes økonomi har utilsigtede konsekvenser for borgernes retssikkerhed.

Årsager til kommunale forskelle i omgørelsesprocenten

I dette afsnit præsenterer vi, hvordan vi forventer, at budgetoverholdelse kan øve indflydelse på omgørelsesprocenten i kommunerne, samt hvilke forhold vi mener er væsentlige at kontrollere for.

Vi anvender budgetoverholdelse som indikator på den statslige styring af kommunernes økonomi som følge af den ovenfor beskrevne sanktionsmekanisme i budgetloven. Vi forventer, at jo mere en kommune overskrider sit servicebudget, eller jo tættere den er på at overskride det, jo stærkere pres vil der være på at afvise retsmæssige krav fra borgerne, hvilket medfører en højere omgørelsesprocent. Vi ser kun på statistiske sammenhænge og har ikke mulighed for at undersøge de bagvedliggende mekanismer her, men det kunne tænkes at kommunale chefer i et forsøg på at overholde budgetterne signalerer til administrationen, at den skal være tilbageholdende med at tilkende ydelser og service. Det kan også være mere indirekte igennem visitationsudvalg, der spiller en central rolle i afgørelsen af fagligt komplicerede og dyre sager (f.eks. Fredriksen, 2024).

Vores analyse er baseret på perioden efter budgetlovens indførelse, og vi kan således ikke undersøge den direkte effekt af budgetlovens indførelse.

Der er flere andre faktorer, som er væsentlige at kontrollere for i analysen. For det første kan det være, at kommuner, der som følge af borgersammensætning

og andre grundvilkår oplever et højere strukturelt økonomisk pres, i højere grad end andre kommuner afviser borgernes retsmæssige krav for at spare penge. Det kan således forventes, at økonomisk pressede kommuner har højere omgørelsesprocenter end kommuner med større økonomisk råderum.

For det andet kan kommunernes egen prioritering af deres ressourcer på tværs af områder have betydning. Jo mere en kommune bruger per borger på det sociale område, jo lavere forventer vi også, at tendensen er til at afvise retmæssige ansøgninger til støtte, og jo lavere vil omgørelsesprocenten også være.

Naturligvis er der andre faktorer end økonomiske, som kan have betydning for omgørelsesprocenten. Vi ved fra andre studier, at politiske interesser, administrative kompetencer og arbejdsgange, kultur og holdninger blandt sagsbehandlerne samt arbejdspress og efterspørgsel på service og ydelser kan have betydning for kvaliteten og lovligheden af sagsbehandlingen (se f.eks. Bell og Meyer, 2024; Christensen et al., 2020; Pedersen et al., 2018; Hunter et al., 2016; Soss et al., 2011).

Vi tager for det første højde for kommunestørrelse, fordi større kommuner typisk tillader en højere grad af specialisering blandt medarbejderne. De opbygger kompetencer og erfaring til at håndtere lovgivningen i sagsbehandlingen, hvilket det kræver at anvende lovgivningen korrekt (Eirikson og Nordland, 2020). Større kommuner gør også i højere grad brug af vejledninger og procedurer, som kan have betydning for afgørelsernes kvalitet (f.eks. Glock og Broens, 2013). For det andet kontrollerer vi for kommunens socioøkonomiske karakteristika, såsom uddannelsesniveau og arbejdsløshed. Disse karakteristika påvirker, hvor store krav borgerne stiller til service og ydelser og dermed også det antal sager, kommunen skal behandle. Samtidig kan det også påvirke hvor tilbøjelige borgerne er til at klage over afgørelser. For det tredje kan pres på administrationen i kommunerne være en væsentlig faktor. Når arbejdspresset er højt, kan det påvirke kvaliteten af sagsbehandlingen negativt. Det findes ingen direkte mål for arbejdspress, så i stedet inkluderer vi fravær blandt medarbejderne i administrationen som mål for sagsbehandlerens arbejdsvilkår, som f.eks. arbejdspress. Vi forventer, at højere fravær kan lede til højere omgørelsesprocenter. For det fjerde tager vi højde for partipolitisk ideologi. Selvom det spiller en mindre rolle i prioriteter på lokalt niveau sammenlignet med nationalt niveau i Danmark, så er velfærd et centralt emne i den gennemgående venstre-højre-skillelinje også i lokal politik. Her repræsenterer venstrefløjen traditionel støtte til stærkere omfordeling og mere generøse velfærdspolitikker. Det politiske flertals orientering kan påvirke administrationen, der behandler borgernes krav om hjælp, tjenester og ydelser.

Operationalisering af årsager til forskelle i omgørelsesprocenten

Den afhængige variabel: Omgørelsesprocenten

Vi måler forskellen på andel afgørelser med brud på love og regler på social- og beskæftigelsesområdet ved at bruge den årlige omgørelsesprocent for kommunerne i Ankestyrelsen. Vi bruger data for 2014-2022, som offentliggøres kvartalsvis af Ankenævnet (Ankestyrelsens talportal). For at tage højde for tidsforskydning i behandling af sagerne i Ankestyrelsen, som vedrører afgørelser i kommunen et givent år, bruger vi det års omgørelsesprocent for 2.-4. kvartal + 1. kvartal i det efterfølgende år. Vi ekskluderer kommuner for de år, hvor andelen af omgjorte sager er baseret på 20 eller færre sager. Det ekskluderer i alt 38 cases fra analysen. Da procentandelene her er baseret på få sager, er der større tendens til ekstreme værdier og store udsving fra år til år.

Som tidligere nævnt, må vi kontrollere for forskelle i tilbøjeligheden til at klage på tværs af kommunerne. Det gør vi på to måder. For det første kontrollerer vi for kommunens socioøkonomiske karakteristika (se ovenfor). For det andet, så estimerer vi en statistisk model (Fixed Effects Regression), som kun tager højde for variation *indenfor* hver kommune over tid. Der kan være forskelle imellem kommuner på, hvor sandsynligt det er, at borgerne klager over afgørelser. Det kan f.eks. skyldes forskelle i "klagekultur" eller institutionelle forhold i kommunerne. Vi antager således, at sandsynligheden for, at borgere klager over afgørelser, er relativt konstant i de enkelte kommuner, men tager dog også i den model højde for ændringer over tid i socioøkonomiske karakteristika.

Uafhængige variable

Budgetoverholdelse. Vi bruger de årlige kommunale budgetter og regnskabstal fra Danmarks Statistik og VIVE ECO-nøgletal til at konstruere budgetoverskridelser året før og indeværende år. Budgetoverskridelser er forskellen mellem de budgetterede serviceudgifter for kommunen og årsregnskabet. Serviceudgifterne dækker et bredere område end de afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet, som er omfattet af omgørelsesprocenten. Dette indbefatter f.eks. også undervisning-, kultur- og sundhedsområdet, hvor afgørelser ikke er omfattet af omgørelsesprocenten. Vi har valgt at tage udgangspunkt i budgetoverholdelsen af de samlede serviceudgifter fremfor udelukkende udgifter på social- og beskæftigelsesområdet, da sanktionsmekanismen i budgetloven vedrører de samlede serviceudgifter og ikke kun udgifter på social- og beskæftigelsesområdet.

Vi inkluderer en lagget variabel for at undersøge om budgetoverskridelser ét år har indflydelse på kommunale afgørelser året efter. Vi inkluderer også budgetoverskridelser i indeværende år for at undersøge de dynamiske effekter i forhold til budgettet.

Sociale udgifter per indbygger. Vi bruger også ovenstående kilder for at lave indikatorer for sociale udgifter per indbygger per år. Udgifterne dækker hovedkonto 5 i det kommunale budget- og regnskabssystem, hvilke omhandler udgifter til social- og beskæftigelsesområdet.

Ressourcepres. Vi anvender VIVEs ressourcepres indeks som mål for strukturelt økonomisk pres på kommunerne. Det måler hvor stort økonomisk pres de kommunale økonomiske grundvilkår – efter udligning – lægger på kommunens økonomi. Højere scorer på ressourcepres indeks er udtryk for et højere strukturelt økonomisk pres.

Andre variable. Vi bruger log af *indbyggertallet* som indikator for kommune-størrelse (De Kommunale Nøgletal). Vi bruger *socioøkonomisk indeks* fra De Kommunale Nøgletal som indikator kommunens socioøkonomiske karakteristika. Indekset er en sammenvejning af en række indikatorer for kommunernes udgiftsbehov primært som følge af karakteristika ved kommunens befolkningssammensætning, såsom uddannelse og beskæftigelse. Højere score på indeks betyder et højere udgiftsbehov og deraf en mere udgiftsdrivende befolkningssammensætning. Vi har kodet en politisk variabel med (*borgmester* er venstre/højre) på basis af Kjær og Opstrup (2018) og De Kommunale Nøgletal. Endelig viser *fravær* det gennemsnitlige antal dage per medarbejder (fuldtid), der er fraværende, per år. Den er baseret på tal fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL).

Tabel 1: Beskrivelse af variable i analysen

Variable	Antal	Min.	Max.	Gennemsnit	Standardafvigelse
Omgørelsesprocent, minimum 20 afgørelser per år	844	16,32	57,62	30,23	5,83
Indbyggertal i alt	844	3345	644431	61196,32	71979,59
Socioøkonomisk indeks	844	0,51	1,86	0,99	0,22
Ressourcepres indeks	844	81,22	112,05	100,67	4,71
Borgerlig borgmester (dummy)	844	0,00	1,00	0,56	-
Sociale udgifter (hovedkonto 5), per indbygger, PL-23	844	26991,98	57669,84	37757,79	4725,28
Budgetoverskridelser forrige år (hovedkonto 5), per indbygger, PL-23	844	-3448,95	4913,11	125,68	1022,73
Budgetoverskridelser indværende år (hovedkonto 5), per indbygger, PL-23	844	-3448,95	4913,11	177,50	1003,52
Fravær per helårsansat i kalenderdage	844	11,48	27,97	16,56	2,21

Budgetoverskridelser påvirker fejl i sagsbehandlingen

Resultatet af analyserne vises i tabel 2. Tabellen viser de to forskellige typer regressioner. Den første model, Pooled Regression (PR), viser korrelationer mellem de uafhængige variable og den afhængige på tværs af kommuner og over tid. Her kan vi se, om stabile (f.eks. kommunestørrelse) og dynamiske forskelle (budgetoverskridelser per år), både mellem og indenfor kommunerne, over tid har betydning for omgørelsesprocenten. Den anden analyse, Fixed Effects Regression (FE), viser kun korrelation mellem faktorer, som varierer *indenfor* hver kommune over tid. Denne model har således stærkere kontrol i forhold til eventuelle confounders, dvs. skjulte variable, som der ikke er taget højde for i modellen, men som kunne tænkes at påvirke omgørelsesprocenterne. Det kunne, som nævnt, være stabile forskelle i klagekultur mellem kommunerne, men også forhold som medarbejderkultur og kompetencer i administrationen. Stabile forskelle mellem kommunerne øger chancerne for tilfældige sammenhænge (spuriøsitet) i en PR-model, mens en FE-model kontrollerer effektivt for dette. Da der ikke er nogen grund til at antage, at ændringer i indbyggertallet over tid indenfor kommunerne har betydning, har vi ikke denne variabel med i sidstnævnte analyse. Vi har tjekket modellen for multikollinearitet, men fandt ingen problemer.

Tabel 2: Regressionsanalyse af forskelle i kommunale omgørelsesprocenter

Afhængig variabel:	Andel afgørelser med brud på love og regler (Omgørelsesprocent i Ankestyrelsen for kommuner, hvis n>20)	
Model forklarer:	Variation indenfor kommuner over tid og mellem kommuner	Variation indenfor kommuner over tid
Uafhængig variabel	Pooled Regression	Fixed Effects Regression
Indbygger (log)	-2.036*** (0.000)	
Socioøkonomisk Index	5.075* (0.016)	14.884* (0.011)
Ressourcepres Index	-0.125* (0.014)	-0.165 (0.269)
Borgerlig borgmester (dummy)	0.071 (0.894)	-0.567 (0.453)
Sociale udgifter pc	-0.270** (0.008)	-0.402* (0.030)
Budgetoverskridelse Forrige år	2.037*** (0.000)	2.317*** (0.000)

Budgetoverskridelse	-0.913**	-0.494
Indeværende år	(0.004)	(0.102)
Fravær	0.416***	0.336**
	(0.001)	(0.005)
Konstant	63.557***	42.710*
	(0.000)	(0.014)
N	844	844
R2	0.156	0.120
p		
N cluster	0.000	0.000

p-værdier i parentes + $p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

Hvad viser analyserne så om betydningen af økonomiske faktorer? Vi ville først gerne undersøge, om incitamenter til at overholde budgetterne har betydning. På dette punkt viser analyserne en stærk sammenhæng. Det er *budgetoverskridelser* året før, der er mest markant og positivt associeret med omgørelsesprocenterne i begge modeller. Budgetoverskridelser i indeværende år er svagere, men negativt associeret med omgørelsesprocenterne, selvom den kun er signifikant i PR-modellen. FE-modellen viser ændringer i budgetoverskridelser i forhold til gennemsnittet for den enkelte kommuner, snarere budgetoverskridelser i absolutte tal som i PR-modellen.

Lidt overraskende viser analyserne også, at ressourcepres i kommunerne ikke synes at have betydning for omgørelsesprocenterne. I den første model er ressourcepres i kommunerne negativt, men signifikant, associeret med omgørelsesprocenterne, mens der ikke er nogen sammenhæng i FE-modellen. I forhold til kommunernes prioritering af udgifter til social- og beskæftigelsesområdet er der en negativ signifikant sammenhæng i begge modeller. Sammenhængen er dog stærkere i modellen, hvor vi ser på ændringer over tid i kommunerne.

I forhold til kontrolvariablene kan vi se, at kommunestørrelse er negativt korreleret med omgørelsesprocenter i den første model. Den socioøkonomiske variabel er i begge modeller signifikant positivt korreleret med omgørelsesprocenterne. Ændringer i denne over tid i andelen af borgere med behov for hjælp og ydelser fra kommunen viser dog en stærkere sammenhæng med omgørelsesprocenten. Fravær blandt medarbejdere i kommunen er, som forventet, korreleret med højere omgørelsesprocenter i begge modeller. Endelig synes politik ikke at spille en rolle.

Budgetoverholdelse og fejl i sagsbehandlingen – implikationer og perspektiver

Analyserne viser en interessant dynamik i, hvordan økonomiske hensyn påvirker fejl i afgørelserne. Overordnet indikerer resultaterne, at budgetoverholdelse spiller en væsentlig rolle for forskelle i omgørelsesprocenterne både mellem kommuner og indenfor kommunerne over tid. Omvendt ser det ikke ud til, at kommunernes strukturelle økonomiske vilkår spiller en rolle for omgørelsesprocenten. Der er dog også klare indikationer på, at den kommunale prioritering af udgifter har betydning. Således er ændringer i udgifter afsat til social- og beskæftigelsesområdet per indbygger associeret med omgørelsesprocenterne. Når kommunerne allokerer flere penge til området fra et år til det næste, så er der en tendens til at omgørelsesprocenten falder.



Overordnet indikerer resultaterne, at budgetoverholdelse spiller en væsentlig rolle for forskelle i omgørelsesprocenterne både mellem kommuner og indenfor kommunerne over tid. Omvendt ser det ikke ud til, at kommunernes strukturelle økonomiske vilkår spiller en rolle for omgørelsesprocenten

Budgetoverholdelse ser dog ud til at være en meget væsentlig faktor. Kommuner, der har haft budgetoverskridelser året før, har en markant højere omgørelsesprocent. Budgetoverskridelser i indeværende år er noget svagere associeret med omgørelsesprocenterne. Dette billede viser sig, både når vi sammenligner kommunerne på tværs og over tid, og kun indenfor kommunerne over tid. Vi tolker denne modsatrettede dynamik således, at kommuner, der tillader budgetoverskridelser for at imødekomme krav fra borgerne i indeværende budgetår, strammer stærkt op på den økonomiske styring året efter, hvilket øger de kommunale omgørelsesprocenter. Andre forhold relateret til kommunernes størrelse og administration spiller også en rolle og kan påvirke borgernes retssikkerhed.

Det vigtigste resultat af analysen er således at vise den markante rolle, budgetoverholdelse spiller. Statens økonomiske styring af kommunerne giver, som sagt, stærke incitamenter til overholdelse af budgetterne. Da vi kun ser på perioden efter budgetlovens vedtagelse, kan ikke se direkte af analysen, hvilken rolle budgetloven har spillet. Vi kan konstatere, at budgetoverholdelse synes at være en drivkraft bag forskelle i omgørelsesprocenterne mellem og indenfor kommunerne over tid. Statens økonomiske styring af kommunerne kan derfor have utilsigtede effekter på fejl i afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet.

Resultater i forhold til eksisterende litteratur

Vores studie er den første systematiske undersøgelse af, hvordan budgetoverholdelse påvirker retssikkerheden i kommunerne i Danmark. Vores fund understøttes af tidligere indsigter fra organisationer og tænketanke, der har påpeget, at økonomiske hensyn kan skabe udfordringer for borgernes retssikkerhed (f.eks. DH, 2022; Justitia, 2020). Tilsvarende har jurister identificeret økonomiske hensyn som årsag til ulovlige afgørelser i kommunerne (Henrichsen, 2019; Pramming, 2023).

Vores resultater harmonerer også med kvalitative undersøgelser på området. For eksempel viser Bjørn (2020), hvordan kommunale ledere og medarbejdere på børneområdet oplever konflikten mellem statens økonomiske styring af kommunernes økonomi og juridiske krav. En kommunaldirektør beskriver de økonomiske udfordringer således: ”Vi sidder jo både med det faglige ansvar og det økonomiske ansvar. De [Ankestyrelsen] sidder kun med det faglige juridiske ansvar” (kommunaldirektør, 2016; Bjørn, 2020: 133). En anden fagchef udtaler: ”Jeg kan ikke indfri både Socialministeriets og Finansministeriets krav. Det magter jeg ikke” (fagchef, 2017; Bjørn, 2020: 139). Disse udsagn illustrerer det krydspres mellem jura og styring af økonomien, som ledere og sagsbehandlere oplever i deres arbejde.

Medarbejdere i frontlinjen har også rapporteret om lignende problematikker. Sagsbehandlere og borgerrådgivere beskriver, hvordan økonomiske hensyn spiller en afgørende rolle for beslutninger i kommunale udvalg, ofte på bekostning af faglige og juridiske kriterier (Ankestyrelsen, 2023, 2024; Fredriksen, 2024). Disse kvalitative indsigter bekræfter vores fund og bidrager til at tegne et billede af, hvordan den stramme økonomistyring påvirker sagsbehandlingens kvalitet og borgernes retssikkerhed.

Udfordrer fejl i sagsbehandlingen borgernes retssikkerhed?

Vi har ovenfor haft en grundig diskussion af, hvad omgørelsesprocenten er udtryk for, og hvordan den kan bruges som indikator for retssikkerheden. Det er dog vigtigt at vende tilbage til spørgsmålet om, hvad den viser. Ankestyrelsens analyse af omgørelser i 2023 viser, at de to hyppigste årsager til omgørelse er ”oplysningsgrundlag/begrundelse,” som blev registreret i 74 pct. af de omgjorte sager, og ”retsansvendelse,” der var en årsag i 33 pct. af sagerne (Ankestyrelsen, 2024). Omgørelser, der skyldes manglende oplysningsgrundlag eller begrundelser, betyder ikke nødvendigvis, at kommunernes afgørelser i deres endelige resultat er forkerte. I nogle tilfælde kan den nye afgørelse efter hjemvisning eller ændring ende med samme udfald for borgeren. Det er dog vigtigt at understrege, at en mangelfuld dokumentation eller begrundelse i sig selv udgør en udfordring for retssikkerheden, fordi det skaber usikkerhed for borgerne og underminerer gennemsigtigheden i sagsbehandlingen. Samtidig er fejl i retsansvendelsen som udgangspunkt mere direkte problematiske for retssikkerheden, da dette kan skyldes forkert fortolkning eller anvendelse af lovgivningen.

Plads til økonomiske hensyn i afgørelser?

Kommunerne står over for den komplekse opgave at balancere mangeartede interesser og krav i deres forvaltning. Det lokale selvstyre giver dem et betydeligt råderum til at prioritere opgaver og organisere sig forskelligt. Variation i administration af velfærd er på mange måder en styrke, der tillader kommunerne at tilpasse deres indsatser til lokale behov. Samtidig rejser det spørgsmål om, hvorvidt økonomiske hensyn kan eller bør indgå som en faktor i kommunernes afgørelser. Økonomien er ikke fuldstændig fraværende i forvaltningen, da kommunerne har ret til at fastsætte "servicestandarder" for de ydelser, de tilbyder borgerne. Dette betyder, at de kan levere ydelser af højere eller lavere kvalitet afhængigt af lokale prioriteringer og økonomiske ressourcer. Dog gælder det, at afgørelser om borgernes individuelle berettigelse til hjælp eller tjenester ikke må påvirkes af kommunens økonomiske situation (Henrichsen, 2019; KL, 2024). Senest har ekspertudvalget på det sociale område foreslået en ændring af serviceloven, der understøtter at kommunerne i højere grad kan inddrage økonomiske hensyn i valg af tilbud og indsatser på det sociale område. Anbefalingen har til formål at tydeliggøre, at økonomi er et legitimt hensyn, og adresserer således udfordringer med at balancere juridiske og økonomiske hensyn i den kommunale sagsbehandling (Social-, Bolig- og Ældreministeriet, 2024).

Presset for at kombinere juridiske og økonomiske hensyn skaber en kompleks balancegang for kommunerne, som ofte må jonglere med modsatrettede krav og prioriteter (Beck Jørgensen og Vrangbæk, 2011; de Graaf og Paanakker, 2015). Hvis økonomiske hensyn overstiger juridiske normer, kan det føre til brud på retssikkerheden og etablere farlige præcedens, hvor bureaukratisk kultur vægter lydighed over for ledelsen højere end overholdelse af normer og lovgivning (Ashforth og Anand, 2003; Bischoff, 2022).

Behov for øgede incitamenter til korrekte afgørelser i statslig styring?

Vores resultater rejser spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for styrkede incitamenter i den statslige styring, der målrettet fremmer korrekte afgørelser. Stramningen af sanktionslovgivningen i 2011 og indførelsen af budgetloven i 2014 demonstrerer, hvordan kommunerne reagerer på økonomiske styringsincitamenter. Disse tiltag har været en succes i den forstand, at de har reduceret kommunernes budgetoverskridelser og styrket den økonomiske kontrol. Samtidig peger vores resultater på, at dette fokus kan have utilsigtede konsekvenser for borgernes retssikkerhed. Det understreger behovet for at finde en balance i styringen, der både fremmer budgetoverholdelse og sikrer, at borgerne modtager de korrekte afgørelser, de er berettiget til.

Socialministeriet har forsøgt med mere "bløde" styringsredskaber som Danmarkskortet fra 2017, der synliggør forskelle i kommunernes omgørelsesprocenter. Kortet har til formål at give indsigt i kommunernes sagsbehandlingskvalitet og lægge pres på kommunalbestyrelserne for at forbedre praksis. Kommunalbestyrelserne blev forpligtet til at drøfte tallene og vurdere behovet for handling. Det er uklart, om tiltaget har haft indflydelse på praksis i kom-

munerne, og det rejser spørgsmål om, hvorvidt ”soft law”-tiltag som dette er tilstrækkelige til at fremme korrekte afgørelser.

Vores analyse peger på, at kommunerne reagerer stærkt på statens økonomiske sanktionsmekanisme. Dette kunne indikere et behov for en modvægt i styringen, der belønner korrekt sagsbehandling og fremmer retssikkerheden. Som Justitia anfører, udfordrer det borgernes retssikkerhed, at ”det i nogle tilfælde kan betale sig for kommunerne at ignorere Ankestyrelsens afgørelser” (Justitia, 2021: 33). Justitia har således foreslået en godtgørelsesordning, der kompenserer borgere, der har modtaget forkerte afgørelser (ibid.: 33). Incitamenter kunne også være koblet til bedre vejledning, øget opfølgning fra Ankestyrelsen eller anvendelse af sanktioner ved gentagne systematiske fejl.

➤➤ **Vores analyse peger på, at kommunerne reagerer stærkt på statens økonomiske sanktionsmekanisme. Dette kunne indikere et behov for en modvægt i styringen, der belønner korrekt sagsbehandling og fremmer retssikkerheden**

Behov for yderligere forskning i legalitet i offentlig forvaltning

Vores studie understreger behovet for mere forskning i offentlig forvaltning, der specifikt fokuserer på fejl og legalitet i sagsbehandlingen. Vores analyse peger på, at den statslige økonomiske styring af kommunerne kan påvirke retssikkerheden. Samtidig understreger studiet behovet for mere dybdegående forskning på dette område. Vores studie dækker udelukkende perioden efter indførelsen af den skærpede sanktionslovgivning og budgetloven, hvilket betyder, at vi ikke kan vurdere, om de strammere krav til økonomistyring har haft en direkte effekt på retssikkerheden over tid.

Udover den statslige økonomiske styring er der mange andre faktorer, der kan påvirke fejl i sagsbehandlingen, som vi kun delvist har kunnet tage højde for, såsom lovgivningens rolle, administrative ressourcer og kompetencer, organisatoriske kulturer, politiske prioriteringer og lokale arbejdsgange. Det er også vigtigt at forstå effekten af rådgivning og opkvalificerende tiltag rettet mod kommunerne.

Spørgsmålet om, hvorfor nogle borgere klager over afgørelser, mens andre ikke gør, er ligeledes centralt, ligesom udviklingen i antal klager er det. Hvis sårbare borgere undlader at klage, kan problemer med fejl i afgørelser føre til øget ulighed i adgangen til velfærdsydelser. Endvidere er sagsbehandlingernes individuelle ressourcer og organisatoriske faktorer afgørende for kvaliteten af sagsbehandlingen. Forskning bør derfor også dykke ned i disse mekanismer.

Som vi fremhæver i dette studie, er den offentlige forvaltnings legitimitet afhængig af, at de love, som folkevalgte flertal vedtager, også kan implementeres korrekt i praksis. Hvis borgernes rettigheder ikke kan opfyldes, udfordrer det

ikke blot retssikkerheden, men også tilliden til det demokratiske system. Derfor er det afgørende med forskning i offentlig forvaltning, der kan afdække de mekanismer, der skaber forskelle i kvaliteten og lovligheden af kommunernes sagsbehandling.

Budgetoverholdelse og retssikkerhed – hvad har vi lært?

Artiklen har undersøgt sammenhængen mellem overholdelse af de kommunale budgetter og forskelle i andel fejl i kommunernes afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet. Vores resultater viser, at budgetoverskridelser året før er stærkt forbundet med højere omgørelsesprocenter. Det peger på at statens økonomiske styring af kommunerne kan have indflydelse på kvaliteten af kommunernes sagsbehandling. Samtidig viser analysen, at kommunernes prioritering af udgifter på social- og beskæftigelsesområdet også har betydning; når der allokeres flere ressourcer til området ses faldende omgørelsesprocent.

Vores artikel anvender omgørelsesprocenten som en indikator for fejl i sagsbehandlingen og belyser potentielle systematiske udfordringer på tværs af kommuner. Resultaterne understøttes af tidligere betragtninger fra organisationer og civile aktører og kvalitative undersøgelser, der viser, hvordan økonomiske hensyn kan skabe udfordringer for retssikkerheden.

På trods af væsentlige indikationer på sammenhængen mellem statsligt økonomisk styring og fejl i sagsbehandlingen er der behov for yderligere forskning. Vores analyse dækker kun perioden efter indførelsen af skærpede krav til budgetoverholdelse og kan derfor ikke vise direkte, om de skærpede krav påvirker de kommunale omgørelser. Endvidere bør fremtidig forskning dykke ned i andre faktorer som lovgivningens kompleksitet, sagsbehandlernes ressourcer og organisatoriske rammer, der kan påvirke fejl i sagsbehandlingen.

Artiklen fremhæver, hvordan den statslige økonomisk styring utilsigtet kan påvirke retssikkerheden i kommunerne, og rejser vigtige spørgsmål om, hvordan styringen af kommunerne kan balanceres for både at sikre budgetoverholdelse og korrekte afgørelser.

Referencer

- Ankestyrelsen (2025), *Ankestyrelsens talportal*, <https://ast.dk/tal-og-statistik-app/>
- Ankestyrelsen (2024), *Ankestyrelsens statistik over årsager til omgørelse i 2023*.
- Ankestyrelsen (2023), *Kommunernes arbejde med retssikkerhed på socialområdet*.
- Ankestyrelsen (2022), *Praksisundersøgelse om udmåling af tab af arbejdsfortjeneste*.
- Ankestyrelsen (2019), *Praksisundersøgelse om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance februar 2019*.
- Ashforth, B.E. og V. Anand (2003), "The normalization of corruption in organizations", *Research in Organizational Behavior*, 25: 1-52.

- Bell, E. og K. Meyer (2024), "Does reducing street-level bureaucrats' workload enhance equity in program access? Evidence from burdensome college financial aid programs", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1): 16-38.
- Bischoff, C.S. (2022), "Between a rock and a hard place: Balancing the duties of political responsiveness and legality in the civil service", *Public Administration*, 101(4): 1481-1502.
- Bjørn, M.-L. (2020), *Good Will Hunting: Styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer i arbejdet med børnesager*, afhandlinger fra Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi, Roskilde Universitet.
- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012), *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommuniststyret gennem fire årtier*, Syddansk Universitetsforlag.
- Jørgensen, T.B. og K. Vrangbæk (2011), "Value dynamics: Towards a framework for analyzing public value changes", *International Journal of Public Administration*, 34(8): 486-96.
- Bæk, T.A., M.M.Q. Andersen, og S.K.J. Krahn (2016), *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring*, København: KORA.
- Dalsgaard, C.T., K. Lemvigh og B. Panduro (2019), *Det specialiserede voksenområde - Inspiration til den økonomiske styring*, VIVE – Viden til Velfærd Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, København.
- Danske Handicap Organisationer (2022), *DH's Forslagskatalog: Styrkelse af borgerens retssikkerhed på socialområdet, 12. maj*, Sag 16-2019-00745 – Dok. 577669.
- Danmarks Statistik (2024), "OFF26K: Offentlig forvaltning og service, forbrugsudgift", www.statistikbanken.dk/OFF26K
- De Graaf, G. og H. Paanakker (2015), "Good governance: Performance values and procedural values in conflict", *The American Review of Public Administration*, 45(6): 635-52.
- En Million Stemmer (2021), *Løsningskatalog 2021*, <https://enmillionstemmer.dk/wp-content/uploads/2021/04/Loesningskatalog-enmillionstemmer.pdf>
- Eirikson, B.A. og I. Nordland (2020), *Regelkompleksitet på det socialretlige område*, Justitia – Danmarks uafhængige juridiske tænketank.
- Eirikson, B.A. og M.F. Kristensen (2022), *Retssikkerhed i kommunerne*, Justitia – Danmarks uafhængige juridiske tænketank.
- Finansministeriet (2022), *Erfaringer med budgetloven 2014-2020*, København.
- Fredriksen, L.Ø. (2024), "Hver anden socialrådgiver efterlyser større beslutningskompetence", *Socialrådgiveren*, 03/24, Dansk Socialrådgiverforening, København.
- Glock, C.H. og M. G. Broens (2013), "Size and structure in the purchasing function: Evidence from German municipalities", *Journal of Public Procurement*, 13(1): 1-38.
- Henrichsen, C. (2019), "Velfærdssamfundets krise-kommunerne, den offentlige velfærd og borgernes sikkerhed", *Samfundslederskab i Skandinavien*, 34(2): 101-20.
- Hunter, C., J. Bretherton, S. Halliday og S. Johnsen (2016), "Legal compliance in street-level bureaucracy: A study of UK housing officers", *Law & Policy*, 38(1): 81-95.
- Houlberg, K. og U. Hvidman (2024), "Kommunalpolitisk råderum under budgetloven", *Essay*, Magtudredningen 2.0.
- Institut for Menneskerettigheder (2017), *Retssikkerhed i kommunerne*, Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution.
- Justitia (2022), *Retssikkerhed 2021*, Justitia – Danmarks uafhængige juridiske tænketank.
- Justitia (2021), *Retssikkerhed 2020*, Justitia – Danmarks uafhængige juridiske tænketank.
- Kjær, U. og N. Opstrup (2018), *Danske Borgmestre 1979-2018*, Kommunalpolitiske Studier Nr. 33/201, Syddansk Universitet.
- Kommunernes Landsforening, Børne- og Socialministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet (2017), *Styring af det specialiserede voksenområde – værktøjer og cases*, Kommuneforlaget A/S.
- Kommunernes Landsforening (2022), *Notat: Kommunernes afgørelser på handicapområdet*, Sags ID: SAG-2019-03516 Dok. ID: 3245030.
- Kommunernes Landsforening (2024), *Kommunernes Styringsoverblik*, www.kl.dk/oekonomi-og-administration/oekonomi-og-styring/omstilling-og-udvikling/redskaber-og-vaerktoejer/kommunernes-styringsoverblik
- Kommunernes Landsforening (2025), "Retssikkerhed på social- og beskæftigelsesområdet",
- Kristian Hvolbæk Christensen og Rigmor Lond, *Økonomi & Politik*, 98(1).
- Møller, S. (2020), "Retssikkerhed for udsatte borgere", *Embedsværket* for Advokatsamfundet.
- Pedersen, M.J., J. M. Stritch og F. Thuesen (2018), "Punishment on the frontlines of public service delivery: Client ethnicity and caseworker sanctioning decisions in a Scandinavian welfare state", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(3): 339-54.
- Pramming, M. (2023), *(U)lige for loven - Advokat på de svages side*, af Birgitte Vestermark og Mads Pramming, Grønning 1, København.
- Witte-Holmberg, R., L. Graff, B. Østergaard Larsen, A. Nørgaard Christensen og K. Rysbjerg Munk (2017), "Ankestyrelsens praksiskoordinerende virksomhed – Evaluering af kommunernes udbytte af indsatsen", *VIVE – Viden til Velfærd*, Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, København.
- Rigsrevisionen (2022), *Forvaltningen af handicapområdet*, Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger, marts — 13/2021.
- Social og Boligministeriet (2023), *Danmarkskort med kommunale sammenligninger - Social-, Bolig- og Ældreministeriet*, sm.dk.
- Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2024), "Ekspertudvalget på Socialområdet. Anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet", sm.dk.

Fra vilkårlige vurderinger til ensartet faglighed. Udviklingen i børne- og ungerådgiveres vurderinger, viden og tilgange i sagsarbejdet

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Artiklen undersøger ret og rimelighed i børne- og ungerådgiveres socialfaglige vurderinger i børne- og ungesager. I 2002 viste en kritisk rapport fra Socialforskningsinstituttet stor variation i socialrådgivernes faglige vurderinger af sager på børne- og ungeområdet, både inden for og mellem kommuner. I 2024 har vi gentaget undersøgelsen i form af et vignetstudie med fokusgrupper i syv kommuner for at undersøge, om den vilkårlighed samt manglende systematik og vidensanvendelse, som rapporten dokumenterede for 20 år siden, stadig er til stede i dag. Resultaterne viser, at rådgivernes vurderinger i dag

er mere ensartede og præget af kollektive drøftelser og systematisk vidensbrug. Der er mindre vilkårlighed og større konsistens i vurderingerne, hvilket peger på en stigende professionalisering og øget fokus på børn og familiers rettigheder. Den større ensartethed i de socialfaglige vurderinger betyder dog ikke nødvendigvis, at børn og familier tilbydes de samme indsatser, da de konkrete tilbud, som rådgiverne i praksis kan iværksætte, varierer mellem kommunerne. Undersøgelsen peger således på nye spørgsmål om ret og rimelighed, i den faktiske hjælp og støtte.

TEA TORBENFELDT BENGTTSSON

Professor MSO, VIVE og gæsteproffesor, AAU, ttb@vive.dk

KIRSTINE KARMSTEEN

Forsker, VIVE, kir@vive.dk

ANNE METTE MØLLER

Lektor, CBS, ammo.ioa@cbs.dk

Ret og rimelig sagsbehandling på børne- og ungeområdet kræver høj faglighed på mange niveauer i kommunerne og i centraladministrationen. Vi fokuserer her på frontlinjemedarbejderne, når vi undersøger ret og rimelighed i børne- og ungerådgiveres (herefter benævnt rådgivere) vurderinger i børne- og ungesager. Rådgivere i kommunernes børne- og ungeforvaltninger befinder sig i en særlig position, hvor de både skal udøve kontrol og styring og yde omsorg og forståelse for de komplekse livssituationer, som børn og familier kan befinde sig i. Dette betyder, at rådgiverne i praksis ofte står i et krydspres mellem forskellige både normative, faglige og ideologiske hensyn og forståelser, når de skal vurdere børn og familiers situation og behov samt pege på relevante tiltag og løsninger (Bengtsson og Olsen, 2021). Dette krydsfelt kræver et højt fagligt niveau, som sikrer ligebehandling, retssikkerhed og overholdelse af lovgivning, og som samtidig sikrer, at der tages individuelle hensyn, og at beslutninger er forståelige og acceptable for borgeren.



Børne- og ungerådgivere står i et krydspres mellem forskellige både normative, faglige og ideologiske hensyn og forståelser, når de skal vurdere børn og familiers situation og behov samt pege på relevante tiltag og løsninger

I 2002 udgav Tine Egelund og Signe Andrén Thomsen rapporten ”Tærskler for anbringelse” på Socialforskningsinstituttet, som skulle vise sig at få stor

betydning for sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet. Resultaterne pegede på store variationer i såvel vurdering af de præsenterede sagers alvorsgrad og i vurderingen af relevante løsninger på sagernes forskelligartede problematikker (Egelund og Thomsen, 2002). Desuden fandt de, at forskellene både mellem forskellige kommuner og mellem forskellige rådgivere inden for samme kommune var så store, at borgere med identiske problemer formodedes at blive behandlet forskelligt fra kommune til kommune og fra rådgiver til rådgiver. Rapporten rejste, med sine fund om stor vilkårlighed i rådgivernes vurderinger, bekymring for borgernes retssikkerhed og krav på ligebehandling. Endvidere var rapporten en vigtig trædesten til et stærkt øget fokus på viden og evidens i det socialfaglige arbejde på børneområdet de næste årtier (Møller, 2018).

I denne artikel undersøger vi, om den vilkårlighed, som Egelund og Thomsen fandt i rådgivernes vurderinger for cirka 20 år siden, fortsat er til stede i rådgivernes vurderinger på børne- og ungeområdet. I 2024 gentog vi Egelund og Thomsens studie med fokusgrupper i syv kommuner, hvor 30 rådgivere og faglige ledere vurderede let opdaterede versioner af de samme sagseksempler (vignetter) som i Egelund og Thomsens studie.

Der er selvklart nødvendige forbehold at tage, når et tidligere undersøgelsesdesign genskabes i samtiden. Meget har forandret sig i kommunerne på de 20 år, som har indvirket på børne- og ungeområdet og rådgivernes vurderingspraksis, men som samtidig er uden for rådgivernes indflydelse i selve sagsarbejdet. Vi ved, at for eksempel både kommunalreformen og lovændringer kan have afgørende betydning for rådgivernes arbejde (Dencker-Larsen, Ebsen og Salado-Rasmussen, 2024). Ved at anvende de samme socialfaglige problematikker som Egelund og Thomsen ønsker vi imidlertid at sætte parentes om de mange eksterne påvirkninger og fokusere på, *om* der er sket forandring, og *hvilke* forandringer der er sket i rådgiveres vurderinger af børnesager. Vi beskæftiger os i denne artikel dermed ikke i videre omfang med, *hvorfor* eller *hvordan* der er sket forandringer, men retter fokus mod at dokumentere mulige forandringer og betydningen af disse for sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet.

Rådgivernes vurderinger i dag er langt mere ensartede, præget af kollektive drøftelser og systematisk vidensbrug. Der er en større konsistens og dermed mindre vilkårlighed i, hvordan rådgiverne vurderer sagerne (både internt i kommunerne og mellem kommunerne). Kollektive drøftelser mellem rådgiverne er i dag en integreret del af deres praksis. Rådgiverne udfordrer informationer i sagen og trækker mere eksplicit på forskellige former for viden, hvilket står i modsætning til Egelund og Thomsens beskrivelse af rådgivernes praksis som "kundskabsinaktiv" (2002: 171). Vores undersøgelse peger således på en større ensartethed og en stigende professionalisering af sagsbehandlingsarbejdet i form af en fælles faglig praksis og øget bevidsthed om vidensgrundlaget. Vi finder herudover også et større fokus blandt rådgiverne på børn og familiers rettigheder i deres vurderinger.

Om disse vurderinger i højere grad opleves som rimelige, forståelige og gennemskuelige for de involverede børn og familier, kan vi ikke påvise med denne undersøgelse. For selvom vores undersøgelse viser, at der er større ensartethed i de socialfaglige vurderinger på tværs af rådgiverne, så er det ikke ensbetydende med, at børn og familier i praksis vil blive tilbudt de samme indsatser på tværs af kommuner. De lokale økonomiske og organisatoriske rammer og politiske prioriteringer kan nemlig forsat have væsentlig betydning for borgernes retssikkerhed og ligebehandling, idet disse rammer kan have indflydelse på udvalget og kvaliteten af specifikke støttende indsatser, samt på hvilket grundlag indsatserne bevilges i de enkelte kommuner. Undersøgelsen rejser således en række nye spørgsmål i relation til ret og rimelighed i forhold til den faktiske støtte til børn og familier, hvilket fortjener nærmere belysning.



Selvom der er større ensartethed i de socialfaglige vurderinger på tværs af rådgiverne, så er det ikke ensbetydende med, at børn og familier i praksis vil blive tilbudt de samme indsatser på tværs af kommuner

Sagsvignetter som metode til at undersøge udviklingen

I det nye studie har vi stræbt mod at genskabe Egelund og Thomsens (2002) vignetstudie, så det giver mening i vores nutidige kontekst. Vi har fastholdt designet, hvor rådgivere (dengang kaldet sagsbehandlere) i fokusgrupper vurderer de samme fiktive sagseksempler på tværs af kommuner. Egelund og Thomsens anvendelse af vignetter i det oprindelige studie er fordelagtigt, fordi det muliggør, at forskellige rådgivere vurderer de samme socialfaglige problemstillinger, hvilket øger muligheden for sammenligning på tværs af rådgivere og kommuner (se også Ejnæs og Monrad, 2012). Vi tilføjer med vores undersøgelse elementet af sammenligning over tid, hvilket skaber en øget kompleksitet i designet, men også giver en unik mulighed for at belyse udviklingen i rådgiveres socialfaglige vurderinger.

Der er selvfølgelig en række forbehold ved dette design, da der er ændringer og forhold, som vi ikke kan tage højde for, når vi sammenligner. Vi har alene afrapporteringen af undersøgelsen fra 2002 og ikke rådata, hvilket gør, at det nye data ikke direkte kan sammenlignes med den gamle undersøgelses data, men alene med de fund, som er fremanalyseret, fortolket og afrapporteret af Egelund og Thomsen. Det nye data er kodet med udgangspunkt i fundene fra den gamle undersøgelse på tværs af kommuner og vignetter. Hermed tager vi i kodningen udgangspunkt i den første undersøgelses fund.

Selve vignetterne indgår i afrapporteringen fra 2002 og har derfor kunnet anvendes direkte i vores undersøgelse. Egelund og Thomsen fremhæver, at vignetterne bevidst er konstrueret som ”gråzonesager”, som er vanskelige at bedømme, fordi problemerne ikke er entydige. Det er dermed ikke oplagt, om

der skal iværksættes hjælp og støtte, eller hvilke indsatser sagerne kalder på. Med hjælp fra fem erfarne rådgivere har vi tilpasset vignetterne fra 2002. De socialfaglige problemstillinger i vignetterne er fastholdt, men sprog, begreber og sagsskridt er blevet tilpasset, så de afspejler virkeligheden på børne- og ungdområdet i 2024. Dette er gjort for at undgå, at rådgiverne ville finde vignetterne uigenkendelige som nutidige sagseksempler – med risiko for, at de ville afskrive de socialfaglige problemstillinger og alene fokusere på utidssvarende elementer som f.eks. sprog eller indsatser, som ikke længere findes.

I undersøgelsen fra 2002 deltog rådgivere fra 11 kommuner i fokusgrupperne, og de vurderede 10 vignetter. I 2024 deltog rådgivere fra syv kommuner i fokusgrupperne, og de vurderede seks vignetter. Undersøgelsen fra 2002 havde et særskilt fokus på etnicitet, men vi vurderede ikke, at den nye undersøgelse kunne belyse betydningen af etnicitet i rådgivernes vurderinger fyldestgørende på baggrund af de fire vignetter fra 2002. Dette skærpede desuden designet, så alle fokusgrupper havde tid til at vurdere alle seks vignetter og dermed de samme socialfaglige problemstillinger. Egelund og Thomsens undersøgelse indeholdt desuden en survey blandt rådgiverne, som dog har en begrænset plads i deres afrapportering. Vi har ikke kunnet lokalisere survey-spørgsmålene og har derfor udeladt at gentage denne del af undersøgelsen.

Udvælgelsen af kommuner er sket ud fra et princip om maksimal variation. De deltagende syv kommuner har varierende anbringelsesfrekvens, er fordelt over hele landet, og der deltager både store og mindre kommuner. Kommunerne og de deltagende rådgivere er blevet oplyst om, at vi i undersøgelsen genbesøger Egelund og Thomsens studie fra 2002. Denne information har ikke affødt særskilte spørgsmål eller kommentarer, og selvom enkelte rådgivere nævner, at de kendte til undersøgelsen, gav dette ikke anledning til særskilte drøftelser i fokusgrupperne. Dette udelukker selvfølgelig ikke, at nogle rådgiveres kendskab til undersøgelsen kan have påvirket deres input i drøftelserne. Det er imidlertid vores vurdering, at rådgiverne accepterede vignetterne som nutidige sagseksempler og velvilligt ”legede” med på, at deres drøftelser og vurderinger skulle afspejle deres normale praksis. Dette blev understøttet af, at kollektiv drøftelse var en integreret del af praksis i alle kommunerne, og de deltagende rådgivere fortalte, at drøftelserne af vignetterne mindede om dem, som de har på regelmæssige interne møder.

Større ensartethed i rådgivernes vurderinger i sagerne

Et af hovedresultaterne i Egelund og Thomsens undersøgelse fra 2002 var, at der var stor variation i rådgivernes vurderinger af børnenes situationer både internt i de enkelte kommuner og på tværs af kommuner. Variationerne, både internt i de enkelte kommuner og på tværs af kommunerne, var så store, at Egelund og Thomsen fandt, at der var (for) uensartet en praksis, og at forskellene i vurderingerne skabte (for) stor variation i de løsninger og støttende indsatser (tidligere foranstaltninger), som rådgiverne udpegede til at afhjælpe

problematikkerne i sagerne. I vores 2024-undersøgelse finder vi, at der både internt i de enkelte kommuner og på tværs af kommunerne er stor enighed blandt rådgiverne og ensartethed i deres vurderinger. Alle rådgiverne i den nye undersøgelse finder alle sagseksemplerne fra vignetterne bekymrende. I alle drøftelser kom rådgiverne frem til, at problematikkerne er så alvorlige, at der bør iværksættes yderligere udredning eller akut hjælp og støtte.

Et sagseksempel omhandlende Kira på 4 år, som vokser op hos en mor, som mistænkes for at have et overforbrug af alkohol, afleder følgende drøftelser blandt en gruppe af rådgiverne:

Sara: Altså, der tænker jeg, det er jo dybt bekymrende, at dagplejemor udleverer et barn til en tydeligt beruset mor.

Karen: ... og jeg synes også, det er bekymrende, at Kira selv vælger, hvornår hun tager over til mormor, der også lugter af alkohol. Altså, det er jo et fantastisk familiemønster. Sikke nogle vilkår den stakkels pige har. Ja, der tænker jeg, at vi tager en god faglig drøftelse.

Lars: Jeg er egentlig enig, men jeg tænker også, at vi med den her beskrivelse ser en historik, der siger, at den her pige har været alt for længe i et hjem præget af alkohol. Så jeg tror, at i første omgang så skal man sikre hende.

Sådanne drøftelser var typiske på tværs af kommunerne, hvor rådgiverne til forskel fra 2002 i alle vignetterne påpegede en række enslydende bekymringer for barnets situation og fremtidige trivsel. Endvidere fandt rådgiverne gentagende, at de ikke havde tilstrækkeligt oplyst grundlag i vignetterne til at pege på konkrete indsatser i sagerne. I stedet identificerede rådgiverne i vores undersøgelse ofte en række punkter i sagseksemplerne, som de ville undersøge nærmere, inden de tog stilling til, hvilke konkrete indsatser der ville være relevante i sagen. Dette mønster så vi både internt mellem rådgivere i samme kommune og på tværs af kommunerne, hvilket peger på, at den vilkårlighed, som Egelund og Thomsen fandt, ikke længere karakteriserer rådgivernes vurderinger. Tværtimod er tilgange og vurderinger relativt ens blandt alle rådgiverne.

Karakteriseringen af vignetterne som ”gråzonesager” afspejler sig heller ikke i drøftelserne, hvor rådgiverne samstemmende på tværs af kommuner finder, at sagerne er bekymrende, og at der er brug for at handle i alle sagerne, hvilket ikke var tilfældet blandt rådgiverne i den tidligere undersøgelse. Endvidere peger flere rådgivere i dag på, at de undrer sig over nogle af sagsskridtene, som er beskrevet i sagseksemplerne i vignetterne. Oftest udtrykker rådgiverne f.eks. en undren over, at der ikke tidligere er igangsat en undersøgelse. Ud fra deres vurderinger af sagseksempellets information er der viden, som peger på, at der har været behov for hurtigere handlen. I nogle af fokusgrupperne re-

flekterer rådgiverne over, hvordan sagerne mon blev vurderet for 20 år siden, som i nedenstående eksempel:

Juna: Jeg bliver mega nysgerrig på, hvad man svarede i sådan noget her for 20 år siden. Er jeg den eneste der sidder og tænker, hvad var svaret på den her case for 20 år siden?

Rebekka: ... men der var ikke et svar...

Trine: Sagen lukkes¹.

Rebekka: Men jeg tror ikke - altså de der to gange først luk [af sagen], der tror jeg ikke vi er blevet så meget bedre.

Juna: Tror du ikke, at også i det her tilfælde ville specialteamet være på [i dag]?

Rådgiverne reflekterer her over, om nogle af de sagsskridt, som er beskrevet i sagseksemplerne (i dette tilfælde at sagen har været lukket), også ville kunne finde sted i dag. Rådgiverne i flere kommuner peger endvidere på, at der i dag potentielt ville være andre muligheder for at tilknytte særlige indsatser, som for eksempel et specialteam med viden om diagnoser. Selvom der generelt er bred enighed blandt rådgiverne på tværs af kommunerne i forhold til deres vurderinger af bekymringsgraden for børnene i de enkelte sagseksempler i vignetterne, så kan rådgiverne ikke nødvendigvis iværksætte de løsninger de peger på, da beslutninger om iværksættelse af støttende indsatser, og særligt anbringelse, i alle kommunerne er placeret udenfor gruppen af rådgivere, fx i et visitationsudvalg. Denne praksis kan muligvis føre til forskelle i de indsatser, som børn og familier tilbydes. Det er imidlertid værd at fremhæve, at resultaterne i vores undersøgelse peger på, at disse forskelle ikke umiddelbart bunder i forskellige vurderinger af sagseksemplerne.

Kollektive drøftelser er i dag en integreret del af rådgivernes praksis

Egelund og Thomsen beskriver i deres rapport, at rådgivernes vurderinger i høj grad er individuelle, og at diskussionerne i fokusgrupperne ofte får karakter af forhandlinger baseret på individuelle standpunkter fremfor forsøg på at opnå en fælles faglig forståelse af sagen. Et centralt fund i vores 2024-undersøgelse er, at drøftelserne i højere grad har karakter af fælles engagement. Dette afspejler, at rådgiverne i alle syv kommuner har erfaring med kollektive drøftelser af sager fra deres daglige arbejde. Rådgiverne beskriver, hvordan det at mødes og drøfte sager er en integreret del af deres arbejde, ligesom de løbende opsøger kollegaer og faglige ledere for at få råd og sparring på problematikker og udfordringer i sagerne. Rådgivere med erfaring fra andre kommuner fortalte om lignende kollektive drøftelser med kollegaer i deres tidligere jobs. Det

peger – i tråd med andre undersøgelser – på en generel ændring væk fra det, som Marianne Skytte i 2002 beskrev som ”den privatpraktiserende socialarbejder”, der alene vurderer og træffer beslutninger i ”sine egne sager” (Skytte, 2002), imod en mere fælles og ”udtrykt” faglighed (Møller, 2018).

Fælles for de syv kommuner er, at rådgiverne oplever, at de ikke er alene i arbejdet med sagerne. Alle giver udtryk for, at de søger råd og sparring hos hinanden og ledelsen og fremhæver, at det er en fordel at få flere øjne og perspektiver på en sag. De komplekse sager drøftes løbende på faste gruppemøder, hvor rådgiverne kan melde sager på dagsordenen, som de gerne vil have drøftet. Rådgiverne giver udtryk for, at de anser de kollegiale drøftelser som vigtige for at få belyst og nuanceret sagerne tilstrækkeligt. Der er forskelle mellem kommuner, hvor stor beslutningskompetence den enkelte rådgiver sidder med. Fælles for alle de deltagende kommuner er dog, at indgribende eller økonomisk tunge beslutninger, herunder beslutninger om anbringelse, er placeret hos ledelsen. Således står rådgiverne ikke alene med ansvaret for at træffe indgribende beslutninger.

 **Børn- og ungerådgivere oplever, at de ikke er alene i arbejdet med sagerne. De søger råd og sparring hos hinanden og ledelsen og fremhæver, at det er en fordel at få flere øjne og perspektiver på en sag**

Rådgiverne udtrykker generelt bevidsthed om, at de kan se sager forskelligt, særligt sager med komplekse problematikker. Flere rådgivere på tværs af kommuner fremhævede, at sådanne sager kræver kollektive drøftelser for at få flere perspektiver på sagen, så væsentlige detaljer, perspektiver og blinde vinkler ikke blev overset. Desuden blev det fremhævet, at de kollektive drøftelser var med til at konvergere rådgivernes vurderinger af sagen og de mulige løsninger og eventuelle indsatser. I en kommune med mange børnesager og høj anbringelsesfrekvens taler rådgiverne i fokusgruppen om, hvordan de håndterer egne sager, som den der beskrives i sagseksemplet med Kira, hvor moren mistænkes for at have et misbrug af alkohol:

Sandra: Jeg ville nok personligt have den med på et gruppemøde til at starte med. Altså, måske allerede da jeg lavede den børnefaglige undersøgelse. Jeg kan godt lide at have dem med, hvis jeg er lidt i tvivl om, hvad jeg skal pege på [...]. Det ville ikke være en sag jeg bare sad med selv. Den ville jeg 100 pct. have drøftet med nogle undervejs.

Interviewer: Ja, fordi?

Sandra: Fordi, jeg synes den er for kompleks til, at jeg selv ville kunne sidde med den [...] nogle gange får andre øje på noget andet, end det jeg får øje på, og det synes jeg, at det bringer nogle refleksioner op [...].

Line: Ja, eller, som du siger, nye vinkler. Det var da også en sag jeg ville tage med på gruppemøde. Netop fordi den er kompleks.

Mille: Og jeg tænker også, det kan være svært overfor sådan en mor. Altså, det er i hvert fald min erfaring, fordi hvis man sidder og siger "de siger sgu ovre i børnehaven, at du var sådan halvfuld, da du hentede?", så siger hun, "jamen ved du hvad jeg drikker altså ikke mere end 14 genstande om ugen – drikker du ikke rødvin til maden derhjemme?" [...] Og som Sandra også siger, det er mega komplekst at sidde i, og det gør det også bare rigtig vigtigt, at man får lavet så mange vurderinger i sådan nogle sager.

Rådgiverne skaber gennem deres drøftelser et fælles "vi", som er med til at styrke vurderingerne i sagerne, men også, som rådgiveren Mille fremhæver, tilgangen og samarbejdet med børn og forældre. Nyere forskning har netop vist, hvordan sådanne rutinerede hverdagsdrøftelser skaber rum for en kollektiv skønsudøvelse ved at tydeliggøre forskellige rådgiveres viden (Karmsteen, 2023; Møller, 2021). Denne form for fælles skønsudøvelse blandt rådgiverne i kommunerne medvirker til, at der i dag er en etableret kollektiv drøftelsespraksis, hvor de i højere grad end for 20 år siden igennem faglige udvekslinger kvalificerer de faglige vurderinger og deler ansvaret for vurderingerne, særligt i de komplekse sager.

Ovennævnte forskning peger også på, at kollektive drøftelser kan have en bagside, hvor der (for) hurtigt opstår enighed om problemer og løsninger. Selvom særligt de erfarne rådgivere i vores undersøgelse trækker på tidligere erfaringer, så ser vi ikke tegn på, at den kollektive praksis har medført en "vi plejer"-standardisering af rådgivernes vurderinger, med risiko for at overse børn og familiers individuelle behov. Tværtimod udtrykker flere rådgivere på tværs af kommuner eksplicit en bevidsthed om deres egne mulige blinde vinkler, og at det f.eks. er vigtigt indimellem at også at få sparring på de sager, hvor "man føler sig så sikker, at man bare kører afsted", som en rådgiver udtrykker det.

Endelig var der, i tråd med tidligere forskning (Sørensen, 2016), i nogle kommuner indikation på og kritik af, at de fælles faglige drøftelser blandt rådgiverne på gruppemøderne ikke altid informerede ledelsens beslutningsgrundlag, da lederne primært blev orienteret om rådgivergruppens indstilling og i mindre grad de bagvedliggende socialfaglige drøftelser. Dette kan betyde, at vigtig viden om det enkelte barn og den enkelte familie ikke medtages, og at indsatsen ikke tilpasses tilstrækkeligt herefter, hvilket på sigt kan få negativ betydning for rådgivers samarbejde med barnet og familien samt for børnenes og familiernes oplevelse af rimelighed i den støtte og hjælp, de modtager. Vi vender tilbage til dette opmærksomhedspunkt i diskussionen.

Informationer udfordres og viden inddrages mere systematisk og i større omfang i dag

På tværs af kommuner fulgte rådgiverne i drøftelserne en iterativ tilgang til sagseksemplerne, hvor de ofte kontinuerligt vekslede mellem at identificere, hvilken viden de havde om barnet og forældrene, og hvilken viden som manglede for at oplyse sagen yderligere, fortolke barnets og familiens situation og problematikker, ofte ved at trække på viden og erfaringer fra egne sager, afdekke barnets og familiens behov og pege på næste sagsskridt, f.eks. gennem en børnefaglig undersøgelse eller mulige passende støttende indsatser. I nogle sager vurderede rådgiverne, at der var behov for en tidlig støttende indsats sideløbende med den børnefaglige undersøgelse.

Generelt forholdt rådgiverne sig kritisk og undrende til sagseksemplerne. De stillede spørgsmål til de problematikker og forløb, som de blev præsenteret for i vignetterne, og udfordrede de oplysninger, som de blev givet. Endvidere satte rådgiverne spørgsmålstejn ved de tidligere sagsmæssige skridt og forløbet i sagerne. Dette ses i nedenstående uddrag, hvor en rådgivergruppe drøfter en sag om ung enlig mor med en nyfødt pige, hvor man er bekymret for, at moren isolerer sig med datteren:

Fie: Jeg tænker bare overhoved ikke, at man er gået nok ind i den. Med de bekymringer der har været helt fra starten.

Susan: Helt fra start.

Fie: Der burde man have lavet en undersøgelse allerede. Hvis man har kendt hende som gravid.

Karen: Men tænker du ikke også... jeg ved godt det ikke fremgår, men jeg tænker, når man sætter familiebehandling på der, det må være sideløbende med, at man laver en undersøgelse.

Fie: Det må man næsten tænke, men så er det bare mærkeligt, der står den er sluttet ikke. Fordi jeg ville jo have tænkt undersøgelse allerede heroppe.

Disse drøftelser viser, at rådgiverne er vant til at udfordre og sætte spørgsmålstejn ved de informationer, som er tilgængelige. Det sker ofte ved, at de stillede spørgsmål til informationerne og til hinanden og dermed kommer nærmere en fælles løsning på, hvordan de vil handle fremadrettet i sagerne. Således pegede rådgiverne på, at de i alle sagseksemplerne ville opstarte yderligere undersøgelser, og de var generelt opmærksomme på den viden, som de manglede i sagerne. Særligt ville de i flere af sagerne indhente bedre viden om barnets synspunkter og perspektiver. Som følge af de identificerede mangler i det eksisterende vidensgrundlag var rådgiverne under drøftelserne ikke villige

til entydigt at pege på en bestemt indsats som *løsningen* i sagerne, da den eller de rette indsatser ville afhænge af de videre undersøgelser.

Denne afsøgende tilgang til sagseksemplerne i vignetterne adskiller sig fra Egelund og Thomsens fund. Egelund og Thomsen beskriver i deres rapport rådgiverne som ”kundskabsinaktive” (2002: 171), hvilket er udtryk for, at de generelt ikke forholdt sig reflektivt til vidensgrundlaget for deres vurderinger, ofte forlod sig på individuelle holdninger og erfaringer, og sjældent bragte socialfaglig viden i spil. Egelund og Thomsen fandt desuden, at der ikke var enighed om bekymringsgraden af sagerne, og ej heller nogen entydighed eller systematik i, hvilke støttende indsatser som rådgiverne pegede på i de samme sager, men tværtimod stor spredning i, hvordan de ville handle fremadrettet – også i de tilfælde, hvor deres vurdering faktisk var ens. Et centralt fund er imidlertid, at rådgiverne i undersøgelsen fra 2002 ligeledes pegede på støttende indsatser, f.eks. familiebehandling, som informationskilder, der kunne give yderligere viden om familierne. Denne iterative tilgang med anvendelse af tidligt støttende indsatser samtidig med, at der iværksættes en undersøgelse, genfindes også som sagsmæssigt skridt i vores nye undersøgelse – særligt i de sager, hvor rådgiverne er meget bekymrede for barnet eller børnene.

En markant forskel, som viser sig til i dag, er, at rådgiverne i dag anvender forskellige former for systematik i deres afdækning af sagseksemplerne i vignetterne, hvilket ikke var tilfældet i den forrige undersøgelse. Der er i stigende grad udviklet og implementeret forskellige socialfaglige værktøjer i kommunerne, som skal understøtte sagsbehandlingen (Bengtsson og Olsen, 2021). En af de medvirkende kommuner anvendte et specifikt værktøj, og rådgiverne brugte her værktøjet i fokusgruppen til at danne sig overblik i sagseksemplerne. I de andre kommuner nævnte rådgiverne ikke specifikke værktøjer eksplicit, men anvendte alligevel en tydelig fælles systematik i deres gennemgang af sagseksemplerne, fx som i eksemplet ovenfor ved at stille spørgsmål til den eksisterende information i sagen. Desuden gennemgik alle rådgivergrupperne på tværs af de syv kommuner i vid udstrækning både ressourcer og udfordringer hos barnet og familien, og flere af drøftelserne synes inspireret af løsningsfokuserede tilgange og ”Signs of Safety”-metoden, som er blevet udbredt på området i de senere år (Møller, 2018).

 Der er i stigende grad udviklet og implementeret forskellige socialfaglige værktøjer i kommunerne, som skal understøtte sagsbehandlingen

Rådgiverne stillede også spørgsmål ved hinandens vurderinger og skabte dermed en fælles faglig refleksion, som i eksemplet nedenfor, hvor en gruppe rådgivere diskuterer, hvordan de skal forstå og gå til en far i sagseksemplet om pigen Kira, der bor sammen med sin mor, der mistænkes for at have et overforbrug af alkohol:

Mona: Altså jeg tænker far skal på banen (...). Han har sine egne udfordringer, men vi skal i hvert fald gå på opdagelse i, hvad han kan, for jeg tror han er en ressource.

Erik: Ja, det virker det til. Men også bare generelt, netværket tror jeg, man skal være undersøgende på her, (...) og det kunne jo også være i perioder, tænker jeg, for det virker jo også til, at mor kan i perioder og far også kan i perioder, hvem har vi så at trække på i de perioder, hvor de ikke kan? For vi ved jo også godt, at ustabilitet er også skadelig for børn at leve i.

Carmen: Der kan jeg godt blive lidt mere sådan, hvor meget er far egentlig en ressource? (...) Jeg tænker, at en lille kny som Kira har brug for en meget tydelig forælder og tryghed i, at der er nogle der passer på mig, og det kan jeg faktisk ikke rigtig se. Så træder han til og er halv-halv sammen med mor, men jeg kan ikke se, hvorhenne han sådan følelsesmæssigt kan bidrage til særlig meget. Heller ikke, når man så på sigt ser, at han faktisk er trådt ud af det. Han kunne faktisk ikke magte opgaven, så jeg bliver faktisk rigtig bekymret, ikke kun for mor, men også for far. Jeg tænker i virkeligheden, at der er nogle forældre her som i den grad skal kigges på, og derfor bliver jeg også lidt udfordret på den her børnefaglige undersøgelse, som er lavet og hvad den viser? Jeg synes ikke, at den er skarp nok.

I denne diskussion ser vi, hvordan rådgiverne udfordrer hinandens forståelser af sagen og deres vurderinger af forældrene. Derved nuancerer de deres blik på familien og barnets situation, og hvordan de som rådgivere kan forstå og arbejde med faren som en potentiel ressource i pigens liv. Dette står i kontrast til Egelund og Thomsens konklusion om, at ”bedømmelsen af børnenes situation foregår indforstået og uden at sagsbehandlerne uddyber deres synspunkter for hinanden” (2002: 23). Samtidig forholder rådgiverne sig i nærværende undersøgelse til sagens informationer ved at stille spørgsmål til, hvad de faktisk ved, og hvad kvaliteten er af den viden, de har til rådighed. Vi ser på tværs af kommunerne, at rådgiverne løbende i deres drøftelser efterlyser mere og bedre viden om både børn og forældre.

Endelig ser vi også forskelle, når det gælder rådgivernes inddragelse af erfaringsbaseret viden. I rådgivergruppernes diskussioner af sagseksemplerne så vi, ligesom Egelund og Thomsen, at rådgivernes erfaringer fra tidligere sager spillede en afgørende rolle i drøftelserne. Men hvor Egelund og Thomsen fandt, at individuelle erfaringer blev brugt ureflekteret og usystematisk, så finder vi, at rådgiverne i højere grad bruger deres tidligere erfaringer aktivt som led i at opbygge et vidensgrundlag for den fælles refleksion i forhold til at forstå og koble erfaringerne med den information og viden, de har om barnet og familiens situation i det konkrete sagseksempel. Det er ikke blot den enkelte rådgivers erfaringer, som bringes i spil, men også gruppens samlede erfaringer og viden fra tidligere forløb, som inddrages for at belyse ligheder og forskelle mellem sagerne og dermed reflektere over potentielle fordele og ulemper ved forskellige sagsmæssige skridt.

Konkluderende diskussion: Er ensartede vurderinger lig med bedre sagsbehandling?

Resultaterne af den aktuelle undersøgelse viser, at der overordnet set er større ensartethed i rådgivernes socialfaglige vurderinger af børnenes og deres familiers situation sammenlignet med for 20 år siden. Undersøgelsens fund tyder på, at den større ensartethed udspringer af en stigende professionalisering af de socialfaglige drøftelser. For det første er kollektive drøftelser i dag en integreret del af praksis i kommunerne. Drøftelserne er ofte forment af socialfaglige værktøjer og/eller anden form for systematik. For det andet ser vi en større bevidsthed om vidensgrundlaget, herunder en vedholdende opmærksomhed på manglende viden, som vurderes at have betydning for næste skridt. Vi ser også, at erfaringsbaseret viden ikke blot er en kilde til individuelle holdninger, men også bringes i spil med henblik på at belyse ligheder og forskelle mellem velkendte og nye sager som grundlag for de fælles drøftelser. Rådgivernes brug af tidligere erfaringer i drøftelserne bidrager dermed til at kvalificere bekymringer og sagsskridt – en praksis som vi også kender fra andre professioner (f.eks. jura og medicin) – og spiller dermed en vigtig rolle (se også Møller, 2020; Pedersen og Pors, 2022). For at give et samlet overblik over udviklingen i rådgivernes vurderingspraksis opsummerer og sammenligner vi i tabel 1 de centrale dimensioner fra Egelund og Thomsens undersøgelse fra 2002 med funden fra den nye 2024-undersøgelse.

Tabel 1. Udvikling i rådgivernes vurderingspraksis 2002-2024

Dimension:	Egelund og Thomsen 2002	Nærværende undersøgelse 2024
Vurderinger	Variation	Ensartethed
Kollegial sparring	Begrænset	Integreret del af praksis
Vidensgrundlag	Indforstået, inaktivt	Italesat, aktivt
Valg af indsats	Vilkårligt	Kontekstafhængigt

Samlet set peger disse fund på en stigende professionalisering af den socialfaglige praksis på børne- og ungeområdet som gennem refleksive udvekslinger styrker fagligheden i rådgivernes vurderinger. Alt i alt har denne udvikling betydet, at der er større lighed i vurderingen af børn og familier, og at vurderingerne i dag fremstår mindre vilkårlige end for 20 år siden. Derved synes der i dag at være en styrket sikring af børnenes og familiernes ret i forhold til, hvordan de som borgere bliver vurderet i kommunernes børne- og ungeforvaltninger.

➤ Selvom børn og familier med enslydende problematikker i dag i højere grad vurderes ensartet, så vil de stadig i dag på tværs af kommunerne kunne få tilbudt forskellige indsatser afhængigt af, hvilke konkrete indsatser der er til rådighed i netop deres kommune

Samtidig er der forhold, som fortsat ser ud til at udfordre ret og rimelighed i kommunernes behandling af børn, unge og familier. Mest centralt finder vi, at mens valget af indsatser ikke længere kan betegnes som ”vilkårligt”, så er det fortsat kontekstafhængigt, hvilken indsats rådgiverne i forskellige kommuner har mulighed for at pege på. Som nævnt i analysen er den øgede ensartethed i rådgivernes vurderinger ikke nødvendigvis lig med en højere grad af ligebehandling af børn og familier i praksis, idet der fortsat kan være en spredning i de konkrete indsatser og tilbud om støtte. Hvilke konkrete indsatser og tilbud om støtte som faktisk kan iværksættes i de enkelte kommuner, afhænger af de enkelte kommuners økonomiske og organisatoriske rammer og lokalpolitiske prioriteringer. Det betyder, at selvom børn og familier med enslydende problematikker i dag i højere grad vurderes ensartet, så vil de stadig i dag på tværs af kommunerne kunne få tilbudt forskellige indsatser afhængigt af, hvilke konkrete indsatser, der er til rådighed i netop deres kommune, og på hvilket grundlag de enkelte indsatser i praksis bevilliges.

Ret og rimelighed i sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet handler dermed ikke alene om ensartethed i de socialfaglige vurderinger (se også Bengtsson og Olsen, 2021). Vores undersøgelse peger i retning af, at årsager til forskelsbehandling af børn og familier på det specialiserede børn og ungeområde måske i mindre grad i dag skal findes i rådgivernes drøftelser og de deraf afledte socialfaglige vurderinger af sagerne. Den større professionalisering af vurderingerne i de kollektive drøftelser synes at have styrket ensartetheden på tværs af kommuner, og dermed også den del af borgernes retssikkerhed, som knytter sig til ligebehandling i forhold til, hvordan børn og familiers udfordringer og situationer bliver vurderet. Spørgsmålet om ligebehandlingen i forhold til, hvilke konkrete tilbud om støtte og hjælp borgerne møder, kræver derimod nærmere undersøgelser.

Der er desuden en række forhold, som denne undersøgelse ikke kan belyse, og som også har afgørende betydning for ret og rimelighed i sagsbehandlingen. Undersøgelsen kan ikke udtale sig om, hvorvidt børn og familier har oplevet en forbedret sagsbehandling, eller om de har fået en bedre hjælp og støtte end de fik for 20 år siden. Noget tyder på, at der generelt er sket et skift i bekymringsgraden omkring børn og familier, da alle sagseksemplerne i dag vurderes som bekymrende, hvilket ikke var tilfældet i den første undersøgelse. Samtidig har rådgiverne i dag større fokus på at afdække barnets perspektiv, hvilket afspejler udviklingen i børnesyn og vigtigheden af børneinddragelse i nutiden. Men om dette resulterer i, at børnene og familierne oplever en højere grad af rimelighed i form af individuelle hensyn og forståelige og acceptable beslutninger, kan vores undersøgelse ikke sige noget om.

Et andet forhold gælder betydningen af erfaring og konsistens i medarbejdergruppen. Børne- og ungeområdet er præget af en høj andel rådgivere med relativt få års erfaring² og af udfordringer med at fastholde rådgivere (COWI, 2018). Det tyder på, at netop den erfaringsbaserede viden kan have trange

kår i de socialfaglige vurderinger. Dette spiller også ind i de enkelte sager, hvor andre undersøgelser har peget på, at både børn og familier oplever, at de mange skift i rådgivere betyder, at vigtig information og viden ikke overleveres (Børns Vilkår, 2024; Kloppenborg og Lausten, 2020). Nogle af de medvirkende rådgivere kommenterede på, at netop den udskiftning i rådgivere kan have betydning for, at en del børn og familier ikke oplever, at opnår ret og rimelighed i sagsbehandlingen (se også Børns Vilkår, 2024). Tidligere forskning har ligeledes vist, at faglig kontinuitet og tidlig og grundig udredning af barnets, den unges eller familiens udfordringer og ressourcer er væsentlig for at sikre høj kvalitet i sagsbehandlingen (Bengtsson og Olsen, 2021; Bjerre, 2017; Rasmussen, Hestbæk og Røgeskov, 2020). Den øgede brug af kollektive drøftelser og en stærkere fælles faglighed kan kun i begrænset omfang kompensere for manglende erfaring og kontinuitet i vidensgrundlaget (Møller, 2022). Den høje medarbejderomsætning på området kalder derfor på yderligere opmærksomhed. Vores undersøgelse peger på, at der i høj grad er andre forhold end ensartethed og kontinuitet, som påvirker og former sagsbehandlingen. Særligt de strukturelle forhold omkring kommunernes økonomi, herunder de (lokal-)politiske prioriteringer, spiller en afgørende rolle. Selvom de indgår i rådgivernes drøftelser som rammer, de indordner deres arbejde efter, på linje med lovgivningen, så fylder disse strukturelle forhold ikke i forhold til rådgivernes konkrete vurderingerne af sagseksemplerne. Her tegner der sig et billede af, at disse vilkår er uden for rådgivernes indflydelse og ansvarsområde, hvilket igen peger på, at (nogle af) løsningerne på områdets udfordringer også skal findes andetsteds. Som Egelund og Thomsen skriver i deres gamle rapport:

”En undersøgelse, der fokuserer på sagsbehandlerne, kan umiddelbart lægge op til sagsbehandlerorienterede løsninger, når udvikling af arbejdet skal overvejes, for eksempel efteruddannelse. Det er utvivlsomt vigtigt at overveje, hvordan sagsbehandlerkompetencen på dette vanskelige område af socialt arbejde kan styrkes. Den professionelle kompetence er en selvstændig faktor i arbejdet og dets kvalitet, men børnearbejdet defineres ikke alene professionelt, men er i høj grad politisk defineret via de indgrebskriterier og foranstaltningskategorier, der fremgår af loven og de lokalpolitisk fastsatte organiseringer, forskrifter, mål og prioriteringer. Der er sat nogle rammer, inden for og i samspil med hvilke den professionelle indsats udfoldes” (Egelund og Thomsen, 2002: 30).

Vi kan på baggrund af vores undersøgelse konkludere, at rådgivernes tilgang til vurderinger af sager har udviklet sig i positiv retning over de mere end 20 år, der er gået, siden Egelund og Thomsens rapport blev udgivet. Spørgsmålet er, om dette også gælder de politiske, økonomiske og organisatoriske rammer for rådgivernes arbejde, og hvilken betydning disse rammer har i forhold til at sikre ret og rimelighed over for borgerne. Disse spørgsmål fortjener at blive undersøgt nærmere.

Noter

- 1 Når en sag lukkes, vil den ikke længere være aktiv i forvaltningen, og der iværksættes ikke sagsskridt eller indsatser. Hvis der kommer nye bekymringer ift. barnet, vil sagen åbnes igen og dermed igen være genstand for vurderinger.
- 2 En undersøgelse fra COWI (2018) viser, at 56 pct. af rådgiverne på børne- og familieområdet har 0-3 års erfaring, 33 pct. har 4-9 års erfaring, og 12 pct. har mere end 10 års erfaring. Samt at rådgivere inden for børne- og familieområdet er særligt udfordret i forhold til stress, arbejdstempo og konflikter mellem arbejde og privatliv.

Referencer

- Bengtsson, Tea Torbenfeldt og Rikke Fuglsang Olsen (2021), *Kortlægning af viden om kvalitet i sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet: Et litteraturstudie af danske publikationer*, København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Bjerre, Line Søberg (2017), *Fortællinger om og konstruktioner af børn i socialt myndighedsarbejde*, ph.d.-afhandling, Aalborg: Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg universitet.
- Børns Vilkår (2024), *Børn og unges møde med kommunen*, København: Børns Vilkår.
- COWI (2018), *Socialrådgivernes Psykiske Arbejds miljø: Stress, Arbejdspres Og Muligheden for at Levere Kvalitet i Arbejdet*, København: Dansk Socialrådgiverforening.
- Dencker-Larsen, Sofie, Frank Cloyd Ebsen og Julia Salado-Rasmussen (2024) "Et arbejdsliv under pres? Socialrådgiveres arbejdsforhold i den offentlige forvaltning". *Dansk Sociologi*, 2(35): 31-48.
- Egelund, Tine og Signe Andrén Thomsen (2002), *Tærskler for anbringelse. En vignetundersøgelse om socialforvaltningernes vurderinger i børnesager*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Ejrnæs, Morten og Merete Monrad (2012), *Vignetmetoden. Sociologisk metode og redskab til faglig udvikling*, København: Akademisk Forlag.
- Karmsteen, Kirstine (2023), *Mastering the Alienating Forces of Street-Level Bureaucracy: A Relational Account of Practices Creating Meaningfulness in the Danish Child Welfare Services*, Aarhus: Politica, Aarhus Universitet.
- Kloppenborg, Hans Skov og Mette Lausen (2020), *Udsatte unges inddragelse i kommunernes sagsbehandling*, København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Møller, Anne Mette (2018), *Organizing Knowledge and Decision-Making in Street-Level Professional Practice: A Practice-Based Study of Danish Child Protective Services*, Ph.d.-afhandling, København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Møller, Anne Mette (2021), "Deliberation and Deliberative Organizational Routines in Frontline Decision-Making", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(3): 471-488.
- Møller, Anne Mette (2022), "Mobilizing Knowledge in Frontline Work: A Conceptual Framework and Empirical Exploration", *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1):50-62.
- Pedersen, Kirstine Zinck og Anja Svejgaard Pors (2023), "Discretionary Responses in Frontline Encounters: Balancing Standardization with the Ethics of Office", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1): 80-93.
- Rasmussen, Pernille Skovbo, Anne-Dorthe Hestbæk og Maria Røgeskov (2020), *Svære Anbringelsessager - Erfaringer Fra VISO-Rådgivningsforløb*, København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Skytte, Marianne (2002), *Anbringelse af etniske minoritetsbørn. Om socialarbejderes vurderinger og handlinger*, ph.d.-afhandling, Lund: Lunds Universitet.
- Sørensen, Kresta Munkholt (2016), *Metoder til den børnefaglige undersøgelse. I et komparativt perspektiv*, ph.d.-afhandling, Aalborg: Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg universitet.

Bedre sagsbehandling gennem medarbejderperspektiver og ”friktionseftersyn” af lokale sagsgange

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Danske kommuner står over for komplekse krav i forhold til at opretholde kvalitet, ret og rimelighed i sagsbehandlingen. Den nuværende dagsorden om kommunal frisættelse skaber et policyvindue, hvor kommunale organisationer, ved at inddrage medarbejderperspektivet, kan designe mere effektive arbejdsgange, der fremmer forskellige idéer om kvalitet. Denne artikel argumenterer for, at lokale ledelser bør inddrage medarbejderperspektivet på kvalitet i sagsbehandlingen for at forstå, hvordan sagsbehandling udføres og opfattes i praksis. Frontlinjemedarbejderes oplevelser af deres arbejdsopgaver samt bureaukratiske regler spiller en central rolle

i implementeringen af politikker og påvirker kvaliteten af sagsbehandlingen. Gennem tre empiriske eksempler illustreres det, hvordan medarbejderperspektivet kan supplere eksisterende analyser. Artiklen fremhæver behovet for medarbejderfokuserede ”friktionseftersyn” for at identificere og adressere praksisser, der kan hæmme kvaliteten. Der gives konkrete anvisninger til udførelsen af et ”friktionseftersyn”, og erfaringerne med et pilotforsøg præsenteres. Endelig diskuteres, hvordan ”friktionseftersyn” kan bidrage til eksisterende undersøgelser af kommunal sagsbehandling.

En hovedudfordring for danske kommunale organisationer er at leve op til forskellige, til tider modsatrettede, hensyn og værdier. Således kan f.eks. ”ret og rimelighed” på den ene side udgøre et både fornuftigt og legitimt pejlemærke for kommunernes sagsbehandling – man kan endda argumentere for, at det udgør en kerneværdi for offentlige bureaukratier i en *retsstat* (Olsen, 2006: 3). Omvendt, hvis ”ret og rimelighed” tolkes snævert som simpel legalitet og regeloverholdelse og samtidig ophøjes til det vigtigste hensyn i offentlig sagsbehandling, risikerer det at stå i vejen for andre legitime kriterier for god sagsbehandling såsom transparens, efficiens, responsivitet m.fl. (Grøn og Møller, 2024: 11).

Kommunal sagsbehandling udføres af frontlinjemedarbejdere med vide skønsebeføjelser og komplekse administrative krav (se f.eks. Lipsky, 2010). Flere vilkår ved kommunale sagsbehandleres arbejde, såsom prioritering af begrænsede ressourcer, usikkerhed, modsatrettede hensyn, nødvendigheden af subjektive vurderinger og informationsasymmetri, betyder, at skønsovelse bliver uundgåelig og besværliggør detailstyring (Zacka, 2017: 49 ff.). Samtidig finder sagsbehandlingen sted under bureaukratisk-administrative rammer og krav om efterlevelse af politisk og ledelsesmæssigt fastsatte regler og proceskrav. En analyse af kvalitet, ret og rimelighed i en given kommunal sagsbehandlingspraksis, der ikke har blik for dette samspil mellem de formelle regler og den enkelte medarbejders opfattelse og faktiske implementering af

RASMUS STENDERUP
Ph.d.-stipendiat, Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
rds@ifs.ku.dk

arbejdet overser således en væsentlig del af hvad, der finder sted i sagsbehandlingen. En undersøgelse af god sagsbehandling, der blot måler regeloverholdelse kan således være et udmærket udtryk for kvalitet forstået som overholdelse af standarder, men ser nødvendigvis bort fra andre hensyn og værdier.

I denne artikel argumenterer jeg for, at det er vigtigt at inddrage et bottom-up-perspektiv, hvis man vil forstå grundlaget og betingelserne for kvaliteten af den sagsbehandling, der foregår i praksis. Derfor er det centralt at have blik for netop sagsbehandlerens oplevelse af, hvilke konkrete arbejdsopgaver der understøtter eller hæmmer forskellige værdier og idéer om kvalitet i sagsbehandlingen, hvis man vil designe kommunale organisationer og styring, der fremmer bredere idéer om kvalitet, ret og rimelighed i sagsbehandlingen. Det er her vigtigt at pointere, at frontlinjemedarbejderperspektivet blot er ét af flere perspektiver på kommunal sagsbehandling. Man kunne lige så vel betragte kvalitet fra fx et borger- eller et ledelsesperspektiv. Mit ærinde er blot at argumentere for, at sagsbehandlerens oplevelse betyder noget for deres implementering, og dermed kvaliteten, af sagsbehandlingen.



I denne artikel argumenterer jeg for, at det er vigtigt at inddrage et bottom-up-perspektiv, hvis man vil forstå grundlaget og betingelserne for kvaliteten af den sagsbehandling, der foregår i praksis

De danske kommuner står med den nuværende regerings frisættelsesdagsorden på én gang over for store udfordringer og muligheder i forhold til, hvordan de fremover skal organisere sig og deres procedurer og praksis for sagsbehandling på en række områder. Sandsynligvis vil ansvaret for at sikre kvalitet, ret og rimelighed i sagsbehandlingen i de kommende år blive rykket længere ud og tættere på kommunale ledere. I denne artikel anbefaler jeg derfor, at kommunale organisationer kan have nytte af at give sine centrale sagsgange og administrative praksisser et eftersyn med udgangspunkt i de mennesker, der udfører dem til daglig.

I det følgende redegør jeg først for en række teorier fra forvaltningslitteraturen, der beskriver forskellige aspekter af frontmedarbejderperspektiver på bureaukrati og opfattelser af kvalitet i sagsbehandlingen. Red tape-forskning viser, at medarbejderes oplevelser af bureaukratiske rammer og regler påvirker deres motivation og kvaliteten af deres arbejde. Litteraturen om *street level bureaucracy* viser, hvordan frontlinjearbejdere har skønsbeføjelser og indflydelse på, hvordan politik implementeres, samtidig med at de navigerer modsattede hensyn, værdier, og ansvar.

Derefter illustrerer jeg, hvordan et medarbejderperspektiv på bureaukratiet kaster lys over oplevelser og adfærd i praksis, der problematiserer arbejdsganges konsekvenser for kvaliteten af sagsbehandlingen på en måde som et isoleret fokus på formelle regler og proceskrav ikke ville være i stand til. Gennem tre empiriske eksempler viser jeg, at a) den samlede mængde af proceskrav,

eller ”regeltætheden” (Bozeman, 1993), kan føre til, at den enkelte medarbejder mister overblikket samt evnen og viljen til reflektivt at skelne fagligt væsentlige krav fra unødvendige registreringer; b) uformelle, ”ekstra” opgaver, der opleves som fagligt passende, men udfordrer en strengt legalistisk idé om ligebehandling, kan trække substantielle ressourcer ud af sagsbehandlingen og uden at fremgå af sædvanlige opgørelser; og c) oplevelsen af bureaukrati blandt sagsbehandlere også er drevet af et affektivt aspekt, hvor den enkeltes rolleforståelse kan have negative emotionelle konsekvenser, f.eks. i situationer, hvor medarbejdere er tvunget til at håndhæve meningsløse regler over for borgere og kollegaer.

Endelig anbefaler jeg brug af medarbejder-fokuserede ”friktionseftersyn” af lokale administrative processer og sagsgange for at kortlægge og reflektere over, hvilke opgaver, aktiviteter og proceskrav der hhv. medarbejder og understøtter forskellige idéer om kvalitet i sagsbehandlingen. Gennem en case fra et dansk sygedagpengekontor diskuterer jeg erfaringer og begrænsninger ved fremgangsmåden.

Frontlinjemedarbejderperspektiver på bureaukrati og kvalitet i sagsbehandlingen

Offentlige organisationer i Danmark, som kommunerne, er formelt set indrettet på en måde, der lægger sig tæt op ad en weberiansk bureaukratiformståelse ud fra fire principper: i) formalisering og skriftlighed, ii) hierarkisk organisering, iii) specialisering og arbejdsdeling, og iv) standardisering, regelbaseret og neutralitet (se f.eks. Olsen, 2006). Den underliggende logik er, at formalisering og legalitet forventes at sikre en retfærdig, effektiv og transparent sagsbehandling. Der er således en tæt forbindelse mellem bureaukrati og formelle regler på den ene side og givne idéer om kvalitet i sagsbehandlingen på den anden. Det er dog en forsimpelse af virkeligheden at antage, at bureaukratiske regler altid medvirker til at sikre retfærdig og effektiv sagsbehandling, især hvis dem, der udfører arbejdet, har andre idéer om, hvad retfærdighed og effektivitet indebærer. Sagsbehandlere kan betragtes som *street level bureaucrats* (Lipsky, 2010), frontlinjemedarbejdere, der råder over vide skønsbeføjelser og således har stor indflydelse på, hvordan politik implementeres, og om regler og krav efterleves.

Forskning i mødet mellem individuelle offentlige medarbejdere og bureaukratiet i form af de procedurer og regler, de forventes at efterleve, bruger ofte begrebet *red tape* (Bozeman, 2000). Red tape henviser til medarbejderes opfattelse af, at regler ikke understøtter, eller direkte modarbejder, deres specifikke formål eller organisationens overordnede mål. Flere studier har vist en sammenhæng mellem negative medarbejderoplevelser af bureaukrati og kvaliteten af deres arbejde målt på forskellige effekter for både organisatorisk evne til at yde deres kerneydelse som sådan og negative konsekvenser for den enkelte medarbejder. I en dansk kontekst finder flere forskere bl.a. en sammenhæng

mellem opfattet red tape og jobtilfredshed (Kjeldsen og Hansen, 2018), og at opfattet red tape blandt gymnasielærere hænger sammen med lavere undervisningskvalitet målt på eksamenskarakterer (Jakobsen og Jacobsen, 2018). Red tape har negative effekter for både organisationers performance og medarbejderoutcomes såsom motivation og medarbejdertilfredshed.

Det skal her ikke forstås sådan, at bureaukrati *som sådan* har negative effekter for kvaliteten i sagsbehandlingen. Tværtimod viser studier, at veludformede regler kan opleves som understøttende for offentligt ansatte i deres daglige arbejde (Ejersbo o.a., 2019). Begrebet *green tape* (DeHart-Davis, 2009) beskriver regler, der er nedskrevne, opleves som forståelige, valide, konsistente og tydeligt prioriterer mellem værdihensyn. Disse egenskaber kendetegner effektive organisatoriske regler. Ny dansk forskning finder yderligere, at sagsbehandlere i kommunale børneenheder bruger administrativt arbejde – forstået som journalisering, registrering og dokumentation – som et uvurderligt værktøj ift. at navigere i kompleksiteten og balancere de mange ansvarsrelationer, de oplever i deres praksis (Karmsteen, 2024). I denne artikel argumenterer jeg i forlængelse heraf netop for, at det er utilstrækkeligt udelukkende at se på de *formelle* regler og procedurer, der danner udgangspunktet for studierne af red tape som beskrevet ovenfor. Nyere perspektiver på red tape og relaterede fænomener er således også begyndt at række ud over fokuset på formelle regler og orienterer sig i højere grad mod de affektive elementer af medarbejderens opfattelse af bureaukratiske regler (se f.eks. Hattke o.a., 2020; Davis og Pandey, 2024) eller de formelle og uformelle opgaver, medarbejdere konfronteres med og udfører i praksis som led i deres sagsbehandling (Stenderup, 2024).

Det er bredt anerkendt i forvaltningsforskningen, at sagsbehandlere, eller frontlinjemedarbejdere, befinder sig i et krydspres af ansvarsrelationer og modstridende værdihensyn (Winter og Nielsen, 2008: 113), hvoraf deres rolle som bureaukrater, der implementerer politisk-ledelsesmæssige beslutninger i form af love og regler, blot er én af flere. Ud over at agere som ansatte overfor deres politisk valgte ledere indgår sagsbehandlere også i relationer til de konkrete borgere, de sidder overfor i deres daglige arbejde, samt deres kollegaer og *peers*, med hvem de deler en række professionelle normer. Dertil kommer den enkeltes personlige overbevisninger og opfattelse af egen rolle i systemet. Disse hensyn kan hver især give den enkelte sagsbehandler forskellige mål og værdier at orientere sig mod, der til tider trækker i hver sin retning (Hupe og Hill, 2007; Zacka, 2017). Alle disse hensyn eksisterer samtidig i varierende grad på tværs af organisationer og individer.

Kvalitet i kommunernes sagsbehandling kan forstås på mange måder, alt efter hvilket perspektiv man anlægger. Inspireret af Dahler-Larsen (2019: 47 ff.) kan man bl.a. definere kvalitet i) som efterlevelse af standarder, såsom overholdelse af regler og ligebehandling af alle borgere, ii) som opfyldelse af politisk fastsatte målsætninger, såsom at få flere ledige i job eller sikre rimeligheden i uddelingen af offentlige ydelser, iii) som genstand for en holistisk ekspertvurdering, der trækker på formel viden, personlig erfaring samt pro-

fessionelle normer og værdier, iv) som opfyldelse af brugernes ønsker, behov og forventninger, såsom en værdig sagsbehandling og hjælp til at navigere systemet, eller v) som at have organisatoriske systemer på plads, der sikrer kvalitet, såsom faste procedurer for dokumentation, styring og evaluering af ”god sagsbehandling”.

Opsummerende kan man altså betragte sagsbehandling som et samspil mellem 1) den enkelte frontlinjemedarbejder, med sin egen individuelle referenceramme og opfattelse af 2) de formelle bureaukratiske krav og regler. Hvordan en sagsbehandler opfatter disse krav og regler, har stor betydning for, hvordan (og hvorvidt) de implementerer dem (Winter og Nielsen, 2008: 130 f.), og afhænger af deres rolleforståelse, holdninger og meningsskabelse i den konkrete situation (Davis og Pandey, 2024: 1039). Det er vigtigt at forstå, hvordan sagsbehandling udføres i praksis, og hvordan den opfattes af dem, der udfører den, hvis man ønsker at sikre en bred forankring af kvalitet, ret og rimelighed i en given kommunal organisation.

Medarbejderperspektiver i en sygedagpengeafdeling

I dette afsnit illustrerer jeg, hvordan et blik for medarbejderperspektivet på deres egen sagsbehandling og praksis kan kaste lys over en række forhold, der kan udfordre og problematisere både de lokale og andre forståelser af kvalitet i sagsbehandlingen. Pointen med dette afsnit er at vise, at et simpelt syn på sagsbehandling som overholdelsen af en række på hinanden følgende proceskrav, og et snævert fokus på overholdelse af formelle regler som udtryk for god sagsbehandling, risikerer at overse væsentlige forhold ved arbejdet i en given praksis, der er relevante for alle der har ansvar for – eller blot interesse i – kvalitet i kommunernes sagsbehandling.

Det empiriske materiale, der danner grundlag for dette afsnit, er genereret under et kvalitativt feltarbejde i et dansk kommunalt jobcenter som led i mit ph.d.-projekt, med fokus på at udvikle en begrebslig forståelse af offentlige medarbejders oplevelser af besværligt bureaukrati samt udvikle en metode, der kan identificere konkrete tilfælde af besvær i praksis. Data er genereret i sygedagpengeafdelingen (fremover SDP) af et jobcenter i en mellemstor dansk kommune, hvor jeg i andet halvår 2023 foretog en række interviews, afholdt møder samt deltog i opfølgningssamtaler med borgere. Materialet dækker samtaler og interviews med 15 medarbejdere, en leder og en organisationskonsulent, 20 timers lydoptagelser og egne feltnoter.

Sagsbehandlerne i SDP har en todelt rolle, idet de dels skal udøve en myndighedsfunktion som kommunal sagsbehandler og dels skal levere en beskæftigelsesfaglig service til deres borgere. I en typisk sag i SDP møder sagsbehandleren borgeren til en førstegangssamtale otte uger efter borgerens sygemelding, hvorefter der afholdes en række opfølgningssamtaler med en fast kadence frem mod et revurderingstidspunkt. Undervejs er det sagsbehandlerens opgave at

vurdere borgerens uarbejdsdygtighed og i øvrigt sørge for progression i sagen, bl.a. ved at vejlede borger, dokumentere overholdelsen af en række proceskrav og koordinere med relevante samarbejdspartnere i f.eks. sundhedsvæsenet.

Medarbejderoplevelser af sagsbehandlingspraksis

De følgende cases¹ er illustrative eksempler på, hvordan sagsbehandlerne i SDP's oplevelser af deres bureaukratiske praksis er en relevant kilde til at forstå betingelserne for at sikre kvalitet i den kommunale sagsbehandling. Specifikt belyser det første, hvordan mængden, eller "tætheden", af formelle dokumentationskrav og registreringer får de enkelte proceskrav til at flyde sammen og står i vejen for medarbejderens fagligt-kritiske stillingtagen til hver opgave. Det andet eksempel viser, måske ikke overraskende, at uformelle, men stadig tids- og ressourcekrævende, opgaver er en fast del af sagsbehandlingspraksis. Endelig illustrerer det sidste eksempel, hvordan selv overholdelsen af formelle administrative krav udspiller sig i relationelle interaktioner med affektive konsekvenser, der kan trække store veksler på den enkelte sagsbehandler.

Overvældende og uoverskuelig mængde administrationsopgaver. Størstedelen af de administrative opgaver i SDP udfører sagsbehandlerne i deres digitale fagsystem, der i varierende udstrækning integrerer en række aspekter af sagsbehandlingen fra kommunens journaliseringssystem, kommunikationen med borgere og indrapportering af data til den lokale ledelse samt til ministeriet. Blandt sagsbehandlerne i SDP findes der en klar opdeling mellem den del af deres arbejde, der udføres "i systemet", og "det faglige" arbejde, der finder sted i mødet med borger. En sagsbehandler beskriver det således:

Vi har et ord herinde, vi kalder for "systemtilfredsstillelse". Det er de der ting, vi skal gøre, som ikke hjælper borgeren. Men det er bare fordi, der er en lov, der siger, at vi skal registrere det og det. Så vi siger, at nu skal jeg til systemtilfredsstillelse. Det er sagt lidt med ironi. Jeg plejer at sige, at når jeg bruger min socialfaglighed, så er det en ting, og når jeg laver det administrative, eller systemregistrering, så er det noget andet. Og jeg tror, det deler sig cirka tre fjerdedele af mit arbejde, det er det administrative (Sagsbehandler 4, SDP, interview)

"Systemtilfredsstillelse" bliver således til en abstrakt overkategori for en række opgaver, der dels udvisker den enkelte opgaves enkelte formål – såsom at sikre den enkelte borgers retssikkerhed eller at kontrollere deres ret til at modtage ydelser – og blander dem sammen til blot at stille "systemet" tilfreds og dels bliver stillet i kontrast til sagsbehandlerens egen faglighed og alt det, der hjælper borgeren.

Denne "systemtilfredsstillelse" er kendetegnet ved en række små proceskrav – "klik" – der måske ikke virker problematiske hver for sig, men som sammenlagt bliver overvældende og uoverskuelige. En teamkoordinator i SDP beskriver det sådan:

Man kan godt drukne lidt i alt det her, man skal. Altså alle de her automatiske ting, og overskrifter, og vurderinger, og det ene med det andet. Det kniber somme tider, at man hæver sig op i helikopteren og ser det i større perspektiv og siger, hvad kunne vi gøre her, hvis der var 100 pct. frit ønske? (Teamkoordinator 1, SDP, interview)

Resultatet i flere situationer bliver resignation ift. ”regeltætheden” (Bozeman, 1993) og ureflekteret efterlevelse af de formelle krav, der således forstærker opfattelsen blandt sagsbehandlerne af en opdeling mellem borgermødet som et domæne for faglighed (og kvalitet) og dele af den administrative sagsbehandling som et nødvendigt, formålsløst onde, der blot skal overstås.

Uformelt, usynligt ressourceforbrug. I deres daglige arbejde bruger sagsbehandlerne i SDP også en betydelig mængde tid og ressourcer på opgaver, der ligger ud over de formelt nedskrevne og dermed organisatorisk sanktionerede, procedurer og arbejdsgange. Et eksempel herpå kan se sådan ud:

Det er noget jeg gør [ringer til/orientering af borger], fordi de er så nervøse, for de føler, at de skal til eksamen jo. Så det der med at sige, at ”nu er vi der, og hvad kan du bruge tiden på, hvad kan du forberede dig på”, det betyder rigtig meget. Så jeg tænker, det er sådan... jeg kan ikke kalde det for beroligende dialog, men det der med at blive orienteret. Det tænker jeg også, så kan man lidt mere... så ved de, hvad der sker. Så det er ikke en del af arbejdsgangen. Altså jeg kunne bare sende dem et skriv om, hvornår de skulle mødes op, hvis det var det. Det er det, der står i arbejdsgangen (Sagsbehandler 5, SDP, interview)

Der kan være mange gode og legitime årsager til, at en sagsbehandler udfører andre eller flere opgaver, end der formelt set er krævet af dem. Citatet ovenfor kan dels tolkes som et udtryk for, at sagsbehandleren tager et menneskeligt hensyn til deres nervøse borgere, de forsøger at berolige og betrygge. Dels kan det læses som et udtryk for at levere en mere effektiv indsats på længere sigt: Hvis borgeren ”kan mere”, øger man sandsynligheden for, at de ikke møder op på ydelseskontoen igen næste år. Et andet eksempel på, at flere ressourcer fordeles til nogle borgere frem for andre gennem uformelle opgaver, beskrives sådan:

Og så er der nogle sager, der kræver mere. Der er jo som sagt også nogle sager, så snakker vi hver 14. dag. Altså så er der jo en borger, der har brug for, at vi snakker sammen hver 14. dag. Simpelthen, fordi ellers så kører det galt, og det skal det jo ikke. Altså det skal jo... Hvis jeg kan bruge 10 minutter på at snakke med dem i telefonen og det så går bedre, så er det jo det, jeg skal. Og jeg ved godt, at det er ikke det, der står i systemet jo. Så det er ikke en system-pleasing, det er nok en mig-pleasing. Så har jeg gjort det, jeg kunne gøre. Ja. [...]. Nej, det er jo en blanding jo, men det er mere sådan, at jeg ved, at jeg har givet borgeren det, borgeren har brug for (Sagsbehandler 6, SDP, interview)

Her gøres der også en ekstra indsats for, at det ikke ”kører galt” på sigt, på trods af at systemet siger noget andet. Sagsbehandlerens henvisning til en ”mig-pleasing” snarere end systemtilfredsstillelse kan også tolkes som en personlig faglig stolthed, der er styrende for medarbejderens adfærd.

Mens denne type uformelle, ”ekstra” opgaver kan være nok så meningsfulde for den individuelle sagsbehandler, udfordrer de samtidig nogle legalistiske idéer om ligebehandling af borgere samt et styringsmæssigt overblik over, hvor og til hvem medarbejderressourcer bliver allokeret.

Det affektive og relationelle element af sagsbehandling. Sagsbehandlerne i SDP har naturligvis en række relationelle opgaver ift. den serviceydende del af deres daglige arbejde, der især udgøres af opfølgningssamtaler med borgere. Men ser man fra et medarbejderperspektiv, bliver det klart, at relationelle og interpersonelle aspekter også karakteriserer mange af de opgaver, de udfører for at leve op til regler og proceskrav. Opgaver man normalt ville forbinde med ”systemarbejde”. I SDP gjorde en sagsbehandler opmærksom på et eksempel, der, ved at optegne en forbindelse mellem mondæne administrative pligter og et medmenneskes liv og død, udkrystalliserer, hvordan dette relationelle aspekt af praksis kan trække store affektive veksler på medarbejderne. Det sker især i situationer, hvor de er tvunget til at påtage sig en rolle overfor borgeren, der ikke stemmer overens med deres selvbillede og rolleforståelse, eller er nødt til at håndhæve meningsløse bestemmelser:

Det er jo hele den her dokumentationspligt. Altså, vi skal skrive det her. Man kan sige, at vi gør jo rigtig meget for vores egen skyld, fordi man skal kunne dokumentere. Man har overholdt lovgivning. Man skal hele tiden tage stilling til nogle paragraffer. Også selvom... Altså, selvom nogle gange, når jeg har en, der er livstruende alvorlig syg, og har en terminal erklæring, hvilket betyder, at man ikke er her om et halvt år, så skal jeg stadig tage stilling til, om borgeren er arbejdsdygtig. Altså... [fnyser] Og man kan jo tænke, at det burde være lidt direkte. Altså, alle kan jo læse, at når man er døende, så skal vi jo ikke tage stilling til... Men det skal vi. [...].

Vi skal alle tage stilling til, om man er uarbejdsdygtig eller ej, selvom man ikke er her mere om et halvt år, på grund af alvorlig sygdom. Altså, der er sådan nogle ting, hvor det er sådan, jo, jeg kan godt skrive det, men både for mig og borgeren, virker det jo fjollet, fordi det er sådan, jamen, det giver sig selv. Ja, ja, ja, ”men jeg skal tage stilling til, fordi det står der i loven, at jeg skal”. Det er bare et eksempel, ikke også? (Sagsbehandler 4, SDP, interview)

Mens sagsbehandleren i første omgang begrundede en række registreringsopgaver med, at de selv – dvs. kommunen som myndighed – skal kunne dokumentere lovligheden i sagsbehandlingen, taler de sig frem til et eksempel, hvor hensynet til transparens og legalitet ikke længere meningsfuldt kan veje op for bureaukratiet.

Hvor citatet overfor tydeligt viser, hvordan ret, forstået som legalitet og formel ligebehandling, ikke nødvendigvis er lig med rimelighed, sådan som den enkelte selv måtte tilskrive mening til det begreb, findes der åbenlyst mange eksempler, der befinder sig mere i en gråzone. Et par eksempler fra SDP kunne lyde sådan: Skal en given borger sanktioneres for ikke have meldt ferie rettidigt? Skal en anden borger fritages fra at skulle selvbooke? Er det nu også nødvendigt at "true" en borger med sanktionsmuligheder i et formelt afgørelsesbrev, når de lige mundtligt har takket ja til et tilbud? Opfattelsen af, hvad der er meningsfuldt eller retfærdigt for den enkelte, varierer givetvis fra medarbejder til medarbejder (se f.eks. Zacka, 2017), men ovenstående eksempel illustrerer tydeligt en situation, hvor håndhævelsen af bureaukratiske principper ikke står mål med de udfordringer, et konkret menneske måtte stå overfor.

Medarbejder-fokuserede "friktionseftersyn"

Den nuværende politiske forenklings- og frisættelsesdagsorden præsenterer kommunale beslutningstagere i Danmark for både udfordringer og muligheder ift. at gentænke deres lokale implementering af politik gennem bureaukratiske procedurer og styring, der på den ene side skal sikre en retfærdig og lige sagsbehandling og på den anden side kan påvirke medarbejdernes evne og vilje til at levere faglig kvalitet i sagsbehandlingen. Som illustreret i eksemplerne ovenfor, bliver en given sagsbehandlingspraksis ført ud i livet som et samspil mellem formelle regler og lokale rolleforståelser. Det medfører et behov blandt beslutningstagere for at forstå, hvordan medarbejdere oplever sagsbehandlingen, i dets enkelte dele og i dets helhed, hvis man ønsker at opnå værdier som kvalitet, ret og rimelighed i praksis.

På den baggrund vil jeg anbefale offentlige ledere og andre aktører med ansvar for at sikre kvalitet i kommunernes sagsbehandling at inddrage et medarbejderperspektiv og et blik for bottom-up-forståelser af kvalitet i sagsbehandlingen i deres beslutningsgrundlag. Det er netop behovet for at kortlægge den faktiske praksis samt kende de dominerende rolleforståelser og fornemmelser for faglighed, ret og rimelighed i en given lokal praksis, der gør medarbejder-fokuserede "friktionseftersyn" til en passende indsats forud for at lave en meningsfuld organisatorisk ændring—herunder at beslutte, om eksisterende styringsværktøjer eller processer bør fjernes, forandres, eller forankres (Bentzen, 2020) ind i et fremtidigt organisationsdesign. Ved at have et blik for medarbejderperspektivet er det både muligt at afsøge, om implementeringen af regler ikke opleves som værende meningsfulde eller forståelige (altså green tape), eller om selve de formelle regler og krav modarbejder organisationens eller medarbejderens mål (red tape) – og herefter træffe beslutninger om organisatoriske forandringer på denne baggrund.

Sludge audits

Adfærdsforskere har for nyligt opfordret til, at (særligt offentlige) bureaukratiske organisationer bør udføre såkaldte *sludge audits* med henblik på at forbedre livet for de mennesker, der på den eller anden måde interagerer med deres systemer og administrative procedurer (se bl.a. Sunstein 2022). Mens et sådan sludge audit kan antage flere former, vil jeg her opridske konturerne til et *medarbejder-fokuseret "friktionseftersyn"*, der trækker på en række workshopbaserede metoder, man kender fra f.eks. design thinking og brugerrejser (Scholta o.a., 2020; Endmann og Kessner, 2016). Ved at inddrage medarbejdernes perspektiv til at kortlægge og visualisere hver enkelt aktivitet i en administrativ proces i praksis er det både muligt at skabe et mere fyldestgørende overblik for beslutningstagere og skabe et rum for, at medarbejdere kan reflektere over egen praksis på en anden måde, end de gør til daglig. Det medarbejder-baserede "friktionseftersyn" kan forstås som en slags *medarbejderrejse*, der nødvendigvis tager udgangspunkt i den enkeltes subjektive forståelse af faglig kvalitet, ret og rimelighed, samt hvad der er meningsfuldt i en given situation. Dermed vil der også ofte være behov for at bringe indsigterne herfra i dialog med andre niveauer, såsom ledelses- eller borgerperspektiver. Medarbejder-baserede "friktionseftersyn" indeholder tre kerneelementer:

Kortlægning og visualisering. Først afgrænses og kortlægges en given bureaukratisk proces, en fælles forståelse af formålet med den proces defineres, og den brydes ned i enkeltdelen på aktivitetsniveau: Hvornår er det meningsfuldt for medarbejderne at tale om en begyndelse, hvilke specifikke aktiviteter udføres der undervejs gennem hvilke kanaler, og hvornår kan processen anses som afsluttet? Alle disse dele visualiseres i en kronologi foran deltagerne på f.eks. en tavle eller en væg som en "brugerrejse".

Identifikation og refleksion over udfordringer. Derefter reflekterer medarbejderne med udgangspunkt i visualiseringen af den netop beskrevne proces over, hvornår i forløbet de oplever en opgave eller aktivitet som belastende, tung, unødvendig eller meningsløs.

Idé- og prototypeudvikling af løsningsforslag. Endelig lægges der op til, at medarbejderne udvikler idéer eller forslag til, hvordan en eller flere af de netop fremhævede aktiviteter kunne forandres eller forbedres. Ræsonnementet bag denne type metode er, at man gennem at skabe et visuelt artefakt ud af en proces, der normalt kan være dybt rutineret og indlejret i praksis, kan facilitere et niveau af refleksion blandt de deltagende medarbejdere, der kan lede til indsigter i ellers utilgængelig viden.

Herefter fortsættes ideelt set en iterativ proces, hvor idéer, prototyper og løsningsforslag afprøves og informerer nye refleksioner og beslutninger.

Anvendeligheden ved "friktionseftersyn" kan tydeliggøres ved at inddrage de tre forhold ved sagsbehandlingspraksis, jeg illustrerede i sidste afsnit: I et medarbejder-fokuseret "friktionseftersyn", hvor hver enkel aktivitet visualise-

res som del af en samlet proceskortlægning, kan den enkelte sagsbehandler reflektere over og overskue de specifikke administrative opgaver, de opfatter som unødvendigt belastende, dvs. pakke ”systemtilfredsstillelsen” ud og forholde sig kvalificeret til hver opgave enkeltvist. Et medarbejder-fokuseret ”friktionseftersyn”, som også har blik for uformelle opgaver, der trækker tid og ressourcer i praksis, kan for det andet danne et mere retvisende beslutningsgrundlag for en ledelse, der skal tage højde for at fastholde gode betingelser for høj kvalitet og legalitet i sagsbehandlingen. Endelig kan et medarbejder-fokuseret ”friktionseftersyn” give indblik i, at oplevelsen af bureaukrati i høj grad også er affektivt drevet og betinget af medarbejdernes egen rolleforståelse, som individer og som gruppe. At identificere mismatch mellem bureaukratiske krav, praksis og rolleforståelser kan således udgøre et stort bidrag til en konkret lokal forandringsproces, der har til formål at forbedre arbejdsgange med blik for ikke bare ret, men også rimelighed.

Erfaringer med ”friktionseftersyn”

Nu vil jeg kort præsentere, hvad der kom ud af to pilotforsøg med medarbejder-baserede *sludge audit*-workshops, som blev udført i SDP i vinteren 2023. I tabel 1 nedenfor fremgår i stikord et overblik over alle de konkrete aktiviteter, de deltagende sagsbehandlere selv fremhævede som værende besværlige og belastende i deres daglige arbejde, grupperet i fire overordnede kategorier.

Tabel 1: Overblik over aktiviteter udpeget som belastende i sygedagpengekontor.

Kategori for ”besvær”	Aktiviteter i sagsbehandlingspraksis
”Systemtilfredsstillelse” / systemarbejde	• Registreringer/”klik” • Dobbeltregistreringer • Fagsystem: ”opgaver”, workflow og nedetid • Dobbeltarbejde ift. min plan • Dobbeltarbejde ift. delvis raskmelding • Notatlængder/indhold (copy-paste) • Selvbook (inkl. fritagelse)
Arbejdsdeling / koordination	• Fordeling af opgaveportefølje ml. teams • Overgang fra sagsbehandling til afklaringsteam • Henvi sning til praktik (samtale med virksomhedskonsulenter)
”Ekstra opgaver”, der medfører yderligere administration	• Borgerkontakt rundt om (”gyldige”) samtaler • Håndtering af arbejdsgivere og andre tredjeparter
Faglighed, meningsfuldhed	• Vurdering af kontakt til arbejdsgiver • Drøftelser med teamkoordinator • Rehabiliteringsplanens forberedende del (skema)

Workshop-metoden beskrevet ovenfor er altså i stand til at identificere en række konkrete aktiviteter, hvor der er noget negativt på spil for medarbejdergruppen. Mens det nok ikke er klogt at ændre for meget i alle aktiviteterne, kunne det være nyttigt for den lokale ledelse at kommunikere tydeligere omkring formålet med de opgaver, der kan virke meningsløse for den enkelte sagsbehandler. Dermed kan man sikre en højere grad af forankring og ejerskabsfølelse blandt medarbejdere (Bentzen, 2020: 114 f.).

Andre aktiviteter lader sig måske nemmere forandre eller helt fjerne. Under et opfølgningsmøde med SDP-afdelingens leder, gav lederen udtryk for genkendelse og en høj grad af anvendelighed af flere af ovenstående fund. Herunder ses et uddrag fra det møde, der illustrerer forandringspotentialitet ved en af de af medarbejderne fremhævede belastende opgaver:

Ja. Og den der omkring registrering af delvis raskmelding, der får jeg sådan en snert dårlig smag i munden, for jeg tror faktisk, at det er fordi jeg ikke... altså førhen, der handlede det rigtig meget omkring, når vi havde folk i delvis beskæftigelse, så kunne vi lovgivningsmæssigt afholde telefoniske opfølgninger men der er loven blevet lavet om [...], sådan at der ikke er det lovgivningskrav om, at folk skal være i beskæftigelse, altså delvist raskmeldte, for at man kan lave telefonsamtaler. Og jeg tror altså det der, det er et levn derfra... Som jeg ikke har... altså... Der er simpelt hen ikke nogen, der har gjort opmærksom på... Eller jeg ikke har opdaget. Så jeg tror, at [medarbejderne] gør noget på grund af noget, der havde en betydning for lang tid siden. [...]. Jeg tror faktisk vi bare kan sætte et stort kryds over det her fra på mandag af (Funktionsleder SDP, opsamlingsmøde)

Erfaringerne fra pilotforsøget med ”friktionseftersyn” viser, at metoden kan føre til konkrete, handlingsanvisende indsigter fra medarbejder- til ledelsesniveau, herunder identifikation af formelle regler og krav, der implementeres dysfunktionelt i praksis og medarbejderoplevelser af manglende meningsfuldhed, forståelighed eller proportionalitet, der fordrer en øget kommunikativ indsats fra ledelsessiden. Formålet med et ”friktionseftersyn”, som det er blevet præsenteret her, adskiller sig dog fra tidligere analyser af sagsbehandling på beskæftigelsesområdet (se f.eks. Ekspertgruppen, 2024; STAR, 2024). Hvor medarbejderoplevelser og de detaljerede procesbeskrivelser har været brugt som supplement til mere generelle analyser fra centralt hold, bør der også udføres helt lokale ”friktionseftersyn”, der kan facilitere en refleksion blandt en given medarbejdergruppe over netop deres egen daglige praksis og give eventuelle indsigter og idéer herfra videre til den lokale ledelse.

Der knytter sig flere praktiske udfordringer og dilemmaer til at udføre medarbejder-fokuserede ”friktionseftersyn”. For det første må man spørge, om sådan en gennemgang af organisatoriske processer bør have en fast kadence eller være mere *ad hoc*. Mens en på forhånd defineret tidshorisont har til formål at sikre, at processer ikke sander til i ”plejer”, indebærer formaliseringen af sådanne undersøgelser også en risiko for, at de bliver ”ritualiseret” og mister indhold til fordel for formel efterlevelse (Meyer og Rowan, 1977). For det andet er det vigtigt at gøre sig klart, om man ønsker, at et ”friktionseftersyn” udføres af en aktør, der er intern eller ekstern til organisationen. Hvor en ekstern aktør skal investere ressourcer i at sætte sig ind i en ny organisatorisk kontekst, er de omvendt i stand til at stille mere grundlæggende spørgsmålstegn ved den eksisterende praksis og gældende logikker. En intern aktør kan i højere grad fra starten vurdere, hvor man skal starte og – givet den rette ledel-

sesopbakning – facilitere vejen fra idé til beslutningsgrundlag. Omvendt kan en intern aktør risikere at blive opfattet som havende illegitime egeninteresser eller ”repræsentant for ledelsen” af den medarbejdergruppe, man er interesseret i at undersøge. Det er nødvendigt at erkende disse dilemmaer og reflektere over deres konsekvenser, hvis man ønsker at udføre et medarbejder-fokuseret ”friktionseftersyn”.

Potentialet ved bottom-up-perspektiver på lokale sagsgange

Den nuværende store politiske bevågenhed omkring frisættelse af de danske kommuner kan blive et policyvindue for organiseringen af velfærdsområderne i Danmark og foranledige store forandringer i det kommunale landskab. I denne artikel har jeg argumenteret for, at kommunale ledere, der står overfor muligheden for at gentænke styringen af deres medarbejders sagsbehandling og daglige administrative praksis, og sikre hensyn til kvalitet, ret og rimelighed, bør udføre medarbejder-fokuserede ”sludge audits” for at inkludere et blik for bottom-up-forståelser af kvalitet i sagsbehandlingen i deres beslutninger.

Jeg har gennemgået teori, der beskriver, hvordan frontlinjemedarbejders skønseføjelser gør medarbejderperspektivet uomgængeligt, hvis man ønsker at fremme visse idéer om kvalitet, ret og rimelighed i den kommunale sagsbehandling samt forskning, der viser, hvordan medarbejdernes oplevelse af formelle regler og krav i samspil med deres individuelle rolleforståelse har stor betydning for den enkeltes evne og vilje til at efterleve reglerne i praksis. Gennem tre empiriske eksempler, har jeg illustreret, hvordan et medarbejderperspektiv på sagsbehandlingspraksis kan give udenforstående indsigt i en række forhold ved sagsbehandlingen, der udfordrer og problematiserer gængse forståelser af kvalitet, ret og rimelighed i en given eksisterende praksis – herunder en uoverskuelig ”regeltæthed”, uformelle ”ekstra”-opgaver og den affektive belastning. Endelig anbefaler jeg derfor at supplere mere formelle arbejdsgangsanalyser med lokale workshop-baserede medarbejdere-fokuserede ”sludge audits”.

Mens der er tydelige begrænsninger forbundet med en sådan fremgangsmåde, herunder afgrænsningen til en given medarbejdergruppes subjektive opfattelser, er pointen, at et blik for medarbejderperspektivet vil kunne føre ellers utilgængelige indsigter om, hvordan eksisterende regler og procedurer spiller sammen med sagsbehandlernes egne opfattelser af kvalitet, ret og rimelighed i praksis, ind i beslutningsgrundlaget hos den lokale ledelse, der sidder med ansvaret for at implementere politik.

Noter

- 1 Materialet er udvalgt som illustrative eksempler på tre kategorier af medarbejderopfattelser af bureaukratisk praksis. Kategorierne har jeg udledt gennem en større analyse i forbindelse med min ph.d.-afhandling, der indleveres ultimo 2025.

Referencer

- Bentzen, Tina Øllgaard (2020), *Samskabt styring: nye veje til afbureaukratisering*, 1. udgave, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Bozeman, Barry (1993), "A Theory of Government 'Red Tape'", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3): 273-303.
- Bozeman, Barry (2000), *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Dahler-Larsen, Peter (2019), *Quality: From Plato to Performance*, Cham: Springer International Publishing.
- Davis, Randall S. og Sanjay K. Pandey (2024), "'Feeling out' the Rules: A Psychological Process Theory of Red Tape", *Public Administration Review*, 84(6): 1038-51.
- DeHart-Davis, Leisha (2009), "Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2): 3613-84.
- Ejersbo, Niels, Kurt Houlberg og Lene Holm Pedersen (2019), "Selvpåført bureaukrati i kommunerne - formålstjenlig forvaltning eller et unødvendigt onde?", *Politica*, 51(3): 328-44.
- Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats (Ekspertgruppen) (2024), "Bilag 5: Ekspertgruppens kortlægning af tids- og ressourceforbrug i jobcentre", <https://xn--fremtidensbeskftigelsesindsats-0uc.dk/afrapportering/>.
- Endmann, Anja og Daniela Keßner (2016), "User Journey Mapping - A Method in User Experience Design", *i-com*, 15(1): 105-10.
- Grøn, Caroline Howard og Anne Mette Møller (2024), *Public Bureaucracy and Digital Transformation: Structures, Practices and Values*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Hansen, Jesper Rosenberg og Anne Mette Kjeldsen (2018), "Comparing Affective Commitment in the Public and Private Sectors: A Comprehensive Test of Multiple Mediation Effects", *International Public Management Journal*, 21(4): 558-88.
- Hattke, Fabian, David Hensel og Janne Kalucza (2020), "Emotional Responses to Bureaucratic Red Tape", *Public Administration Review*, 80(1): 53-63.
- Hupe, Peter og Michael Hill (2007), "Street-Level Bureaucracy and Public Accountability", *Public Administration*, 85(2): 279-99.
- Jacobsen, Christian Bøtcher og Mads Leth Jakobsen (2018), "Perceived Organizational Red Tape and Organizational Performance in Public Services", *Public Administration Review*, 78(1): 24-36.
- Karmsteen, Kirstine (2024), "Making Administrative Work Matter in Public Service Delivery: A Lens for Linking Practice with the Purpose of Office", *Journal of Public Administration Research and Theory* (forudgående online publikation).
- Kjeldsen, Anne Mette og Jesper Rosenberg Hansen (2018), "Sector Differences in the Public Service Motivation-Job Satisfaction Relationship: Exploring the Role of Organizational Characteristics", *Review of Public Personnel Administration*, 38(1): 24-48.
- Lipsky, Michael (2010), *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York: Russell Sage Foundation.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-63.
- Olsen, Johan P. (2006), "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 1-24.
- Pedersen, Kirstine Zinck og Anja Svejgaard Pors (2023), "Discretionary Responses in Frontline Encounters: Balancing Standardization with the Ethics of Office", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1): 80-93.
- Scholta, Hendrik, Sebastian Halsbenning, Bettina Distel og Jörg Becker (2020), "Walking a Mile in Their Shoes—A Citizen Journey to Explore Public Service Delivery from the Citizen Perspective" i Gabriela Viale Pereira, Marijn Janssen, Habin Lee, Ida Lindgren, Manuel Pedro Rodríguez Bolívar, Hans Jochen Scholl og Anneke Zuiderwijk, red., *Electronic Government, Lecture Notes in Computer Science*, Cham: Springer International Publishing, pp. 164-78.
- Stenderup, Rasmus (2024), "Bureaucratic Sludge: Bureaucratic Tasks and Procedures Leading to Experiences of Strain", *International Journal of Social Welfare*, 33(4): 390-6.
- Styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering (STAR) (2024), "Analyse af jobcentermedarbejdernes registreringsbyrde", <https://star.dk/om-styrelsen/publikationer/2024/06/analyse-af-jobcentermedarbejdernes-registreringsbyrde>

- Sunstein, Cass R. (2021), *Sludge: What Stops Us from Getting Things Done and What to Do about It*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Sunstein, Cass R. (2022), "Sludge Audits", *Behavioural Public Policy*, 6(4): 654-73.
- Waldo, Dwight (1959), "Government by Procedure", i Fritz Morstein Marx, red., *Elements of Public Administration*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, pp. 352-70.
- Winter, Søren og Vibeke Lehmann Nielsen (2008), *Implementering af politik*, Århus: Academica.
- Zacka, Bernardo (2017), *When the State Meets the Street*, Cambridge: Harvard University Press.

En bedre borgerrejse kan gøre handicap mindre

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Danske Handicaporganisationer (DH) ved formand Thorkild Olesen argumenterer for nødvendigheden af at styrke retssikkerheden ved at skabe en bedre borgerrejse for personer med handicap. Han peger på vedholdende problemer med forkerte afgørelser, manglende helhedsorientering, ventetider og manglende faglighed. Desuden betyder de store forskelle mellem kommunerne, at der opstår et postnummerlotteri, hvor bopæl er afgørende for borger-

nes adgang til ydelser. DH foreslår en specialeplan, der sikrer sammenhængende, specialiserede tilbud, en bedre finansieringsmodel og øget fokus på korrekt sagsbehandling første gang. DH opfordrer til forenkling af regler og langsigtet samarbejde med kommuner og regeringen for at sikre lige adgang til støtte og forbedret livskvalitet for personer med handicap.

THORKILD OLESEN

Formand for Danske
Handicaporganisationer,
kommunikationschef,
to@handicap.dk

Nu nærmer vi os igen et kommunalvalg i Danmark. Ved sidste kommunalvalg i 2021 kørte vi i Danske Handicaporganisationer en kampagne under sloganet: Gør handicap mindre! Vi kom med eksempler på, hvordan problemer med retssikkerhed og et bøvlet møde med kommunen eller andre myndigheder kan give personer med handicap udfordringer, og dermed gøre deres handicap større.

Vi sagde blandt andet: Hurtig hjælp gør mit handicap mindre. Ventetid gør mit handicap større. Sagsbehandlere med tid at lytte gør mit handicap mindre. Samarbejde gør mit handicap mindre. Det var en måde at skære ofte meget komplekse problemstillinger ud i pap.

Og hvad er der så sket siden sidste kommunalvalg på handicapområdet? Er der færre problemer med postnummerlotteri, forkerte afgørelser, ventetid og manglende faglighed? Det korte svar er: Nej. Handicap er ikke gjort mindre, og borgerrejsen er stadig fuld af bump på vejen.

Alt for mange mennesker med handicap og deres pårørende må alt for ofte ud i lange forløb med kommunen, fordi de ikke kan få den nødvendige støtte. De mister dermed muligheden for at kunne leve et liv ligesom alle andre.

I Danske Handicaporganisationer repræsenterer vi 36 handicaporganisationer, der tilsammen har ca. 400.000 medlemmer. Det er alt lige fra personer med en hjerneskade og gigttil udviklingshandicap og sindslidelse.

Borgerrejse med retssikkerhed

Der er i høj grad brug for at skabe en bedre borgerrejse gennem systemet. En af grundpillerne i en god borgerrejse er en ordentlig retssikkerhed og tillid. I 2022 udgav vi derfor et katalog med 23 forslag til at styrke retssikkerheden på socialområdet (Danske Handicaporganisationer, 2022). Årsagen var det stigende pres på retssikkerheden og borgernes mange bump på borgerrejsen gennem systemet. Jeg vil her ridse en forsimplet udgave af den ideelle borgerrejse med retssikkerhed i bagagen op:

- Hjælpen skal opleves som helhedsorienteret og sammenhængende og tage udgangspunkt i borgerens egne behov.
- Man skal hurtigt have den ydelse, som man har krav på efter lovgivningen. Afgørelsen skal være saglig og træffes på oplyst grundlag.
- Man inddrages i og har indflydelse på sin sag. Der er respekt, god dialog og gennemsigtighed i afgørelser og retsstilling.
- Lovgivningen indeholder klart formulerede rettigheder for borgeren og klare sagsbehandlingsregler for kommunen. Der er let adgang til et hurtigt og effektivt klagesystem, der sikrer borgerne de ydelser, der tilkommer dem.

Det vil uden tvivl betyde, at flere borgere får den rigtige hjælp første gang – og at der bliver skabt en større tillid mellem borger og kommune.

Det store postnummerlotteri

Vi er flere i handicapbevægelsen, der har valgt at kalde de store kommunale forskelle for et postnummerlotteri. Det handler om, at bopælen har en afgørende indflydelse på de sociale ydelser og tilbud, borgerne har adgang til. Ikke kun ydelserne som sådan, men også vigtige aspekter som omfang, kvalitet, hastighed i leveringen, borgerinddragelse mv.



Vi er flere i handicapbevægelsen, der har valgt at kalde de store kommunale forskelle for et postnummerlotteri. Det handler om, at bopælen har en afgørende indflydelse på de sociale ydelser og tilbud, borgerne har adgang til

Der er for eksempel forskel på, hvorvidt man som diabetiker kan få tildelt en glukosemåler. Har du adresse i en af hovedstadskommunerne, er dine chancer i lotteriet store. Men bor du i en nordjysk kommune, forholder det sig stik modsat (Diabetesforeningen, 2020). Ligeledes er der forskel på dine mulig-

heder for at modtage en Brugerstyret Personlig Assistance-ordning (BPA). I 2021 var der 79 modtagere af BPA i Københavns Kommune og 74 modtagere i Aalborg på trods af forskellen i samlede antal indbyggere i de to byer (Social-, Bolig- og Ældreministeriet, 2023).

Vi oplever, at de kommunale forskelle er blevet for store, og at borgere flytter kommune, fordi de løber panden mod en mur, der hvor de oprindeligt har bosat sig. Vi oplever også, at afgørelser om tildeling af mindre hjælp træffes på et forkert grundlag.

Et eksempel er Katrine (se opslag på DH's facebookprofil d. 17. september 2024). Sidste år flyttede hun fra Solrød til Greve Kommune. En tur på cirka fem minutter i bil. Men for Katrine betød det en lang og opslidende kamp for at få lov til at beholde sin hjælp. I Greve mente man nemlig, at Katrine kunne klare sig med fire timers hjælp mindre om dagen, end det hun var bevilget i Solrød. En hjælp hun er dybt afhængig af for at kunne leve et liv med livskvalitet. Katrine har muskelsvind og derfor brug for hjælp til alt fra at komme på toilettet til at skrue op for radiatoren. Hun klagede til Ankestyrelsen, som hjemviste sagen. Det endte med, at Greve Kommune gav Katrine lov til at beholde den døgnhjælp, hun havde i Solrød.

Netop postnummerlotteriet var noget af det, FN's Handicapkomité slog ned på, da den afleverede sine anbefalinger til Danmark efter eksaminationen i Genève i slutningen af august sidste år. Komitéen er bekymret over den ulige fordeling af midler til personer med handicap på tværs af kommuner (se anbefaling 13 og 14, Social- og Boligministeriet, 2024). Komitéen fastslår, at Danmark skal sikre en ensartet fordeling af midler til støtte for personer med handicap på tværs af kommuner og sætte ind der, hvor der mangler finansiering.

Kritik fra statsrevisorerne

Det er ikke kun FN, der har rejst kritik af forholdene på handicapområdet. Statsrevisorerne har tidligere udtalt skarp kritik af administrationen af handicaplovgivningen på det sociale område. Her er nogle af kritikpunkterne:

- Tilsynet med kommunernes administration af handicapområder har været utilfredsstillende.
- Kommunernes forvaltning af tilbud og ydelser på handicapområdet er i mange tilfælde i strid med lovgivningen.
- Ankestyrelsen har omgjort kommunernes afgørelser i mere end $\frac{1}{3}$ af klagesagerne i perioden 2013-2021 på grund af manglende overholdelse af loven. Det øger risikoen for, at udsatte borgere med psykiske eller fysiske handicap ikke modtager berettigede ydelser.

- Statsrevisorerne kritiserer den manglende opfølgning på problemerne fra regeringen, og at overvågningen er sket på et mangelfuldt datagrundlag (Rigsrevisionen, 2022, se også Institut for Menneskerettigheder, 2024)

Det hører med, at der også er fejl i de sager, der ikke havner i klagesystemet. Ankestyrelsen gennemførte i 2023 en undersøgelse af 385 upåklagede sager fra alle landets kommuner om ledsagelse efter servicelovens § 97. Den viser, at der var fejl i 47 pct. af afgørelserne med væsentlig betydning for afgørelsens rigtighed (Ankestyrelsen, 2024).

Den mangeårige mangelfulde forvaltning af rettighederne for borgere med handicap er alvorlig. Vi mener derfor, at der er behov for en række tiltag for at styrke retssikkerheden, der kan bidrage til, at mennesker med handicap får de ydelser og den hjælp, som de har behov for og ret til – første gang.

Hvordan løser vi alle problemerne?

Jeg forestiller mig ikke, at løsninger kan hentes ned fra hylderne og implementeres med det samme. Det vil være nødvendigt at iværksætte en langsigtet indsats i samarbejde med Handicaporganisationer for at rette op på problemerne med manglende overholdelse af den sociale lovgivning i kommunerne. Heri skal indgå øremærket løft af økonomien på handicapområdet i de årlige aftaler mellem regeringen og kommunerne.

Et økonomisk løft gør det ikke alene. Man er nødt til at gå mere grundlæggende til værks for at komme forskellighederne i kvalitet og omfang til livs. Det er hele kæden fra udredning og visitation til indsats, finansiering og opfølgning, der svinger voldsomt i kvalitet fra kommune til kommune. Det vil vi gerne gøre grundlæggende op med (se Danske Handicaporganisationer, 2021).

Vi vil derfor opfordre til, at dette perspektiv indarbejdes i den kommende specialeplan samt de mange andre tiltag i rammeaftalen på handicapområdet, der berører den kommunale visitation. Vi mener, at en specialeplan for det specialiserede socialområde er nødvendig. Den skal sikre, at der findes de rigtige specialiserede indsatser og tilbud, og at visitation og finansiering er skruet sammen, så mennesker med handicap får den rigtige hjælp første gang. Derfor skal vi med inspiration fra sundhedsområdet have en ambitiøs specialeplan på det specialiserede socialområde.

Et speciale dækker over et fagligt område med en fælles faglighed i form af viden, kompetencer og indsatser, der opbygges i forhold til mennesker med beslægtede behov. Det mest specialiserede socialområde inddeles i en række specialfunktioner inden for specialerne, som retter sig mod mennesker med komplekse eller sjældent forekommende behov.

Borgeren skal selv kunne efterspørge en udredning fra specialfunktionen. For borgerne betyder det en sikring af, at den rette viden og indsats eksisterer og kan rekvireres, samt at kvaliteten af udredning, visitation og indsats løbende udvikles og udbredes.

Vi foreslår desuden, at indsatser i specialfunktionerne finansieres via grundfinansiering til specialfunktionen kombineret med fast takst for at have en borger i et tilbud eller forløb.

Vi må se, hvor meget politisk vilje der er til at gå den vej. For os er der ingen tvivl: Det er vejen frem mod et fagligt og kvalitetsmæssigt løft for borgerne og et opgør med kassetænkning og geografisk vilkårlighed.

Mere faglighed, mere tid

Sagsbehandlerne skal have mulighed for at bruge deres faglighed. Der skal være tid og overskud til samarbejdet med borgeren og til at inddrage eksternt, faglig viden, når det er nødvendigt.

Og hvis det skal fungere, er man nødt til at sikre, at sagsbehandlere ikke har for mange sager. Kvaliteten i afgørelserne stiger, og det er til gavn for borgerne. Medarbejderne er af gode grunde også tilfredse. Selvfølgelig trives medarbejdere, hvis de får lov at gøre deres arbejde ordentligt. Det viser erfaringer fra forskellige kommuner os også.

God sagsbehandling og sund økonomi går hånd i hånd

Vi er ikke blinde for de økonomiske udfordringer, Danmark står overfor. God sagsbehandling kan lyde dyrt. Men det kan faktisk være en god investering, og den vej burde langt flere kommuner gå. Det er muligt at få god sagsbehandling, hurtig indsats, de rette løsninger for borgeren og god økonomi til at gå hånd i hånd. Der er penge at spare ved at investere i tiltag, som gør borgere mere selvhjulpne. Som løfter andelen af borgere med handicap, der får en uddannelse og får en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Jeg tror ikke, at vejen frem er at beskære folks rettigheder. Det fører til frustration og øget mistillid, fattigdom, stigmatisering og udstødelse af samfundet. Vi skal i fællesskab finde de rette løsninger. IPS-metoden – der får borgere med psykiske sygdomme i job – er et af de tiltag, der har vist sig at virke. Den skal vi have udbredt og afprøvet på nye målgrupper. Derfor er det vigtigt at sætte mere fokus på at udvikle og understøtte udbredelsen af de gode eksempler. Investeringer i metoder, der virker, skal øges. Opbygning af solid faglig og videnskabelig viden. Det er der behov for.

Forenkling af reglerne



Der er mange indviklede regler, krav, kontroller, genvurderinger mv. som kræver en masse sagsbehandling. Derfor ser vi gerne, at man forenkler lovgivningen. Det kræver, at man går væk fra overdreven og nidkær kontrol. Vægten skal lægges på tillid til og samarbejde med borgerne.

Det er sådan set også i tråd med de politiske vinde, der blæser i regeringskontorer og administrationslokaler ude i kommunerne. Det gælder for eksempel det ekspertudvalg, regeringen har sat til at foreslå reformer af beskæftigelsesindsatsen. Her står forenkling, fjernelse af ”proceskrav” og frisættelse af kommunerne højt på dagsordenen.

Jeg savner dog et gennemgående fokus på frisættelse af borgerne. Jeg savner fokus på, hvordan indsatsen forbedres for borgere med handicap, der kæmper med at komme ind på arbejdsmarkedet. Jeg savner styringsmekanismer, der kan afbalancere den tendens til øget geografisk ulighed, ekspertgruppens forslag vil medføre. Nu må vi så se, om den politiske opfølgning kan rette op på de mangler.

Samlet set er der behov for mange forbedringer. Hvis vi gerne vil styrke retssikkerheden og give borgere med handicap bedre mulighed for at være en del af fællesskabet så er der brug for et fagligt løft, en specialeplan, en ny finansieringsmodel og en bedre udredning. Samtidig skal der ske et langsigtet løft af finansieringen og et opgør med den alt for store geografiske vilkårlighed. Og vi skal have sat gang i udvikling og udbredelse af løsninger, der virker.

Referencer

- Ankestyrelsen (2024), ”Handicapsagsbarometer: Der er fejl med væsentlig betydning for rigtigheden i 47 procent af sagerne om ledelse til voksne med handicap”, <https://ast.dk/nyheder/nyheder/nyheder-2024/handicapsagsbarometer-der-er-fejl-med-vaesentlig-betydning-for-rigtigheden-i-47-procent-af-sagerne-om-led-sagelse-til-voksne-med-handicap>.
- Danske Handicaporganisationer (2022), ”DH’s Forslagskatalog: Styrkelse af borgerens retssikkerhed på socialområdet”, <https://handicap.dk/files/media/document/DH%27s%20forslagskatalog%20om%20styrket%20retssikkerhed%20p%C3%A5%20socialomr%C3%A5det%202022%20%28tilf%C3%A6ngelig%20PDF%29.pdf>.
- Danske Handicaporganisationer (2021), ”Den rigtige hjælp første gang – bud på en specialeplan på det specialiserede socialområde”, <https://handicap.dk/politik/dhs-politiske-temaer/socialomraadet#:~:text=DH%20arbejder%20for%2C%20at%20mennesker,at%20styrke%20retssikkerheden%20p%C3%A5%20socialomr%C3%A5det>.
- Diabetesforeningen (2020), ”Store kommunale forskelle i tildeling af hjælpemiddel”, <https://diabetes.dk/nyheder/2020/ny-undersogelse-fastslar-store-kommunale-forskelle-i-tildeling-af-hjaelpemiddel>.
- Institut for Menneskerettigheder (2024), ”25.000 fejl i klagesager på handicapområdet”, <https://menneskeret.dk/udgivelser/25000-fejl-klagesager-paa-handicapomraadet>.
- Rigsrevisionen (2022), ”Forvaltningen af handicapområdet”, <https://www.rigsrevisionen.dk/revisionsager-ar>

kiv/2022/mar/beretning-om-forvaltningen-af-handicapområdet.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2023), "Svar på spørgsmål nr. 69 'Vil ministeren redegøre for antal borgere, der er visiteret til en BPA-ordning – herunder fordeling på kommuner?'" , Folketingets Socialudvalg, <https://www.ft.dk/samling/20222/almindel/sou/spm/69/svar/1933800/2667288/index.htm>.

tps://www.ft.dk/samling/20222/almindel/sou/spm/69/svar/1933800/2667288/index.htm.

Social- og Boligministeriet (2024), "Nye anbefalinger til Danmark efter eksamination i Handicapkonventionen", <https://www.sm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2024/sep/nye-anbefalinger-til-danmark-efter-eksamination-i-handicapkonventionen>.

Perspektiver fra praksis: Derfor bliver retssikkerheden udfordret af socialrådgivernes rammer

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Signe Færch, forkvinde for Dansk Socialrådgiverforening, fremhæver de strukturelle, økonomiske og juridiske udfordringer, der påvirker retssikkerheden i kommunernes sagsbehandling. Socialrådgivere står dagligt i dilemmafyldte situationer, hvor økonomi, serviceniveau, arbejdspress og personaleomsætning spiller ind. Færch understreger, at retssikkerhed i socialt arbejde er kompleks og kræver en helhedsorienteret tilgang, der tager hensyn til borgerens indi-

viduelle behov. Hun påpeger, at økonomiske hensyn ofte vejer tungere end fagligheden, hvilket kompromitterer borgernes retssikkerhed. Arbejdspress og høj personaleomsætning forværrer situationen, da det fører til brudte relationer og tab af viden. Færch foreslår tiltag som ressourcetilførsel, sagslofter, handleplaner ved høj personaleomsætning og ret til intro- og mentorordninger for at styrke retssikkerheden og socialfagligheden.

Velfærdssamfundet skal sikre, at alle borgere har adgang til kvalificeret hjælp, hvis behovet opstår – uanset deres sociale situation eller personlige udfordringer. Men fra socialrådgivernes perspektiv er der flere strukturelle, økonomiske og juridiske forhold, som udfordrer retssikkerheden i kommunernes sagsbehandling.

SIGNE FÆRCH

Forkvinde for Dansk
Socialrådgiverforening,
sif@socialraadgiverne.dk

Hver dag står socialrådgivere i kommunerne i dilemmafyldte situationer. Fra deres uddannelse har de en bred indsigt i jura, sociale forhold, handicapforståelse og viden om mennesker i krise, og igennem deres praksis opbygger de en faglig specialisering, som gør dem i stand til at håndtere komplekse socialfaglige opgaver.

Selvom det for udefrakommende virker simpelt at bevillige tabt arbejdsfortjeneste, bostøtte, døgnbehandling, fleksjob eller noget helt femte, så ved socialrådgiverne, at der er flere forhold på spil. Det er nemlig ikke alene socialrådgivernes faglige skøn, lovgivningens muligheder og borgernes ønske, som vægter. Rammer i form af økonomi, kommunernes serviceniveau, arbejdspress og personaleomsætning indgår også i den ligning.

Således er det svært – hvis ikke umuligt – at sikre ensartethed på tværs af alle sager og alle kommuner, og derfor har rapporter og analyser gennem årene sat spørgsmålstejn ved retssikkerheden i kommunernes sagsbehandling. Det er dog en forsimplet konklusion, som ofte fører til forsimplede løsningsforslag om alt fra obligatoriske borgerrådgivere og mere jura på socialrådgiveruddannelsen til indførelsen af en forvaltningsdomstol og særlige proceskrav i sagsbehandlingen.



Det er svært – hvis ikke umuligt – at sikre ensartethed på tværs af alle sager og alle kommuner. Derfor har rapporter og analyser gennem årene kritiseret retssikkerheden i kommunernes sagsbehandling. Men det er en forsimplet konklusion

I stedet opfordrer jeg aktører og beslutningstagere til at interessere sig for de strukturelle forhold, som både udfordrer retssikkerheden og fagligheden.

Svært at sætte retssikkerhed på formel i socialt arbejde

I de fleste sammenhænge betyder retssikkerhed, at borgerne er lige for loven, behandles ens af myndighederne og kan få prøvet deres sag ved klageinstanser, kontrolorganer og domstole. Dertil forudsætter retssikkerhed også, at borgerne kender deres rettigheder, får dem indfriet eller modtager råd og vejledning, så de kan kræve dem opfyldt.

På socialområdet gælder dog også kompensationsprincippet, som betyder, at mennesker skal behandles forskelligt alt efter deres konkrete funktionsnedsættelser eller sociale problemer. Dette princip gælder for at anerkende, at mennesker er forskellige – og selvom tre borgere søger hjælp til at komme ud af et misbrug, kan der være forhold, som betyder, at de skal mødes på hver deres måde, og at deres vej ud af misbruget skal være forskellig.

Hvor længe har misbruget stået på? Har de fastholdt bolig og arbejde? Har de en omgangskreds og en familie? Hvad er deres drømme og motivation for at komme ud af misbruget? Når svarene på disse spørgsmål betyder, at borgerne bliver mødt forskelligt og modtager forskellig støtte, vil nogle sige, at det udfordrer retssikkerheden, men eksemplet illustrerer mest af alt, hvorfor retssikkerhed er en kompleks størrelse i socialt arbejde. Her er retssikkerhed ikke bare en engangsforestilling, hvor man får indfriet en rettighed. Det er nærmere en løbende proces med inddragelse af borgeren, helhedsorienteret sagsbehandling og tillidsbaseret samarbejde.

Socialrådgiverne skal nemlig både tage hensyn til sociale, emotionelle og økonomiske aspekter omkring borgeren – inden for rammerne af lovgivningen. Denne kombination af menneskelige og juridiske hensyn er afgørende for, at socialrådgiverne kan lykkes. Anlægger man derfor et alt for snævert fokus på juridiske aspekter af retssikkerhed, kan det spænde ben for de socialfaglige perspektiver, som sikrer, at de tre beskrevne borgere med et misbrug får en individuelt tilpasset støtte.

I praksis vejer økonomien ofte tungere end fagligheden

Med alt det sagt, er jeg opmærksom på, at det er i den bedste af alle verdener, at de tre borgere får en individuelt tilpasset støtte. Og vi lever i virkelighedens verden, så selvom jeg fastholder, at retssikkerhed er en vanskelig størrelse i socialt arbejde, så er der naturligvis forhold, som lægger pres på borgernes retssikkerhed.

Her er det oplagt at pege på betydningen af hver enkelt kommunes økonomi. Selvom lovgivningen tilsiger, at man skal vælge den billigste, hvis to indsatser fagligt set indfrier borgerens behov, så må økonomi ikke veje tungere end fagligheden, således at man vælger en utilstrækkelig indsats for at spare penge.

Alligevel sker det, at økonomiske hensyn vejer tungere end faglighed. Når det gælder anbringelser på børneområdet, angiver 2,7 pct. af de adspurgte socialrådgivere i en rundspørge, at økonomiske hensyn "altid" står i vejen for en fagligt korrekt anbringelse. 24,4 pct. angiver, at det "ofte" sker (Dansk Socialrådgiverforening, 2023a). Ser man på forebyggende foranstaltninger, er tallene endnu værre. 6,5 pct. svarer nemlig, at økonomiske hensyn "altid" står i vejen for en fagligt korrekt og tilstrækkelig indsats, mens "ofte" angives af 41,4 pct..

Det er bekymrende for borgernes retssikkerhed, når den kommunale økonomi har betydning for, om borgernes behov for hjælp indfries. Dette underbygges af en anden rundspørge. Her svarede 39 pct. af de adspurgte socialrådgivere, at deres indstillinger til kommunernes visitationsudvalg kun i "nogen" eller "lav" grad følges (Dansk Socialrådgiverforening, 2024). Blandt årsagerne til, at en indstilling ikke følges, er økonomiske hensyn klar topscorer: Hele 96,3 pct. oplever, at økonomiske hensyn er blandt årsagerne, når indstillinger ikke følges.

Borgerne rammes af socialrådgivernes arbejdspress

Alle kan fejle, men desværre arbejder nogle af os i stillinger, hvor fejl kan compromittere borgernes retssikkerhed. Derfor tror jeg heller ikke, at der findes socialrådgivere, som med vilje begår fejl, men når man tager socialrådgivernes arbejdspress i betragtning, forstår jeg godt, at det sker.

Det er ikke usædvanligt, at én socialrådgiver sidder med ansvaret for flere borgere, end vi anbefaler. Det er f.eks. vores faglige anbefaling, at man maks. har 65 sager på voksenpsykiatriområdet, men kun 43 pct. af arbejdspladserne overholder dette (Dansk Socialrådgiverforening, 2023b). På børneområdet anbefaler vi, at man maks. har 30 sager, men alligevel ser vi socialrådgivere, som sidder med ansvaret for op mod 40 børn i mistrivsel.

Afhængigt af sagernes kompleksitet vil det resultere i et stort arbejdspress, hvilket mange socialrådgivere genkender. I en rundspørge blandt socialrådgivere

på børneområdet angiver 89,9 pct. af de adspurgte, at de har et ”højt” eller ”meget højt” arbejdspress (Dansk Socialrådgiverforening, 2023a). Og når vi spørger, om det har negative konsekvenser for kvaliteten af deres arbejde, så er det i ”høj” eller ”meget høj grad” tilfældet for 67,7 pct..

Travlhedens konsekvenser kan man f.eks. aflæse i det tilbagevendende Børnebarometer fra Ankestyrelsen, som viser, at mange børnefaglige undersøgelser ikke bliver færdige inden for den lovbestemte tidsfrist, eller at den lovpligtige opfølgning ikke gennemføres hyppigt nok (Ankestyrelsen, 2024). Når man har en tilgængelig socialrådgiver med tid til at lave den opfølgning, som lovgivningen foreskriver, giver det til gengæld anledning til færre klager, fordi man får håndteret udfordringer og justeret indsatser. Ligeledes er antallet af sager, som Ankestyrelsen tilbageviser med henvisning til manglende sagsoplysning, et udtryk for, at travlheden presser nogle til at springe over, hvor gærdet er lavere.

På den måde er det ikke kun socialrådgivernes helbred og arbejdsglæde, som lider under et højt arbejdspress – det går også ud over borgernes retssikkerhed.

Brudte relationer og tabt viden som følge af personaleomsætning

Tillidsfulde relationer mellem borgere og socialrådgivere er afgørende, når man skal skabe sociale forandringer. Derfor er det trist, når medierne kan berette om borgere, som har haft både tre, fire og fem socialrådgivere på et år eller to, eller at 21 pct. af de adspurgte børn og unge i en undersøgelse fra Børns Vilkår fortæller, at de har haft mere end tre sagsbehandlere i det seneste år (Børns Vilkår, 2024)

Rundt regnet er det ca. hver fjerde socialrådgiver, som skifter job i løbet af et år. Det er ikke voldsomt meget højere end mange andre faggrupper, men det har konsekvenser, når man arbejder med mennesker i sårbare situationer. Hvert eneste skift repræsenterer nemlig en brudt relation, som kan trække tæppet væk under borgeren, og når det sker, lider tilliden til systemet også et knæk. Men ikke nok med det, så betyder de mange skift også, at viden om borgerens historik, forløb og udvikling går tabt.

Den nye socialrådgiver kan selvfølgelig læse sig igennem sagsakten, og borgeren kan genfortælle sin historie på ny, men selv hvis man ser gennem fingre med, at dette øger arbejdspresset på socialrådgiverne og giver borgerne en negativ oplevelse, så vil små detaljer og nuancer altid gå tabt. Det kan føre til, at borgeren f.eks. matches med et mangelfuldt eller utilstrækkeligt tilbud eller tilbydes en indsats, som allerede har været afprøvet. Dermed kommer også personaleomsætningen blandt socialrådgivere til at få konsekvenser for borgernes retssikkerhed.

Der mangler ressourcer til oplæringen af nyuddannede

Socialrådgiveruddannelsen udgør et solidt fundament under socialrådgivernes faglighed, men det har aldrig været meningen, at den skal stå alene, for det er i praksis, at man for alvor dygtiggør sig. Det kræver imidlertid ressourcer, som arbejdsgiverne sjældent prioriterer. 54,9 pct. af de adspurgte socialrådgivere på børneområdet angiver således, at nye kollegaer ”sjældent” eller ”aldrig” får en tilstrækkelig oplæring (Dansk Socialrådgiverforening, 2023a).

Billedet bekræftes af de nyuddannede. Når vi spørger, om de har fået et introduktionsprogram eller en erfaren kollega som mentor, så er der henholdsvis 33,5 pct. og 36,8 pct., som svarer ”nej” (Dansk Socialrådgiverforening, 2023c). Vi hører også om nyuddannede, som overlades til sig selv med en fuld sagsstamme og en forventning om, at de fra dag ét kan foretage anbringelser uden støtte eller supervision.

Det er rimeligt at regne med, at nyuddannede har et grundlæggende kendskab til forvaltningsprocedurer og jura – især hvis de har været i praktik i en kommune. Men det er urimeligt, hvis man overlader en nyuddannet til sig selv uden oplæring i stillingens opgaver, arbejdsgange og paragraffer. Og det giver sig selv, at det kan få betydning for kvaliteten af den sagsbehandling, som de kan yde, eller at der på tværs af socialrådgiverne på den pågældende arbejdsplads kan opstå mangel på systematik og ensartethed i opgaveløsningen – med den konsekvens, at borgerne ikke får støtte og vejledning af den kvalitet, som de bør kunne forvente.

Sådan styrker vi retssikkerheden og socialfagligheden

Jeg har forsøgt at vise, hvordan en snævert juridisk forståelse af retssikkerhed ikke nødvendigvis er gavnlig på det socialfaglige felt. Men samtidig har jeg peget på forhold, som udfordrer retssikkerheden i socialrådgivernes arbejde. Herunder opridser jeg tiltag, som på én og samme tid kan styrke retssikkerheden og socialfagligheden i kommunerne. Jeg ser nemlig et behov for, at begge dele løftes.

1. Ressourcer til forvaltning og foranstaltning. Fundamentet for retssikkerhed på socialområdet er tilstrækkelige ressourcer til både sagsbehandling og indsatser. Hvis ikke dette er på plads, får man lange sagsbehandlingstider i kommunerne, klagesager i Ankestyrelsen og en høj omgørelsesprocent – som er utilfredsstillende og fordyrende. Derfor skal der tilføres midler til de socialrådgivere, som sagsbehandler, og de indsatser, som borgerne behøver.
2. Der er brug for sagsløfter. Ligesom der findes et klasseloft i folkeskolen og minimumsnormeringer i daginstitutioner, bør kommunerne sætte loft over antallet af sager pr. socialrådgiver – gerne med inspiration fra vores

vejledende sagstal. Det kan ikke stå alene, for sagernes kompleksitet varierer, men et loft kan tage toppen af arbejdspresset, så socialrådgiverne i højere grad kan overholde frister, sætte tidligt ind, lave rettidig opfølgning og være tilgængelig, når et behov opstår.

3. Handleplaner ved høj personaleomsætning. Når personaleomsætningen i en kommune når et kritisk punkt, bør de være forpligtede til at udarbejde en handleplan, som er tilpasset den konkrete kontekst. Vi ser ofte, at kommunerne laver handleplaner, når medierne får nys om utilfredse borgere og udkørte medarbejdere, men der er ingen grund til at vente indtil da, for så når både tilliden og fagligheden at lide under omsætningen, mens borgerne bliver ofre for de hyppige skift. Ret til intro- og mentorordninger. Kommunerne skal have ressourcer til at give nyuddannede socialrådgivere en god start med ret til en ordentlig introduktion og adgang til en mentor, der kan understøtte deres faglige udvikling. Det kan få de nyuddannede kollegaer op i faglig omgangshøjde med deres rutinerede fagfæller, men det kan også hjælpe med at styrke tilknytningen til faget og fastholdelsen over tid. Og så sikrer det, at alle borgere møder en socialrådgiver, som er fagligt klædt på til den opgave, de skal løfte.

Der er brug for at løfte retssikkerheden på socialområdet, men det kræver tiltag, som ikke kun tager afsæt i juridiske aspekter af begrebet. Ved at håndtere strukturelle forhold såsom økonomi, arbejdspress og personaleomsætning kan vi både forbedre retssikkerheden for borgerne, styrke socialfagligheden på området og løfte socialrådgivernes arbejdsglæde.

Referencer

- Ankestyrelsen (2024), "Børnesagsbarometret 2024", <https://ast.dk/publikationer/bornesagsbarometret-2024>.
- Børns Vilkår (2024), "Børn og unges møde med kommunen", https://bornsvilkar.dk/wp-content/uploads/2024/10/Boern-og-unges-moede-med-kommunen_2024.pdf.
- Dansk Socialrådgiverforening (2023a), "Arbejdspress og økonomi", <https://socialraadgiverne.dk/publikation/arbejdspress-og-oekonomi-rundspoerge-paa-boerne-omraadet-april-2023/>.
- Dansk Socialrådgiverforening (2023b), "Sagstal i kommunale forvaltninger", [publikation/undersogelse-af-socialraadgivernes-sagstal-i-kommunale-forvaltninger-2023/](https://socialraadgiverne.dk/publikation/undersogelse-af-socialraadgivernes-sagstal-i-kommunale-forvaltninger-2023/).
- Dansk Socialrådgiverforening (2023c), "Rundspørge om introordninger og mentorforløb", <https://socialraadgiverne.dk/publikation/rundspoerge-om-introordninger-og-mentorforloeb/>.
- Dansk Socialrådgiverforening (2024), "Socialrådgivernes faglige handlerum og beslutningskompetence", <https://socialraadgiverne.dk/publikation/rundspoerge-om-socialraadgivernes-faglige-handlerum-og-beslutningskompetence/>.

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.

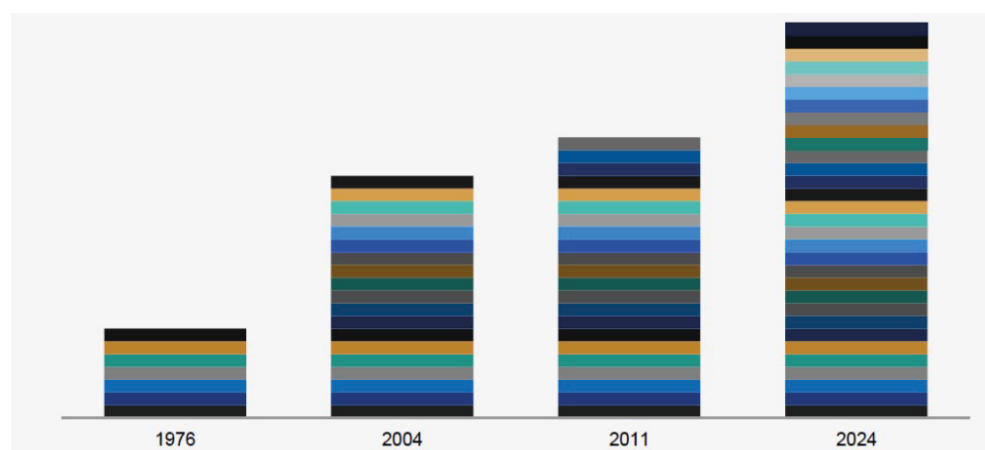
De væsentligste udfordringer for retssikkerheden på beskæftigelsesområdet er omfattende og komplekse regler og overstyring af området – og således ikke det kommunale selvstyre.

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.

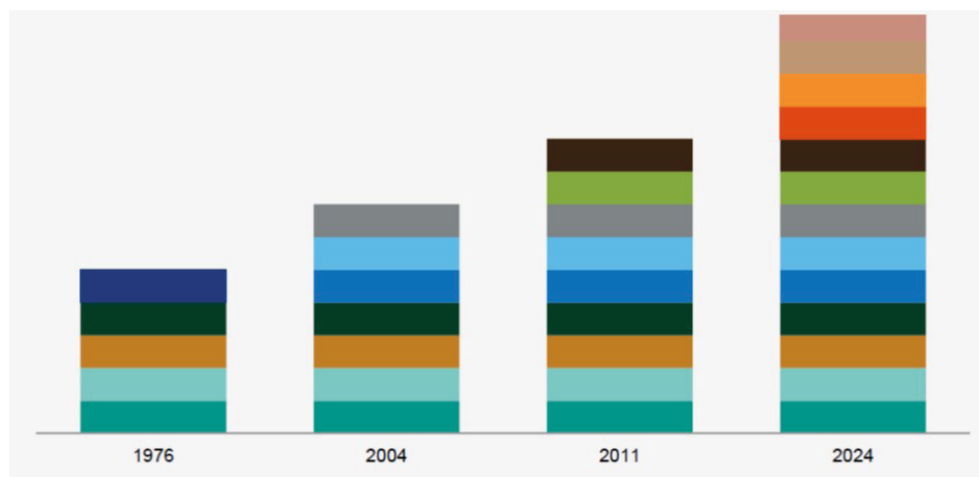
Ekspertgruppen for Fremtidens Beskæftigelsesindsats (ekspertgruppen) har illustreret den gradvise opbygning af et komplekst system i figur 1 og 2 nedenfor.

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 tilsynsmålninger, 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 afvejsninger og vurderinger, særligt i sager, hvor der er tvivl og usikkerhed om, hvorvidt der er hjemmel til at imødekomme borgeres 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 organiseringen 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 rammostyret 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".
- Ydelseskommisionen (2021), "Samlede anbefalinger til et nyt ydelsessystem".

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 kvaliteten 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 samarbejdspartner.

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 førstestanserne, 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-begrunnelser-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

Kunstig forvaltning. En empirisk test af store sprogmodellers kapacitet til at foretage forvaltningsafgørelser

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Kan ChatGPT 4 producere afgørelser, der er tilstrækkelige som forvaltningsafgørelser hos Jobcenter Vejen? Med udgangspunkt i et katalog af konkrete afgørelser fra Jobcenter Vejen og et katalog af det bagvedliggende sagsmateriale tester vi ved hjælp af et dommerpanel, der bedømmer afgørelserne blindt, hvorvidt ChatGPT 4 kan producere tilstrækkelige afgørelser på baggrund af det foreliggende sagsmateriale. Vi finder overordnet, at der ikke er en statistisk signifikant forskel i dommerpanelets bedømmelse af henholdsvis afgørelser produceret

af ChatGPT 4 og afgørelser produceret af Jobcenter Vejen. Vi konkluderer derfor, at ChatGPT 4 kan producere tilstrækkelige afgørelser. Vi bemærker dog, at denne konklusion er begrænset til vores datasæt, og at yderligere undersøgelser er påkrævet for at kunne drage en mere entydig konklusion. På baggrund af denne overordnede konklusion diskuterer vi kort forskellige implikationer af ChatGPT 4's kapacitet til at producere tilstrækkelige forvaltningsafgørelser, herunder etiske og juridiske implikationer.

Kan ChatGPT træffe tilstrækkelige forvaltningsafgørelser hos Jobcenter Vejen?

ChatGPT har allerede indfundet sig i retslokaler over hele verden (Smith o.a., 2023; Staff, 2023; Taylor, 2023). Men brugen af ChatGPT og andre store sprogmodeller til at træffe juridiske afgørelser er ingenlunde uproblematisk. Brugen af store sprogmodeller til at træffe beslutninger med retlig virkning er således behæftet med både etiske, juridiske og praktiske problemstillinger. Helt grundlæggende kan tre spørgsmål opstilles: er det rimeligt, er det lovligt og er det muligt.

I denne artikel tager vi hul på det sidste af disse tre spørgsmål. Dvs. er det muligt for store sprogmodeller som f.eks. ChatGPT at træffe tilstrækkelige afgørelser. Hvis konklusionen på dette spørgsmål er negativ, er de første to spørgsmål alene af teoretisk interesse. Omvendt vil en positiv konklusion gøre begge spørgsmål praktisk relevante.

**JAKOB GRAULUND
JØRGENSEN,**

Adjunkt, Institut for samfund
og kommunikation, UC SYD.
jgjo@ucsyd.dk.

LOUISE HANSEN

Lektor, Institut for samfund
og kommunikation, UC SYD.
lhan@ucsyd.dk.



Vores dommerpanel bedømmer således i et blindt format både de faktiske afgørelsesbreve produceret af Jobcenter Vejen og afgørelsesbreve produceret af ChatGPT 4

Konkret tester vi, om ChatGPT 4 (GPT-4) kan producere afgørelser, der er tilstrækkelige som forvaltningsafgørelser hos Jobcenter Vejen. Dette gør vi vha. sagsmateriale fra Jobcenter Vejen og et dommerpanel, der i en blindtest bedømmer kvaliteten af ChatGPT's afgørelser. Vi har med hjælp fra medarbejdere hos Jobcenter Vejen udvalgt 26 forskellige afgørelser, der spænder over et bredt udsnit af jobcenterets portefølje af opgaver. Disse 26 afgørelser har hos Jobcenter Vejen afstedkommet 30 afgørelsesbreve. Det er disse afgørelsesbreve, vi tager som udgangspunkt for vores test. Vores dommerpanel bedømmer således i et blindt format både de faktiske afgørelsesbreve produceret af Jobcenter Vejen og afgørelsesbreve produceret af ChatGPT 4. Vores er mål er ikke at drage en endegyldig konklusion om store sprogmodellers kapacitet til at foretage forvaltningsafgørelser, men alene at afsøge, om det overhovedet er relevant at undersøge yderligere. Vi har således en eksplorativ tilgang, der ønsker at afsøge om store sprogmodellers er relevante ift. den fortsatte effektivisering af den offentlige sektors afgørelsesvirksomhed.

Vi har udvalgt Jobcenter Vejen som udgangspunkt for vores test, idet jobcenteret producerer en løbende strøm af forskelligartede afgørelser med tilhørende baggrundsmateriale, hvorfra en passende stikprøve kan udtrækkes. Samtidig har beskæftigelsesområdet historisk været underlagt et betydeligt effektiviseringspres. Det er således et område af den offentlige sektor, hvor det kan forventes, at nye automatiseringsværktøjer som kunstig intelligens hurtigt vil blive taget i brug, hvis de viser sig praktisk anvendelige.

Store sprogmodellers opgaveagnostiske potentiale

Store sprogmodeller udspringer af et arbejde startet i 1940'erne med det formål at gøre computere i stand til at forstå og producere almindelig tale (natural language) (Jiang og Lu, 2020: 211). Feltet delte sig tidligt i to grene. Den ene gren forfulgte en regelbaseret semantisk tilgang (symbolist), mens den anden gren forfulgte en frekventistisk tilgang (frequentist) (Jiang og Lu, 2020: 211). Store sprogmodeller er en udløber af den frekventistiske tilgang, der med øget computerkraft og nye algoritmiske tilgange, herunder særligt neurale netværk (ibid.: 212) har vist sig som (foreløbigt) det mest produktive spor.

Særligt fremkomsten af neurale netværk er central for udviklingen af store sprogmodeller og denne tilgang er i overvejende grad opgaveagnostisk (Brown o.a., 2020: 1). Dvs. modellerne trænes ikke til at løse én specifik opgave (f.eks. oversættelse, tekstklassificering eller lignende). I stedet er arkitekturen og fortræningen (pretraining) opgaveuafhængig (ibid.). Efter endt træning kan den enkelte model underlægges træning, der fintuner modellen ift. en eller flere specifikke opgaver (ibid.).

Den opgaveagnostiske tilgang gør, at store sprogmodeller har potentiale til at kunne løse opgaver, der falder udenfor den opgavekreds, de oprindeligt var tiltænkt. Herved placerer store sprogmodeller sig i et spændingsfelt mellem

specialiseret kunstig intelligens og almen kunstig intelligens, hvorved forstås intelligens, der er overførbart mellem forskelligartede domæner (Bubeck o.a., 2023). Juridiske analyser er netop en af de opgaver, der falder udenfor den opgavekreds, store sprogmodeller oprindeligt var tiltænkt.

Forskningsstatus

Selvom avancerede sprogmodeller først for alvor trådte ud i rampelyset med ChatGPT i november 2022, er der allerede foretaget adskillige studier af både store sprogmodellers kapacitet mht. juridisk analyse og ift. forudsigelser – ved forudsigelser forstås vi både fremskrivninger og slutninger på baggrund af datasæt, og det er dette sidste element af forudsigelser, der er relevant ift. afgørelser, idet vi netop ønsker at undersøge, om sprogmodellen kan forudsige den korrekte afgørelse på baggrund af relevant sagsmateriale.

OpenAI (2023) viser således i relation til deres egen model GPT-4, at denne model er i stand til at gennemføre LSAT (The Law School Admission Test) på et niveau svarende til den 88. percentil (ibid.: 5) og bestå en simuleret version af the Uniform Bar Examination – en standardiseret juridisk eksamen, som anvendes til at vurdere kvalifikationer hos personer, der ønsker at blive advokater (NCBE, u.å.) – med en præstation blandt de bedste 10 pct. (OpenAI, 2023: 6).

Ift. store sprogmodeller og forudsigelser viser Lopez-Lira og Tang (2023), at avancerede sprogmodeller i modsætning til tidligere iterationer kan bruges til at forudsige bevægelser på aktiemarkedet baseret på sprogmodellens tolkning af nyhedsoverskrifter. Liang o.a. (2023) viser, at en sprogmodelsramme kan bruges til at forudsige grupperes bevægelsesmønstre ved offentlige begivenheder. Kang o.a. (2023) viser, at sprogmodeller kan bruges til at forudsige brugerpræferencer på baggrund af tidligere adfærd. Ekambaram o.a. (2024) viser, at sprogmodelsarkitektur kan bruges til tidsseriefremskrivning. Faria-E-Castro og Leibovici (2023) viser, at sprogmodeller kan bruges til at forudsige inflationsniveauet.

Andre studier af store sprogmodeller viser dog, at modellerne også har betydelige problemer med nogle typer af forudsigelser. Schöneegger og Park (2023) viser således, at GPT-4 underpræsterer ift. både mennesker og tilfældige gæt, når modellen skal foretage forudsigelser om fremtidige begivenheder. Park o.a. (2024) viser, at store sprogmodeller i visse sammenhænge har en tendens til at mangle diversitet i deres svar. Dvs. sprogmodellerne søger at give et ”korrekt” svar uden at tage højde for en relevant kontekst.

Samlet er forskningssituationen således uafklaret ift. store sprogmodellers kapacitet til at forudsige indenfor en lang række domæner. Store sprogmodellers formåen ift. juridiske analyser i en dansk kontekst er også uafklaret.

Kunstig intelligens i dansk forvaltning

Kunstig intelligens er allerede i dag i brug i den danske offentlige forvaltning (Loiborg, 2020: 64). Også generativ kunstig intelligens, som store sprogmodeller er en delmængde af, er allerede i aktiv brug (KL og Digitaliseringsstyrelsen, 2024).

Det må således kunne antages, at det er muligt at anvende store sprogmodeller i den faktiske forvaltningsvirksomhed – store sprogmodeller er således allerede blevet indført¹. En væsentlig del af den offentlige forvaltning er dog ikke blot beskæftiget med faktisk forvaltningsvirksomhed, men også afgørelsesvirksomhed. For indeværende kan det antages, at brugen af store sprogmodeller og formentlig al kunstig intelligens baseret på black box maskinlæring ikke kan bruges til afgørelsesvirksomhed uden at overtræde almindelige forvaltningsretlige principper (Loiborg, 2020: 72), medmindre lovgiver har givet lovhjemmel til at fravige disse (ibid.).

Vi finder det derfor rimeligt at antage, at store sprogmodeller ikke allerede (systematisk) benyttes til foretage forvaltningsafgørelse. Vi ønsker med vores undersøgelse at undersøge, hvorvidt store sprogmodeller kunne bruges til afgørelser. Vi sætter således parentes om lovlighedsspørgsmålet og de etiske spørgsmål og hopper direkte videre til det praktiske spørgsmål om faktisk anvendelse.

En empirisk test hos Jobcenter Vejen

Udformning af eksperimentet

For at gennemføre en test af store sprogmodellers kapacitet til at foretage forvaltningsafgørelser har vi i samarbejde med Jobcenter Vejen udarbejdet et katalog af allerede trufne afgørelser og det bagvedliggende sagsmateriale til hver enkelt afgørelse. Vi har i alt undersøgt 26 afgørelser. Disse sager er alle blevet anonymiseret af Jobcenter Vejen, og vi har ikke haft adgang til de personfølsomme elementer af sagerne – dvs. navne, adresser eller andet, der ville kunne lede til en entydige identifikation af en person. Disse oplysninger har dog – i vores vurdering – ikke relevans for afgørelserne, der træffes i de 26 sager. De 26 sager har i alt affødt 30 breve til borgere eller virksomheder, som omhandler trufne afgørelser – f.eks. en skriftlig afgørelse om afslag på sygedagpenge. De 26 afgørelser spænder over ansøgninger om sygedagpenge, refusionssager, ansøgninger om uddannelseshjælp, sager om ressourceforløbsydelse, sager om bevilling af brøkpension, sager om tilskud til voksenlærling, ansøgninger om f.eks. kursusforløb og generhvervelse af stort kørekort, og sager om transportudgifter. Sagsmaterialet til de forskellige sager spænder derfor over et bredt spektrum. Nogle sager har nogle få bilag i form af dokumentation for rejseomkostninger, mens andre sager dækker over et længere forløb med journalnotater, skrivelser mv. mellem jobcenter og borger.



For at gennemføre en test af store sprogmodellers kapacitet til at foretage forvaltningsafgørelser har vi i samarbejde med Jobcenter Vejen udarbejdet et katalog af allerede trufne afgørelser og det bagvedliggende sagsmateriale til hver enkelt afgørelse

Som led i vores eksperiment har vi fjernet de endelige afgørelser – dvs. udsendte breve – fra sagsmaterialet, hvorved vi har fået et katalog af sagsmateriale uden afgørelse og et katalog af faktisk trufne afgørelser. Herefter har vi vha. OCR digitaliseret det modtagne sagsmateriale med henblik på at indlæse det som kontekst i en sprogmodel.

Som vores store sprogmodel har vi valgt at benytte ChatGPT 4 (GPT-4). GPT-4 var på forsøgstidspunkt den førende model i markedet og er (medio 2024) fortsat blandt de ledende modeller (LMSYS Chatbot Arena Leaderboard, 2024). GPT-4 er samtidig i den familie af modeller mange administrative medarbejdere har adgang til i kraft af Microsoft Copilot (Mehdi, 2024). Vi har som led i eksperimentet også testet en enkelt sag (M2 – S2) med Claude Opus 3 (Anthropic, 2024).

For at undgå uforvarende at hjælpe GPT-4 ved udformningen af de enkelte afgørelser har vi udviklet et fælles instruktionssæt (prompt) som vi giver GPT-4. Vi benytter i den forbindelse OpenAI's mulighed for at lave såkaldte GPTs. Vi kalder vores GPT for GPT-sagsbehandler

I udførelsen af eksperimentet giver vi GPT-sagsbehandler sagsmaterialet for hver enkelt sag uden yderligere instruks – dvs. GPT-4 har kun én enkelt sag i kontekst ad gangen. GPT-sagsbehandler svarer på det uploadede materiale med et afgørelsesbrev, jf. det fælles instruktionssæt. Til hver ny sag starter vi en ny samtale med GPT-sagsbehandler for at sikre et rent kontekstvindue – vi har i den forbindelse bevidst slået ChatGPT's hukommelsesfunktion fra. Vi benytter i vores eksperiment altid første svar, der afgives. I tre sager (M1 – S1A, M1 – S1B og M1-S5) giver vi følgende yderligere instruktion: "Skriv også et brev til arbejdsgiveren." GPT-sagsbehandler udformer på den baggrund et yderligere afgørelsesbrev. I vores test af Claude Opus 3 benytter vi samme instruktionssæt som til GPT-4. I en enkelt sag (M3 – S6) benytter vi følgende yderligere instruktion: "Gennemgå sagen igen. Du har allerede alle de dokumenter du efterspørger. Lav et nyt fuldt svar." GPT-sagsbehandler udformer på den baggrund et nyt afgørelsesbrev. Til sag M3 – S6 har dommerne både fået første svar fra GPT-sagsbehandler og det reviderede svar på baggrund af den yderligere instruks. Til M2 – S2 har dommerne både fået svar fra GPT-sagsbehandler og Claude Opus 3. Til M1 – S1A, M1 – S1B og M1-S5 har dommerne fået både breve til borger og til virksomhed fra både GPT-sagsbehandler og fra jobcentret.

Sammensætning af dommerpanel

Til at bedømme de fremstillede afgørelser har vi samlet et dommerpanel på tre dommere. Dommerne har modtaget de i alt 62 afgørelse – 30 faktiske afgørelse, 30 sager fra GPT-sagsbehandler, 1 revideret sag fra GPT-sagsbehandler og 1 sag fra Claude Opus 3 – i et blindt format, hvor det ikke er markeret, hvorvidt afgørelsen er en faktisk afgørelse, eller om den er produceret af en stor sprog-model. I den forbindelse har vi også digitaliseret de faktiske afgørelser vha. OCR og overført dem til et word-format uden brevhoved. Herved undgår vi, at det er umiddelbart klart, hvilke sager der er faktiske afgørelser. Vi har foruden disse ændringer i formatering også fjernet navnene på sagsbehandlerne i de faktiske afgørelser og erstattet med følgende "[navn_sagsbehandler]" eller et lignende format f.eks. "[navn_ydelsesrådgiver]". Dette er igen gjort for at undgå, at det er umiddelbart klart, hvilke sager der er faktiske afgørelser.

Dommerpanelet består af en leder af fra Jobcenter Vejen med mere end 25 års erfaring på arbejdsmarkedsområdet, en tidligere direktør for Arbejdsmarkedsområdet, herunder et jobcenter i en mellemstor danske kommune, og en juridisk ph.d. med tidligere ansættelse i et jobcenter i en større dansk kommune og i Ankestyrelsen med erfaring i behandling af klager over afgørelser. Dommerpanelet er udvalgt på baggrund af deres kendskab til området. Det bemærkes i den forbindelse, at kun lederen fra Jobcenter Vejen i sin nuværende rolle fortsat er beskæftiget med området. Givet de hyppige lovændringer på området må det antages, at de to dommere uden aktuel tilknytning til området i et vist omfang besidder forældet viden. Vi vurderer dog samlet, at begge har tilstrækkelig viden til, at deres vurderinger af afgørelserne er relevante.

Dommernes bedømmelse

De tre dommere har bedømt hver enkelt afgørelse med udgangspunkt i et spørgeskema med seks spørgsmål. De fire første spørgsmål omhandler elementer af afgørelsen og bedømmes på skalaen "meget enig" (1), "enig" (2), "hverken enig eller uenig" (3), "uenig" (4), "meget uenig" (5) – kodningen fremgik ikke af spørgeskemaet. Spørgsmålene er som følger:

1. "Den skriftlige formidling er passende"
2. "De juridiske elementer er passende"
3. "Afgørelsen er korrekt"
4. "Afgørelsen er tilstrækkelig som forvaltningsafgørelse"

De to sidste spørgsmål omhandler den samlede afgørelse. Her vurderes først den samlede afgørelsen på følgende skala "meget god" (1), "god" (2), "hverken god eller dårlig" (3), "dårlig" (4), "meget dårlig" (5). Endelig vurderes, om afgørelsen er genereret ved hjælp af kunstig intelligens på følgende skala "ja" (1), "nej" (2), "ved ikke" (3).

Resultatet af vores eksperiment

I tabel 1 og 2 er udregnet den gennemsnitlige værdi for besvarelsene af afgørelsesspørgeskemaerne bedømt af hver af de tre dommere for henholdsvis faktiske sager fra Jobcenter Vejen og sager udformet af GPT-sagsbehandler. Lavere værdier angivet for alle kategorier en mere positiv bedømmelse undtaget kategorien ”Vurdering om AI”. Den reviderede sagsafgørelse (vedrørende M3 – S6) og Claude Opus 3’s sag (vedrørende M2 – S2) indgår ikke i beregningen.

Tabel 1: Bedømmelse dommere, faktiske afgørelser

Jobcenter	Leder (n=30)	Tidl. direktør (n=30)	Juridisk ph.d. (n=30)
Skriftlig formidling	2,97	2,77	3,30
Juridiske elementer	2,80	2,43	3,10
Afgørelsen korrekt	2,10	2,27	2,47
Afgørelsen tilstrækkelig	3,10	2,30	3,83
Samlet vurdering	3,17	2,57	3,40
Vurdering om AI	1,57	1,60	2,90

Tabel 2: Bedømmelse dommere, ChatGPT-afgørelser

Kunstig intelligens	Leder (n=30)	Tidl. direktør (n=30)	Juridisk ph.d. (n=30)
Skriftlig formidling	2,17	2,93	3,07
Juridiske elementer	2,87	2,93	3,67
Afgørelsen korrekt	1,80	2,70	2,80
Afgørelsen tilstrækkelig	2,93	2,77	4,07
Samlet vurdering	2,80	3,00	3,67
Vurdering om AI	1,70	1,40	2,80

I tabel 3 er udregnet differencen mellem tabel 1 og tabel 2. En positiv difference er udtryk for, at dommeren i gennemsnit har givet GPT-sagsbehandlers afgørelser en mere positiv bedømmelse end jobcenterets afgørelser. En negativ difference er udtryk for, at dommeren i gennemsnit har givet GPT-sagsbehandlers afgørelser en mere negativ bedømmelse end jobcenterets afgørelser.

Tabel 3: Difference mellem bedømmelse af faktiske afgørelser og ChatGPT-afgørelser

Difference	Leder (n=30)	Tidl. direktør (n=30)	Juridisk ph.d. (n=30)
Skriftlig formidling	0,80	-0,17	0,23
Juridiske elementer	-0,07	-0,50	-0,57
Afgørelsen korrekt	0,30	-0,43	-0,33
Afgørelsen tilstrækkelig	0,17	-0,47	-0,23
Samlet vurdering	0,37	-0,43	-0,27
Vurdering om AI	-0,13	0,20	0,10

I tabel 4 og 5 udregnes, hvorvidt forskellen mellem de to sæt af bedømmelser er statistisk signifikant. Dvs. vi tester nulhypotesen, at der ikke er signifikant forskel i dommernes bedømmelse af henholdsvis faktiske afgørelser fra jobcenteret og GPT-sagsbehandlers afgørelser. I tabel 4 er udregnet en parret t-test, der tester hvorvidt, der er en statistisk signifikant forskel mellem middelværdierne af et par af værdier. Idet $n=30$, og idet bedømmelserne ikke kan antages at være normalfordelt – vi har ikke nogen grund til at antage, at dette skulle være tilfældet – foretages også Wilcoxons rangtest for parrede observationer. Fordelen ved denne test er, at den er ikke-parametrisk. Med et signifikans-niveau på 5 pct. er der ikke forskel i resultatet mellem t-testen og Wilcoxons rangtest.

Tabel 4: Parret t-test

t-test (parret)	Leder (n=30)	Tidl. direktør (n=30)	Juridisk ph.d. (n=30)
Skriftlig formidling	1,82%	53,78%	44,03%
Juridiske elementer	83,15%	6,15%	1,68%
Afgørelsen korrekt	13,03%	6,20%	20,94%
Afgørelsen tilstrækkelig	63,04%	5,04%	34,49%
Samlet vurdering	23,34%	7,92%	25,50%
Vurdering om AI	50,20%	26,38%	32,56%

*Fremhævede celler markerer spørgsmål, hvor der med over 95 pct. sikkerhed er forskel i dommernes bedømmelse af henholdsvis GPT-sagsbehandlers og Jobcenter Vejens afgørelser.

Tabel 5: Wilcoxons rangtest

Wilcoxon rangtest	Leder (n=30)	Tidl. direktør (n=30)	Juridisk ph.d. (n=30)
Skriftlig formidling	2,01%	60,71%	45,91%
Juridiske elementer	62,72%	7,93%	2,30%
Afgørelsen korrekt	16,22%	9,49%	24,61%
Afgørelsen tilstrækkelig	77,02%	7,66%	33,18%
Samlet vurdering	31,30%	10,07%	23,96%
Vurdering om AI	53,12%	32,19%	28,50%

*Fremhævede celler markerer spørgsmål, hvor der med over 95 pct. sikkerhed er forskel i dommerens bedømmelse af henholdsvis GPT-sagsbehandlers og Jobcenter Vejens afgørelser.

Vi får herved, at vi ikke med 95 pct. sikkerhed kan konkludere, at der er forskel mellem dommerens bedømmelse af afgørelser fra henholdsvis jobcenter og GPT-sagsbehandler. To dommere har dog hver ét spørgsmål, hvor vi med over 95 pct. sikkerhed kan konkludere, at der er forskel i deres bedømmelse. Vi kan her konkludere, at lederen fra jobcenteret bedømmer GPT-sagsbehandlers skriftlige formidling signifikant mere positivt end jobcenterets skriftlige formidling. Vi kan også konkludere, at den juridiske ph.d. bedømmer GPT-sagsbehandlers juridiske elementer signifikant mere negativt end jobcenterets juridiske elementer.

Nogle implikationer af GPT-4's evne til at træffe forvaltningsafgørelser

Bekræftende konklusion

Resultatet af vores eksperiment viser helt overordnet, at forskellen mellem vores dommerpanels bedømmelser af henholdsvis GPT-sagsbehandlers afgørelser og jobcenterets afgørelser ikke er betydelig nok til, at forskellen er statistik signifikant med et 95 pct. signifikansniveau. Dette er i sig selv et markant resultat. Vores GPT-sagsbehandler er ikke fintunet til eller på anden vis blevet målrettet jobcenterområdet. Alligevel kan vi generere afgørelser over 26 forskellige sager med et enkelt standardinstrukssæt, der ikke er åbenbart inferiøre i forhold til de afgørelser, medarbejderne på Jobcenter Vejen producerer.

➤➤ Resultatet af vores eksperiment viser helt overordnet, at forskellen mellem vores dommerpanels bedømmelser af henholdsvis GPT-sagsbehandlers afgørelser og jobcenterets afgørelser ikke er betydelig nok til, at forskellen er statistik signifikant med et 95 pct. signifikansniveau

Vi kan således konkludere bekræftende i forhold til vores undersøgelses-spørgsmål. Dvs. vi kan konkludere, at GPT-4 kan producere afgørelser, der er tilstrækkelige som forvaltningsafgørelser hos Jobcenter Vejen, hvad angår sagerne i vores datasæt. Vi bemærker, at vores begrænsede datasæt ikke understøtter en entydig konklusion om GPT-4's kapacitet til at træffe forvaltningsafgørelser generelt. Yderligere undersøgelser er således nødvendige for at kunne konkludere mere entydigt ift. GPT-4's kapacitet. Dette er i tråd med vores eksplorative tilgang, hvor vi alene ønskede at undersøge, om det er relevant at undersøge store sprogmodellers kapacitet til at foretage forvaltningsafgørelser. Her kan vi svare entydigt bekræftende. Yderligere undersø-

gelser af store sprogmodellers kapacitet til at foretage forvaltningsafgørelser er relevante.

Vi vurderer, at vi ville kunne forbedre GPT-sagsbehandlers præstation, hvis vi ikke havde begrænset os selv til altid kun at bruge første svar og ikke havde afholdt os fra at give sagsspecifik instruktion. Disse begrænsninger ville en sagsbehandler i et jobcenter i praksis ikke være underlagt. Vores resultat kan på den baggrund betragtes som en konservativ test af GPT-4's kapacitet ift. at træffe forvaltningsafgørelser.

En række forbehold gør sig gældende i forhold til vores resultat. For det første er vores stikprøvestørrelse begrænset. Det er sandsynligt, at vi med en større stikprøve ville have fundet en signifikant forskel mellem bedømmelsen af GPT-sagsbehandlers afgørelser og jobcenterets afgørelser. Det er dog, jf. tabel 3, ikke givet, i hvilken retningen forskellen i bedømmelserne ville være signifikant. Et resultat, der viste, at GPT-sagsbehandlers afgørelser bedømmes signifikant mere positivt end jobcenterets afgørelser, ville således være mindst lige så interessant som vores aktuelle resultat. Et andet forbehold vi må tage er, at GPT-sagsbehandlers afgørelser baserer sig på allerede fremstillet sagsmateriale, hvor sagsbehandlerne hos Jobcenter Vejen i kraft af deres foreløbige noter mv. kan tænkes at give GPT-sagsbehandler svar som GPT-sagsbehandler ellers ikke selv ville være fremkommet med. Et tredje forbehold gælder kvaliteten af Jobcenter Vejens afgørelser. Vores konklusion om, at bedømmelsen af GPT-sagsbehandlers afgørelser ikke er signifikant forskellig fra bedømmelsen af jobcenterets afgørelser, er således kun interessant i det omfang, at vi antager, at jobcenterets afgørelser er kvalificerede. Vi har ikke anledning til at antage anderledes, men vi har ikke foretaget en undersøgelse af denne antagelse.

Et forbehold vi ikke behøver at tage er, hvorvidt disse afgørelser er en del af GPT-4's træningsdata. Vi har gennemført vores eksperiment på materiale, der ikke er offentligt tilgængeligt, og vi kan derfor være ganske sikre på, at de korrekte afgørelser ikke er del af den data, som GPT-4 er trænet på. Dvs. vi kan altså udelukke, at GPT-sagsbehandlers svarkvalitet er kunstigt høj på den baggrund. Vi har i den forbindelse indstillet vores konto hos OpenAI således, at de data, vi indlæser, ikke bliver brugt til træning af fremtidige modeller.

Hvis store sprogmodeller på nuværende tidspunkt er i stand til at producere tilstrækkelige forvaltningsafgørelser, er det interessant af flere årsager. I det følgende vil vi kort diskutere nogle af implikationerne.

Implikationer

I National strategi for kunstig intelligens pointeres, at "[k]unstig intelligens skal hjælpe os med at analysere, forstå og træffe bedre beslutninger (Finansministeriet og Erhvervsministeriet, 2019). Men teknologien kan ikke – og skal ikke – erstatte mennesker eller træffe beslutninger for os." Dette udsagn er –

tyder vores undersøgelse på – allerede blevet overhalet af virkeligheden. Teknologien kan træffe beslutninger for os. Spørgsmålet er nu alene, om den skal.

Det kan forventes, at udviklingen på området vil fortsætte, og altså at de offentligt tilgængelige store sprogmodeller vil forbedres yderligere (se f.eks. Aschenbrenner, 2024). Når en offentlig tilgængelig sprogmodeller allerede i dag (medio 2024) er i stand til at producere afgørelser på niveau med et jobcenters faktiske afgørelser, er det således berettiget at have en forventning om, at fremtidige sprogmodeller vil kunne producere afgørelser på et niveau, der overstiger jobcentrenes faktiske afgørelser. Vi bemærker i den forbindelse, at Claude Opus 3's – Claude Opus 3 er en nyere model end GPT-4 – afgørelse (vedrørende M2 – S2) vurderes mere positivt end GPT-sagsbehandlers afgørelse af to ud af tre dommere.

Herved vil spørgsmålet om, hvorvidt store sprogmodeller skal benyttes til afgørelsesvirksomhed, blive tiltagende mere presserende, og det er på den lange bane svært for os at forestille sig, at en løsning, der er både billigere og bedre, ikke vil tiltrække sig lovgivers opmærksomhed. Dvs. spørgsmålene om rimelighed og lovlighed – jf. vores indledning – er praktisk relevante. Disse spørgsmål tager vi derfor hul på nedenfor. Denne diskussion af rimelighed og lovlighed er ikke et forsøg på at give endegyldige svar, men derimod et forsøg på at skitsere relevante elementer af en diskussion, der vil blive tiltagende aktuel.

Demokratiske implikationer

I Danmark og Skandinavien er der tradition for, at digitalisering er borgercentret (Aanestad o.a., 2024: 151), men denne tradition vil blive udfordret af store sprogmodellers fremmarch, idet disse modeller i deres kerne er uigennemskuelige (Wood o.a., 2024: 6). Denne iboende uigennemskuelige vil uundgåeligt bestyrke den allerede eksisterende magt- og informationsasymmetrien mellem offentlig forvaltning og borger, idet forvaltningen ikke vil være i stand til fyldestgørende at kunne forklare, hvorfor en given beslutning er blevet truffet. Forvaltningen kan forsøge at løse dette problem ved at ”regne baglæns” og tilknytte allerede trufne beslutninger en forklaring evt. med store sprogmodellers mellemkomst, men sådanne post hoc-forklaringer vil ikke nødvendigvis være i overensstemmelse med den faktiske forklaring, der vil have sit sæde i interaktionen mellem input og en given sprogmodels parametre, hvilke skal tælles i billioner (engelsk trillions). Herved kan store sprogmodeller være med til at underminere tilliden mellem borgerne og forvaltningen, og også i sidste ende den demokratiske proces (Sigfrid o.a., 2023: 5). Helt konkret ved vi således heller ikke i vores eksperiment, hvorfor vores GPT-sagsbehandler svarer, som den svarer, og vi kan videre observere, at dens svar ikke nødvendigvis er konsistente over flere sessioner. Som bruger oplever vi altså modellens uigennemskuelighed, og vi vil ikke være i stand til fyldestgørende at forklare modellens afgørelser til en berørt borger eller på kvalificeret vis tilrettet modellens tilgang på baggrund af en politisk beslutning.

Etiske implikationer

Etisk er situationen også uklar. De åbenlyse faldgruber er risikoen for bias (Ferrara, 2023) og uigennemsigthed (Wood o.a., 2024: 6) i grundlaget hvorpå sprogmodellen træffer afgørelser. Det er således åbenlyst, at brugen af ChatGPT til afgørelsesvirksomhed ikke lever op til Dataetisk Råds definition af dataetik. Dataetisk Råd har således formuleret ti principper og værdier, som er velfærd, værdighed, privatliv, selvbestemmelse, lighed, frihed, retssikkerhed, gennemsigtighed, sikkerhed og ansvarlighed (Dataetisk Råd, u.å.). Disse lever ChatGPT ikke op til. Det er ingen gennemsigtighed og ingen retssikkerheden, idet ChatGPT er en black box for danske myndigheder, der ikke har adgang til OpenAI's lukkede systemer. Det er heller ikke klart, at lighed sikres af systemet, idet bias overfor særlige grupper ikke kan udelukkes (Ferrara, 2023). Derudover kan det diskuteres, om et lukket system kan sikre værdighed og selvbestemmelse. Olsen (2023) argumenterer tilsvarende for, at black box-systemer har dataetiske udfordringer (Olsen, 2023: 118).

Det er dog også omvendt klart, at det ikke er uden etiske implikationer at fravælge en løsning, der potentielt kan levere afgørelser, fagpersoner vurderer som værende tilstrækkelige, og som også er billigere end alternative måder at producere afgørelser på. Olsen argumenterer således også for, at andre interesser skal vægtes end kun dataetiske overvejelser (Olsen, 2023: 118). Og dette er ikke nyt for store sprogmodeller. Kristensen beskriver således, hvordan *"[g]evinsterne ved digitalisering kommer [...] med en pris i form af en risiko for at kompromittere offentlige værdier som fx åbenhed og værdighed"* (Kristensen, 2023: 245). Sigfrid argumenterer for, at den pris er værd at diskutere, og at man skal overveje at turde sætte teknologierne fri og diskutere konsekvenserne i et bredere perspektiv end blot ud fra den borgercentrede vinkel (Sigfrid o.a., 2023: 6). Herved peger den etiske diskussion om brugen af store sprogmodellen tilbage på en klassisk diskussion om utilitaristisk etik (skal vi effektivere mest muligt for at skabe mest muligt nytte uden at tage hensyn til individet?) overfor deontologisk etik (skal vi beskytte individets rettigheder uden hensyntagen til samfundsøkonomiske konsekvenser?). Dette er en diskussion, der ligger udenfor rammerne af denne artikel.

Juridiske implikationer

I en dansk forvaltningssammenhæng må det som allerede gennemgået anses som værende i modstrid med de almindelig forvaltningsretlige principper at benytte store sprogmodeller til afgørelsesvirksomhed, medmindre lovgiver har givet særskilt lovhjemmel hertil (jf. Loiborg, 2020). Det er også givet, at en bred vifte af de mulige anvendelsesområder vil være i modstrid med eller bliver indskrænket betydeligt af EU-lovgivning herunder både databeskyttelsesforordningen (Rasmussen og Klit, 2020) og AI-forordningen, hvor særligt artikel 14 om menneskeligt tilsyn og artikel 86 om retten til at få en forklaring om individuel beslutningstagning (Forordningen om kunstig intelligens, 2024) væsentlig begrænser brugen af kunstig intelligens særligt i form af store sprogmodeller i kraft af sprogmodellers iboende uigennemsigthed (Wood

o.a., 2024: 6) . Samlet kan vi således med ganske høj sikkerhed konkludere, at myndigheder ikke uden lovgivers mellemvirke kan igangsætte en omstilling af deres forvaltningsvirksomhed til at være båret af kunstig intelligens i form af store sprogmodeller. Hvorvidt store sprogmodeller kan benyttes beslutnings-understøttende uden lovgivers mellemvirke, er også uklart, idet en forvaltning ved anvendelse af en kommerciel model (som f.eks. GPT-4 eller Claude Opus 3) ikke vil have styring og kontrol med modellen (se evt. Loiborg, 2020: 71).



I en dansk forvaltningssammenhæng må det som allerede gennemgået anses som værende i modstrid med de almindelig forvaltningsretlige principper at benytte store sprogmodeller til afgørelsesvirksomhed, medmindre lovgiver har givet særskilt lovhjemmel hertil

GPT-4 kan producere tilstrækkelige forvaltningsafgørelser

I denne artikel har vi undersøgt, om ChatGPT 4 (GPT-4) kan producere afgørelser, der er tilstrækkelige som forvaltningsafgørelser hos Jobcenter Vejen. Vores undersøgelse viser, at GPT-4 med et enkelt standardinstruksæt kan producere forvaltningsafgørelser på baggrund af indlæst sagsmateriale, der ikke af vores dommerpanel bedømmes signifikant forskelligt fra de faktiske afgørelser, som Jobcenter Vejen har udformet. To dommere har dog hver ét spørgsmål, hvor vi med over 95 pct. sikkerhed kan konkludere, at der er forskel i deres bedømmelse af henholdsvis afgørelser produceret af ChatGPT 4 og Jobcenter Vejen.

Vi konkluderer på den baggrund bekræftende i forhold til vores undersøgelsesspørgsmål – dvs. vi konkluderer, at GPT-4 kan producere afgørelser, der er tilstrækkelige som forvaltningsafgørelser hos Jobcenter Vejen, hvad angår sagerne i vores datasæt. Vi bemærker, at vores begrænsede datasæt ikke understøtter en entydig konklusion om GPT-4's kapacitet til at træffe forvaltningsafgørelser. Yderligere undersøgelser er således nødvendige for at kunne konkludere mere entydigt ift. GPT-4's kapacitet. Dette er i tråd med vores eksplorative tilgang, hvor vi alene ønskede at undersøge, om det er relevant at undersøge store sprogmodellers kapacitet til at foretage forvaltningsafgørelser. Her kan vi konkludere entydigt bekræftende. Yderligere undersøgelser af store sprogmodellers kapacitet til at foretage forvaltningsafgørelser er relevante.

På baggrund af vores konklusion diskuterer vi kort forskellige implikationer af store sprogmodellers potentielle kapacitet til at foretage forvaltningsafgørelser. Vi finder, at det vil have demokratiske og etiske implikationer at implementere store sprogmodeller til at foretage forvaltningsafgørelser. Det er således et grundlæggende demokratisk problem, at store sprogmodeller i kraft

af deres arkitektur er uigennemskuelige, idet dette vanskeliggør demokratisk kontrol. Denne uigennemskuelighed udgør også et etisk problem, særligt når den kombineres med risikoen for indbygget bias. Omvendt finder vi også, at det ikke er uden etiske implikationer at undlade at bruge teknologi, der vil kunne effektivisere arbejdsgange. Endelig finder vi, at store sprogmodeller ikke umiddelbart kan implementeres i myndigheders afgørelsesvirksomhed uden lovgivers mellemkomst.

Noter

- 1 Hvorvidt denne brug følger almindelige forvaltningsretlige principper, og hvorvidt der er taget højde for potentielle etiske dilemmaer i den allerede foretagne implementering, falder udenfor denne artikels ramme.

Referencer

- Aanestad, Margunn, Brit Ross Winthereik og Åsa Mäkitalo (2024), *Digital inclusion*, Djøf Forlag.
- Anthropic (2024), "Introducing the next generation of Claude", www.anthropic.com/news/claude-3-family.
- Aschenbrenner (2024), "I. From GPT-4 to AGI: Counting the OOMs – SITUATIONAL AWARENESS", <https://situational-awareness.ai/from-gpt-4-to-agi/>.
- Brown, T.B. o.a. (2020), "Language Models are Few-Shot Learners", *Neural Information Processing Systems*, 33, 1877–1901, <https://proceedings.neurips.cc/paper/2020/file/1457c0d6bfc4967418bfb8ac142f64a-Paper.pdf>.
- Bubeck, S. o.a. (2023), "Sparks of Artificial General Intelligence: Early experiments with GPT-4", *arXiv* (Cornell University), [Preprint], <https://doi.org/10.48550/arxiv.2303.12712>.
- Dataetisk Råd (u.å.), *Om dataetik*, <https://dataetiskraad.dk/om-dataetik>.
- Ekambaram, V. o.a. (2024), "Tiny Time Mixers (TTMs): fast pretrained models for enhanced Zero/Few-Shot forecasting of multivariate time series", *arXiv* (Cornell University) [Preprint], <https://doi.org/10.48550/arxiv.2401.03955>.
- Faria-E-Castro, M. og F. Leibovici (2023), *Artificial intelligence and inflation forecasts*, <https://doi.org/10.20955/wp.2023.015>.
- Ferrara, Emilio (2023), *Should ChatGPT be Biased? Challenges and Risks of Bias in Large Language Models*, [Preprint], <https://arxiv.org/pdf/2304.03738>.
- Finansministeriet og Erhvervsministeriet (2019), *National strategi for kunstig intelligens*, digst.dk.
- Forordningen om kunstig intelligens: 2024/1689 (2024), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401689.
- Jiang, K. og X. Lu (2020), "Natural Language Processing and its Applications in Machine Translation: A Diachronic review", *2020 IEEE 3rd International Conference of Safe Production and Informatization (IICSPI)* [Preprint], <https://doi.org/10.1109/iicspi51290.2020.9332458>.
- Kang, W.-C. o.a. (2023), "Do LLMs understand user preferences? Evaluating LLMs on user rating prediction", *arXiv* (Cornell University) [Preprint], <https://doi.org/10.48550/arxiv.2305.06474>.
- KL og Digitaliseringsstyrelsen (2024), *Inspirationskatalog*, KL.dk. <https://videncenter.kl.dk/media/fwehh410/inspirationskatalog-syv-eksempler-med-generativ-ai-i-den-offentlige-sektor.pdf>.
- Kristensen, K. (2023), "Ethiske perspektiver på offentlig topledelse af digitalisering", *Politica*, 55(3): 242–51, <https://doi.org/10.7146/politica.v55i3.140274>.
- Liang, Y. o.a. (2023), "Exploring Large Language Models for Human Mobility Prediction under Public Events", *arXiv* (Cornell University) [Preprint], <https://doi.org/10.48550/arxiv.2311.17351>.
- LMSYS Chatbot Arena Leaderboard (2024), <https://lmsys.ai/?leaderboard>.
- Loiborg, Emilie (2020), "Om den forvaltningsretlige ramme for overladelse af forvaltningsopgaver til systemer baseret på kunstig intelligens", *Ugeskrift for Retsvæsen*, 8, 64–72.
- Lopez-Lira, A. og Y. Tang (2023), "Can ChatGPT forecast stock price movements? return predictability and large

- language models”, *Social Science Research Network* [Preprint], <https://doi.org/10.2139/ssrn.4412788>.
- Mehdi, Y. (2024), ”Bringing the full power of Copilot to more people and businesses – The Official Microsoft Blog”, <https://blogs.microsoft.com/blog/2024/01/15/bringing-the-full-power-of-copilot-to-more-people-and-businesses/>.
- NCBE (u.å.), ”About the UBE | NCBE”, www.ncbex.org/exams/ube/about-ube.
- Olsen, B.K. (2023), *Håndbog i dataetik: Mennesker, miljø og samfund*, Hans Reitzels Forlag.
- OpenAI (2023), ”GPT-4 Technical Report”, *arXiv* (Cornell University) [Preprint], <https://doi.org/10.48550/arxiv.2303.08774>.
- Rasmussen, Nina og Mette Klit (2020), ”Brug af Big Data og kunstig intelligens i den offentlige forvaltning”, i Jesper Hundebøl, Anja Pors og Lars Sørensen, red., *Digitalisering i offentlig forvaltning*, 1. udg. Samfundslitteratur, pp. 223–42.
- Schönegger, P. og P. S. Park (2023), ”Large Language Model Prediction Capabilities: Evidence from a Real-World Forecasting Tournament”, *arXiv* (Cornell University) [Preprint], <https://doi.org/10.48550/arxiv.2310.13014>.
- Sigfrids, A. o.a. (2023), ”Human-centricity in AI governance: A systemic approach”, *Frontiers in Artificial Intelligence*, 6. <https://doi.org/10.3389/frai.2023.976887>.
- Smith, Moloney og Asher-Schapiro (2023), ”Are AI chatbots in courts putting justice at risk?”, *Reuters*, 4. Maj, www.reuters.com/article/global-tech-justice-idUSL8N36V3QL/.
- Staff (2023), ”ChatGPT-4 used in a Pakistani judgment as an experiment – courting the law”, <https://courtingthelaw.com/2023/04/07/laws-judgments-2/chatgpt-4-used-in-a-pakistani-judgment-as-an-experiment/>.
- Taylor, L. (2023), ”Colombian judge says he used ChatGPT in ruling”, *The Guardian*, 28. februar. www.theguardian.com/technology/2023/feb/03/colombia-judge-chatgpt-ruling.
- Wood, Nathan, Kristian Conzález Barman og Pawel Pawlowski (2024), ”Beyond transparency and explainability: on the need for adequate and contextualized user guidelines for LLM use”, *Ethics and Information Technology*, 26(47): 1–12, <https://doi.org/10.1007/s10676-024-09778-2>.

Motivationen til at tage ansvar for fællesskabet kan i turbulente tider få kommunalpolitikere til at genopstille

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Motivationsformen sense of community responsibility (SOC-R) beskriver et menneskes villighed til at tage ansvar for lokale fællesskaber. Det afspejler sig i følelsen af forpligtigelse og ansvar for en gruppe og dens medlemmer. Motivationen til at tage ansvar for det lokale fællesskab i en kommune er særligt interessant i turbulente tider. Kommunalpolitikere træffer nemlig beslutninger, der har omfattende konsekvenser for borgerne. Kommunalpolitikeres SOC-R er derfor omdrejningspunktet i artiklen. Ba-

seret på spørgeskemaundersøgelser blandt danske kommunalpolitikere fra 2019 og 2023 samt registerdata undersøger artiklen, hvordan kommunalpolitikeres SOC-R udvikler sig, og hvordan SOC-R hænger sammen med genopstilling og genvalg i turbulente tider. Studiet viser, at kommunalpolitikere med højere SOC-R tenderer til oftere at genopstille og blive genvalgt. Dermed kan SOC-R have betydning for sammensætningen af kommunalbestyrelserne i Danmark.

LAURA BUNDGAARD

Ph.d.-studerende, Kong Frederiks Center for Offentlig Ledelse, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, balu@ps.au.dk

ANE-KATHRINE LUNDBERG HANSEN

Data manager, Kong Frederiks Center for Offentlig Ledelse, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, aklh@ps.au.dk

LOTTE BØGH ANDERSEN

Professor, Kong Frederiks Center for Offentlig Ledelse, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, lotte@ps.au.dk

LENE HOLM PEDERSEN

Professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, lh@ifs.ku.dk

Introduktion til betydningen af SOC-R i en kommunalpolitisk kontekst

Danske kommunalbestyrelsesmedlemmer bruger i gennemsnit ca. 18 timer om ugen på det politiske arbejde (Pedersen o.a., 2021), og det er næppe alene aflønningen, der motiverer dem (Pedersen, Pedersen og Bhatti, 2018). Denne artikel belyser derfor kommunalpolitikeres villighed til at engagere sig i kommunalpolitik og gøre noget for det fælles bedste i lokalsamfundet, hvilket netop indfanges af den motivationsform, der kaldes *sense of community responsibility* (SOC-R). Det er særligt relevant i byrådsperioder med nationale og globale udfordringer. I byrådsperioden fra 2018 til 2021 udbrød der f.eks. en pandemi (COVID-19), mens der i byrådsperioden fra 2022 til 2025 kom flygtninge fra Ukraine. I disse byrådsperioder blev alle kommunalpolitikere i en spørgeskemaundersøgelse spurgt til deres SOC-R. Vi spurgte dem henholdsvis i begyndelsen af 2019 og i begyndelsen af 2023. Tabel 1 uddyber, hvordan dette begreb er målt, ligesom vi også gennemgår, hvordan de to populationsundersøgelser af landets kommunalpolitikere foregik. Afsættet for denne artikel er nemlig, at kommunalpolitikernes gennemsnitlige SOC-R var højere i 2023 sammenlignet med 2019 på samme tidspunkt i valgcyklussen. Ændringen er statistisk signifikant, og selvom ændringen ikke er enorm (jf. tabel 1), er politikerne systematisk blevet lidt mere villige til at hjælpe borgerne i kommunen, ligesom de føler en lidt stærkere personlig forpligtelse til at forbedre forholdene i kommunen. Det er ikke mindst interessant, set i lyset af en rundspørge blandt danske kommunalpolitikere, hvor 72 pct. oplever,

at det er blevet sværere at få folk til at gå ind i kommunalpolitik i løbet af de seneste år (Henriksen o.a., 2024).



I perioden 2019-2023 er kommunalpolitikere blevet lidt mere villige til at hjælpe borgerne i kommunen, ligesom de føler en lidt stærkere personlig forpligtelse til at forbedre forholdene i kommunen

Teoretisk er der mindst fire forskellige bud på det signifikant højere niveau af SOC-R blandt kommunalpolitikere i 2023 sammenlignet med 2019. Stigningen i det gennemsnitlige niveau af SOC-R kan for det første skyldes, at de nyvalgte kommunalpolitikere havde højere SOC-R i den valgperiode, der startede d. 1. januar 2022, sammenlignet med nyvalgte politikere i tidligere perioder. Som vi uddyber senere, kan øget samfundsmæssig turbulens (som følge af f.eks. COVID-19 krisen) tænkes at få personer med høj SOC-R til at stille op ved kommunalvalget. Tendensen til, at hændelser, krav og støtte spiller sammen og ændrer sig på uforudsigelig og usystematisk vis (Ansell, Sørensen og Torfing, 2023: 3), kan potentielt få borgerne til at ”steppe op” i form af højere SOC-R. Det kan øge deres villighed til at stille sig til rådighed som potentielle kommunalbestyrelsesmedlemmer, når hurtige temposkift giver større usikkerhed og uforudsigelighed, programteorierne svigter, og der kommer flere uventede gensidige afhængigheder. Disse forhold karakteriserer perioder med høj samfundsmæssig turbulens, og *opstillingsforklaringen* forventer, at det får personer med høj SOC-R til at stille sig til rådighed til at blive (ny)valgt som politiker.

For det andet kan de eksisterende kommunalpolitikeres SOC-R være steget som følge af socialisering under byrådsarbejdet. I byrådsperioden mellem 2018 og 2021 var alle landets kommunalbestyrelsesmedlemmer involveret i at håndtere den samfundsmæssige turbulens, der var resultatet af COVID-19 krisen. Som Sørensen og Ansell (2023) skriver, handler robust politisk ledelse netop om at kunne reagere dynamisk på denne type udfordringer. Politikerne skal bl.a. kunne indgå i purpose-drevne politiske koalitioner (ibid.). Det kan have socialiseret lokalpolitikere til at få højere SOC-R i løbet af byrådsperioden, hvilket potentielt kan forklare den gennemsnitlige stigning. Hvis denne forklaring finder støtte, kan håndteringen af den øgede turbulens ses som en læreproces, hvor politikere ændrer værdier og identitet (Jakobsen o.a., 2023) og ultimativt øger deres SOC-R. *Socialiseringsforklaringen* forventer altså en stigning i SOC-R for den enkelte politiker over tid.

For det tredje kan SOC-R give en større villighed til at genopstille i den følgende periode. Det kan forklare stigningen i landsgennemsnittet, hvis denne større genopstillingsvillighed knytter sig til den øgede samfundsmæssige turbulens (Ansell, Sørensen og Torfing, 2023). Her er argumentet, at politikere

med højt SOC-R bliver mere villige til fortsat at stille sig til rådighed i kommende valgperioder, når de i turbulente tider ser, at deres politiske arbejde gør en forskel i forhold til at håndtere de udfordringer, den øgede usikkerhed medfører. *Genopstillingsforklaringen* indebærer altså, at den gennemsnitlige SOC-R blev øget ved, at kommunalpolitikere med høj SOC-R koncentreredes i kommunalbestyrelserne, mens politikere med lav *community engagement* valgte at forlade kommunalpolitik.

Endelig kan der for det fjerde være kommet en større genvalgssandsynlighed hos kommunalpolitikere med høj SOC-R. Det kræver, at vælgerne i højere grad er begyndt at stemme på politikere, der er meget motiveret for at tage ansvar og handle til gavn for lokalsamfundet. Vælgerne oplever også den øgede samfundsmæssige turbulens, og Martin, de Lange og van der Brug (2022) argumenterer for, at politikere netop kan sikre sig vælgernes stemmer i turbulente tider, når de har en stærk kobling til civilsamfundet. SOC-R hos politikerne kan tænkes at tydeliggøre denne kobling og i højere grad få vælgerne til at stemme på dem, når der er stor samfundsmæssig turbulens. *Vælgerforklaringen* forventer derfor, at ændringen skyldes, at vælgerne i turbulente tider i højere grad stemmer på politikere med højt SOC-R.

I tilgift til disse fire forklaringer på den gennemsnitlige stigning i SOC-R er det også relevant at inddrage litteraturens forventning (Pedersen, Andersen og Thomsen, 2021) om en positiv sammenhæng mellem at besidde politiske poster (såsom borgmester, udvalgsformand og gruppeformand) og have høj SOC-R. Selvom der næppe er kommet så markant flere politiske poster, at det alene kan drive en signifikant stigning i SOC-R, kan det være en vigtig brik i at forstå udviklingen i den enkelte politikers SOC-R over tid.

På baggrund af en teoretisk uddybning af begrebet SOC-R belyser artiklen, hvordan vi kan forstå den gennemsnitlige stigning fra 2019 til 2023. Konkret er forskningsspørgsmålet, hvordan politikernes SOC-R ændrer sig over tid, og hvordan det hænger sammen med deres opstilling, socialisering, genopstilling og genvalg til kommunalbestyrelsen.

Empirisk bygger artiklen på en kombination af registerdata og to spørgeskemaundersøgelser blandt danske kommunalpolitikere i 2019 og 2023 (gennemført på samme tidspunkt i valgperioden). Vi har på baggrund af disse data mulighed for at følge de samme politikere fra 2019 via deres beslutning om at søge genvalg eller ej og deres succes hermed koblet til deres SOC-R i henholdsvis 2019 og 2023. Tilsvarende kan vi sammenligne førstegangspolitikere i de to perioder og kontrollere for kommuneforhold såsom urbanisering og befolkningstal. Det giver en unik mulighed for at belyse, hvorfor kommunalpolitikere i 2023 gennemsnitligt er mere motiverede for at tage ansvar for fællesskabet end kommunalpolitikere i 2019.

Givet at der endnu ikke er publiceret meget på dansk om SOC-R, giver følgende afsnit en indføring i, hvad SOC-R er, hvilken forskningstradition det

udspringer af, og hvorfor det er væsentligt at afdække betydningen af SOC-R i forhold til kommunalpolitisk ledelse. Derefter zoomer vi ind på henholdsvis tiltrækning, udvælgelse, fastholdelse og socialisering af kommunalpolitikere for at forstå de forskellige forklaringer på ændringen i kommunalpolitikernes SOC-R. Det er med afsæt heri, at vi opstiller seks hypoteser, som vi analytisk undersøger med henholdsvis fixed effect regression, pooled OLS-regression og logistisk regression. Afslutningsvist diskuterer vi de empiriske resultater og giver bud på fremadrettet forskning i SOC-R i relation til politisk ledelse.

Hvad er sense of community responsibility?

SOC-R betegner en følelse af forpligtigelse og ansvar overfor en specifik gruppe og dens medlemmer (Nowell o.a., 2016: 665). Det er en altruistisk og handlingsorienteret motivationsform, hvor personen motiveres af at gøre noget selv uden en forventning om personlig gevinst (Brincker og Pedersen, 2023: 202). SOC-R er således en pro-social motivationsform, men den adskiller sig fra f.eks. *public service motivation*, som er rettet mod at gøre godt for samfundet generelt uden en konkret modtager for øje. Det adskiller sig fra SOC-R, der er rettet mod en konkret modtager – nemlig et afgrænset fællesskab, som i denne artikel er en kommune.

➤➤ **SOC-R – sense of community responsibility – betegner en følelse af forpligtigelse og ansvar overfor en specifik gruppe og dens medlemmer. Det er en altruistisk og handlingsorienteret motivationsform, hvor personen motiveres af at gøre noget selv uden en forventning om personlig gevinst**

Forløberen til begrebet er *sense of community*, der beskriver menneskers behov for fællesskaber. Konkret argumenterer McMillan og Chavis (1986: 9) for, at *sense of community* består af fire elementer. For det første handler medlemskabet af et community (såsom en kommune) om følelsen af at høre til. Det andet element er indflydelse, som er en følelse af betydning dvs. at gøre en forskel for de andre medlemmer af dette community. Det tredje element er gensidig forstærkning forstået sådan, at medlemmerne oplever, at deres behov bliver opfyldt af de ressourcer, de modtager gennem deres medlemskab af det relevante community. Det sidste element er delt følelsesmæssig forbindelse, engagement og en fælles tro på, at medlemmerne deler historie, fælles (geografiske) steder og oplevelser. *Sense of community* beskriver altså en vigtig fællesskabsfølelse, og når den er stærk, så oplever medlemmer af fællesskabet en social støtte, der er nødvendig for den enkeltes trivsel. Men der er forskel på at have glæde af at tilhøre et fællesskab og på at være klar til at tage ansvar for at udvikle det. Det er denne forskel, som begrebet SOC-R sætter fingeren på. SOC-R handler således om at bidrage til fællesskabet, ikke kun fordi det opfylder ens egne behov, men ud fra en altruistisk motivation til at tage

ansvar for fællesskabet. SOC-R bunder i et ønske om at gøre noget godt for gruppen som helhed og adskiller sig således fra social identitetsteori og andre motivationsteorier om gruppetilhørsforhold ved at betone et altruistisk element. SOC-R indebærer en forståelse af, at man er en del af noget større end en selv, og at man har et ansvar for at handle til gavn for fællesskabet. Det er særligt interessant i forhold til ledelsesopgaver, hvor der ikke er tale om lederstillinger, der er aflønnet efter almindelige vilkår. Det kan f.eks. være ledelse af frivillige organisationer eller ledelsesopgaver i kommunalbestyrelsen, hvor der nok betales et vederlag, men ikke er tale om et fuldtidsjob (se Pedersen, Pedersen og Bhatti, 2018). Betydningen af SOC-R ift. ledelse er da også undersøgt i et empirisk studie af personer organiseret i det man på dansk kan kalde for lokale samarbejdsgrupper (på engelsk kaldes disse for *community collaboratives*). Her viser forskerne, at personer med høje niveauer af SOC-R havde betydeligt større sandsynlighed for at blive identificeret som ledere af de andre i deres samarbejdsgruppe (Nowell og Boyd 2014). Tilsvarende viser Boyd m.fl. (2018), at SOC-R hænger positivt sammen med arbejdsengagement og jobtilfredshed. Faktisk er SOC-R den stærkeste faktor, der kan forudsige medarbejdernes arbejdsengagement, når der sammenlignes med public service motivation og sense of community (SOC) (Boyd o.a., 2018).

Hvilken forskningstradition udspringer sense of community responsibility af?

SOC-R har rødder i *Community Psychology*-tilgangen til at forstå sociale forhold og samfundsmæssige interaktioner. Det at tilhøre et fællesskab ses som et grundlæggende menneskeligt behov på linje med andre behov i Maslows behovspyramide (Brincker og Pedersen, 2020). Inden for *Community Psychology* betragtes mennesker ikke kun som individer, men som en del af et større fællesskab, hvor det er vigtigt, at de indgår i en social kontekst. Sociale interaktioner forstås således i relation til de fysiske, sociale og kulturelle miljøer, hvor de finder sted. *Community Psychology*-traditionen er optaget af fællesskaber, og hvordan disse fællesskabers evne til at håndtere udfordringer og støtte medlemmernes trivsel kan forbedres. Sociale interaktioner udgør ifølge denne forskningstradition et centralt udgangspunkt for positive samfundsmæssige forandringer. I forlængelse heraf ses deltagelse og engagement fra alle medlemmer af et samfund som afgørende for at skabe en følelse af ejerskab, samhørighed og et inkluderende fællesskab (McMillan og Chavis, 1986). Denne artikel bidrager således med et nyt perspektiv på politisk rekruttering og fastholdelse. Der eksisterer allerede en stor og forskelligartet litteratur om det emne. Det særlige i denne artikel er, at vi tager udgangspunkt i motivationsforskningen med fokus på den del, der er rettet mod konkrete lokale fællesskaber.

Hvorfor er det væsentligt at afdække betydningen af sense of community responsibility i forhold til kommunalpolitisk ledelse?

Forpligtelsen over for fællesskabet skaber en positiv synergi, der gør SOC-R til en potentielt værdifuld faktor inden for *kommunalpolitisk* ledelse. I denne artikel arbejder vi derfor specifikt med SOC-R i forhold til ledelse af det kom-

munale fællesskab. SOC-R er relevant i forhold til *kommunalpolitisk* ledelse af flere grunde. Først og fremmest dækker SOC-R en motivation til at tage ansvar over for det lokale samfund blandt medlemmer af kommunalbestyrelsen. Det er ikke alene relevant i forhold til, om man overhovedet går ind i lokalpolitik. Eksisterende studier (Pedersen, Andersen og Thomsen, 2020; 2021) har således allerede påvist, at politikere med højt SOC-R i højere grad udtrykker villighed til at genopstille sammenlignet med andre politikere. I forlængelse heraf er der tale om en motivation, der (normativt) tilsiger, at beslutningstagning og handlinger prioriteres ud fra det, der er bedst for det lokale samfund. Dermed kan SOC-R potentielt styrke forbindelsen mellem de kommunale ledere og borgerne. Når ledere udviser et tydeligt SOC-R, kan det således forventes at skabe tillid og respekt blandt borgerne, hvilket igen kan føre til et mere harmonisk og samarbejdsorienteret samfund. Som afbilledet i figur 1 og diskuteret nedenfor er SOC-R derfor relevant både i forhold til opstilling, socialisering i løbet af valgperioden, genopstilling og genvalg og dermed for politikernes rekruttering og fortsatte tilknytning til kommunalbestyrelserne. Det er et generelt argument, men som skitseret i indledningen, og som vi efterfølgende vender tilbage til, kan alle fire processer være særligt vigtige i turbulente tider.

Tiltrækning, udvælgelse, fortsat tilknytning og socialisering

Rekrutteringsprocesser kan modelleres i tre trin: tiltrækning, udvælgelse og fortsat tilknytning (Bretz, Ash og Dreher, 1989). Tiltrækning betegner en proces, hvor en person føler sig tiltrukket af en bestemt stilling. Denne mekanisme kan potentielt sortere individer i job såvel som politiske embeder baseret på deres motivationsstruktur. Perry og Wise (1990: 370) argumenterede for, at jo stærkere personers public service motivation er, desto mere tilbøjelige er de til at søge miljøer, der opfylder disse behov. Tilsvarende kan vi forvente, at personer med højt SOC-R vil være mere tilbøjelige til at (gen)opstille til arbejdet i kommunalbestyrelsen.

Udvælgelse refererer til processen, hvor nogle individer prioriteres over andre. Her er det muligt, at borgerne i højere grad vil genvælge kommunalpolitikere med højt SOC-R. Det kan både ske på baggrund af politikernes udtalelser (som kan reflektere deres SOC-R) og de handlinger, politikerne udøver knyttet til deres SOC-R. Endelig betegner fortsat tilknytning (også kaldet fastholdelse), hvorvidt en person vælger at blive i jobbet. Ofte vil der være en gradvis og naturlig reduktion i medlemskab eller personale – typisk gennem pensionering eller opsigelse, men fortsat tilknytning fokuserer også på individets ønske om at forblive i organisationen (March og Simon, 1958). Igen kan bestemte typer af motivation være knyttet til medarbejderes fortsatte tilknytning og derekruttering (Bakker, 2015). Her kan SOC-R ses som et argument for ikke at forlade kommunalpolitik, fordi deltagelse netop giver mulighed for aktivt at bidrage til det kommunale fællesskab, ikke kun fordi det opfylder ens

egne behov, men også fordi det er det rigtige at gøre for kommunens borgere som helhed.

SOC-R er også relevant for, hvor intensivt man arbejder som politiker. Det gælder særligt i forhold til tiltrækning, udvælgelse og fortsat tilknytning af personer til de politiske ledelsesposter i kommunalbestyrelserne (borgmester, udvalgsformand og gruppeformand). Her er tidsrækkefølgen mindre klar, end det er tilfældet for henholdsvis genvalg og genopstilling, hvor SOC-R i valgperioden må siges at komme tidsmæssigt før politikernes beslutning om genopstilling og vælgernes beslutning om, hvem de stemmer på. Det er både muligt, at SOC-R påvirker sandsynligheden for at få (og påtage sig) en politisk ledelsespост, ligesom det at have en sådan post også kan påvirke SOC-R.

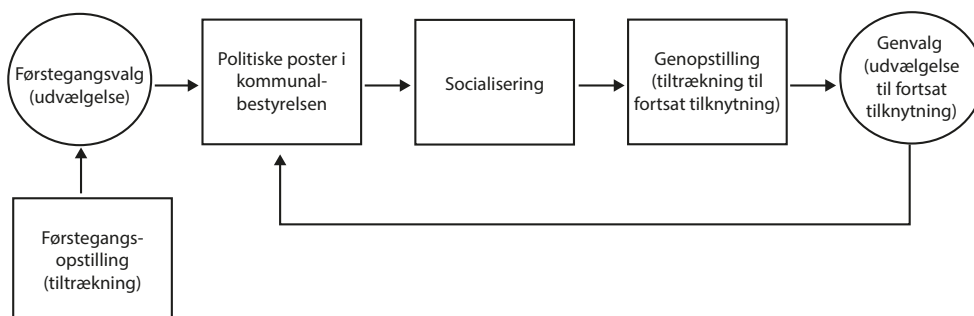
I forlængelse heraf kan der også være en socialiseringseffekt af at være medlem af kommunalbestyrelsen i form af øget SOC-R som resultat af den fortsatte involvering i netop det kommunale fællesskabs beslutninger. Jf. Toubøl m.fl. (2023) øger deltagelse i arbejdet for ens community (lokalsamfund) netop niveauet af SOC-R. De finder en positiv sammenhæng mellem borgeres frivillige arbejde under COVID-19 og deres niveau af SOC-R. Vi argumenterer for, at kommunalpolitikere tilsvarende kan forventes at få højere SOC-R af at deltage i det kommunalpolitiske arbejde. Det skyldes, at SOC-R er en handlingsorienteret motivationsform i den forstand, at det er vigtigt for mennesker, der er drevet af SOC-R at handle selv. Netop kontakten med dem, der nyder godt af det, man gør, kan derfor være med til at give yderligere energi. Tilsvarende kan kommunalpolitikere i deres virke øge deres motivation, hvis de gennem deres kontakt til borgerne oplever, at deres arbejde gør en forskel.

Samfundsmæssige ændringer og sense of community responsibility

Som nævnt i introduktionen er kommunalpolitikernes SOC-R særligt relevant i perioder med nationale og globale udfordringer. Forskningslitteraturen taler således om samfundsmæssig turbulens forstået som, at hændelser, krav og støtte spiller sammen og ændrer sig på uforudsigelig og usystematisk vis (Ansell, Sørensen og Torfing, 2023: 3). Det kan have betydning for politikernes SOC-R, fordi betingelserne og behovet for at udøve lokalpolitisk lederskab kan ændre sig. Vi var allerede i introduktionen inde på, hvordan læringen fra byrådsperioden fra 2018 til 2021, der pludseligt blev mere turbulent i foråret 2020 med COVID-19-pandemien, kan tænkes at have *socialiseret* de eksisterende politikere til at have højere SOC-R. Udover at COVID-19-pandemien unægteligt kan betragtes som en hændelse, der har introduceret turbulens i samfundet, har perioden også været præget af det ret akutte behov for at modtage flygtninge grundet krigen i Ukraine. Foruden disse globale samfundsændringer kan de kraftigt stigende udgifter på det specialiserede socialområde (KL, 2023) også beskrives som noget, der på den nationale scene har introduceret en vis grad af turbulens.

De tre andre potentielle forklaringer kan også kobles til figur 1. Eftersom Toubøl m.fl. (2023) netop finder, at COVID-19-krisen øgede SOC-R blandt borgere, der deltog i frivilligt arbejde under krisen, er det plausibelt, at nogle af disse borgere skulle ønske at bidrage lokalpolitisk i kølvandet på COVID-19-krisen. Det kunne (via tiltrækningsmekanismen) betyde, at nyvalgte kommunalpolitikere havde højere SOC-R efter valget i november 2021 sammenlignet med de nyvalgte politikere efter valget i 2017. Det kobler sig til den omfattende forskning, der peger på ændringer i motivation og ledelse som følge af en forøget samfundsmæssig turbulens (Ansell, Sørensen og Torfing, 2023; Ansell og Trondal, 2018; Lund og Andersen, 2023). Argumentet er kort sagt, at borgerne ”stepper op” i form af højere SOC-R og villighed til at stille sig til rådighed som potentielle kommunalbestyrelsesmedlemmer, når usikkerhed og uforudsigelighed øges af hurtige temposkift, svigtende programteorier samt uventede gensidige afhængigheder. *Opstillingsforklaringen* vedrører med andre ord tiltrækningen til førstegangsoptilling, jf. figur 1. Tilsvarende handler *vælgerforklaringen* om udvælgelse (foretaget af vælgere, der pga. den øgede turbulens lægger større vægt på SOC-R), mens *genopstillingsforklaringen* vedrører et (turbulensbetinget) større ønske hos politikere med høj SOC-R om fortsat tilknytning. Hvordan vi undersøger de forskellige potentielle forklaringer, uddyber vi i næste afsnit, hvor vi udleder vores seks hypoteser.

Figur 1. Proces for tiltrækning, udvælgelse, fortsat tilknytning og socialisering af politikere



Note: Figuren er inspireret af Pedersen, Andersen og Thomsen (2021: 135).

Forventninger til hvordan vi kan forstå ændringen i kommunalpolitikernes SOC-R

Hvis vi på baggrund af de teoretiske argumenter vender tilbage til vores indledende spørgsmål om, hvordan vi kan forstå det signifikant højere niveau af SOC-R blandt kommunalpolitikere i 2023 sammenlignet med 2019, er der således flere forskellige teoretiske forklaringer, som i det følgende omsættes til hypoteser. Disse hypoteser har ikke været præregistreret.

Som nævnt ovenfor kan stigningen i det gennemsnitlige SOC-R skyldes, at den forøgede samfundsmæssige turbulens har betydet, at de nyvalgte kommunal-

politikere har højere SOC-R i valgperioden fra 2021 og frem sammenlignet med tidligere. Det er udtrykt i hypotese 1 nedenfor. I forlængelse heraf er det også muligt, at de eksisterende kommunalpolitikeres SOC-R steg som følge af socialisering (hypotese 2). Dette kan ikke ses isoleret fra, hvilke politiske poster kommunalpolitikere havde, og hypotese 3 efterprøver litteraturens forventning om en positiv sammenhæng mellem at besidde en sådan post og at have høj SOC-R. Endelig er der argumenter for at forvente større villighed til at genopstille (hypotese 4) og flere personlige stemmer fra vælgerne ved valget i 2021 (hypotese 5) hos kommunalpolitikere med højt SOC-R. Begge dele kan bidrage til, at kommunalpolitikere med højt SOC-R ultimativt også oftere bliver genvalgt (hypotese 6). Vi inddrager både genvalg og personlige stemmer, da genvalget (udover at være et resultat af, hvilken person vælgerne sætter deres kryds ved) også kan afhænge af antallet af partistemmer, politikere-rens placering på stemmesedlen samt de øvrige opstillede kandidaters stemmetal. Derved er andelen af de personlige stemmer i højere grad et udtryk for en ren selektion fra vælgernes side, mens genvalg er en funktion af genopstilling, personlige stemmer og de nævnte kontekstforhold. Det gælder for alle hypoteserne, at de er formuleret for den øgede samfundsmæssige turbulens (fra 2018 til 2023), som er artiklens empiriske kontekst.

H1: I turbulente tider har nyvalgte kommunalpolitikere højere SOC-R end i mindre turbulente tider.

H2: I turbulente tider stiger kommunalpolitikeres SOC-R over tid, mens de er medlemmer af kommunalbestyrelsen.

H3: I turbulente tider har kommunalpolitikere med højere SOC-R oftere positioner som borgmester, udvalgsformand og gruppeformand end kommunalpolitikere med lavere SOC-R.

H4: I turbulente tider søger kommunalpolitikere med højere SOC-R oftere genopstilling end kommunalpolitikere med lavere SOC-R.

H5: I turbulente tider får kommunalpolitikere med højere SOC-R en større andel personlige stemmer (set i forhold til alle afgivne stemmer i kommunen) end kommunalpolitikere med lavere SOC-R.

H6: I turbulente tider bliver kommunalpolitikere med højere SOC-R oftere genvalgt end kommunalpolitikere med lavere SOC-R.

Hvordan undersøger vi hypoteserne?

Hypoteserne undersøges via en populationsundersøgelse over tid af alle danske kommunalpolitikere i 2019 og 2023. Dette afsnit diskuterer først datagrundlaget efterfulgt af operationaliseringer og analysestrategi.

Datagrundlag

På samme tidspunkt i valgperioden i henholdsvis 2019 og 2023 har vi udsendt spørgeskemaer til alle kommunalbestyrelsesmedlemmer i Danmark. I 2019 udsendte vi spørgeskemaer til 2.463 kommunalpolitikere og opnåede en svarprocent på 38,4 pct. I 2023 udsendte vi til 2.453 kommunalpolitikere og fik en svarprocent på 30,9 pct. Det faktiske antal kommunalpolitikere i Danmark var 2.432 og 2.436 i henholdsvis 2019 og 2023. Årsagen til, at vi udsendte til et større antal kommunalpolitikere, er, at der i listen fra Kommunernes Landsforening også fremgik stedfortrædere. Begge spørgeskemaundersøgelser opnåede svar fra alle 98 kommuner, og respondenterne var stort set repræsentative for populationen, om end der i begge undersøgelser var en lille overrepræsentation af borgmestre samt en lille underrepræsentation af kommunalbestyrelsesmedlemmer fra Sjælland. Dertil var de, der besvarede spørgeskemaet, gennemsnitligt lidt yngre end gennemsnittet i populationen af kommunalpolitikere. Disse spørgeskemadata kombineres i analyserne med offentligt tilgængelige registerdata vedrørende alle opstillede kandidater til kommunalvalget i 2021. Formuleringer på alle spørgeskemaspørgsmål kan findes i appendiks A i det supplerende materiale.

Operationaliseringer

Genopstilling og genvalg er operationaliseret ud fra registerdata om, hvorvidt en given politiker var kandidat til valget i november 2021, og hvorvidt vedkommende blev valgt ind. Her benytter vi os af to dummyvariable, hvor værdien 1 angiver, at man var henholdsvis genopstillet eller genvalgt, mens 0 angiver, at man ikke var genopstillet eller genvalgt. Omfanget af personlige stemmer er ligeså operationaliseret med registerdata og angiver en given politikers stemmeandel ud fra vedkommendes antal personlige stemmer divideret med det samlede antal afgivne stemmer i den enkelte kommune. Denne operationalisering tager højde for de markante forskelle i antallet af mulige stemmer afhængigt af indbyggertal og stemmeprocent. Vi har gennemført robusthedstest med politikernes andel af stemmerne afgivet til eget parti (resultaterne viser det samme og kan rekvireres hos forfatterne).

SOC-R er målt ved brug af et sumindeks bestående af fire spørgsmål. Formuleringerne på de fire spørgsmål fremgår af tabel 1, som også angiver den signifikante stigning i niveauet af SOC-R fra 2019 til 2023 ved en tosidet t-test. Indekset er skaleret fra 0-1, hvor 1 angiver det højeste niveau af SOC-R. Tabellen viser for både undersøgelsen i 2019 og 2023 et højt gennemsnitligt niveau af SOC-R, mens standardafvigelse viser en vis variation. Dertil viser tabellen, at der er en acceptabel Cronbachs alpha-værdi på 0,68 for det samlede sumindeks, som ikke kan forbedres ved at udelade et af de inkluderede items. Endelig indikerer faktoranalyser af de anvendte items i eksisterende forskning (Pedersen, Thomsen og Andersen, 2020: 1005), at de fire spørgsmål formår at måle SOC-R som latent begreb samt at differentiere begrebet fra public service motivation.

Tabel 1. Items for SOC-R og deskriptiv statistik på tværs af de to undersøgelser i 2019 og 2023

	Gennemsnit for items (standardafvigelse)		Cronbachs alpha ved sletning af item	
	2019	2023	2019	2023
"Noget af det bedste, man kan gøre for at forbedre borgernes forhold, er at deltage i det lokale politiske arbejde"	0,77 (0,16)	0,78 (0,17)	0,65	0,67
"Jeg er altid klar til at hjælpe borgerne her i kommunen, også hvis det skaber problemer for mig selv"	0,66 (0,19)	0,69** (0,20)	0,68	0,66
"Jeg føler en stærk personlig forpligtigelse til at forbedre forholdene i kommunen"	0,80 (0,17)	0,82** (0,16)	0,54	0,56
"Jeg føler, at det er min pligt at gøre noget for min kommune, også uden at jeg får noget igen"	0,81 (0,16)	0,83† (0,18)	0,55	0,57
	Gennemsnit sumindeks (standardafvigelse)		Cronbachs alpha sumindeks	
	2019	2023	2019	2023
	0,76 (0,12)	0,78** (0,13)	0,67	0,68

Note: Alle svarskalaer gik oprindeligt fra helt uenig (1) til helt enig (5). Alle items samt sumindekset er omskaleret, så de går fra 0 til 1, hvor 1 er høj SOC-R. *Signifikansniveauer ved tosidet t-test: $p < 0.001$ *** 0,01** 0,05* 0,1†.

I forhold til de politiske ledelsespositioner blev politikerne bedt om at angive, om de besad en post som henholdsvis borgmester, gruppeformand eller formand for et stående udvalg. Her benytter vi os igen af dummyvariable, hvor værdien 1 angiver, at man besad den relevante post, mens 0 angiver, at man ikke gjorde.

Hverken de danske kommuner eller politikerne er ens, og vi inddrager derfor en række kontrolvariable for at sikre, at strukturelle og demografiske forhold ikke forklarer både SOC-R og undersøgelsens afhængige variable. På kommuneniveau inddrager vi befolkningstæthed i form af henholdsvis indbyggertal (som er logaritmetransformeret) og et mål for andelen af befolkningen bosat i bymæssig bebyggelse (dvs. urbanisering forstået som andel indbyggere i kommunen, der er bosat i byer med 200 eller flere beboere). Begge dele kommer fra de Kommunale Nøgletal (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2023). Koalitionsforholdene i kommunerne er også forskellige, og det håndteres ved at kontrollere for, om politikerne indgik i borgmesterkoalitionen. Dette er operationaliseret med politikernes egne svar på, om det var tilfældet. Sidst kontrolleres for politikernes egne svar på spørgsmål om køn, alder, region, anciennitet (både antal perioder, og hvorvidt det er første periode eller ej) samt parti. I analyserne af genvalg inkluderer vi ydermere en variabel for, om politikerne skiftede parti fra valget i 2017 til valget i 2021.

Analysestrategi

I de første analyser behandler vi SOC-R som vores afhængige variabel og politiske ledelsespositioner som vores primære uafhængige variable. Først benyttes en OLS-regression til at undersøge, hvorvidt der blandt nyvalgte er forskel på niveauet af SOC-R i 2019 og niveauet i 2023. Dernæst gennemføres fixed effects analyser med og uden tidsvariante kontrolvariable for at undersøge, hvorvidt der sker en socialiseringseffekt blandt de kommunalpolitikere, der er kommunalbestyrelsesmedlemmer i begge undersøgte valgperioder. Sidst anvender vi en OLS-regression, hvor data fra 2019 og 2023 er pooled. Dette muliggør, at vi kan se på de partielle sammenhænge mellem de inkluderede variable og SOC-R også for tidsinvariante variable.

I de analyser, hvor vi behandler SOC-R som vores uafhængige variabel og genopstilling samt genvalg som vores afhængige variable, benytter vi os af logistisk regression, da vores afhængige variable er dikotome. Her ser vi på, hvorvidt den enkelte kommunalpolitikers SOC-R i 2019 er forbundet med tilbøjeligheden til at genopstille og ultimativt til at blive genvalgt ved kommunalvalget i 2021. I analysen, hvor andelen af personlige stemmer (ud af alle mulige stemmer) er den afhængige variabel, benyttes OLS-regression. For alle analyser vises to modeller: en med og en uden kontrolvariable. Det skal bemærkes, at vi har undersøgt intraklasse-korrelationer på kommuneniveau for både genopstilling, genvalg og SOC-R. Det gjorde vi for at afgøre, hvorvidt multilevel modeller var at foretrække i analyserne frem for OLS-regressioner. Det viste sig ikke at være tilfældet, da kommuneniveauet forklarede forsvindende lidt af variationen i disse variable.

Analyse af sammenhængen mellem SOC-R, genopstilling og genvalg i turbulente tider

Testen af hypotese 1 fremgår af model I og II i tabel 2. Disse indeholder analyser med og uden kontrolvariable af de politikere, der i 2019 og 2023 var i gang med deres første valgperiode. Analyserne viser, at der ikke er signifikant forskel på de nyvalgte politikere i 2019 og de nyvalgte politikere i 2023. Det tyder derfor ikke på, at den øgede samfundsmæssige turbulens har ført til, at de kommunalpolitikere, der finder vej ind i kommunalpolitik for første gang, er blevet mere motiverede for at tage ansvar for fællesskabet i 2023, end det var tilfældet i 2019. Hypotese 1 og opstillingsforklaringen finder derfor ikke støtte. Blandt kontrolvariablene er det interessant, at nyvalgte politikere i kommuner med færre indbyggere har højere SOC-R end nyvalgte politikere i kommuner med flere indbyggere. Modsat er urbaniseringen positivt korreleret med SOC-R, så nyvalgte politikere i kommuner, hvor større andele af befolkningen er bosat i byområder, har højere SOC-R. Dertil tyder analyserne på, at regionalt tilhørsforhold har en betydning. Nyvalgte kommunalpolitikere har således højest SOC-R, hvis de er del af en kommunalbestyrelse i Region Nordjylland, og lavest SOC-R, hvis de er del af en kommunalbestyrelse i Region Hovedstaden.

Hypotese 2 afspejler socialiseringsforklaringen, der foreslår, at SOC-R stiger over tid for politikere, der sidder i flere perioder. Model III og IV i tabel 2 viser, at dette ikke tyder på at være tilfældet. Her sammenligner vi de samme politikere over tid i en individ fixed effects model, som viser, at der ikke er signifikant forskel på niveauet af SOC-R i 2019 og 2023 inden for de samme individer. Koefficienten er positiv, men forsvindende lille. Hypotese 2 finder således ikke støtte, hvilket betyder, at det ikke er socialisering, der fører til den observerede stigning i kommunalpolitikernes SOC-R over tid. Forskellen mellem 2019 og 2023 lader altså til at handle om den udskiftning, der forekommer grundet politikernes beslutninger om at genopstille og/eller vælgerens beslutning om, hvem de stemmer ind i kommunalbestyrelsen. Før vi vender os mod genopstillings- og vælgerforklaringerne, tester vi hypotese 3 om betydningen af politiske ledelsespositioner.

Ud fra analyserne i model II i tabel 2 leder erhvervelsen af politiske ledelsespositioner (borgmester, gruppeformand eller udvalgsformand) ikke til et signifikant højere niveau af SOC-R. Der er en lille positiv betydning af at få en borgmesterpost, men stigningen er ikke signifikant. Det tilvejebringer ikke støtte til hypotese 3. Omvendt forholder det sig, hvis vi ser på analysen i model V i tabel 2, der benytter alt datamaterialet. Her fremgår det, at både borgmesterposten og rollen som gruppeformand er forbundet med højere SOC-R. Det giver dermed delvis støtte til hypotese 3. Der er ikke tale om entydig støtte, da vi ikke identificerer en sikker tendens over tid til, at det at tiltræde/fratræde poster (for de samme politikere) fører til højere/lavere SOC-R.

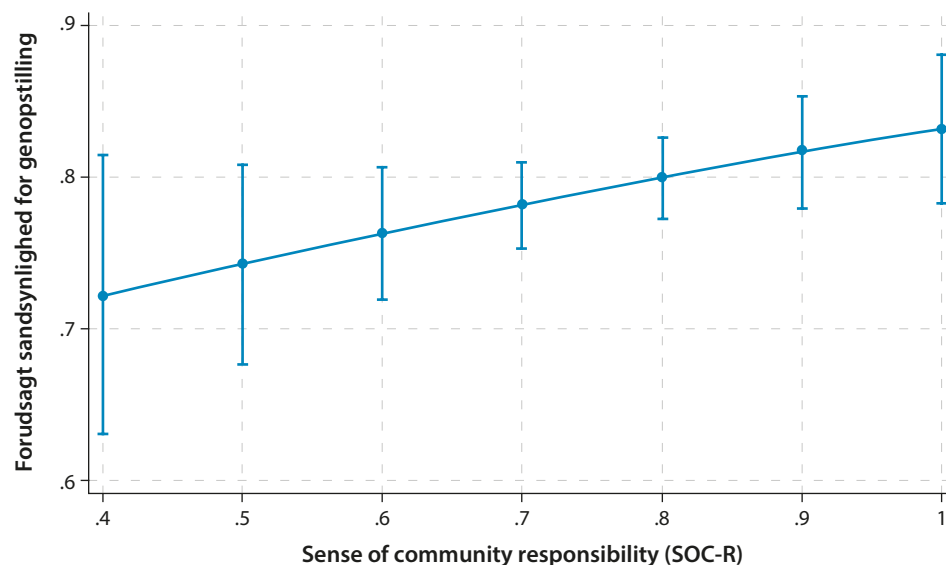
Vender vi os mod hypotese 4, der afspejler genopstillingsforklaringen, finder vi, at vi ikke med 95 procent statistisk sikkerhed kan sige, at der er sammenhæng mellem SOC-R og tilbøjeligheden til genopstilling til valget i 2021. Det fremgår af model I og II i tabel 3. Dog er sammenhængen signifikant med 90 procent statistisk sikkerhed (p-værdien er 0,077 i modellen med kontrolvariable, mens p-værdien er 0,090 i modellen uden kontrolvariable). Det yder dermed delvis støtte til hypotese 4. For at understøtte fortolkningen af resultatet, præsenterer figur 2 gennemsnitlige forudsagte sandsynligheder for at genopstille ved forskellige niveauer af SOC-R. Her fremgår det, at sandsynligheden for genopstilling stiger i takt med niveauet af SOC-R. Når niveauet af SOC-R stiger med 0,1, svarer det til en stigning i de forudsagte sandsynligheder for genopstilling på mellem 1,56 og 2,08 procentpoint. F.eks. er der en forskel på 1,67 procentpoint i den forudsagte sandsynlighed for genopstilling ved at gå fra 0,5 til 0,6 i niveauet af SOC-R. Det er således plausibelt, at genopstillingsmekanismen kan være med til at forklare stigningen i SOC-R over tid for hele gruppen af kommunalpolitikere. Der er dog kun tale om delvis støtte til hypotese 4, da sammenhængen som nævnt ikke er signifikant på det konventionelle niveau. Udover SOC-R har alder og anciennitet betydning for, om kommunalpolitikere genopstiller.

Tabel 2: SOC-R over tid og sat i relation til politiske poster og kommunernes karakteristika

	Model I Nyvalgte Uden kontrol OLS- regression	Model II Nyvalgte Med kontrol OLS-regression	Model III Alle politikere Uden kontrol Fixed effects	Model IV Alle politikere Med kontrol Fixed effects	Model V Alle politikere Med kontrol Pooled OLS
Tid (0=2019, 1=2023)	0,0021 (0,0097)	0,00026 (0,011)	0,0039 (0,0087)	0,0043 (0,0093)	-
Borgmester (1=ja)	-	0,056 (0,052)	-	0,022 (0,040)	0,030* (0,013)
Gruppeformand (1=ja)	-	0,0073 (0,014)	-	-0,0050 (0,020)	0,014† (0,0077)
Formand i stående udvalg (1=ja)	-	0,00079 (0,014)	-	0,012 (0,018)	0,0067 (0,0076)
Køn (1= Mand)	-	0,011 (0,010)	-	-	-0,0015 (0,0067)
Alder	-	-0,00022 (0,00043)	-	-	0,00051 (0,00030)
Region					
Region Hovedstaden	-	Reference	-	-	Reference
Region Midtjylland	-	0,033† (0,018)	-	-	-0,0021 (0,012)
Region Nordjylland	-	0,056* (0,023)	-	-	0,0057 (0,014)
Region Sjælland	-	0,031† (0,019)	-	-	-0,0078 (0,012)
Region Syddanmark	-	0,031† (0,018)	-	-	0,0024 (0,012)
Parti	-	12 partier inkluderet	-	12 partier inkluderet	12 partier inkluderet
Borgmesterkoalition (1=ja)	-	-0,016 (0,011)	-	0,0090 (0,019)	-0,022 (0,0073)
Antal perioder	-	-	-	-	-0,00043 (0,0073)
Første periode (1=ja)	-	-	-	-	0,012 (0,0088)
Indbyggertal i kommune	-	-0,015* (0,0075)	-	-	0,0013 (0,0051)
Andel indbyggere i by	-	0,0019** (0,00069)	-	-	0,00032 (0,00044)
Konstant	0,768*** (0,015)	0,769*** (0,081)	0,769*** (0,014)	0,712*** (0,044)	0,711*** (0,053)
Antal observationer	629	620	526	518	1682
Antal grupper			263	259	

Note: Standardfejl i parenteser. *** p < 0,001, ** p < 0,01, * p < 0,05, † p < 0,1. Kontrol for partier inkluderer 12 partier (Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Konservative, Nye Borgerlige, SF, Liberal Alliance, Dansk Folkeparti, Venstre, Enhedslisten, Alternativet, Kristendemokraterne, Danmarksdemokraterne) og en samlet kategori for lokallister.

Figur 2. Gennemsnitlige forudsagte sandsynligheder for at genopstille ved relevante niveauer af sense of community responsibility



Note: SOC-R starter ved 0,4, da der ikke er nogen politikere, der ligger under dette niveau.

Når der genopstiller flere kandidater med høj SOC-R, bliver der også genvalgt flere med høj SOC-R. Det ser vi i model V i tabel 3, der viser en signifikant sammenhæng mellem SOC-R og tilbøjeligheden til at blive genvalgt. Når vi inkluderer kontrolvariable, er denne sammenhæng dog ikke signifikant (p-værdien reduceres til 0,071). Det giver derfor delvis støtte til hypotese 6, der afspejler vælgerforklaringen. Dette er især drevet af genopstillingsmekanismen, da en robusthedstest ikke viser nogen signifikant sammenhæng mellem SOC-R og genvalgssandsynlighed for de kandidater, der genopstiller. Det underbygges også af model III og IV i tabel 3, der viser, at SOC-R ikke har en signifikant betydning for, hvor stor andel af kommunens samlede potentielle stemmer, en politiker får som personlige stemmer. Kun i model III, hvor der ikke er kontrolvariable inkluderet, er der en lille positiv koefficient. Fortegnet på koefficienten skifter dog, når kontrolvariablene inddrages. Hypotese 5 finder dermed ikke støtte i analysen. Foruden SOC-R har borgmesterposter og gruppeformandsposter i perioden fra 2018 til 2021 en stor betydning for, om man opnår genvalg, og hvor stor en andel af personlige stemmer (ud af alle afgivne stemmer) man får ved valget. For både genvalg og andel stemmer har alder dertil en negativ betydning. Begge modeller viser en negativ koefficient for, hvorvidt politikerens har været i borgmesterkoalition eller ej, om end sammenhængen kun er signifikant for andelen af stemmer. For genvalg har det dertil en betydning, om politikerens har været formand for et stående udvalg, mens det for stemmeandel gælder, at det har en negativ betydning, hvis perioden fra 2018 til 2021 var politikerens første valgperiode som kommunalbestyrelsesmedlem.

Tabel 3: Betydning af SOC-R for genopstilling, personlige stemmer og genvalg

	Model I Genopstilling Uden kontrol Logistisk regression	Model II Genopstilling Med kontrol Logistisk regression	Model III Stemmeandel Uden kontrol OLS- regression	Model IV Stemmeandel Med kontrol OLS- regression	Model V Genvalg Uden kontrol Logistisk regression	Model VI Genvalg Med kontrol Logistisk regression
SOC-R	1,12† (0,64)	1,14† (0,31)	0,83 (1,13)	-0,53 (0,74)	1,15* (0,54)	1,08† (0,60)
Borgmester (1=ja)	-	0,31 (0,67)	-	11,85*** (0,39)	-	0,81* (0,38)
Gruppeformand (1=ja)	-	0,11 (0,19)	-	1,51*** (0,16)	-	0,70*** (0,20)
Formand for stående udvalg (1=ja)	-	0,28 (0,22)	-	0,18 (0,23)	-	0,67*** (0,19)
Køn (1= Mand)	-	0,28 (0,19)	-	-0,077 (0,20)	-	-0,18 (0,16)
Alder	-	-0,021* (0,0088)	-	-0,027** (0,0089)	-	-0,040*** (0,0075)
Region						
Region Hovedstaden	-	Reference	-	Reference	-	Reference
Region Midtjylland	-	-0,46 (0,33)	-	0,14 (0,36)	-	-0,43 (0,29)
Region Nordjylland	-	-0,22 (0,40)	-	-0,27 (0,41)	-	-0,092 (0,34)
Region Sjælland	-	-0,43 (0,33)	-	-0,33 (0,35)	-	-0,44 (0,29)
Region Syddanmark	-	-0,46 (0,31)	-	-0,29 (0,33)	-	-0,39 (0,27)
Parti		12 partier inkluderet	-	12 partier inkluderet	-	12 partier inkluderet
Partiskift	-	-	-	-0,10 (0,40)	-	0,52 (0,33)
Borgmesterkoalition (1=ja)	-	0,078 (0,020)	-	-0,55* (0,21)	-	-0,23 (0,17)
Antal perioder	-	-0,13* (0,051)	-	0,12* (0,060)	-	-0,045 (0,048)
Første periode (1=ja)	-	0,084 (0,25)	-	-0,56* (0,26)	-	0,10 (0,21)
Indbyggertal i kommune	-	0,019 (0,14)	-	-0,82*** (0,15)	-	-0,013 (0,13)
Andel indbyggere i by	-	-0,022† (0,012)	-	-0,020 (0,013)	-	-0,017 (0,011)
Konstant	0,47 (0,48)	3,96* (1,60)	2,02* (1,13)	14,54*** (1,66)	-0,45 (0,42)	4,11** (1,39)
Antal observationer	947	934	946	933	947	934

Note: OLS-regressionskoefficienter i model III og IV. Odds ratios i model I, II, V og VI. Standardfejl i parenteser. *** p < 0,001, ** p < 0,01, * p < 0,05, † p < 0,1. Kontrol for partier inkluderer 12 partier (Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Konservative, Nye Borgerlige, SF, Liberal Alliance, Dansk Folkeparti, Venstre, Enhedslisten, Alternativet, Kristendemokraterne, Danmarksdemokraterne) og en samlet kategori for lokalister. Resultaterne er jf. robusthedstests drevet primært af genopstilling og ikke genvalg.

Udviklingen i SOC-R fra 2019-2023 – hvad ved vi nu?

I artiklen har vi undersøgt, hvad der kan forklare, at danske kommunalpolitikere i perioden fra 2019 til 2023 er blevet mere villige til at tage ansvar for fællesskabet. Denne periode har i høj grad været præget af turbulens set i lyset af konsekvenserne forårsaget af COVID-19-pandemien og behovet for at tage imod ukrainske flygtninge. Med andre ord har vi undersøgt, hvad der kan forklare stigningen i kommunalpolitikernes SOC-R i en periode præget af turbulens. Om end stigningen i SOC-R er lille, er den systematisk og statistisk signifikant, hvorfor vi finder den relevant at beskæftige sig med. Ændringer over tid vil ofte være små, så hvis vi kun beskæftigede os med at forklare jordskredsændringer, risikerer vi at overse inkrementelle ændringer over tid.

Vi har således undersøgt forskellige forklaringer på stigningen i kommunalpolitikernes SOC-R. Her viser analyserne overvejende støtte til genopstillingsforklaringen. Der er således delvis støtte til, at kommunalpolitikere i turbulente tider i højere grad vælger at genopstille, når de har et højere niveau af SOC-R. Det kan potentielt forklare, at politikernes gennemsnitlige SOC-R stiger fra 2019 til 2023, fordi politikere med lavere SOC-R (i hvert fald når der er samfundsmæssig turbulent) i mindre grad søger genvalg, hvorved politikere med højt SOC-R opkoncentreres. Analyserne tyder ikke på, at det højere niveau af SOC-R blandt genvalgte skyldes, at borgerne har præferencer for at vælge politikere med højere SOC-R. De politikere, der har højere SOC-R, får ikke en signifikant større personlig stemmeandel ved valget. Vi finder heller ikke støtte til socialiseringsforklaringen, der forventer, at kommunalpolitikere, der svarer i både 2019 og 2023, har et højere niveau i 2023. Nyvalgte politikere i 2023 har heller ikke højere SOC-R end nyvalgte politikere i 2019, hvilket taler imod opstillingsforklaringen. I forhold til samspillet med politiske ledelsesposter finder vi, at der er en positiv, statistisk signifikant sammenhæng mellem SOC-R og det at have en politisk ledelsespost. Der er dog ikke nogen sikker tendens til, at en given politiker har fået højere SOC-R, når vedkommende er gået fra ikke at have en sådan post til at have det.

Den mest overbevisende forklaring på stigningen i niveauet af SOC-R over tid er altså, at SOC-R i turbulente tider modvirker, at politikerne frivilligt forlader kommunalpolitik. De politikere, der genopstiller, har gennemsnitligt højere SOC-R end politikerne i den tidligere kommunalbestyrelse, hvorfor der også bliver genvalgt flere med højere SOC-R. En forklaring herpå kan være, at kommunalpolitikere finder ud af, at kommunalpolitik i turbulente tider handler om at tage ansvar for fællesskabet. Det kan bidrage til at øge nogle kommunalpolitikeres villighed til fortsat at bidrage, mens det for andre betyder, at de ikke ønsker at genopstille. I så fald kan man tale om en selektionsmekanisme, der får kommunalpolitikere, der har højt SOC-R, til i højere grad at forsøge at forblive i kommunalbestyrelsen. Resultaterne peger i hvert fald på, at SOC-R spiller en rolle for de kommunale fællesskaber. Det indikerer, at

litteraturen om SOC-R også kan bruges som kilde til viden og inspiration om, hvad der skal til for at udvikle stærke lokale fællesskaber og lokal deltagelse. I Danmark er kun omkring tre procent af befolkningen medlem af et politisk parti (Folketinget, 2021), men den manglende tilslutning til de politiske partier kan være et udtryk for, at borgerne har andre muligheder for at udleve engagementet for det lokale fællesskab end gennem partipolitik. Et helt centralt spørgsmål i den sammenhæng er, hvorvidt borgere, der vælger at gå ind i lokalpolitik, har højere SOC-R end resten af befolkningen. Det kan vi med vores nuværende datagrundlag ikke svare på, da det kræver viden om befolkningens SOC-R. Fremtidig forskning, der undersøger borgernes SOC-R, vil således muliggøre en sammenligning af niveauet af SOC-R for henholdsvis kandidater til kommunalvalget, indvalgte politikere og resten af befolkningen. En sådan undersøgelse vil tilvejebringe mere viden om, hvorvidt borgere, der har højt SOC-R, er mere tilbøjelige til at gå ind i lokalpolitik. Hvis der ingen systematisk forskel er på politikernes og resten af borgernes SOC-R, er det relevant at undersøge, om nogle udlever deres SOC-R via andre aktiviteter, der også bidrager til lokalsamfundet. Det kunne f.eks. være ved at bidrage til skolebestyrelser, den lokale sportsklub eller foreningslivet i øvrigt. Er det tilfældet, vil det således også kunne bidrage til at forklare, hvorfor flere kommunalpolitikere oplever, at det er svære at få folk til at stille sig til rådighed for kommunalpolitik (jf. Henriksen o.a., 2024). Bredere undersøgelse af og mere forskning i SOC-R vil således kunne bidrage til en bedre forståelse af, hvorfor man engagerer sig lokalt på forskellig vis. Indtil videre ved vi på baggrund af denne artikel, at kommunalpolitikere med højt SOC-R i højere grad tenderer til at genopstille i turbulente tider og derfor også i højere grad bliver genvalgt. Den mekanisme lader til at have betydet en mindre, om end statistisk signifikant stigning fra 2019 til 2023 i lokalpolitikernes SOC-R.



Kommunalpolitikere finder ud af, at kommunalpolitik i turbulente tider handler om at tage ansvar for fællesskabet

Supplerende materiale

Appendiks A. Oversigt over spørgeskemaspørgsmål

SOC-R 1	"Noget af det bedste, man kan gøre for at forbedre borgernes forhold, er at deltage i det lokale politiske arbejde." (1) Helt uenig, (2) Uenig, (3) Hverken enig eller uenig, (4) Uenig, (5) Helt uenig
SOC-R 2	"Jeg er altid klar til at hjælpe borgerne her i kommunen, også hvis det skaber problemer for mig selv." (1) Helt uenig, (2) Uenig, (3) Hverken enig eller uenig, (4) Uenig, (5) Helt uenig
SOC-R 3	"Jeg føler en stærk personlig forpligtelse til at forbedre forholdene i kommunen." (1) Helt uenig, (2) Uenig, (3) Hverken enig eller uenig, (4) Uenig, (5) Helt uenig
SOC-R 4	"Jeg føler, at det er min pligt at gøre noget for min kommune, også uden at jeg får noget igen." (1) Helt uenig, (2) Uenig, (3) Hverken enig eller uenig, (4) Uenig, (5) Helt uenig
Borgmester	Er du borgmester? (0) Nej, (1) Ja
Gruppeformand	Er du gruppeformand for din partigruppe/liste i kommunalbestyrelsen? (0) Nej, (1) Ja
Formand for stående udvalg	Er du formand for et af kommunens stående udvalg? (0) Nej, (1) Ja
Køn	Hvad er dit køn? (0) Kvinde, (1) Mand, (2) Andet
Alder	I hvilket år er du født? Drop down menu: 1930... 2004
Parti	Hvilket parti eller liste repræsenterer du?
Partiskift	(1) Socialdemokratiet, (2) Radikale Venstre, (3) Det Konservative Folkeparti, (4) Nye Borgerlige, (5) SF – Socialistisk Folkeparti, (6) Liberal Alliance, (7) Dansk Folkeparti, (8) Venstre, (9) Enhedslisten, (10) Alternativet, (11) Kristendemokraterne, (12) Danmarksdemokraterne, (13) Lokalliste, (14) Andet
Borgmesterkoalition	Tilhører du en partigruppe/liste, der indgik i borgmesterkoalitionen efter kommunalvalget i [2017 2021]?
Antal perioder	Hvor mange perioder har du været medlem af en kommunalbestyrelse? 0: Dette er min første periode (ca. 1 år som kommunalpolitiker (...)) 9: Dette er mere end min ottende periode (mere end 30 år)

Appendiks B. Korrelationsmatrice (2019-data)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1. SOC-R	1,000													
2. Opstillet i 2021	0,058†	1,000												
3. Andel stemmer i 2021	0,024	0,033	1,000											
4. Valgt i 2021	0,069*	0,638***	0,148***	1,000										
5. Borgmester (1=Ja)	0,068*	0,049	0,721***	0,137***	1,000									
6. Gruppeformand (1=Ja)	0,024	-0,019	0,127***	0,041	-0,043	1,000								
7. Formand for stående udvalg (1=Ja)	0,044	0,040	0,340***	0,146***	0,379***	0,186***	1,000							
8. Køn	0,018	0,031	0,074*	-0,056†	0,080**	0,108***	0,023	1,000						
9. Alder	0,027	-0,102**	0,003	-0,187***	-0,011	0,074*	0,023	0,149***	1,000					
10. Partiskift	0,008	0,131***	-0,043	-0,016	-0,050†	0,062*	-0,062*	-0,028	0,020	1,000				
11. Borgmesterkoalition	-0,008	0,045	0,048	0,012	0,126***	-0,045	0,294***	0,080**	0,016	-0,016	1,000			
12. Antal perioder	-0,005	-0,135***	0,213***	-0,073*	0,171***	0,105***	0,224***	0,142***	0,463***	-0,077*	0,051†	1,000		
13. Første periode (1=Ja)	0,054†	0,103***	-0,234***	0,042	-0,171***	-0,188***	-0,271***	-0,093**	-0,369***	0,028	-0,041	-0,653***	1,000	
14. Indbyggertal (log. transformert)	0,006	-0,026	-0,190***	-0,022	-0,022	-0,096**	-0,069*	-0,075*	-0,135***	-0,043	0,010	-0,023	0,037	1,000
15. Andel indbyggere i by	0,053†	-0,031	-0,119***	-0,027	-0,017	-0,030	0,048	-0,075*	-0,048	-0,072*	0,000	-0,005	-0,010	0,428***

*** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, † p<0,1

Referencer

- Ansell, Christopher, Eva Sørensen og Jacob Torfing (2023), "Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses", *Public Administration*, 101(1): 3–22.
- Ansell, Christopher og Jarle Trondal (2018), "Governing Turbulence: An Organizational- Institutional Agenda", *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1): 43–57.
- Bakker, Arnold B. (2015), "A Job Demands–Resources Approach to Public Service Motivation", *Public Administration Review*, 75(5): 723–32.
- Boyd, Neil, Branda Nowell, Zheng Yang og Mary Clare Hano (2018), "Sense of Community, Sense of Community Responsibility, and Public Service Motivation as Predictors of Employee Well-Being and Engagement in Public Service Organizations", *The American Review of Public Administration*, 48(5): 428–43.
- Bretz, Robert D., Ronald A. Ash og George F. Dreher (1989), "Do People Make the Place? An Examination of the Attraction-Selection-Attrition Hypothesis", *Personnel Psychology*, 42(3): 561–81.
- Brincker, Benedikte og Lene Holm Pedersen (2020), "Attraction and attrition under extreme conditions– integrating insights on PSM, SOC-R, SOC and excitement motivation", *Public Management Review*, 22(7): 1051–69.
- Brincker, Benedikte og Lene Holm Pedersen (2023), "A Walk on the Wild Side – On the Motivation of Immigrant Workers to Provide Public Service in Greenland", i Diane B. Hirshberg, Mhairi C. Beaton, Gregor Maxwell, Tuija Turunen og Janette Peltokorpi, red., *Education, Equity and Inclusion: Teaching and Learning for a Sustainable North*, Springer Cham, Springer Polar Sciences, pp. 197–212.
- Folketinget (2021), "Hvor mange medlemmer har de politiske partier?" www.ft.dk/da/ofte-stillede-spoergsmaal/parti_hvor-mange-medlemmer-har-de-politiske-partier.
- Henriksen, Morten, Rasmus Böttcher, Mette Pabst, Rasmus Lindegård Hansen og Søren Larsen (2024), "Med et år til kommunalvalget: Mange partier har svært ved at finde kandidater", Dr.dk. 17. november, www.dr.dk/nyheder/politik/med-et-aar-til-kommunalvalget-mange-partier-har-svaert-ved-finde-kandidater.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2023), "De Kommunale Nøgletal", www.noegletal.dk/noegletal/ntStart.html.
- Jakobsen, Mads Leth, Anne Bøllingtoft, Caroline Howard Grøn, Ann-Louise Holten, Christian Bøtcher Jacobsen, Ulrich Thy Jensen, Anne Mette Kjeldsen og Lotte Bøgh Andersen (2023), *Træning af ledelse. Hvorfor, hvem, hvordan?*, København: Hans Reitzels Forlag.
- KL (2023), "Pressemeddelelse: Regeringen må give klart svar på, hvordan stigende udgifter på socialområdet skal håndteres", www.kl.dk/forsidenyheder/2023/april/regeringen-maa-give-klart-svar-paa-hvordan-stigende-udgifter-paa-socialomraadet-skal-haandteres.
- Lund, Clara Siboni og Lotte Bøgh Andersen (2023), "Professional Development Leadership in Turbulent Times: Public Administration Symposium: Robust Politics and Governance in Turbulent Times", *Public Administration*, 101(1): 124–41.
- March, James G. og Herbert Alexander Simon (1958), *Organizations*, New York: Wiley.
- Martin, Nick, Sarah L. de Lange og Wouter van der Brug (2022), "Holding on to voters in volatile times: Bonding voters through party links with civil society", *Party Politics*, 28(2): 354–64.
- McMillan, David W. og David M. Chavis (1986), "Sense of community: A definition and theory", *Journal of Community Psychology*, 14(1): 6–23.
- Nowell, Branda, og Neil M. Boyd (2014), "Sense of community responsibility in community collaboratives: Advancing a theory of community as resource and responsibility", *American Journal of Community Psychology*, 54(3–4): 229–42.
- Nowell, Branda, Anne M. Izod, Katherine M. Ngaruiya og Neil M. Boyd (2016), "Public Service Motivation and Sense of Community Responsibility: Comparing Two Motivational Constructs in Understanding Leadership Within Community Collaboratives", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(4): 663–76.
- Pedersen, Lene Holm, Lotte Bøgh Andersen og Nanna Thomsen (2020), "Motivated to act and take responsibility – integrating insights from community psychology in PSM research", *Public Management Review*, 22(7): 999–1023.
- Pedersen, Lene Holm, Lotte Bøgh Andersen og Nanna Thomsen (2021), "Prosocial motivation and local political leadership", i Rómulo Pinheiro og Jarle Trondal, red., *Organising and Governing Governmental Institutions*, Bergen: Fagbokforlaget, pp. 133–52.
- Pedersen, Lene Holm, Rasmus Tue Pedersen og Yosef Bhatti (2018), "When Less Is More: On Politicians' Attitudes to Remuneration", *Public Administration*, 96(4): 668–89.
- Pedersen, Rasmus Tue, Niels Bjørn Grund Petersen, Ida Vidar Kristensen, Kurt Houlberg og Lene Holm Pedersen (2021), *Kommunalpolitisk barometer 2021*, København: VIVE.
- Perry, James L. og Lois R. Wise (1990), "The motivational bases of public service", *Public administration review*, 50(3): 367–73.
- Sørensen, Eva og Christopher Ansell (2023), "Towards a concept of political robustness", *Political Studies*, 71(1): 69–88.
- Toubøl, Jonas, Hjalmar Bang Carlsen, Marie Haarmark Nielsen og Benedikte Brincker (2023), "Mobilizing to take responsibility: exploring the relationship between Sense of Community Responsibility (SOC-R), Public Service Motivation (PSM) and public service resilience during Covid-19", *Public Management Review*, 25(4): 836–57.

Om økonomers magt i samfundet

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Refleksioner over bogen *Har alting en pris? Om den økonomiske videnskabs grænser* af Finn Collin og David Budtz Pedersen, udgivet 2024 på forlaget Samfundslitteratur.

PETER BIRCH SØRENSEN
Professor, Økonomisk Institut,
Københavns Universitet,
pbs@econ.ku.dk

”Den økonomiske videnskab er blevet det moderne samfunds foretrukne redskab til at forstå sig selv. Den leverer tillige en populær begrebsramme til at forstå mennesket selv, under navn af *Homo economicus*. Den økonomiske videnskab er i kraft heraf blevet samfundets primære styringsinstrument, og i sin mest radikale konsekvens betyder dette en videnskabeliggørelse af politik, administration og samfundsinstitutioner – med økonomien som den højeste videnskabelige instans.”

Sådan indleder filosofferne Finn Collin og David Budtz Pedersen (FC og DBP) deres nylige bog med titlen ”Har alting en pris?”. Deres hovedbudskab er, at den økonomiske videnskab ikke anerkender sine egne begrænsninger, og at økonomisk tænkning har fået en uforholdsmæssig stor og uberettiget indflydelse på de politiske beslutninger på snart sagt alle områder af samfundslivet. Økonomerne er kort sagt vor tids herskende klasse.

Budskabet minder om Emma Holtens kritik af ”økonomerne” i hendes meget omtalte bog ”Underskud”, og lignende kritikpunkter mod økonomstanden fremføres hyppigt i samfundsdebatten. For en økonom som undertegnede er det fristende at afvise det meste af kritikken som primitiv økonom-bashing. I det følgende vil jeg dog med udgangspunkt i bogen af FC og DBP forsøge at tage kritikken alvorligt og diskutere, hvorvidt den er berettiget.

Der er to hovedspørgsmål til diskussion. Det første er, om FC og DBP giver en retvisende fremstilling af økonomisk teori og metode og de politikanbefalinger, der udledes heraf? Det andet er, om økonomerne faktisk har fået en så omfattende magt, som FC og DBH hævder? Jeg vil primært diskutere det første spørgsmål. En fyldestgørende besvarelse af det andet spørgsmål vil kræve en omfattende samfundsvidenskabelig analyse, som der ikke er plads til her, og som heller ikke foretages af FC og DBP. De nøjes med at give en række eksempler på, hvordan økonomer efter deres opfattelse har opnået en uforholdsmæssig indflydelse på politiske målsætninger og beslutninger. Tilsvarende vil jeg her nøjes med at give en række modeksempler til illustration af den manglende generelle holdbarhed af FC’s og DBP’s påstande om økonomernes store magt.



Der er to hovedspørgsmål til diskussion. Det første er, om forfatterne giver en retvisende fremstilling af økonomisk teori og metode og de politikanbefalinger, der udledes heraf? Det andet er, om økonomerne faktisk har fået en så omfattende magt, som forfatterne hævder?

Hvem er "økonomerne"?

FC og DHP taler i flæng om "økonomerne", "mainstream-økonomerne" og de "neoklassiske økonomer". Af bogens indledning fremgår dog, at den primært skal ses som en kritik af neoklassisk økonomisk teori, der ifølge FC og DHP er altdominerende i økonomers politikrådgivning, og som de opfatter som identisk med mainstream-økonomisk teori, idet de tilsyneladende ikke er klar over, at økonomer selv vil opfatte f.eks. nykeynesiansk teori som en del af mainstream. I bogens forord (s. 11) får vi at vide, at den "ikke er en analyse og kritik af, hvad der sker på den økonomiske videnskabs forskningsfront, eller en bred kortlægning af, hvad der forskes i på universiteternes økonomiske institutter." På baggrund af denne udgrænsning af universitetsforskningen kan det undre, at bogen ikke desto mindre bærer undertitlen "Om den økonomiske videnskabs grænser".

Er neoklassisk teori altdominerende i økonomers politikrådgivning?

Neoklassisk økonomi er en omfattende teoribygning, men dens oprindelige kerne fokuserer på, hvordan nyttemaksimerende forbrugere og profitmaksimerende virksomheder mødes på markeder, hvor der dannes priser, som skaber ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. I en ideel situation med fuldkommen konkurrence på alle markeder og fravær af eksternaliteter opnår man ifølge neoklassisk teori økonomisk effektivitet (også betegnet Pareto-optimalitet) i den forstand, at det ikke er muligt at øge nytten (velfærden) for én forbruger uden at mindske nytten for en eller flere andre forbrugere. Neoklassiske økonomer anerkender dog, at mange markeder i praksis er karakteriseret ved ufuldkommen konkurrence, og at strukturerne på arbejdsmarkedet kan medføre permanent arbejdsløshed, såkaldt strukturel ledighed. Neoklassiske økonomer er således bl.a. optaget af, hvordan man via strukturreformer på arbejdsmarkedet og produktmarkederne kan sikre en mere effektiv udnyttelse af samfundets økonomiske ressourcer.

Mainstream-økonomer opfatter typisk neoklassisk teori som et nyttigt værktøj til at beskrive den langsigtligeløst, som økonomien tenderer imod. Ifølge denne tilgang bestemmes produktionen på langt sigt af strukturerne på økonomiens markeder og af den teknologiske udvikling. Med en given teknologi

kan den samlede produktion kun øges, hvis udbuddet af arbejdskraft eller andre produktionsfaktorer stiger, eller hvis den strukturelle ledighed mindskes.

Til forklaring af økonomiens udvikling på kort og mellemlangt sigt betjener mainstream-økonomer sig imidlertid typisk af keynesiansk eller ny-keynesiansk teori, ifølge hvilken den økonomiske aktivitet bestemmes af den samlede efterspørgsel efter varer og tjenester, der kan påvirkes af finans- og pengepolitik. I forbindelse med finanskrisen i 2008-2009 og coronakrisen i 2020-2022 var der således bred konsensus blandt økonomisk-politiske rådgivere i Danmark og udlandet om nødvendigheden af massive lempelser af finans- og pengepolitikken for mindske det økonomiske tilbageslag. Det var keynesianisme for fuld udblæsning.

Det er således ikke rigtigt, når FC og DHP giver indtryk af, at den økonomisk-politiske rådgivning er ensidigt domineret af neoklassiske ”udbudsøkonomer”. Moderne lærebøger i makroøkonomi fremhæver faktisk vigtigheden af, at der føres en aktiv pengepolitik for at sikre, at økonomien konvergerer mod den langsigtlig evigt, der beskrives af neoklassisk teori, jf. f.eks. Sørensen og Whitta-Jacobsen (2022, kap. 15-22).¹

 Det er ikke rigtigt, når forfatterne giver indtryk af, at den økonomisk-politiske rådgivning er ensidigt domineret af neoklassiske ”udbudsøkonomer”

Har økonomerne påduttet samfundet en målsætning om økonomisk vækst?

Ifølge FC og DHP tilsiger neoklassisk teori, at den økonomiske politik skal sikre det størst mulige arbejdsudbud for at maksimere produktionen. Folk skal ud på arbejdsmarkedet så tidligt som muligt og blive der så længe som muligt. FC og DHP henviser bl.a. til udlændinge- og integrationsminister Kaare Dybvad Beks bog ”Arbejdets land” som eksempel på, at denne angiveligt neoklassiske tese er blevet et politisk dogme. FC og DHP misforstår her neoklassisk teori. For det første anerkender neoklassisk velfærdsteori, at fritid bidrager til borgernes velfærd. Derfor kan man f.eks. ikke hævde, at afskaffelse af store bededag som fridag er et resultat af anvendelsen af neoklassisk teori. For det andet kan det ifølge neoklassisk velfærdsteori meget vel være velfærdsøkonomisk optimalt, at en person udskyder sin indtræden på arbejdsmarkedet f.eks. med henblik på at tage en uddannelse.

Det er rigtigt, at mainstream-økonomer ofte har påpeget vigtigheden af at sikre et stort arbejdsudbud for at sikre den langsigtede finansiering af velfærdsstaten, hvis der er et politisk ønske om at undgå en stigning i skattetryk. Denne konstatering fra økonomernes side er ikke et udslag af neoklassicisme, men derimod et udtryk for det, FC og DHP kalder ”kameralvidenskab”,

der handler om, hvordan man sikrer holdbare offentlige finanser. FC og DHP roder altså her rundt i deres egne begreber.

FC og DHP hævder, at danske økonomer har bevæget sig fra at være nyttige udøvere af "kameralvidenskab" i forbindelse med den økonomiske genopretningspolitik i kølvandet på de store gældsproblemer i 1970'erne og de tidlige 1980'ere til at være fortalere for en topprioritering af økonomisk vækst. FC og DHP ser dette angivelige skifte i målsætningen for den økonomiske politik som et direkte resultat af, at neoklassisk teori fik et stigende gennemslag i løbet af 1980'erne i Danmark og udlandet. Målsætningen om økonomisk vækst er altså angiveligt noget, som neoklassiske økonomer har påduttet det politiske system i de seneste årtier.

Denne historiske analyse forekommer særdeles mangelfuld. Økonomisk vækst har været en højt prioriteret politisk målsætning i Danmark mindst siden Anden Verdenskrig. Målsætningen er f.eks. indskrevet i det socialdemokratiske manifest fra 1945 om "Fremtidens Danmark". Penneføreren var Jens Otto Krag, der bestemt ikke var neoklassiker, og vækstmålsætningen blev gentaget i Socialdemokratiets program fra 1952, idet økonomisk vækst blev set som et middel til at løfte den arbejdende befolknings levestandard og til at opbygge velfærdsstaten (se f.eks. Lidegaard, 2021, s. 133-4 og 233-5).

FC og DHP har ret i, at der i Danmark fra anden halvdel af 1980'erne og frem blev lagt stigende vægt på strukturpolitik inspireret af neoklassisk økonomisk teori, men det skyldtes i høj grad konkrete praktiske erfaringer snarere end et neoliberalt korstog anført af økonomer. F.eks. oplevede Danmark i midt-80'erne en accelererende inflation på trods af fortsat høj arbejdsløshed, hvilket illustrerede nødvendigheden af strukturreformer på arbejdsmarkedet for at sænke strukturledigheden. Samtidigt genopdukkede det store betalingsbalanceunderskud som følge af en lav privat opsparing, der i høj grad skyldtes, at skattesystemet via et generøst rentefradrag tilskyndede til privat gældsætning, hvilket understregede behovet for en skattereform. Disse erfaringer blev indledningen til en længere periode, hvor man op gennem 1990'erne kombinerede strukturreformer på arbejdsmarkedet og i skattesystemet med en konjunkturudjævnende makroøkonomisk stabiliseringspolitik, i bedste overensstemmelse med nykeynesiansk teori.

Det kan i øvrigt undre, at FC og DHP ikke gør sig nærmere overvejelser over, om den brede politiske accept af målsætningen om økonomisk vækst kunne have dybere årsager end neoklassisk propaganda, f.eks. det forhold, at vækst mindsker de fordelingspolitiske spændinger i samfundet ved at øge de indkomster, der er til rådighed til fordeling.

Er Homo economicus trængt ind overalt?

Den berygtede Homo economicus er en teoretisk abstraktion, der allerede før det neoklassiske gennembrud i 1870'erne blev anvendt af klassiske økonomer som f.eks. John Stuart Mill i et forsøg på at give en stiliseret beskrivelse af, hvordan agenter træffer økonomiske beslutninger i markedet. Homo economicus er en rationel egoist med den modifikation, at han kan inddrage altruistiske hensyn til familie og venner i sine beslutninger. På s. 22 skriver FC og DHP korrekt, at den rationelle Homo economicus i sin optræden på markedet optimerer anvendelsen af de samlede ressourcer, han har til rådighed (groft sagt hans indkomst), med henblik på at maksimere sin nytte. Derefter skriver de: "Dette er på én og samme tid den moderne økonomis teoretiske grundprincip og en norm for den enkelte samfundsborgers livsførelse. Borgerne skal organisere deres aktiviteter, så de tilsammen realiserer den størst mulige samfundsnytte. Alt, de foretager sig, skal orienteres i retning af dette overordnede mål: Venskaber skal tjene som netværk, der kan forbedre den enkeltes jobmuligheder og andre livsomstændigheder, ægteskaber giver tryghed og rygstød i karrieren, fritiden skal anvendes til fitness og rekreation, der opbygger den energi, der kræves i arbejdet."

Det er forbløffende at se et sådant *non sequitur*-argument fremført af filosoffer, specielt da FC og DHP selv på s. 24 fremhæver det klassiske filosofiske motto: Man kan aldrig udlede et "bør" fra et "er". Ikke desto mindre mener FC og DHP altså, at den stiliserede neoklassiske teori om, hvordan en økonomisk agent opfører sig på et anonymt marked, har som uundgåelig normativ implikation, at snart sagt alle aspekter af det enkelte menneskes livsførelse bør styres af kyniske cost-benefit-analyser, der tjener til at optimere arbejdskraftens reproduktion.

Jeg kan til en vis grad forstå de kritikere, der frygter, at teorien om Homo economicus og Adam Smiths usynlige hånd kan misbruges til at legitimere egoistisk adfærd. Men FC og DHP mener tilsyneladende ikke blot, at økonomerne *ex post* legitimerer problematiske tendenser til at udbrede Homo economicus tankegang til områder, hvor den ikke hører hjemme, men også at neoklassisk teori *ex ante* initierer disse tendenser: Samfundsudviklingen drives af neoklassiske idéer. En besnærende enkel samfundsteori, der bringer os så langt væk fra den historiske materialisme, som vi kan komme! Man kunne ellers tænke sig, at f.eks. globaliseringen og den deraf følgende stigende internationale konkurrence har været en væsentlig årsag til, at økonomiske overvejelser og hensyn har fået stigende vægt i den førte politik. Til det vil FC og DHP måske sige, at neoklassisk teori foreskriver frihandel, der fører til globalisering, hvilket de kan have en vis pointe i. Andre vil dog pege på, at f.eks. den teknologiske udvikling på bl.a. IT-området og faldende transportomkostninger har været nok så vigtige drivkræfter bag globaliseringen og den deraf følgende udvikling i retning af den forhadte "konkurrencestat" (Pedersen, 2011).

Økonomernes rolle i New Public Management

FC og DHP bruger en del plads på at diskutere den forkætrede New Public Management (NPM) i den offentlige sektor som eksempel på økonomernes store magt i samfundet og de skadelige konsekvenser af neoklassisk teori. Ideerne bag NPM blev udviklet og i varierende grad implementeret i OECD-området i løbet af 1980'erne og 1990'erne som reaktion på, hvad der blev opfattet som overdreven vægt på regel- og processtyring i den offentlige sektor og utilstrækkelig fokus på at skabe resultater for borgerne. Der er en vis uenighed om, hvad de centrale elementer i NPM egentlig er, men de fleste beskrivelser af dette styringsparadigme indeholder elementer såsom decentralisering af beslutningskompetencer til de udførende producerende enheder i den offentlige sektor kombineret med resultatkontrakter, der specificerer de mål, de skal opnå; en vis brug af økonomiske incitamenter, f.eks. i form af bonusbetalinger til offentlige ledere og evt. også medarbejdere som belønning for opnåede resultater, og brug af konkurrencemekanismer såsom udlicitering eller benchmarking, hvor de opnåede resultater i sammenlignelige offentlige enheder måles og udstilles. Der er i dag bred enighed om, at man generelt ikke har realiseret de produktivtets- og velfærdsforbedringer, man oprindeligt håbede at opnå via NPM, men der er ikke enighed om, hvorvidt det skyldes, at NPM ikke er blevet implementeret som oprindeligt tænkt, eller at hele NPM-paradigmet er baseret på fejlforestillinger om, hvad der motiverer offentligt ansatte.

Ifølge FC og DHP bygger NPM entydigt på neoklassisk principal-agent-teori, hvor principalen (der f.eks. kan være en politiker eller en højtplaceret offentlig leder) ønsker at motivere en agent i et lavere udførende led (f.eks. ledere eller medarbejdere i en offentlig service-producerende institution) til at udføre en bestemt opgave. Principalen er interesseret i og kan måle slutresultatet af agentens arbejde. Slutresultatet afhænger dog ikke kun af agentens egen indsats, men også af faktorer uden for agentens kontrol. Principalen og agenten har ikke fuldt sammenfaldende interesser, idet agenten f.eks. kan være interesseret i at udføre sin opgave med mindst mulig anstrengelse, og principalen kan ikke perfekt overvåge agentens handlinger. Opgaven for principalen bliver da at udforme en resultatkontrakt med agenten, hvor agentens aflønning er sammensat af et fast beløb og en resultatafhængig bonus på en sådan måde, at principalen opnår det bedst mulige resultat i forhold til udgiften til den samlede aflønning af agenten. Da agenten er risikoavers, foretrækker han alt andet lige en fast aflønning frem for en bonus, hvis størrelse han ikke fuldt kan forudse, da resultatet af hans arbejde delvis afhænger af forhold uden for hans kontrol. Jo større bonusandelen af agentens samlede lønpakke er, jo større skal agentens samlede forventede aflønning derfor være for at stille ham tilfreds. Det optimale for principalen er da at tilbyde en lønpakke, hvor bonusandelen, der tilskynder agenten til at arbejde hårdere, kun udgør en del af den samlede aflønning, og hvor bonusandelen er mindre, jo mere risikoavers agenten er, og jo mere resultatet af hans arbejde ligger uden for hans kontrol.

FC og DHP kritiserer principal-agent-modeller for at forudsætte en fundamental mangel på tillid mellem principal og agent og for at overse, at brugen af ”ydre motivation” i form af økonomiske incitament risikerer at fortrænge agentens ”indre motivation” hidrørende fra normer, pligtfølelse og idealisme. Denne kritik beror på en snæver tolkning af principal-agent-teori. Den ovenfor skitserede principal-agent-model kan f.eks. let udvides til at tage højde for, at brugen af bonusaflønning kan risikere at demotivere agenten, fordi han opfatter brugen af det økonomiske incitament som udtryk for, at principalen ikke har tillid til, at han vil gøre sit arbejde så godt som muligt. Hvis denne demotivationseffekt er tilstrækkeligt stor, tilsiger principal-agent-teori, at man slet ikke skal bruge bonusaflønning, jf. Sørensen (2016: 42-44). Generelt peger principal-agent-teori på en række grunde til, at man typisk bør være mere tilbageholdende med brugen af resultatbaseret aflønning i den offentlige end i den private sektor, f.eks. fordi det kan være vanskeligere for de enkelte ansatte i en offentlig serviceorganisation at påvirke organisationens samlede præstation, eller fordi det kan være vanskeligt at måle den enkelte medarbejders bidrag til organisationens samlede resultat, eller fordi der kan være en præference for kollektiv frem for individuel belønning, når organisationens resultater er stærkt afhængige af medarbejdernes indbyrdes samarbejde, eller fordi offentlige organisationer ofte har flere forskellige principaler med forskellige målsætninger, osv., jf. Dixit (2002) og Sørensen (2016: 36-42). Frem for at være roden til alt ondt i den offentlige sektor kan brug af principal-agent-teori således være med til at forebygge overdreven eller uhensigtsmæssig brug af økonomiske incitamentsmekanismer i den offentlige sektor.

Principal-agent-teori peger på, at effekten af økonomiske incitamentsmekanismer i det offentlige er stærkt kontekstafhængig. I nogle sammenhænge kan økonomiske incitament være kontraproduktive, mens de faktisk kan have en gavnlig effekt i andre sammenhænge. Et eksempel på det sidste illustreres af, hvad man kunne kalde et tidligt eksperiment med NPM. Den engelske embedsmand Edwin Chadwick (1800-1890) foreslog på et tidspunkt at ændre reguleringen af transporten af britiske straffefanger til Australien. Oprindeligt modtog kaptajnerne på transportskibene et beløb for hver straffefange, de tog ombord i England. På Chadwicks foranledning blev dette ændret til en betaling for hver straffefange, der nåede frem til Australien i live. Resultatet blev, at overlevelseshraten blandt straffefangerne under transporten steg fra 40 pct. til 98,5 pct.! Her virkede den ”ydre motivation” af kaptajnerne altså, jf. Sandmo (2023: 35).

FC og DHP sætter som nævnt lighedstegn mellem principal-agent-teori og NPM og mener, at NPM-paradigmet har medført et rapporteringshelvede, hvor stressede offentligt ansatte bruger unødigt megen tid på at dokumentere deres aktiviteter, fordi politikerne og de højere ledelsesslag i det offentlige ikke stoler nok på deres medarbejdere. Det står i stærk kontrast til, hvad en af de førende fortalere for NPM havde i tankerne. Robert Behn (1998: 133) skrev således: ”Under the New Public Management, civil servants are not automats, merely implementing policies according to rules promulgated from

above. Rather, the public management paradigm assumes that civil servants are intelligent, that they understand the problems their agencies are charged with alleviating, that they have some useful ideas, either their own ones or borrowed from others, about how to fix those problems, and that they can, given the freedom, quickly convert those ideas into effective action. Indeed, the public management paradigm assumes that, because front line civil servants are close to the problems, they are in a very good position (perhaps the best position) to decide what approach to take in solving public problems.” Her understreger en af NPM-paradigmets fædre altså fordelene ved at vise de offentligt ansatte tillid og give dem vidtgående frihedsgrader til at løse deres opgave på den måde, de finder bedst (men under ansvar for organisationens resultater for borgerne, som det fremgår andre steder hos Behn). Det er jo en noget anden historie om NPM end den, FC og DHP og andre kritikere fortæller.

Disse betragtninger antyder, at den manglende succes med diverse forsøg på at reformere den offentlige sektor hverken kan tilskrives principal-agent-teori eller tankegangen bag NPM, men at en række grundlæggende organisatoriske og politiske mekanismer blokerer for den frisættelse af de offentlige institutioner og deres medarbejdere, som så mange (inklusive Robert Behn og andre NPM-fortalere) har efterlyst, jf. Sørensen (2016: 69-75). At økonomisk tankegang ikke har den altdominerende indflydelse på styringen af den offentlige sektor, som FC og DHP tillægger den, kan illustreres med et eksempel fra arbejdet i Produktivitetskommissionen (2014), der fandt, at det danske samfund i det forudgående årti havde lidt et aneligt velfærdsøkonomisk tab ved at investere i samfundsøkonomisk urentable infrastrukturprojekter såsom motorveje i områder med begrænset trafik frem for at investere i de projekter, der ifølge cost-benefit-analyser ville have givet det største samfundsøkonomiske afkast. Der er altså andre kræfter på spil end rationelle økonomiske kalkuler, når samfundet prioriterer de offentlige investeringer.

Værdien af et menneskeliv

I samfundsøkonomiske cost-benefit-analyser indgår et estimat for ”værdien af et statistisk liv (VSL)” i vurderingen af projekter, der skønnes at påvirke borgernes dødsrisiko. Det kan f.eks. være investeringer i trafiksikkerhed, i bekæmpelse af luftforurening eller i sundhedsvæsenet, hvor der ved fastlæggelse af investeringsbeløbets størrelse implicit tages stilling til værdien af at redde et (ekstra) menneskeliv. VSL måler betalingsviljen for en lille reduktion i risikoen for at dø, divideret med risikoændringen. Når VSL beregnes for en hel befolkning, tages der udgangspunkt i befolkningens gennemsnitlige betalingsvilje, og ved at dividere med risikoændringen ganges betalingsviljen op, så den svarer til ét helt sparet menneskeliv. Hvis betalingsviljen f.eks. er 300 kr. for en risikoreduktion på 1 ud af 100.000, så er $VSL = 300 / (1/100.000) = 30 \text{ mio. kr.}$ Økonomer understreger dog, at VSL ikke skal opfattes som et skøn for den absolutte værdi af et menneskeliv, men alene er et udtryk for viljen til

at betale for små risikoændringer i en situation, hvor dødsrisikoen i udgangspunktet er lav.

I Danmark er Finansministeriets anbefalede skøn for VSL baseret på et studie foretaget af Det Miljøøkonomiske Råd (2016, kap. 1), hvor et repræsentativt udsnit af befolkningen blev bedt om at forestille sig, at de var indbyggere i en lille by på 10.000 indbyggere, hvor der var planer om at gennemføre forbedringer af vejnettet, der ville nedbringe risikoen for dødsulykker med 0,1 promille over en tiårig periode. Respondenterne blev bedt om at angive, hvor meget de ville betale i årlig skatteforhøjelse for at opnå denne reduktion af dødsrisikoen, og betalingsviljen blev herefter ganget op, så den svarede til ét helt sparet menneskeliv. På basis af svarene fandt Finansministeriet (2019) en gennemsnitlig værdi af VSL på 34 mio. kr. opgjort i 2019-priser.

FC og DHP anerkender, at politiske beslutninger om allokering af økonomiske ressourcer i mange sammenhænge indebærer en implicit værdisætning af menneskeliv, men de mener ikke, at der kan findes en objektiv værdi heraf og afviser derfor brugen af VSL i prioriteringen af samfundets ressourceanvendelse. FC og DHP peger f.eks. på, at den angivne betalingsvilje i det omtalte studie kunne være påvirket af respondentens generelle holdning til at betale skat samt af det forhold, at det drejede sig om tiltag, der kunne redde menneskeliv i deres egen lille by. I en anden kontekst med et andet betalingsinstrument kunne de samme respondenter tænkes at angive en anden betalingsvilje for den samme risikoændring. Man kunne tilføje, at den enkelte borgers betalingsvilje bl.a. afhænger af vedkommendes indkomst, og at den gennemsnitlige betalingsvilje dermed afhænger af indkomstfordelingen, som der altid vil være uenighed om. Også af denne grund kan der ikke fastlægges en ”objektivt korrekt” VSL.

Konsekvensen af FCs og DBPs standpunkt må være, at man ved projektvurderinger alene bør angive projekternes forventede indflydelse på antallet af tabte liv, uden at værdien heraf opgøres i kroner og øre. Hvis den demokratiske proces så fører til, at et reddet menneskeliv implicit værdisættes forskelligt på tværs af forskellige projekter, så må det tilsyneladende ifølge FC og DHP være sådan.

Økonomernes tilgang er mere ambitiøs. Ved udformningen af de spørgeundersøgelser, der ligger til grund for estimationen af VSL, beskriver de en kontekst for respondenterne, der forekommer realistisk og typisk for mange af de situationer, hvor der faktisk skal træffes beslutninger vedrørende et projekt. Den forudsatte kontekst i det omtalte studie af Det Miljøøkonomiske Råd svarer f.eks. ganske godt til, hvordan politiske tiltag til fremme af trafik-sikkerhed, sundhed, miljø osv. typisk gennemføres i Danmark, nemlig som skattefinansierede kollektive ordninger. Ud fra respondenternes svar dannes så et skøn for VSL, som anvendes ved vurderingen af forskellige projekter, hvorimellem der skal prioriteres. Økonomernes brug af VSL bygger på den normative betragtning, at den demokratiske proces som udgangspunkt bør

tillægge et menneskeliv den samme værdi på tværs af projekter for at undgå vilkårlig forskelsbehandling af borgerne. Økonomerne anerkender, at der næsten altid være særlige forhold i forbindelse med det enkelte projekt, som ikke indgår i cost-benefit-analysen, fordi de ikke kan værdisættes på betryggende vis, og som kan berettige, at man ikke altid prioriterer de projekter, der ifølge analysen giver det højeste samfundsøkonomiske afkast. Men cost-benefit-metoden og den tilhørende brug af VSL-begrebet lægger op til, at de politiske beslutningstagere bør begrunde, hvorfor de måtte være villige til at bruge flere penge på at redde menneskeliv i én kontekst end i en anden. Det kan ses som økonomernes bidrag til at kvalificere de demokratiske beslutningsprocesser.

FC og DBP mener som sagt ikke, man kan anvende VSL-begrebet som led i prioriteringen af ressourcer mellem sektorer eller inden for den enkelte sektor. De advokerer imidlertid for at anvende begrebet ”kvalitetsjusteret leveår” (Quality-Adjusted Life Year, QALY) ved prioriteringen af ressourceanvendelsen inden for sundhedsvæsenet. Beregningen af QALY bygger på en specifikation af forskellige helbredstilstande, der hver tildeles en vægt, som afspejler befolkningens præferencer for de forskellige tilstande. Helbredstilstanden ”Helt rask” tildeles vægten 1, mens tilstanden ”Død” tildeles vægten 0. Helbredstilstande derimellem, der udgøres af forskellige former for sygdomme eller helbredssvigt, tildeles forskellige vægte mellem 0 og 1, som er lavere, jo dårligere helbredet er. Hvis en person f.eks. i de sidste 10 år inden sin død har været helt rask de første 5 år og dernæst har haft en sygdom med vægten 0,4 de efterfølgende 5 år, har vedkommende gennemlevet $5 \times 1 + 5 \times 0,4 = 7$ kvalitetsjusterede leveår i slutfasen af sit liv. Hvis personen gennemgår en behandling, der gør ham helt rask de sidste 2 år af perioden, svarer det til en levetidsforlængelse med $(1-0,4) \times 2 = 1,2$ kvalitetsjusterede leveår.

Ligesom man ifølge FC og DBP ikke objektivt kan værdisætte et statistisk liv, mener de heller ikke, at man kan værdisætte en QALY, men QALY-begrebet er efter deres opfattelse ideelt til at måle sundhedsvæsenets præstation i ikke-økonomiske termer og til at vurdere sundhedseffekten af forskellige former for sygdomsbehandling. De skriver således på s. 193: ”En styringsmodel for sundhedsvæsenet baseret på en mission om at frembringe flest kvalitetsjusterede leveår bliver yderligere styrket ved, at den harmonerer med en stærk professionskultur hos to centrale medarbejdergrupper, nemlig læger og sygeplejersker.” Her sparker FC og DBP en åben dør ind i forhold til økonomerne: Hvis der er lægevidenskabelig og politisk konsensus om, at QALY’en er det bedste operationelle mål for sundhedsvæsenets bidrag til befolkningens velfærd, vil sundhedsøkonomer hellere end gerne bidrage til at sikre en omkostningseffektiv sundhedsindsats ved at hjælpe med at estimere, hvilke behandlingsformer der giver den største tilvækst i kvalitetsjusterede leveår per udgiftskrone. Sundhedsøkonomer har faktisk bidraget væsentligt til udviklingen af de præferencebaserede metoder, der anvendes til at fastlægge vægtene for de enkelte sundhedstilstande ved beregning af QALY’en, jf. oversigten i Torrance (1986).

FC og DBP synes imidlertid at være uvidende om den vedvarende kritik af QALY'en, som mange fagprofessionelle indenfor sundhedsvæsenet har fremført, jf. f.eks. European Consortium in Healthcare Outcomes and Cost-Benefit Research (2015) og Smith (2019), der anbefaler at undlade at anvende QALY'en som beslutningsgrundlag i sundhedssektoren. Kontroversen handler bl.a. om, hvordan man ved beregning af QALY'en skal fastlægge vægtene for de forskellige sundhedstilstande. Det er f.eks. blevet kritiseret, at der anvendes relativt lave vægte for psykiske i forhold til fysiske lidelser, og at vægtene ikke tager fordelingsmæssige hensyn til særligt udsatte grupper. Ved fastlæggelsen af QALY-vægtene tager man stilling til den relative velfærdsomkostning ved forskellige sygdomme, dvs. at man fastsætter et sæt af relative priser på disse. Det rejser en række af de samme problemstillinger og vanskeligheder som dem, der opstår ved værdisætningen af et statistisk liv.

Det kan meget vel være, at QALY alligevel er det bedste blandt de mulige praktisk anvendelige mål for sundhedsvæsenets præstation, men det kan undre, at FC og DBH så ukritisk omfavner dette mål, når de samtidigt er stærkt kritiske overfor VSL-begrebet.

Har økonomer haft en skadelig indflydelse på klimadebatten?

Omtalen af klimaøkonomi er for mig den mest provokerende del af FC's og DBP's bog. På s. 59 skriver de: "Den økonomiske videnskabs bidrag til den globale klimapolitik udgør uden tvivl dens kraftigste indvirkning på fremtidens samfundsudvikling", og længere nede på siden hedder det, at mange økonomer øjensynligt har "tiltro til, at netop de har den mest relevante ekspertise, hvad angår jordens fremtid under klimaforandring, mere tungtvejende end de naturvidenskabelige klimaforskere." På s. 233 hævder FC og DBP, at "klimaforskerne har længe manglet afgørende fremgang i deres kamp for at skabe opmærksomhed hos politikerne om klodens truende klimaudvikling, til dels på grund af modstand fra den økonomiske profession".

Med denne påstand vælger FC og DBP at se bort fra, at en verdens mest indflydelsesrige klimaøkonomer allerede i 2006 i det meget omtalte Stern Review slog kraftigt til lyd for markante og hurtige drivhusgasreduktioner, baseret på analyser med en konventionel klimaøkonomisk model, jf. Stern (2006). FC og DBP bygger i stedet deres kritik af klimaøkonomeerne på simulationsresultater fra DICE-modellen udviklet af Nobelpristageren William Nordhaus. DICE kombinerer en model for verdensøkonomien med en forenklet beskrivelse af klimasystemet, der skal opfange centrale mekanismer i de mere avancerede naturvidenskabelige klimamodeller. DICE-modellen og andre klimaøkonomiske modeller forsøger at beskrive sammenhængen mellem udledningen af drivhusgasser, stigningen i klodens gennemsnitstemperatur og de skadeomkostninger, som opvarmningen påfører økonomien. DICE-modellen kan bl.a. bruges til at beskrive den "optimale" klimapolitik, hvor den marginale globale skadeomkostning ved drivhusgasudledning (den såkaldte Social Cost of Car-

bon, SCC) netop svarer til den marginale samfundsøkonomiske omkostning ved at sænke udledningen. Med Nordhaus' egen kalibrering af parameterværdierne i DICE kan det ifølge modellen være optimalt at acceptere en global opvarmning på helt op til 3 grader over temperaturen i førindustriel tid.

Uenigheden mellem Stern og Nordhaus skyldes primært, at Stern arbejder med en lavere diskonteringsrentefod, hvorved de fremtidige klimaskadeomkostninger får større vægt, hvilket øger SCC. Interessant nok viser Nesje m.fl. (2023) i et omfattende survey, at der er ret stor enighed blandt filosoffer og økonomer om, at den etisk forsvarlige samfundsmæssige diskonteringsrentefod ligger væsentligt tættere på den, som Stern arbejdede med, end den som Nordhaus bruger.

De fleste klimaøkonomer mener således, at Nordhaus undervurderer skadeomkostningerne ved drivhusgasudledning (SCC), og Nobelpriskomiteén understregede da også i 2018, at han ikke modtog Nobelprisen for sit konkrete skøn for den optimale klimapolitik, men for sit metodiske pionérbidrag til udviklingen af klimaøkonomiske modeller. Hänsel m.fl. (2020) viser således, at når man indlægger de senere års forskningsresultater vedrørende sammenhænge i klimasystemet og de mulige eller sandsynlige skadeomkostninger ved klimaforandringerne i DICE-modellen, ligger modellens skøn for den "optimale" klimapolitik faktisk tæt på Parisaftalens mål om at holde den globale opvarmning under 2 grader. Bastien-Olvera og Moore (2021) har udvidet DICE-modellen til at inkludere klimaskader på naturkapitalen og viser, at SCC dermed bliver kraftigt forøget, hvilket tilsiger langt hurtigere og større drivhusgasreduktioner end det, Nordhaus' version af DICE lægger op til.

FC og DHB kritiserer med rette, at Nordhaus' DICE-model ikke tager hensyn til de klimamæssige tippepunkter, hvor klimaet undergår bratte og potentielt katastrofale forandringer, når temperaturen overskrider visse kritiske (men ukendte) tærskelværdier. FC og DHB mener, at usikkerheden om tippepunkterne tilsiger, at klimapolitikken følger et forsigtighedsprincip som det, der ligger til grund for Parisaftalens målsætning om at holde den globale opvarmning under 2 grader og så tæt på 1,5 grad som muligt. FC og DHB synes at være uvidende om, at indarbejdelsen af (usikre) tippepunkter i de klimaøkonomiske modeller i adskillige år har været et nøglepunkt i forskningen (se f.eks. Lemoine og Traeger, 2016; Cai og Lontzek, 2019), og at klimaøkonomien giver god støtte til at følge et forsigtighedsprincip i klimapolitikken. Et eksempel herpå er Hassler m.fl. (2018), der netop lægger op til at følge det "minimaks" princip i klimapolitikken, som FC og DBP advokerer for, hvor man tilstræber at undgå det værst tænkelige udfald. Hassler m.fl. sammenligner klimapolitiske scenarier under henholdsvis det mest optimistiske og det mest pessimistiske skøn for størrelsen af den såkaldte klimafølsomhedsparameter, der angiver, hvor meget den globale gennemsnitstemperatur vil stige, hvis koncentrationen af CO₂ i atmosfæren fordobles. I et optimistisk scenarie, hvor klimafølsomheden er lav, kan det stort set ikke betale sig at afholde omkostninger til at reducere CO₂-udledningerne, fordi skadeomkostningerne

ved udledningerne vil være lave, eftersom temperaturstigningen som følge af udledningerne vil være begrænset. I et pessimistisk scenarie, hvor klimafølsomheden er høj, vil skadeomkostningerne ved den globale opvarmning derimod være meget store, og det vil derfor kunne betale sig føre en meget aktiv klimapolitik for at begrænse udledningerne. En meget aktiv klimapolitik vil ganske vist påføre samfundet et vist økonomisk tab, hvis det hen ad vejen viser sig, at klimafølsomheden faktisk er lav, men Hassler m.fl. finder, at dette tab vil være meget begrænset, fordi omkostningen ved at overgå fra fossile til vedvarende energikilder er begrænset. I denne situation er det rationelt at føre en meget aktiv klimapolitik frem for en passiv politik, da man derved minimerer det tab for samfundet, der fremkommer, hvis det viser sig, at man har baseret sin politik på et forkert skøn for klimafølsomheden.

Alle de ovennævnte forskningsbidrag (og mange flere lignende bidrag) er ydet af mainstream-klimaøkonomer. Mange af disse bidrag bygger på udvidelser af DICE-modellen, men FC og DBP overvurderer markant den indflydelse, som Nordhaus' version af DICE har haft på økonomers rådgivning om klimapolitik. De klimaøkonomer, der bidrager til arbejdet i FNs Internationale Klimapanel (IPCC), baserer sig heller ikke på Nordhaus' DICE-model og cost-benefit-tilgang, men anvender mere beskrivende klimaøkonomiske modeller med en mere detaljeret beskrivelse af klimasystemet og skaderne ved klimaforandringer, jf. f.eks. IPCC (2022).

En skæv fremstilling – men læs den alligevel

Jeg har ovenfor fokuseret på en række steder i deres bog, hvor FC og DBP giver en skæv fremstilling af mainstream-økonomi og økonomisk-politisk rådgivning, og flere eksempler kunne have været nævnt. Alligevel kan jeg anbefale økonomer at læse bogen som en sammenfatning af meget af den kritik, økonomer har været udsat for i de senere år, og som det er nyttigt for dem at have kendskab til. Bogen rummer flere interessante dele, bl.a. om den økonomiske videnskabs værdier og deres idéhistoriske rødder, og bogens afsluttende argumentation for, at fremtidens politikrådgivning vedrørende komplicerede samfundsproblemer bør ske i et tværfagligt samarbejde mellem økonomer og repræsentanter for andre fagområder, herunder humanister, kan de fleste økonomer formentlig tilslutte sig. Det er blot en skam, at FC og DBP risikerer at blokere for en konstruktiv dialog mellem økonomer og humanister med en så unuanceret kritik af økonomfaget.



Forfatterne giver en skæv fremstilling af mainstream-økonomi og økonomisk-politisk rådgivning. Alligevel kan jeg anbefale økonomer at læse bogen

Noter

- 1 I en lille åben økonomi med faste valutakurser og frie kapitalbevægelser, hvor der ikke kan føres selvstændig pengepolitik, foregår tilpasningen til langsigtslige vægt dog ved, at perioder med høj arbejdsløshed presser indlandets inflation ned under udlandets, hvorved den høje arbejdsløshed gradvis falder som følge af en forbedring af indlandets internationale konkurrenceevne (og vice versa i perioder med unormalt lav arbejdsløshed), jf. Sørensen og Whitta-Jacobsen (2022, kap. 24).

Referencer

- Bastien-Olvera, Bernardo A. og Frances C. Moore (2021), "Use and non-use value of nature and the social cost of carbon", *Nature Sustainability*, 4, 101–8.
- Behn, Robert D. (1998), "The New Public Management paradigm and the search for democratic accountability", *International Public Management Journal*, 1, 131–64.
- Cai, Yongyang og Thomas S. Lontzek (2019), "The Social Cost of Carbon with Economic and Climate Risks", *Journal of Political Economy*, 127, 2684–2734.
- Det Miljøøkonomiske Råd (2016), *Økonomi og Miljø 2016*, De Økonomiske Råd, Formandskabet.
- Dixit, Avinash (2002), "Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review", *Journal of Human Resources*, 37, 696–727.
- Dybvad, Kåre Bek (2023), *Arbejdets land*, København: Grønningen 1.
- European Consortium in Healthcare Outcomes and Cost-Benefit Research (2015), "ECH outcome from a research project funded by the European Union Seventh Framework Programme", http://echoutcome.eu/images/Echoutcome_Leaflet_Guidelines_final.pdf.
- Finansministeriet (2019), "Dokumentationsnotat om værdien af statistisk liv og værdien af leveår", 26. april.
- Hassler, John, Per Krusell, Conny Olovsson (2018), "The Consequences of Uncertainty: Climate Sensitivity and Economic Sensitivity to the Climate", *Annual Review of Economics*, 10, 189–205.
- Holten, Emma (2024), *Underskud – Om værdien af omsorg*, København: Politikens Forlag.
- Hänsel, Martin C., Moritz A. Drupp, Daniel J. A. Johansson, Frikk Nesje, Christian Azar, Mark C. Freeman, Ben Groom og Thomas Sterner (2020), "Climate economics support for the UN climate targets", *Nature Climate Change*, 10, 781–9.
- IPCC (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Lemoine, Derek og Christian P. Traeger (2016), "Economics of tipping the climate dominoes", *Nature Climate Change*, 6, 514–9.
- Lidegaard, Bo (2021), *JOK – Jens Otto Krag. En biografi*, Gyldendal.
- Nesje, Frikk, Moritz A. Drupp, Mark C. Freeman og Ben Groom (2023), "Philosophers and economists agree on climate policy paths but for different reasons", *Nature Climate Change*, 13, 515–22.
- Pedersen, Ove Kaj (2011), *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels forlag.
- Produktivitetskommissionen (2014), "Infrastruktur", analyserapport 5, København, januar.
- Sandmo, Agnar (2023), "The Market in Economics: Behavioural Assumptions and Value Judgments", i Niels Kærgård, red., "Market, Ethics and Religion", *Ethical Economy*, vol. 62, Springer, Cham.
- Smith, William (2019), "The U.S. shouldn't use the 'QALY' in drug cost-effectiveness reviews", *Stat News*, 22 februar.
- Stern, Nicholas (2006), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, rapport offentliggjort af HM Treasury, UK d. 30. oktober 2006 og udgivet som bog i januar 2007 på Cambridge University Press.
- Sørensen, Peter Birch (2016), "Reforming public service provision: What have we learned?" i Apostolis Philipopoulos, red., *Public Sector Economics and the Need for Reforms*, MIT Press.
- Sørensen, Peter Birch og Hans Jørgen Whitta-Jacobsen (2022), *Introducing Advanced Macroeconomics – Growth and Business Cycles*, 3. udgave, Oxford University Press.
- Torrance, George E. (1986), "Measurement of health state utilities for economic appraisal: A review", *Journal of Health Economics*, 5: 1–30.

Abstracts

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Economy and Legal Certainty in Municipalities: Does Budget Compliance Explain Case-decision Errors in the Social and Employment Sectors?

Carina Saxlund Bischoff, PhD, Associate Professor, Department of Social Sciences and Business, Roskilde University, carinasb@ruc.dk

Bjarke Lund-Sørensen, PhD, Post doc, Department of Social Sciences and Business, Roskilde University, blunds@ruc.dk.

Municipalities play a central role in the implementation of the welfare state and must balance several potentially conflicting considerations, including economy and legal certainty. This article examines whether economic considerations, particularly budget compliance, help explain the significant differences between municipalities, and over time, in the rate of decisions overturned by the Board of Appeals in the social and employment sectors. By analyzing the relationship between budget compliance and rate of overturned decisions by the Board of Appeals from 2014-2022, we show that municipalities that exceeded their budget one year have higher rates of overturned decisions the following year. The results indicate that the strong incentives for budget compliance created by the state's fiscal management of municipalities may have unintended consequences for citizens' legal certainty and access to welfare. The analysis raises the question of whether the state's fiscal management of municipalities balances the consideration of legal certainty and control of municipal finances in an appropriate manner.

From Arbitrary Assessments to Consistent Professionalism: Developments in Assessments, Knowledge, and Approaches among Child Welfare Caseworkers

Tea Torbenfeldt Bengtsson, Professor, VIVE and Visiting Professor, AAU, ttb@vive.dk

Kirstine Karmsteen, Researcher, VIVE, kir@vive.dk

Anne Mette Møller, Associate Professor, CBS, ammo.ioa@cbs.dk

The article examines justice and fairness in caseworkers' social assessments in child and youth cases. In 2002, a critical report from the Danish Institute for Social Research found considerable variation in social workers' professional assessments of child welfare cases. In 2024, we repeated the original design, conducting vignette study with focus groups in seven municipalities, to investigate if the arbitrariness and lack of systematic and knowledge-based approached documented by the report 20 years ago is still present today. The results show that today assessments are more uniform and characterized by collective discussions and systematic use of knowledge. There is less arbitrariness and greater consistency in their assessments, indicating increased professionalization and a greater focus on children's and families' rights. Despite greater uniformity in the professional assessments it does not necessarily mean that the same interventions are offered across municipalities, as the interventions may vary between municipalities. The study thus raises new questions about justice and fairness in interventions, which require further investigation.

Better casework through employee perspectives and 'sludge audits' of local procedures

Rasmus Stenderup, PhD fellow, Department of Political Science, University of Copenhagen, rds@ifs.ku.dk

Danish municipalities face complex demands in maintaining quality, legality, and fairness in casework. The current agenda on municipal autonomy creates a policy window where municipal organizations, by incorporating employee perspectives, can design more effective workflows that promote diverse ideas of quality. This article argues that local leadership should include the employee perspective on quality in casework to understand how it is performed and perceived in practice. Frontline employees' experiences with their tasks and bureaucratic rules play a central role in policy implementation and affect the quality of casework. Through three empirical examples, it is illustrated how the employee perspective can supplement existing analyses. The article highlights the need for employee-focused sludge audits to identify and address practices that may hinder quality. Guidelines for conducting a sludge audit are provided, and experiences from a pilot project are presented. Finally, it discusses how sludge audits can contribute to studies of municipal casework.

A better citizen journey can make disabilities less significant

Thorkild Olesen, Secretary-general of Disabled People's Organisations Denmark, sj@handicap.dk

The Secretary-general of Danish Disability Organizations (DH), Thorkild Olesen, argue for the necessity of strengthening legal security by creating a better citizen journey for people with disabilities. He highlights persistent issues with incorrect decisions, lack of a holistic approach, waiting times, and insufficient expertise. Additionally, significant differences between municipalities create a postcode lottery, where residence

determines access to services. DH proposes a specialized plan to ensure coherent, specialized services, a better funding model, and increased focus on correct case handling from the start. DH calls for simplification of regulations and long-term collaboration with municipalities and the government to ensure equal access to support and improved quality of life for people with disabilities.

Perspectives from Practice: Why Legal Certainty is Challenged by the Frameworks of Social Workers

Signe Færch, Chairwoman of the Danish Association of Social Workers, sif@socialraadgiverne.dk

Signe Færch, chairwoman of the Danish Association of Social Workers, highlights the structural, economic, and legal challenges that affect legal certainty in municipal case processing. Social workers face daily dilemmas where the economy, local service standards, work pressure, and staff turnover play a role. Færch emphasizes that legal certainty in social work is complex and requires a holistic approach that considers individual needs of the citizen. She points out that economic considerations often outweigh professional judgment, compromising citizens' legal certainty. Work pressure and high staff turnover exacerbate the situation, leading to broken relationships and loss of knowledge. Færch suggests measures such as resource allocation, case limits, action plans for high staff turnover, and the right to introductory and mentoring schemes to strengthen legal certainty and social professionalism.

Legal Certainty in the Social and Employment Sector

Kristian Hvolbæk Christensen, *Chief Consultant, KL – Local Government Denmark*, krhc@kl.dk

Rigmor Lond, *Chief Consultant, KL – Local Government Denmark*, RIL@kl.dk

Rigmor Lond and Kristian Hvolbæk Christensen, KL – Local Government Denmark, highlight how complex regulations and strict state control challenge legal certainty in the social and employment sectors. Caseworkers struggle with a highly complex system filled with special rules and target groups, which create unnecessarily long case processes and increase the risk of errors. In the social sector, frequent legislative changes and individual assessments make it difficult to ensure clear and consistent decisions. KL calls for comprehensive regulatory simplifications and greater local freedom so that municipalities can use their professional judgment and provide better solutions for citizens. At the same time, a sustainable economic framework is called for, so that municipalities can ensure both efficiency and quality in their social efforts.

Perspectives from the Danish Board of Appeals on Legal Challenges in Case Processing in the Area of Social Policy

Maria Louise Friis, *Head of Appeals, The Board of Appeals in Denmark*, mlfr@ast.dk

Head of Appeals for the Board of Appeals (BA) explains Maria Louise Friis explains how the Board seeks to strengthen legal certainty through the handling of appeals, practice coordination, and supervision. BA presents its perspectives on the legal and legal certainty challenges in the municipalities' case processing. In the period 2019-2024, BA overturned around 30% of all appeals in this area. Common reasons include insufficient case information and justification, which can affect case processing time as well as citizens' trust and legal certainty. BA's Legal Certainty

Survey from 2024 found that municipalities find case information difficult in cases with significant discretion, which is supported by case processing statistics. Through practice investigations and task force processes, the Board identifies challenges with the legal quality of the municipalities' case processing and provides recommendations for improvements. The BA emphasizes the importance of following administrative law rules to improve quality and legality in the social area.

Artificial Public Administration. An empirical test of large language models' capacity to make administrative decisions

Jakob Graulund Jørgensen, *Assistant Lecturer, Institute for Social Sciences and Communication, University College South Denmark*, jgjo@ucsyd.dk.

Louise Hansen, *Associate Lecturer, Institute for Social Sciences and Communication, University College South Denmark*, lhansen@ucsyd.dk.

Can ChatGPT 4 generate administrative decisions that meet the standards of Vejen Job Center? Our study addresses this question using a blind assessment by a panel of judges. We compared ChatGPT 4-generated decisions to actual administrative decisions from Vejen Job Center, both based on the same underlying case materials. The judges evaluated the quality of decisions from both sources without knowing their origin. Our analysis reveals no overall statistically significant difference between the quality of administrative decisions produced by ChatGPT 4 and those from Vejen Job Center. Therefore, we conclude that ChatGPT 4 can produce adequate administrative decisions. However, we note that this conclusion is limited to our dataset and that further study is required to draw a more unambiguous conclusion. The article concludes by exploring various implications of ChatGPT 4's demonstrated ability to produce adequate administrative decisions.

Sense of community responsibility prompts the local politicians to run for reelection in turbulent times

Laura Bundgaard, *PhD student, King Frederik Center for Public Leadership, Department of Political Science, Aarhus University, balu@ps.au.dk*

Ane-Kathrine Lundberg Hansen, *Data manager, King Frederik Center for Public Leadership, Department of Political Science, Aarhus University, aklh@ps.au.dk*

Lotte Bøgh Andersen, *Professor, King Frederik Center for Public Leadership, Department of Political Science, Aarhus University, lotte@ps.au.dk*

Lene Holm Pedersen, *Professor, Department of Political Science, University of Copenhagen, lh@ifs.ku.dk*

Sense of Community Responsibility (SOC-R) describes an individual's willingness to take responsibility for the community and is expressed through a sense of obligation and responsibility towards a group and its members. This article focuses on local politicians' SOC-R. Based on surveys of Danish local politicians from 2019 and 2023 combined with register data, the article examines how local politicians' SOC-R evolves, and how SOC-R is related to subsequent candidacy and reelection in a context with societal turbulence. The study shows that local politicians who are motivated to take responsibility for the community are more likely to run for reelection and more likely to be reelected. As a result, SOC-R plays a role in the composition of politicians in Danish local councils.

HERMED INDKALDES TIL GENERALFORSAMLING I

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

Mandag den 12. maj 2025, kl. 16.00
i Djøf Forlags mødelokale
Gothersgade 137, 1123 København K
Dagsorden i henhold til vedtægterne.

REDAKTION OG BESTYRELSE

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, formand:
professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitetscenter

Ansvarshavende redaktør

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,
Postboks 2099 1014 København K
E-mail: mm@ifs.ku.dk

Redaktionsudvalg

- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet
- Adjunkt Wiebke Marie Junk, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet
- Lektor Anne Mette Møller, Department of Organization,
Copenhagen Business School
- Mogens Jin Pedersen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Carina Saxlund Bischoff, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv,
Roskilde Universitet