Nanna Mik-Meyer, Anne Mette Møller og Erika Ausker

MAGT

Skøn, magt og rets-sikkerhed

Magtudredningen 2.0

Nanna Mik-Meyer, Anne Mette Møller og Erika Ausker

Skøn, magt og rets-sikkerhed

Magtudredningen 2.0

Skøn, magt og retssikkerhed
© Forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2026
Omslag, tilrettelægning og sats:
Camilla Jørgensen, Trefold
Redaktion: Karina Bell Ottosen
Korrektur: Hans Ørbæk
Denne bog er sat med FS Ostro og Object Sans
E-bogsproduktion: Narayana Press

1. udgave, 1. oplag

ISBN 978 87 7597 652 2 (trykt bog)
ISBN 978 87 7597 800 7 (e-pdf)
ISBN 978 87 7597 801 4 (e-pub)
ISBN 978 87 7597 802 1 (lydbog)
ISBN 978 87 7597 966 0 (open access)

Denne bog er beskyttet i medfør af gældende dansk lov om ophavsret. Kopiering til undervisningsbrug må kun ske efter aftale med Tekst & Node.

Aarhus Universitetsforlag
Helsingforsgade 25, 8200 Aarhus N
unipress@unipress.au.dk
unipress.dk

FAGFÆLLE-
BEDØMT

Indhold

Forord 5

Kapitel 1
Magten i det socialfaglige skøn 6

Kapitel 2
Det specialiserede socialområde 16

Kapitel 3
Det tidskrævende og komplicerede skøn 28

Kapitel 4
Socialfagligt skøn i juridiske rammer 40

Kapitel 5
Økonomisk balancegang 55

Kapitel 6
Mikromagt i mødet med borgeren 71

Kapitel 7
Retssikkerhed på socialområdet 79

Appendiks 87
Litteratur 89
Noter 94

Forord

Når man vil forstå, hvordan magten ser ud i Danmark, så er det vigtigt at få indsigt i borgernes møde med velfærdsstaten. Som borgere har vi en forventning om, at velfærdsstaten er klar til at hjælpe, når vi har behov for det, og at vi får den hjælp, vi ifølge lovgivningen har krav på. I *Skøn, magt og retssikkerhed* retter vi blikket mod det specialiserede socialområde, da afgørelser om, hvilken hjælp man kan få, her i høj grad beror på et fagligt skøn.

Når lovgivningen er kompleks, kommunernes økonomi er presset, og de socialfaglige vurderinger rummer en betydelig frihed, bliver spørgsmålet om borgernes retssikkerhed afgørende. I bogen stiller vi derfor skarpt på kommunernes afgørelser og Ankestyrelsens praksis for at få indblik i, hvordan det faglige skøn udøves og kontrolleres i hverdagen, og hvordan det samspil former borgernes rettigheder.

Vi vil gerne takke juristerne i Ankestyrelsen og sagsbehandlerne i kommunerne, der beredvilligt har deltaget i interview med os. Vi vil også gerne takke en række kolleger og eksperter, som har læst og kommenteret manuskriptet: Kathrine Vitus og Torben Tranæs fra VIVE, Birgitte Arent Eiriksson fra Justitia samt Frank Ebsen fra Københavns Professionshøjskole. Endelig skal Anne Binderkrantz og den øvrige forskningsledelse for Magtudredningen 2.0 have en tak, ligesom Karina Bell Ottosen fra Aarhus Universitetsforlag også skal have en tak.

Forfatterne, februar 2026

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 1

Magten i det socialfaglige skøn

> Fejl. Fejl. Fejl. Når borgerne klager over kommunale afgørelser i handicapsager, bliver de oftere og oftere omgjort af Ankestyrelsen.[1]

Sådan indledes en forsidehistorie med overskriften "Kommuner fejler i hver anden handicapsag" i *Jyllands-Posten* i 2020. Artiklen er én blandt mange, der sætter kritisk fokus på mødet mellem velfærdsstaten og borgere med behov for hjælp. Det er netop disse møder og de betingelser, de udspiller sig under, som danner udgangspunkt for vores bog.

Med den overskrift får man indtryk af, at kommunerne hyppigt træffer forkerte afgørelser. Men når Ankestyrelsen omgør sager, så handler det sjældent om, hvorvidt kommunens afgørelse fagligt set er den 'rigtige'. I langt de fleste tilfælde drejer det sig om, hvordan afgørelsen er blevet til. Om sagen er tilstrækkeligt oplyst, om relevante oplysninger er inddraget, om borgeren er blevet hørt, og om de afvejninger, der ligger til grund for det faglige skøn, er tilstrækkeligt dokumenterede og begrundede. Så når en sag omgøres af Ankestyrelsen, er det selve processen, der underkendes.

Den pointe forsvinder let i den offentlige debat. Omgørelser tolkes som fejl, selv om de i praksis i stedet peger på et beslutningsrum med vage lovbestemmelser og fagligt komplek-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

se vurderinger. Bogen tager afsæt i netop det spændingsfelt. I stedet for at spørge, om afgørelser er rigtige eller forkerte, undersøger vi, hvordan socialfaglige skøn formes, legitimeres og får konsekvenser, og hvordan magt udøves gennem de processer, der leder frem til en afgørelse.

I Danmark er vores forvaltning indrettet sådan, at kommunerne har det primære ansvar for at sikre borgerne den hjælp, de har behov for, og som de efter lovgivningen har krav på. Kommunernes opgave er at hjælpe de borgere, der søger om ydelser og støtte til at lette dagligdagen, understøtte den enkeltes mulighed for at udvikle sig og klare sig selv og forbedre livskvaliteten.[2] For børn og unge med behov for særlig støtte er det yderligere et formål, at de skal opnå samme muligheder som deres jævnaldrende.[3]

Kommunerne har relativt stor frihed til at udøve skøn. De skal fortolke lovgivningens begreber og vurdere, om borgerens situation falder inden for lovens fastsatte kriterier. På handicapområdet skal kommunen f.eks. vurdere, hvorvidt en borger har krav på hjælp og støtte. Det indebærer vanskelige fortolkninger af, om en lidelse er 'betydelig' og 'indgribende'. Når det gælder børn i socialt udsatte positioner, skal kommunen vurdere, om der er grundlag for bekymring for barnets trivsel og sikkerhed i en grad, der forpligter kommunen til at gribe ind. Det er også kommunen, der vurderer, hvilken form for støtte der er behov for, og hvordan støtten skal gives.

Ankestyrelsen er den instans, der kontrollerer, om kommunernes afgørelser er i overensstemmelse med loven. Ankestyrelsen afgør klagesager, fører tilsyn og koordinerer praksis på social-, beskæftigelses-, arbejdsskade- og børneområdet. En jurist i Ankestyrelsen, der arbejder med klagesager på børnehandicapområdet, fortæller:

> Man skal have en betydelig og langvarig lidelse, eller man skal have noget, der er indgribende. [...] Men hvor meget skal der til, for at noget er betydeligt? Hvor meget skal der til, for at noget er indgribende?

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

> Det er nogle meget, meget vage terminologier, som gør det utroligt svært at behandle alle borgere mere eller mindre identisk og lave den samme vurdering hver gang.

Kommunernes afgørelser følger dermed ikke entydige regler eller tjeklister, men hviler på faglige skøn, der udøves inden for rammerne af en kompleks lovgivning, hvor politik og økonomi sætter betingelserne for praksis. Derfor er det også i kommunernes afgørelser og Ankestyrelsens efterfølgende kontrol, at nogle af de mest grundlæggende spørgsmål i vores demokratiske retsstat kan stilles: Hvordan bliver lovgivningen fortolket i praksis? Og hvordan sikres borgernes rettigheder, når staten på denne måde udøver magt over deres liv?

Vi har i bogen valgt at fokusere på det specialiserede socialområde under serviceloven og barnets lov, fordi området handler om nogle af de allermest udsatte borgere i vores samfund og er fagligt og juridisk komplekst.[4] Lovgivningen på socialområdet er formuleret på en måde, så den lokale sagsbehandling i langt overvejende grad er baseret på skøn.[5] Samtidig har området stor økonomisk betydning for kommunerne, da det i dag udgør omkring 15 % af deres samlede udgifter, og på flere områder er udgifterne hastigt stigende.[6] Endelig er der i den offentlige debat jævnligt fokus på fejl og mangler i kommunernes sagsbehandling på området.

Bogens analyser bygger på interviews med 19 sagsbehandlere og teamledere i fem kommuner samt med 16 jurister i Ankestyrelsen, der som klageinstans vurderer de sager, hvor borgere anfægter kommunernes afgørelser.[7] Alle interviews er gennemført i 2025. Vi har været interesseret i at få viden om, hvordan skønnet praktiseres i kommunalt regi, og hvordan sagsbehandlingen formes af de juridiske og økonomiske rammer for området.[8]

Vores analyser tager udgangspunkt i, at sagsbehandlernes udøvelse af fagligt skøn i den enkelte sag er en forudsætning for, at borgeren kan få den rette hjælp. Det indebærer, at

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

man i hver enkelt sag må indsamle relevante oplysninger om borgerens situation og på den baggrund lave en samlet vurdering af borgerens behov, og hvordan det bedst kan imødekommes.[9] Skønnet foretages med afsæt i lovgivning, faglig viden og normer og forvaltningsretlige grundsætninger.[10] På socialområdet anvendes skønnet ofte, og det afspejler, at de sociale problemer er meget komplekse. Det gør imidlertid også systemet sårbart, når det handler om borgernes retssikkerhed.

Retssikkerhed

Danmark er en retsstat. Myndigheder skal udøve deres magt inden for lovens rammer, sådan at borgerne i videst muligt omfang kan forudsige, hvordan de er stillet. Retssikkerhed er i den forstand et grundlæggende princip i forvaltningen af velfærdsstaten. Retssikkerhed er imidlertid ikke et entydigt eller absolut begreb, da der er en række forskellige principper og perspektiver i spil.

I et forvaltningsretligt perspektiv handler retssikkerhed om, at kommunerne træffer lovlige og korrekte afgørelser og overholder sagsbehandlingsreglerne. Det indebærer både en materiel og en processuel dimension: Afgørelser skal have hjemmel i lovgivningen, bygge på saglige hensyn og udmøntes ensartet over for borgere i identiske situationer, og reglerne om partshøring, begrundelse, dokumentation, tidslighed og klageadgang skal overholdes.[11] Retssikkerhed betyder med andre ord, at borgere skal behandles ens, afgørelser skal være gennemsigtige og begrundede, og skøn ikke må udøves vilkårligt. Dette gælder også, når sagerne er komplekse.

Retssikkerhed må dog forstås bredere end blot som et juridisk korrekt sagsforløb. I rapporten *Retssikkerhed i kommunerne* fra 2022 peger tænketanken Justitia på flere centrale aspekter af retssikkerhed ud over det juridiske. For eksempel er procesretfærdighed, dvs. borgernes subjektive oplevelse af "værdighed og retfærdighed" i mødet med myndighederne, også et centralt aspekt.[12] Denne brede definition er vigtig, da opgaverne på socialområdet ikke udelukkende handler om

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

korrekt behandling af sager, men også om at behandle mennesker forsvarligt og ud fra et helhedsperspektiv.[13] I mødet mellem lovens idealer og velfærdsstatens praksis får retssikkerhed dermed en mere sammensat betydning. Selv om retssikkerheden således juridisk set er opfyldt, kan borgeren opleve processen som uretfærdig, langvarig eller ufølsom over for deres særlige situation. Oplevelsen af retssikkerhed handler med andre ord ikke kun om afgørelsens lovlighed, men også om måden, den bliver til på, dvs. om dialogen og om den respekt og inddragelse, der præger processen.

Normer for god forvaltningsskik er et andet væsentligt aspekt af retssikkerheden. God forvaltningsskik er en samlet betegnelse for de krav, der er til myndighedernes generelle opførsel over for borgerne, og som er udviklet gennem Ombudsmandens praksis.[14] Det handler grundlæggende om, at man fra kommunernes side opfører sig på en måde, der styrker borgernes tillid. Det indebærer, at forvaltningen skal være åben og tilgængelig for borgerne, og at medarbejderne skal opføre sig hensynsfuldt, besvare borgernes spørgsmål og undskylde, hvis der begås fejl.[15] Det er et væsentligt opmærksomhedspunkt i en tid, hvor kun omkring hver fjerde borger har høj generel tillid til kommunen.[16] Retssikkerhed er i den forstand ikke blot et juridisk ideal, men også et demokratisk anliggende: et spørgsmål om at blive mødt, hørt, anerkendt og respekteret som borger i mødet med velfærdsstaten.

Når afgørelser i høj grad hviler på skøn, kommer retssikkerheden til at hvile på tillid. Tillid til, at skønnet udøves sagligt og dokumenteres korrekt, og at to borgere i sammenlignelige situationer faktisk behandles ens. Tilliden kan imidlertid blive udfordret, da skøn bygger på en afvejning af mange forskellige oplysninger, værdier og hensyn, der kan vægtes forskelligt fra sag til sag, og som derfor kan skabe en vis form for usikkerhed.[17] Der er også fare for, at tilliden svækkes, hvis borgeren er utilfreds med en afgørelse, og begrundelsen er uklar og svær at forstå. Den problematik forstærkes, når sagerne samtidig bliver mere komplekse. Det kan både føre til

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

længere sagsbehandlingstider og gøre det endnu vanskeligere for borgeren at gennemskue både processen og resultatet.

Meget tyder på, at tilliden til kommunerne i dag er under pres. Advokatsamfundets retssikkerhedsundersøgelse fra 2025, der er baseret på et repræsentativt udsnit af befolkningen i Danmark, viser f.eks., at kun 27 % har høj tillid til, at kommunerne generelt følger lovgivningen, mens 28 % har lav tillid til, at de gør det. Advokatsamfundet kalder det en "tillidskrise" i forhold til kommunernes arbejde.[18] Krisen kan hænge sammen med flere forhold, og særligt mediernes til tider massive dækning af enkeltsager, hvor kommuner ofte fremstår som et sted, hvor der forekommer mange fejl. Advokatsamfundets undersøgelse viser, at 32 % af dem, der har begrænset tillid til, at kommunerne følger den gældende lovgivning, peger på mediedækning af skandaler i kommunerne som en årsag til deres manglende tillid.[19]

Ankestyrelsen

Hvis man som borger mener, at kommunen har begået fejl i en sag, kan man klage til Ankestyrelsen. Ankestyrelsens jurister vurderer, om de juridiske kriterier for retssikkerhed er opfyldt, dvs. om dokumentationen er fyldestgørende, tidsfristerne overholdt, og borgeren er korrekt partshørt. Ankestyrelsens arbejde kan derfor betegnes som en formel retlig kontrol af, om borgernes retssikkerhed er sikret. Klageprocessen udgør et vigtigt element i borgernes retssikkerhed og er derfor en vigtig brik i forståelsen af, hvordan retssikkerhed sikres, når der træffes afgørelser inden for velfærdsstaten.

Når Ankestyrelsen behandler en klage, bliver det registreret, om kommunen har overholdt reglerne ved deres behandling af sagen, og hvilke typer fejl der eventuelt har været tale om. Men Ankestyrelsen vurderer ikke kommunernes faglige skøn. Ankestyrelsen kan derefter vælge at afvise klagen, stadfæste, dvs. bekræfte, kommunens afgørelse eller omgøre den. Kun på særlige områder, hvor afgørelserne f.eks. kan omfatte

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

tvang eller magtanvendelse, kan Ankestyrelsen også vurdere selve skønnet.[20]

En omgørelse betyder, at Ankestyrelsen ophæver, ændrer eller hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen. En ophævelse er, når Ankestyrelsen erklærer kommunens afgørelse for ugyldig. En ændring indebærer, at Ankestyrelsen selv træffer en ny afgørelse, der erstatter kommunens afgørelse. En hjemvisning betyder, at sagen sendes tilbage, fordi den "lider af fejl eller mangler", som betyder, at der derfor ikke er sikkerhed for, at afgørelsen er truffet på et tilstrækkeligt sagligt og oplyst grundlag.[21] Når sagerne hjemvises, betyder det forvaltningsretligt, at kommunens afgørelse ophæves, og sagen skal behandles igen.[22]

På socialområdet behandlede Ankestyrelsen i 2024 knap 7.000 sager, hvoraf lidt over 3.000 blev omgjort.[23] Det er svært at sige, om det er mange eller få sager, bl.a. fordi der ikke er tal på det samlede antal afgørelser på området. I en optælling fra Kommunernes Landsforening (KL) i 2021 i 12 kommuner, der registrerede deres afgørelser på handicapområdet, var det 1,1 % af afgørelserne på børnehandicapområdet og 2,3 % af afgørelserne på voksenhandicapområdet, der blev omgjort af Ankestyrelsen.[24] I mange tilfælde bliver sagen blot sendt tilbage til kommunen med krav om yderligere oplysninger, mens selve afgørelsen ender med samme resultat som før. En jurist i Ankestyrelsen fortæller:

> De primære årsager til, at vi hjemviser sager, er jo, at sager ikke er oplyst godt nok, når vi modtager dem. Det er det overvejende problem. Det er de manglende oplysninger. Så ligger der selvfølgelig også noget i ufuldstændige begrundelser eller oplysninger, der allerede er på sagen, som ikke er inddraget, når man skal træffe sin afgørelse.

I 2024 var omgørelsesprocenten på landsplan for klagesagerne på socialområdet på 45 %, med en højdespringer på 74 %

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

for afgørelser om midlertidigt botilbud.[25] Men disse høje tal siger ikke nødvendigvis noget om kvaliteten af den faglige vurdering, eller at resultatet af afgørelsen er forkert. Tallene fortæller, at der har været procedurefejl. En sagsbehandler i en mellemstor kommune fortæller:

> Jeg synes, det bliver problematisk, når man kun kigger på den procentdel, og man så tænker, at det er en forkert afgørelse i alle de sager, fordi det er jo ikke sådan, det er. Det er jo ofte den afgørelse, vi har truffet, der bliver stadfæstet. Der mangler typisk bare nogle oplysninger.

Omgørelsesprocenten siger dermed ikke noget entydigt om hverken retssikkerhed eller kvalitet i sagsbehandlingen. Den måler ikke, om borgeren fik den rigtige hjælp, men om kommunen har fulgt de formelle procedurer.[26] Ankestyrelsens jurister må ikke tage hensyn til økonomi og skal ikke vurdere, om kommunernes socialfaglige skøn er rimelige. De skal i stedet udelukkende se på, om loven er fulgt korrekt, herunder om sagen er tilstrækkeligt oplyst.

Kravet om, at sager skal være tilstrækkeligt oplyst, fungerer som en form for indirekte magt i mødet mellem borger og velfærdsstat. Magten udøves ikke ved at gribe direkte ind i det faglige skøn, men gennem de juridiske standarder og dokumentationskrav, som Ankestyrelsen fastlægger, og som kommunerne skal leve op til. For at imødekomme den kontrol udvikler kommunerne omfattende dokumentationspraksisser. En mulig konsekvens er, at forståelsen af kvalitet i sagsbehandlingen forskydes fra det socialfaglige indhold af skønnet til den måde, skønnet dokumenteres på.

Den forskydning hænger sammen med de bredere strukturelle vilkår, som kommunerne arbejder inden for. Kommunernes arbejdsvilkår og borgernes retssikkerhed hviler ifølge interviewpersonerne på tre ben: socialfaglighed, jura og økonomi. Det kan umiddelbart fremstå som en logisk konstrukti-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

on, da borgernes behov skal vurderes fagligt via skøn, lovgivningen skal overholdes, og kommunernes udgifter skal holdes inden for rammerne. Men konstruktionen er samtidig sårbar, fordi kun to af de tre ben faktisk bliver kontrolleret. Økonomien kontrolleres gennem den kommunale ledelse, og juraen gennem Ankestyrelsen. Det socialfaglige arbejde står uden en tilsvarende overordnet kontrol. Det betyder, at socialfagligheden i praksis risikerer at blive presset af de økonomiske og juridiske hensyn.

Samtidig oplever sagsbehandlere på socialområdet generelt et stort arbejdspres, der udfordrer muligheden for at lave et godt socialfagligt arbejde. En undersøgelse fra Dansk Socialrådgiverforening peger netop på arbejdspres som den største trussel mod retssikkerheden.[27] De mange forskellige krav til sagsbehandlingen må derfor også forstås i lyset af begrænsede ressourcer og tid.

Bogens fokus og opbygning

Når socialfaglighed, jura og økonomi undersøges inden for det specialiserede socialområde, får vi indblik i nogle af de udfordringer, det danske velfærdssamfund står over for, når det skal hjælpe borgere med komplekse problemer. Det specialiserede socialområde kan anskues som et slags laboratorium for, hvordan demokrati og magt udøves i dag. Med demokrati sigter vi her ikke kun til formelle, repræsentative beslutningsprocesser, men til de retsstatslige principper, der udfolder sig i mødet mellem borgere og myndigheder, dvs. lighed for loven, retssikkerhed og kravet om, at magt udøves inden for klare, lovbundne rammer.[28] Det omfatter også de mere hverdagslige former for demokrati, der viser sig gennem borgernes muligheder for deltagelse, medindflydelse og indsigt i deres egen sagsbehandling. Det er netop i spændingsfeltet mellem socialfaglighed, jura og økonomi, at velfærdsstatens magt udøves mest diskret i mødet mellem velfærdsstat og borger.

Fokus i bogen er på ledere og medarbejdere i Ankestyrelsen og kommunerne. Gennem deres perspektiver og erfarin-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ger får vi indsigt i velfærdsstatens 'maskinrum'. Det betyder også, at vi ikke særskilt belyser borgernes oplevelser af mødet med forvaltningen. Det er et bevidst valg, idet borgere og pårørende på det specialiserede socialområde er en mangfoldig gruppe med vidt forskellige situationer, problemstillinger, behov og erfaringer.[29] Det ville derfor være en umulig opgave at give et dækkende billede af borgernes oplevelser, fordi deres livssituationer er så forskellige, at en samlet fremstilling ville være nødt til at udviske væsentlige forskelle og nuancer.

Bogen indledes med den overordnede udvikling på det specialiserede socialområde, siden den første magtudredning blev afsluttet i 2003. I de efterfølgende kapitler udfolder vi, hvordan kommunale sagsbehandlere og ledere håndterer de mange forskellige krav, og hvordan Ankestyrelsens kontrol og hensynet til kommunernes økonomi former de kommunale sagsbehandleres råderum. De empiriske analyser danner tilsammen grundlag for en afsluttende diskussion af skøn, magt og borgernes retssikkerhed.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 2

Det specialiserede socialområde

Kommunen yder støtte og omsorg til børn, unge og voksne med funktionsnedsættelser, psykiske lidelser, misbrug eller social udsathed via det specialiserede socialområde. Området er i dag et af de mest komplekse og udfordrede i den kommunale velfærd. Kommunerne oplever markant flere borgere med støttebehov, og hjælpen er samtidig blevet mere omfattende og ressourcekrævende.[30] Det sætter tydelige spor i kommunernes økonomi, hvor udgifterne til det specialiserede socialområde er steget markant. Siden 2018 er udgifterne vokset med 9 milliarder kroner, som svarer til en stigning på omkring 15 %, og udgør i dag en stadig større andel af de samlede kommunale budgetter.[31] Udviklingen skal ses i lyset af strukturreformen i 2007, hvor kommunerne overtog det fulde ansvar for økonomi, drift og myndighed på det specialiserede socialområde – en opgave, som tidligere havde været fordelt mellem de daværende amter og kommunerne. Med reformen kom kommunerne til at udgøre rammen om udsatte borgeres kontakt med velfærdssystemet.[32]

I dag er kommunernes ansvar for det specialiserede socialområde fastlagt i serviceloven og barnets lov. Hjælpen kan både bestå i økonomisk støtte og forskellige former for indsatser, det være sig et botilbud, familiebehandling, socialpædagogisk støtte, aflastning, hjælpemidler eller praktisk hjælp i hjemmet. Kommunerne afgør, hvilken støtte borgerne kan få,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

og på hvilke betingelser de kan få den. Der er altså tale om afgørelser, som kan have stor betydning for borgeres situationer, f.eks. hvis en borger skal have en plads på et botilbud eller skal kunne klare sig med støtte i eget hjem. Kommunen er *forpligtet* til at yde hjælp, når borgeren har et konstateret behov. Det er med andre ord en 'skal-opgave'. Det betyder i praksis, at man kommunalpolitisk ikke blot kan vælge at bruge pengene til det sociale område på noget andet som f.eks. dagtilbud eller ældrepleje.

Mens lovgivningen tydeligt beskriver kommunernes ansvar og muligheder for at yde støtte, er kriterierne for faglige vurderinger knap så tydelige. Sammenlignet med beskæftigelsesområdet, hvor kommunernes arbejde med at bringe borgere tættere på job eller uddannelse er reguleret af mere faste regler og procedurer, indeholder sagsbehandlingen på det specialiserede socialområde i langt højere grad individuelle vurderinger. Fleksibiliteten gør det muligt at tilpasse støtten til menneskers forskellige behov og livssituationer, men den åbner også for forskellige fortolkninger af loven fra kommune til kommune og fra sagsbehandler til sagsbehandler. I Ankestyrelsen bliver sager på det sociale område omgjort dobbelt så ofte som sager på beskæftigelsesområdet, selv om der er omtrent lige mange klager på de to områder.[33] Det kan skyldes mange årsager, men det understreger vigtigheden af at forstå, hvad der sker i praksis.

En strammere økonomisk styring

Serviceloven fra 2012 forpligter kommunerne til at tage økonomien i betragtning, når de behandler en borgers sag. Loven præciserer, at både faglige og økonomiske hensyn skal indgå i vurderingen af, hvilken støtte der kan bevilges, så økonomiske overvejelser er en fast del af beslutningsgrundlaget på området.[34] Så selv om kommunerne har magt til at vurdere og tilpasse støtten på det specialiserede socialområde, så skal det ske inden for en lovgivningsmæssig ramme. I årene op til finanskrisen i 2008 overskred mange kommuner deres bud-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

getter, og forskellen mellem de planlagte og faktiske udgifter voksede markant. Det er ikke et nyt fænomen. Den første magtudredning bemærkede, at "i perioder har det kommunale forbrug da også ligget langt over de statslige ønsker", men ubalancen blev mere tydelig op til finanskrisen.[35]

I 2009 nåede budgetoverskridelserne et historisk højt niveau på 6,2 milliarder kroner.[36] Som reaktion strammede staten grebet om den kommunale økonomi. Sanktionsloven blev vedtaget i 2011 og er også blevet kaldt "sanktionsregimet".[37] Den gør det muligt at straffe kommuner, der overskrider deres budgetter. Året efter fulgte vedtagelsen af budgetloven, der fastlægger faste udgiftsrammer og giver staten større mulighed for at gribe ind ved budgetoverskridelser. Samlet set betød det, at kommunernes økonomiske handlefrihed på det specialiserede socialområde blev markant mindre.[38]

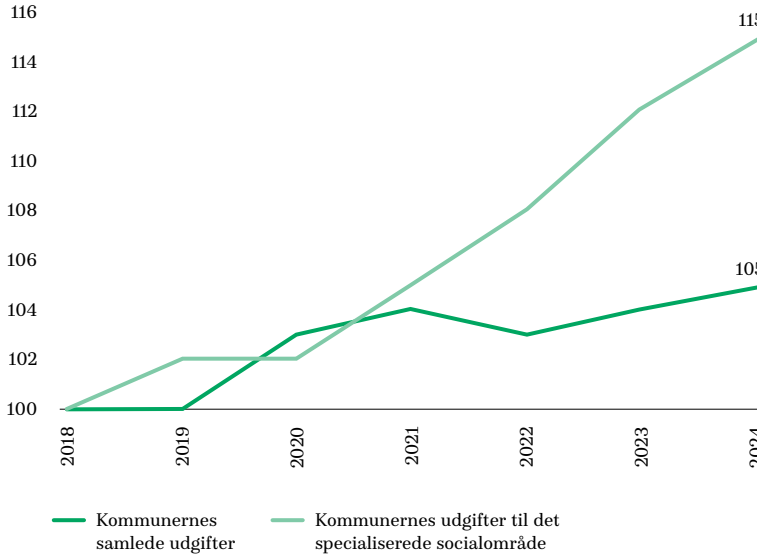
I 2012 skete der med serviceloven endnu et markant skifte i styringen af det specialiserede socialområde. Det blev præciseret i loven, at kommunalbestyrelsen kan fastlægge serviceniveauer, også kaldet kvalitetsstandarder, der angiver, hvilken type og mængde støtte borgere som udgangspunkt kan få i en specifik kommune. Det kan f.eks. dreje sig om, hvor mange timers støtte der som udgangspunkt tilbydes til borgere med forskellige grader af funktionsnedsættelse.[39] De politisk besluttede serviceniveauer er vejledende. De må ikke erstatte en konkret individuel vurdering, og de skal fraviges, hvis det er nødvendigt for at imødekomme borgerens behov, men hvis bestemmelserne i lovgivningen i øvrigt er overholdt, må man godt begrunde en afgørelse med henvisning til kommunens serviceniveau. Ankestyrelsen fører tilsyn med, om kommunerne bruger servicestandarderne på lovlig vis.

Den strammere styring gennem sanktionsloven betød, at kommunerne efter 2011 har formået at overholde deres samlede budgetter. Men selv om hensynet til økonomien nu indgår i beslutningsgrundlaget på det specialiserede socialområde, fortsætter udgifterne med at stige. Siden 2018 er kommunernes udgifter på området vokset med omkring 15 %, mens de-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

res samlede udgifter i samme periode kun er steget med cirka 5 %, som det ses i figur 1.

Figur 1. Udvikling i kommunale udgifter, 2018-2024



Note: Udgifter opgøres som nettodriftsudgifter, dvs. udgifter fratrukket indtægterne fra f.eks. statsrefusion. Udgifterne er korrigeret for inflation, så de svarer til prisniveauet i 2024, og angivet som indekstal (2018 = 100). Kilde: Forfatternes beregninger på baggrund af tal fra Danmarks Statistik, Statistikbanken, datakode REGK31 & REGK100

De stigende udgifter på området lægger et konstant pres på kommunernes budgetter, især fordi budgetloven kræver, at kommunerne skal holde sig inden for deres økonomiske rammer, også selv om behovene vokser. For kommunerne betyder det, at de må finde besparelser på andre områder, når udgifterne på det specialiserede socialområde overskrider budgettet. For eksempel havde kommunerne i 2023 'budgetunderskridelser' på vejvæsen, kultur- og fritidsområdet samt administration, mens de havde budgetoverskridelser på net-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

op det specialiserede socialområde.[40] Derfor spiller økonomien i dag en central rolle i arbejdet på området.[41]

Det specialiserede socialområde på dagsordenen

De seneste års stigende udgifter og strammere styring har ikke kun ændret kommunernes rammer, men også placeret det specialiserede socialområde centralt på den offentlige dagsorden. I medierne bliver området ofte fremstillet som et sted, hvor velfærdsstatens løfter om hjælp og støtte sættes på prøve. I dækningen går et grundlæggende spørgsmål igen: Har borgeren retssikkerhed på det specialiserede socialområde? Særligt to temaer præger mediernes behandling af spørgsmålet. Det første handler om de mange sager, som Ankestyrelsen ophæver, ændrer eller hjemviser til kommunerne, så de kan behandle sagerne igen, den såkaldte omgørelsesprocent. Det andet tema drejer sig altovervejende om kommunernes økonomi og spørgsmålet om, hvilken rolle økonomiske hensyn bør spille i sagsbehandlingen.

Vi gengiver her nogle af de centrale debatter i de sidste 10 år, fordi medierne er en magtfuld aktør, der former den offentlige forståelse.[42] Mediernes dækning af det specialiserede socialområde er med til at sætte rammen for, hvordan man som borger opfatter vores velfærdsstat og behandlingen af borgere i udsatte positioner. Mediernes fremstilling af enkeltsager former borgernes forestillinger om, hvilken støtte og hjælp de kan forvente, og påvirker samtidig deres tillid til den kommunale sagsbehandling. Knap en tredjedel af de borgere, der udtrykker lav tillid til kommunerne, begrunder det med mediernes dækning af skandalesager, så det peger på, at mediernes dækning har betydning for opfattelsen af kommunernes arbejde.[43]

Enkeltsager kan også få direkte konsekvenser for, hvad politikere fokuserer på, når de laver forslag til ny lovgivning. Når bestemte dilemmaer eller udfordringer får opmærksomhed, kan det påvirke, hvilke spørgsmål der bliver rejst politisk, og hvordan området forstås og prioriteres af politikere,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

journalister og berørte borgere - og det gælder også i forhold til de emner, der ikke kommer på den politiske dagsorden. Så mediernes omtale afspejler ikke blot en politisk dagsorden, men er også med til at sætte den.[44]

Debatten om omgørelsesprocenten

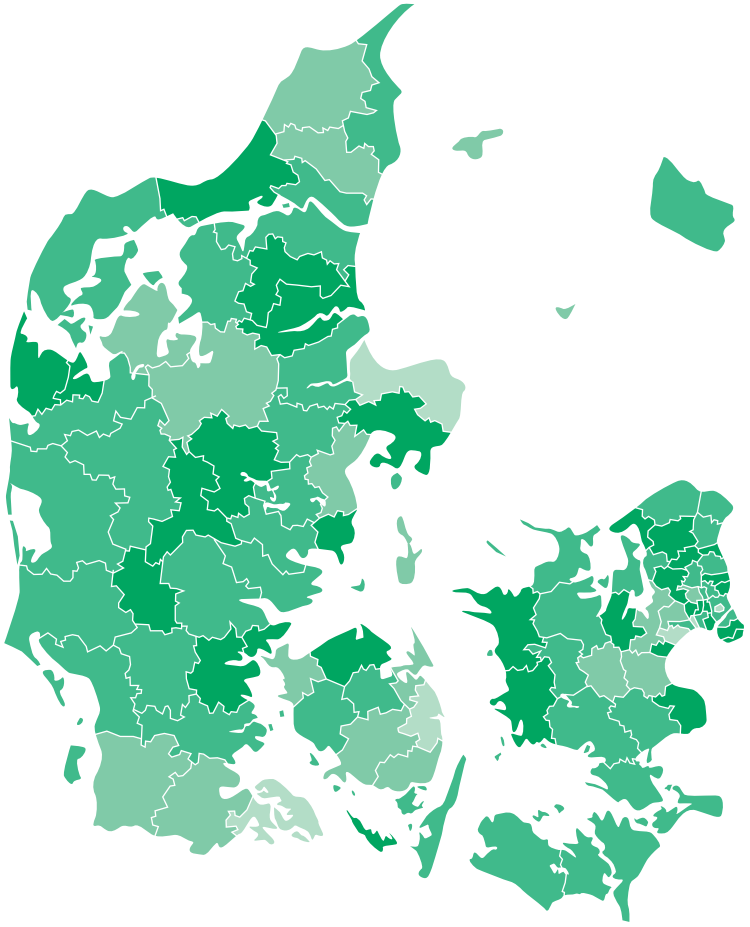
De høje omgørelsesprocenter fik for alvor offentlighedens opmærksomhed, da den daværende børne- og socialminister Mai Mercado i 2017 besluttede, at kommunernes omgørelsesprocenter skal offentliggøres på et danmarkskort, sådan som figur 2 viser.[45]

Med danmarkskortet bliver det muligt for borgerne at se, hvor mange sager Ankestyrelsen omgør i de enkelte kommuner. På sin Facebook-side skrev Mai Mercado, at hun havde offentliggjort "en tørresnor, der hænger kommunernes sagsbehandling til tørre".[46] TV 2 dækkede offentliggørelsen med artiklen "Kommuner laver fejl i hver anden socialsag: Minister offentliggør oversigtskort", der beskriver, hvordan ministeriets opgørelse afslører markante forskelle i kommunernes sagsbehandling.[47]

På kortet vises hjemvisninger som omgørelser. Kortet giver derfor det indtryk, at en hjemvisning betyder, at kommunen har truffet en forkert afgørelse. Men Ankestyrelsen efterprøver som nævnt ikke det faglige skøn, altså hvorvidt selve afgørelsen er den rigtige. Som andeninstans vurderer Ankestyrelsen alene det skriftlige materiale og kontrollerer, om kommunen har fulgt de formelle krav til sagsbehandling, dokumentation og begrundelse. En hjemvisning fra Ankestyrelsen siger derfor noget om mangler eller fejl i processen, men kun i sjældne tilfælde om udfaldet af sagen. Når medier og politikere som Mai Mercado alligevel ofte tolker omgørelser som fejl i selve afgørelsens resultat, bliver billedet skævt.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Figur 2. Ankestyrelsens omgørelsesprocenter på socialområdet, 2024



Note: Danmarkskortet viser omgørelsesprocenten for hver kommune, dvs. andelen af realitetsbehandlede klagesager, der ændres, ophæves eller hjemvises. Jo mørkere farve, desto højere omgørelsesprocent. Den lyseste grønne farve angiver kommuner, der har en omgørelsesprocent under 30, lidt mørkere kommuner har en på 30-39, herefter er det 40-49, og den mørkeste farve er kommuner med en omgørelsesprocent på 50 eller derover. Kilde: Social- og Boligministeriet 2025. Ministeriets opgørelse bygger på data fra Ankestyrelsen.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Med offentliggørelsen af danmarkskortet er omgørelsesprocenter blevet et tilbagevendende tema i medierne, der har fyldt markant i spalterne. De fleste af artiklerne handler eksplicit om borgernes retssikkerhed, oftest med fokus på handicapområdet.

Jyllands-Posten bringer i 2020 artiklen "Da multihandicappet pige blev 18 år, fjernede kommunen en stor del af hjælpen". Artiklen handler om en multihandicappet ung kvinde, hvis familie oplever en markant reduktion i hjælp, da hun fylder 18 år. Sagen rummer flere af de træk, der kendetegner fortællingerne om det specialiserede socialområde: et pludseligt fald i hjælpen, når et barn med handicap overgår til voksenområdet, en oplevelse af at stå alene i et komplekst og uigennemskueligt system, og at mange borgeres klager ender med, at kommunerne skal se på dem igen.[48]

Flere medier gentager samme mønster i deres dækning. *Berlingske* peger i en artikel fra 2020 på det problematiske med et langvarigt sagsforløb og beskriver de høje omgørelsesprocenter under overskriften "Kommuner laver fejl på fejl".[49] *Politiken* bringer en leder i 2021 med overskriften "Kommuner svigter", hvor avisen kritiserer, at hjælpen ofte reduceres, når unge med handicap fylder 18 år, og fremhæver en "rystende høj" omgørelsesprocent.[50] Den samme bekymring kommer til udtryk i et debatindlæg i *Kristeligt Dagblad* i 2022 med overskriften "Trussel mod retsstaten – mange personer med handicap er i dag reelt retsløse".[51]

Mange medier trækker desuden på analyser fra tænketanken Justitia, som gentagne gange har advaret om, at det høje antal omgørelser på det specialiserede socialområde peger på problemer med borgernes retssikkerhed. Tænketankens nuværende direktør, Birgitte Arent Eiriksson, udtalte f.eks. i *Berlingske* i 2023, at mange borgere aldrig får klaget, fordi de ikke kender deres rettigheder: "Derfor er det et stort problem, at man ikke kan stole på, at det er den rigtige afgørelse i første omgang".[52] I en artikel i *Jyllands-Posten* året før beskriver hun omgørelserne som "toppen af isbjerget" og henviser til, at "An-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

kestyrelsens egne stikprøvekontroller ofte finder fejl i sager, som borgerne aldrig har klaget over".[53]

Kommunerne bliver i mange artikler bedt om at forholde sig til både omgørelsesprocenten og de konkrete sager. Repræsentanter fra KL anerkendte allerede i 2014, at der var udfordringer med mængden af omgørelser, men understregede dengang, at omgørelsesprocenten ikke uden videre kan bruges som et mål for fejl. "Jeg vil ikke gå ud og sige, at en omgørelsesprocent på over 50 i sig selv er et stort problem", siger en fagchef hos KL.[54] I en anden artikel udtaler KL's kontorchef for det socialpolitiske område: "Når man ser antallet af klager i forhold til antallet af afgørelser, er det ret få afgørelser, der er problematiske".[55] Formand for KL's socialudvalg fra 2022-2026 Ulrik Wilbek har også forsøgt at nuancere debatten ved at påpege, at lovgivningen er omfattende og kompleks, og at mange omgørelser skyldes hjemvisninger på grund af manglende oplysninger og ikke nødvendigvis på grund af forkerte afgørelser.[56]

Debatten om økonomiske hensyn

Medierne retter også fokus mod de økonomiske hensyn, der præger sagsbehandlingen på det specialiserede socialområde. I mange af artiklerne fremstilles de mange omgørelser ikke blot som udtryk for fejl, men som et symptom på et system, hvor økonomiske prioriteringer i stigende grad sætter rammerne for afgørelserne.

I flere artikler bliver der peget på, at hjælpen til borgere på det specialiserede socialområde i stigende grad afhænger af kommunens økonomi snarere end af borgerens behov. Pointen fremgår i debatindlæg i *Jyllands-Posten* fra 2019 og 2020: "Det er ganske enkelt ødelæggende for vores velfærdssamfund, at det er postnummeret, som er afgørende for, hvilken hjælp det handicappede barn får" og "Handicappede tør ikke flytte kommune". I sidstnævnte artikel peger to jurister på, at økonomiske hensyn kan skabe forskelle i kommunernes hjælp på handicapområdet og medføre, at borgere med

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

handicap bliver bundet til den kommune, de bor i, hvis ikke de vil risikere at miste deres hjælp.[57] I en leder i *Dagbladet Information* fra 2023 gentages pointen og beskrives med ordet 'sociallotteri', der henviser til, at det er postnummeret og ikke lovgivningen, der afgør, hvilken støtte borgeren får.[58]

Den samme bekymring er at finde i *Berlingske* i en artikel fra 2023, hvor Monica Lylloff, advokat og talsperson for #EnMillionStemmer[59] fortæller, at kommunernes etårige budgetter bliver alt for styrende for afgørelserne: "Det udmønter sig konkret i, at mennesker med handicap ofte ikke får den hjælp, de ellers ifølge loven er berettiget til. Det er uheldigt, at dem, der skal betale for hjælpen, også skal beslutte, hvem der skal have den".[60] Lignende bekymringer fandtes allerede i 2017, hvor talsperson fra Børns Vilkår, Ingrid Hartelius Dall, advarede: "Man kunne frygte, at økonomi er blevet en faktor, så man skeler mere til, hvad der er penge til, frem for hvad der står i lovgivningen".[61]

Men debatten rummer også det modsatte perspektiv, hvor et økonomisk hensyn ikke fremhæves som en trussel for retssikkerheden, men i stedet som nødvendigt for at sikre velfærdssamfundets bæredygtighed. Et ekspertudvalg nedsat af regeringen og KL i 2022, også kaldet Tranæs-udvalget, peger f.eks. på, at området nu udgør den største enkeltstående kommunale udgiftspost, og økonomi derfor skal kunne indgå som et mere legitimt element i sagsbehandlingen.[62] Ifølge udvalgets formand, forskningsdirektør ved VIVE Torben Tranæs, er der behov for at skabe bedre balance mellem faglige og økonomiske hensyn: "Vi håber, at vores anbefalinger kan være et solidt bidrag til at skabe mere styring på området og dermed et bedre grundlag for politiske prioriteringer og faglig udvikling".[63]

I en aftale om handicapområdet, som regeringen indgik med De Radikale, Liberal Alliance og De Konservative i 2024, ses et øget fokus på økonomistyring på samme måde. Et centralt formål med aftalen er at reducere udgifterne på området. For Liberal Alliance er det især vigtigt at understrege behovet

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

for økonomisk ansvarlighed: "Der mangler ikke penge, der mangler fornuft. Og det står vi ved. Derfor tager vi ansvar ved at gå ind i rammeaftalen og sørge for, at vi ikke sparer på kvaliteten og den borgernære velfærd".[64] Her kommer debattens andet perspektiv tydeligt til udtryk: Økonomien skal styres, men det kan ske uden at gå på kompromis med faglig kvalitet og retssikkerhed.

Skøn, budget og retssikkerhed

Udviklingen på det specialiserede socialområde viser, at kommunerne skal afveje flere hensyn. De møder et voksende behov for støtte blandt borgerne, strammere budgetter og et fagligt komplekst område, der i høj grad beror på lokale socialfaglige skøn. Samtidig er kommunerne forpligtet til at imødekomme borgernes behov, uanset de økonomiske rammer. Strukturreformen og den efterfølgende statslige økonomiske styring har flyttet både ansvar og risiko tættere på kommunerne, og lokalt har det også medført et øget fokus på økonomisk styring af området.

Det specialiserede socialområde er jævnligt til debat i medierne. Området er blevet et samlingspunkt for diskussioner om velfærdsstatens ansvar, borgernes retssikkerhed og kommunernes muligheder for at balancere faglighed og økonomi. Kommunerne har en sammensat rolle. De skal både sikre, at lovgivningen efterleves, at budgetterne holder, og at det faglige arbejde er forsvarligt, dvs. at borgerne får den rette hjælp og støtte. Strukturreformen, budgetloven og de efterfølgende økonomiaftaler har givet kommunerne et stort ansvar, men også mindre frihed, da det ikke længere er muligt at overskride budgetter. Det sker i en tid, hvor behovene på det specialiserede socialområde vokser, og sagerne bliver mere komplekse.

I medierne bliver udviklingen ofte omsat til fortællinger om borgere, der ikke får den hjælp, de har krav på. Dækningen har især to vinkler: den økonomiske, hvor kommunernes stigende udgifter og budgetpres står i centrum, og den juridi-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ske, hvor Ankestyrelsens omgørelser bruges til at bestemme, om kommunerne sikrer borgernes retssikkerhed og kvalitet i arbejdet. I mere politiske kontekster, f.eks. nedsatte tænketanke og partierne selv, har historierne en anden vinkel, der i større omfang tager kommunernes vanskelige økonomi med som en nødvendig betragtning.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 3

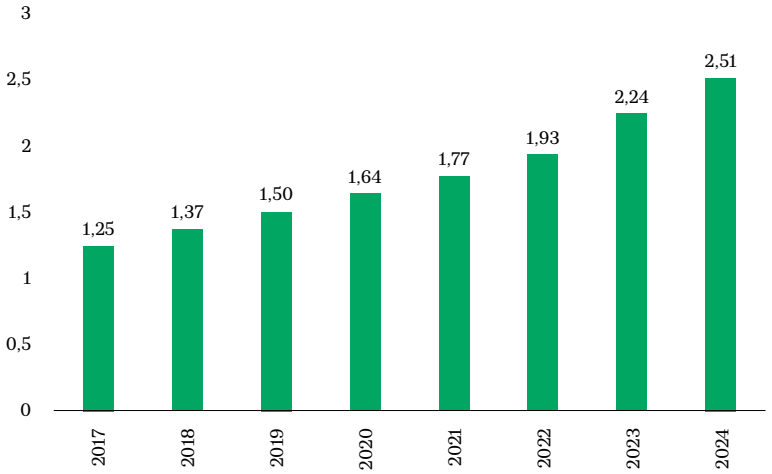
Det tidskrævende og komplicerede skøn

Flere og flere børn har i dag fravær fra skolen i lange perioder. I skoleåret 2015/2016 havde 14 % af danske skoleelever et fravær på mere end 10 %. I skoleåret 2023/2024 er dette tal næsten fordoblet til 22 %.[65] For nogle familier udvikler fraværet sig til en krise, hvor hverdagen går i stå, og kampen for hjælp bliver altopslugende. DR's dokumentarserie fra 2025 *Skolens tabte børn* har givet denne kamp et ansigt. Serien følger forældre, der forsøger at finde en vej gennem systemet, mens deres børn kæmper med angst, mistrivsel og skolevægring.

For mange af familierne bliver spørgsmålet om tabt arbejdsfortjeneste centralt. Det er den ordning, hvor en forælder kan få kompensation for tabt løn, hvis man må blive hjemme for at passe sit barn. Det kan være den eneste måde, hverdagen kan hænge sammen på. Men udgifter til tabt arbejdsfortjeneste er i kraftig vækst. Siden 2017 er kommunernes udgifter til tabt arbejdsfortjeneste næsten fordoblet fra 1,3 milliarder til 2,5 milliarder, som det fremgår af figur 3.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Figur 3. Udvikling i kommunale udgifter til tabt arbejdsfortjeneste i mia. kr., 2017-2024



Note: Udgifter opgøres som nettodriftsudgifter, dvs. udgifter fratrukket indtægter fra f.eks. statsrefusion. Udgifterne er korrigeret for inflation, så de svarer til prisniveauet i 2024.
Kilde: Forfatternes beregninger på baggrund af tal fra Danmarks Statistik, Statistikbanken, datakode REGK31

I landets kommuner er den udvikling et økonomisk pres, der kan mærkes. I 2024 gik mere end 10 % af kommunernes samlede udgifter til det specialiserede børneområde alene til tabt arbejdsfortjeneste.[66] Samtidig er kommunerne forpligtet til at følge lovgivningens krav om grundig sagsoplysning også for at sikre borgerens retssikkerhed. Det betyder, at de ikke blot kan bevilge støtte på baggrund af forældrenes oplevelse, men også må indhente vurderinger fra flere instanser, der krydser flere sektorer, som f.eks. barnets skole, Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR), eventuelt læge eller børnepsykiatrien samt kommunens egne socialfaglige specialister. Først når disse oplysninger er samlet, kan kommunen vurdere, om betingelserne for hjælp, f.eks. tabt arbejdsfortjeneste,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

er opfyldt, og hvilken form for støtte der mest realistisk kan bringe barnet tilbage i skole.

Set med forældrenes øjne kan den retlige proces virke både langsommelig og bureaukratisk. En ny rapport fra Justitia om skolefravær bekræfter dette og viser, at mange familier har svært ved at finde vej gennem det kommunale system og oplever lang ventetid.[67] Men set fra kommunernes side er ventetiden et krav for at sikre, at hjælpen gives på et dokumenteret og lovligt grundlag, og at ressourcerne bruges der, hvor behovet er størst. Hvor *Skolens tabte børn* viste et forældreperspektiv, retter vores blik sig mod den anden side af bordet. Vi ser på de kommunale beslutningsrum, hvor økonomi, lovgivning og faglighed konstant skal forenes i bestræbelserne på at finde løsninger, der både hjælper den enkelte borger og holder sammen på velfærdssystemet.

De lovgivningsmæssige rammer

Lovgivningen på socialområdet er beskrevet i serviceloven og barnets lov. De to love omfatter tilsammen børn, unge, voksne og ældre, der har sociale problemer eller nedsat funktionsevne og derfor har behov for støtte. Lovene regulerer, hvordan kommunen skal yde social støtte og omsorg. Det kan både dreje sig om økonomisk kompensation, forebyggende indsatser til udsatte familier, anbringelser af børn uden for hjemmet eller praktisk hjælp, behandling og botilbud for mennesker med handicap eller sociale vanskeligheder.

Både serviceloven og barnets lov er rammelove, der fastsætter overordnede principper og mål, men overlader det faglige skøn og den konkrete vurdering til kommunerne. Det giver mulighed for at sammensætte løsninger på en fleksibel måde hen over forskellige sektorer, både i forhold til valg af metoder og den faglige tilgang i processen. Eksempler på ydelser, der gives efter serviceloven og barnets lov, og som vores bog handler om, er dækning af socialpædagogisk støtte, merudgifter, tabt arbejdsfortjeneste til forældre, der må nedsætte arbejdstiden for at passe et barn med særlige behov,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

og botilbud til borgere, som har brug for omfattende støtte i hverdagen.[68] Det kan også dreje sig om familiebehandling og anbringelser af børn uden for hjemmet, når der er begrundet bekymring for et barns trivsel og udvikling.

Begge love er kendetegnet ved, at forvaltningens beslutninger i stort omfang hviler på et socialfagligt skøn, dvs. at de er lavet med afsæt i en usikker viden i den konkrete sag.[69] Det handler om at finde de bedst mulige løsninger sammen med borgeren og familien inden for lovens rammer og med hensyntagen til den kommunale økonomi, som der står i servicelovens § 1, stk. 3. De bedst mulige løsninger skal samtidig tages med blik for borgerens retssikkerhed.[70]

Det faglige skøns kompleksitet

Det faglige skøn er en kompliceret affære og ofte også meget tidskrævende, som en sagsbehandler fortæller:

> Skønnet spiller jo en stor rolle. En ting er lovgivning, den er jo meget fastsat, og så er resten jo egentlig op til den enkelte rådgiver, hvad man lægger i de forskellige ting, og hvad man vægter højest, og hvad man ser [...] og hvad tillægger man af værdi, og hvad man ikke tillægger værdi. Og hvordan tolker man det, man hører, spiller også en stor rolle. Og sådan ens egne, hvad synes man er ret og rimeligt? [...] Hvad siger ens faglighed? Hvad siger lovgivning? Hvad siger så meget? Og så på den anden side har vi jo rigtig tit de her forældre, der har en helt anden oplevelse og har et helt andet blik ind i sagerne - eller det er jo så deres børns hverdag. Samtidig har vi mange fagligheder i spil i de her sager: Der er pædagoger og ergoterapeuter og andre. Der er mange perspektiver på en borger, som vi så skal samle og nå til en eller anden form for vurdering af.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Skønnet er således ikke blot et teknisk led i sagsbehandlingen, men et omfattende arbejde med at afveje lovgivning, faglighed og menneskelige hensyn. Det handler om at fortolke og vurdere oplysninger fra mange sider, f.eks. forældre, skole, læger og andre fagpersoner, og samtidig beslutte, hvad der skal tillægges mest vægt.

I sagsbehandlerens fortælling bliver det tydeligt, at skønnet er en kompleks faglig og etisk proces, hvor både viden, erfaring, værdier og sagsbehandlerens vurderingsevne spiller en central rolle. Samtidig er det ikke entydigt, hvilken viden og erfaring det er relevant at inddrage, ligesom der kan være forskellige mål og værdier i spil, som skal afvejes og balanceres i forhold til den konkrete sag. De politiske værdier er afspejlet i lovgivningen. For eksempel lægger barnets lov vægt på et moderne børnesyn, hvor børn skal inddrages og have medbestemmelse i beslutninger, der vedrører dem, mens serviceloven fremhæver den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie. Politiske værdier kan både være i overensstemmelse og i konflikt med faglige værdier, som kan være mere eller mindre eksplicit formuleret, f.eks. i en fælles professionsetik.[71] Faglige værdier har en legitim plads i vurderingen, da medarbejdernes faglighed netop er grundlaget for, at vi som samfund tiltror dem ansvaret for at udøve skøn.

Kompleksiteten kan dog også se anderledes ud. En teamleder fortæller f.eks. om en sag, der viser, at der kan være mange følelser på spil, men hvor selve afgørelsen dog fagligt set ikke er vanskelig. Hun kan godt sætte sig i forældrenes sted og personligt blive berørt af sagen, men det er ikke desto mindre en sag, der fagligt set er let at afgøre, også selv om afgørelsen skaber store frustrationer for familien. Hun fortæller:

> Jeg har f.eks. haft en sag med et barn, der har en spiseforstyrrelse, men hvor sygdommen er under kontrol. Barnet går i skole på fuld tid. Moren søger fuld tabt arbejdsfortjeneste, fordi hun tænker: "Hvad nu,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

> hvis hun ikke kan komme i skole? Hvad nu, hvis jeg skal køre op med mad til hende?" Vi vurderer, at der ikke er grundlag for det, men fra hospitalet skriver de, at det vil være godt, hvis mor kan stå standby. De har altså en lægefaglig vurdering af, at det ville være rart, hvis nogen hele tiden stod klar til at gribe pigen – hvis nu. Men i virkeligheden er der ikke behov for det. De oplysninger, vi får fra skolen, viser, at pigen klarer sig fint. Det er selvfølgelig svært for os, for vi forstår det godt med hjertet. Vi forstår godt ønsket om at være der for sit barn. Men udfordringen findes faktisk ikke i praksis, for pigen går i skole hver dag, og ja, hun spiser måske først, når hun kommer hjem, men det er under kontrol, og det er okay.

Sagen viser, at afgørelser kan være følelsesmæssigt belastende og meget betydningsfulde for en mor, mens det for den kommunale sagsbehandler er en relativt ukompliceret opgave. Barnets lov giver ikke mulighed for støtte alene på baggrund af bekymringer for, hvad der kan ske. På den ene side vurderer hospitalet, at det ville være godt, hvis moren kunne stå standby og være klar til at gribe pigen, hvis spiseforstyrrelsen blusser op. På den anden side beskriver skolen, at pigen trives, går i skole på fuld tid og har sygdommen under kontrol. Selv om kommunen står med to forskellige faglige vurderinger, er afgørelsen i denne sag klar: Hospitalets forsigtighedsprincip kan ikke medføre en bevilling af tabt arbejdsfortjeneste.

Kommunen skal træffe afgørelsen inden for lovens rammer, hvor tabt arbejdsfortjeneste kun kan bevilges, hvis der er et *aktuelt og dokumenteret behov* for, at moren ikke kan arbejde. Hospitalets anbefaling er forståelig, men den mangler hjemmel, fordi den bygger på et 'hvis nu'-scenarie frem for en konkret, påvist nødvendighed. Selv om sagen er klar, skal kommunen stadig dokumentere og begrunde sin afgørelse på en måde, der er gennemsigtig for borgeren. Eksemplet viser,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

hvordan de modstridende oplysninger er vægtet, og gør det tydeligt, at der er lovhjemmel til den ene, men ikke til den anden faglige vurdering.

En anden sagsbehandler fortæller om at skønne, når det drejer sig om merudgifter. Hun lister alle de forhold op, som hun skal forholde sig til, når hun skal vurdere, hvilke tilskud en familie med et barn med autisme har ret til.

> I vores kommune regner vi med, at det er normalt at købe omkring otte par sko om året til et barn, når man tæller både sandaler, støvler og alt det andet med. Men så har vi nogle børn med særlige udfordringer, fordi de slider mere på skoene, ødelægger dem, eller fordi deres funktionsnedsættelse gør, at de kaster dem væk. Vi har en norm, og så vurderer vi, hvad der kan ydes ud over det. Det handler også om gennemsigtighed, vi skal gøre det nogenlunde ens. Selv om to børn har den samme funktionsnedsættelse, f.eks. autisme, betyder det ikke, at de har ret til det samme. Der er mange andre forhold, der også spiller ind, og her fylder skønnet rigtig meget. [...] Jeg har f.eks. et barn med autisme på min sagsliste, som ikke er berettiget til særlige ydelser, fordi barnet fungerer godt i hverdagen. Barnet bider ikke i sit tøj eller ødelægger ting. Men jeg har også et andet barn med samme diagnose, som ødelægger sit tøj, smadrer ting og slår og sparker. De har den samme diagnose, men er to helt forskellige børn. Familierne taler jo sammen, og det skal de selvfølgelig, men det gør det svært: "Vi kender nogen i samme situation, og de får – hvorfor kan vi så ikke få?" Og det kan være svært at forstå, når de jo ikke kender den anden familie.

Citatet illustrerer, hvordan afgørelser om merudgifter er både tidskrævende og komplekse, fordi de kræver, at man først fastlægger, hvad der kan betragtes som 'normalt'. Det indebæ-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

rer at finde eller etablere lokale normer, f.eks. hvor mange par sko et barn typisk bruger, og at dokumentere, hvorfor en konkret familie har et behov, der ligger ud over det almindelige. Nogle normer kan findes i kataloger udarbejdet på baggrund af data fra Danmarks Statistik, men mange andre normer må afdelingen selv udvikle, vurdere og løbende justere. Som en sagsbehandler fortæller:

> Man kan søge merudgifter til hvad som helst. […] sæbepump efter man har været på et toilet, vaskeklude, medicin, kost og tøj. […] Badebleer. Altså hvor meget bader en almindelig familie med et barn uden nedsat funktionsevne. […] Vi skal jo hele tiden vurdere, hvad der er normalt i lige præcis vores kommune.

Sagerne bliver yderligere vanskelige, fordi familierne ofte sammenligner sig med hinanden og forventer ens afgørelser. Det kan opleves som uretfærdigt, når en anden familie med et barn med samme diagnose får mere støtte. Men som sagsbehandleren fortæller, så kender familierne ikke hinandens konkrete forhold eller dokumentation. Her bliver borgerens retssikkerhed og oplevelsen af lighed et dilemma, da kommunen skal træffe afgørelser, der er *både* individuelle *og* ensartede. Det kræver tid, dokumentation og nøje faglige afvejninger.

Skønnet kan også føles lidt nemmere, som en sagsbehandler fortæller, når det drejer sig om mindre foranstaltninger som ledsagerordninger. Hvis det derimod drejer sig om en vurdering af, om en borger skal i botilbud eller vil kunne klare sig i egen bolig, er det en anden sag. Hun forklarer:

> Jamen, jeg tror, at det, vi kæmper meget med, er jo, at når vi udmåler socialpædagogisk støtte hos os, så udmåler vi ikke i timer. Vi udmåler i, hvad er det, de har brug for hjælp til? Hvad er det for nogle mål, der bliver sat for borgerne? Har de brug for hjælp til strukturer? Har de brug for hjælp til rengøring? Det

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

> er jo en skønsmæssig vurdering af, vil de kunne klare sig? Og hvornår skal de have så meget støtte i eget hjem, at det ikke giver mening, at de bor i eget hjem mere? [...] De borgere, der kan, vil vi gerne beholde i eget hjem. [...] Men hvis det breder sig ud til rigtig mange ting, og du har brug for støtte på uplanlagte tidspunkter, kan det være sådan noget, der peger hen mod et botilbud.

Der er altså flere niveauer i spil. Økonomisk set er det væsentligt billigere for kommunen at tilbyde støtte i hjemmet end at finansiere et botilbud.[72] Samtidig kan den socialfaglige vurdering være forankret i, at bostøtte giver mere selvstændighed og livskvalitet for de borgere, der kan klare sig i eget hjem, hvilket også er et hensyn, der er præciseret i serviceloven. Citatet viser, hvor vanskeligt det er at afgøre grænsen mellem støtte og botilbud. Hvornår er behovet så omfattende, at borgeren ikke længere kan klare sig i eget hjem? I den vurdering skal sagsbehandleren dokumentere sin vurdering grundigt, da der ikke er faste kriterier for, hvornår den ene eller anden beslutning er korrekt. Vurderingen skal balancere borgerens ret til støtte, kommunens økonomiske rammer og hensynet til at vælge den fagligt bedste løsning.

Hjemvisninger som retlig kontrol

I interviewene med sagsbehandlerne er et gennemgående træk den tid og den faglige omtanke, de investerer i hver enkelt sag. Det er svært og tidskrævende at udøve et kvalificeret fagligt skøn og samtidig dokumentere grundlaget for beslutningen på fyldestgørende vis. De fortæller, hvordan særligt de mere komplicerede sager drøftes med både kolleger og ledere, f.eks. på tilbagevendende teammøder. Derfor kan man som borger måske også blive overrasket over, at man ikke har mulighed for at få afprøvet, om kommunen faktisk er nået frem til det rigtige resultat, hvis man vælger at klage til Ankestyrelsen. Det skyldes som nævnt, at Ankestyrelsen fungerer

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

som en retlig instans, der alene vurderer, om sagsbehandlingen opfylder de formelle krav.[73] "Vi må ikke gå ind i skønnet", som flere ledere i Ankestyrelsen fortæller. En af dem uddyber:

> Der er den begrænsning for Ankestyrelsens prøvelse, som der også gælder for domstolen, og som også er Folketingets Ombudsmands ramme. Det er, at man siger, at man behandler retlige klager. Det vil sige alle de retlige spørgsmål. De retlige spørgsmål er fortolkningen af bestemmelsen, det er, om procesreglerne er overholdt, og om skønnet er udøvet korrekt. Men vi vurderer ikke resultatet af skønnet.

Samlet set betyder det flere hjemvisninger. I Ankestyrelsens praksis tæller en hjemvisning som en omgørelse, fordi Ankestyrelsen med hjemvisningen ophæver kommunens oprindelige afgørelse. Det betyder dog ikke, at borgeren får en anden afgørelse, hvad flere ledere og sagsbehandlere også fremhæver. Det betyder udelukkende, at kommunen skal behandle sagen igen med afsæt i mere dokumentation eller inddragelse af borgeren. Derfor er der også en vis frustration at spore i kommunerne, som handler om, at Ankestyrelsen kun har blik for ét aspekt af det socialfaglige arbejde – og ikke det, der af mange sagsbehandlere opleves som det mest centrale i arbejdet, nemlig selve den faglige vurdering.

Man ved desværre ikke i dag, hvor mange hjemviste sager der ender med et andet udfald, og hvor mange der behandles igen og ender med samme afgørelse som ved første behandling. Alligevel er "hjemvisninger ikke helt uskyldige", som en jurist i Ankestyrelsen fortæller og fortsætter:

> Hjemvisninger bliver beregnet med som omgørelser, for det er jo faktisk det, de er. Det kan godt være noget, kommunerne kan blive irriterede over. For nogle gange beror en del af de her hjemvisninger på, at borgeren i sin klage til os kommer med nye oplysninger.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

> Så må vi sige: "Det er noget helt nyt, som kommunen slet ikke har haft mulighed for at tage stilling til", og så bliver det en hjemvisning. Dermed kommer kommunen til at figurere på danmarkskortet med en sag, der er blevet omgjort. Men sådan er reglerne. [...] Det er kommunens ansvar efter retssikkerhedslovens § 10 at sørge for, at sagen er oplyst tilstrækkeligt.

Hjemvisningen viser således, hvordan ansvar og retssikkerhed fordeles i praksis. Juristen peger på, at reglerne er klare, da det er kommunens ansvar at sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, også selv om borgeren først fremlægger nye oplysninger i sin klage. Retssikkerhedslovens § 10 placerer dermed ansvaret entydigt hos forvaltningen. I praksis bliver grænsen dog flydende mellem det, der er borgerens ansvar at fortælle, og det, der er kommunens ansvar at spørge ind til. Når en sag hjemvises, rejser Ankestyrelsen således en kritik af det socialfaglige arbejde, også selv om afgørelsen i realiteten hviler på den viden, som var tilgængelig for kommunen.

Omgørelsesprocenterne peger på juridiske fejl, men siger ikke noget om deres art. De fortæller ikke, om borgeren har fået en ny og set fra deres perspektiv mere gunstig afgørelse. På den måde indeholder hjemvisningen et paradoks, da den er et tegn på, at systemet virker, fordi fejl fanges, f.eks. manglende dokumentation, men samtidig ved ingen, om hjemvisningen faktisk leder til en anden afgørelse for borgeren.

Usynlige hensyn i socialfaglige afgørelser

Ligesom lov, økonomi og organisering påvirker afgørelser, spiller det socialfaglige skøn en central rolle. Spørgsmålet er imidlertid, om borgeren kan få øje på, hvordan netop lovkrav, økonomi, arbejdsgange og skøn hver især påvirker resultatet. Loven kan i princippet konsulteres, selv om det formentlig kun er få, der gør det. Økonomien er en mere usynlig magtfaktor, fordi sagsbehandlere ikke må træffe afgørelser med økonomi som begrundelse. Skønnet virker på tilsvarende måde,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

fordi det bygger på en række forhold, der tilsammen fører frem til en vurdering, som først bliver synlig i selve afgørelsen. Det er derfor ikke altid gennemskueligt for de implicerede borgere, hvem der får adgang til hvilken form for hjælp og på hvilket grundlag.

Retssikkerheden, som skal beskytte borgeren, viser sig i praksis overvejende at være mere et spørgsmål om, hvorvidt afgørelsen er sket på et korrekt grundlag, end om det er en afgørelse, der opleves som rimelig og meningsfuld af borgeren. Borgernes mulighed for at klage styrker deres rettigheder, da de har mulighed for at få sagen prøvet igen, mens kommunen pålægges et øget ansvar for at dokumentere og begrunde sine afgørelser på en måde, der kan modstå Ankestyrelsens kontrol.

Det er derfor centralt at spørge, hvad der former det faglige skøn i praksis. Hvordan forstår sagsbehandlere selv det gode socialfaglige arbejde i et system, hvor juraen sætter rammen, og økonomien trækker i retning af prioritering og afgrænsning? Hvordan påvirker de økonomiske rammer og kommunernes budgetstyring, hvad der opfattes som fagligt rimeligt? Det er spørgsmål, vi stiller skarpt på i de næste kapitler.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 4

Socialfagligt skøn i juridiske rammer

På socialområdet er udgangspunktet for sagsbehandlere, at de aldrig har en fuldstændig viden om borgerens situation.[74] Det betyder, at man ikke ved, nøjagtig hvad der skal til for at løse problemet, samtidig med at situationen løbende kan ændre sig.[75] Derfor kræver opgaven både faglig dømmekraft og mod til at handle på et usikkert grundlag.[76] En sagsbehandler i kommunerne beskriver det socialfaglige skøn som noget, der er uden facit:

> Der er ikke nogen opskrift på, hvordan vi gør vores arbejde herinde. Der er ikke noget facit, der er ikke noget, der er, "jamen det er bare sådan". Det er altid forskelligt. Og det er det, der er megaspændende. Det er helt vildt spændende. Men det er også det, der udfordrer, fordi vi ikke 'bare' kan gøre det. Og det betyder også, at tingene nogle gange tager lidt længere tid.

Selv om det faglige skøn er karakteriseret ved usikre faktorer, er det dog forbundet med socialfaglige normer og metoder og den juridiske metode.[77] Den juridiske metode bruges til at sikre, at resultatet er i overensstemmelse med lovgivningen, og socialfagligheden og juraen kan ses som to forskellige sprog

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

eller perspektiver, som sagsbehandlere skal bruge på samme tid.[78]

En jurist i Ankestyrelsen fortæller, at god sagsbehandling i kommunerne i hendes optik har to ben: Det ene ben er loven, det andet er en god socialfaglighed. Det er værd at bemærke, at den udlægning af god sagsbehandling mangler det tredje ben, som ellers fylder relativt meget i praksis i kommunerne, nemlig hensynet til økonomien. Når Ankestyrelsen behandler socialsager, ser de imidlertid udelukkende på det retlige aspekt, altså om procesreglerne er overholdt, og om afgørelsen er baseret på lovlige kriterier.

Det kan lyde relativt enkelt at overholde regler og lovgivning, men det er det langtfra i praksis. I komplekse sociale sager er der ofte mange forskellige lovgivninger og principper i spil og dermed mange forskellige regler og kriterier, som skal opfyldes og afvejes i forhold til den enkelte borgers specifikke situation. Så det er både borgernes problemer og de juridiske rammer om arbejdet, der ofte er komplekse. Netop derfor bliver den processuelle retssikkerhed vigtig, da den dokumenterer på skrift, hvordan og hvorfor man i kommunen er nået frem til den konkrete afgørelse. Den skriftlige dimension af sagsbehandlingen bliver dermed central i et retssikkerhedsperspektiv, også fordi Ankestyrelsen alene forholder sig til de skriftlige sagsakter.

Afgørelser

Både Ankestyrelsens og kommunernes egne jurister fremhæver, at det at skrive korrekte afgørelser er et krævende håndværk. Det indebærer, at man med stor præcision forklarer, hvad man har tænkt og gjort med specifik henvisning til lovens bestemmelser og i et sprog, der er genkendeligt for et juridisk blik. Den juridiske tænkemåde – og særligt det at skrive en afgørelse – er imidlertid en udfordring for mange kommunale sagsbehandlere. Flere af Ankestyrelsens jurister mener, at mange sagsbehandlere mangler en grundlæggende forstå-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

else for det juridiske system, og hvordan man træffer en rigtig afgørelse. En leder i Ankestyrelsen udtrykker det således:

> Problemet er, at de godt kan have en socialfaglig vurdering, men de får den simpelthen ikke underbygget. [...] Og det er jo det, vi skal se i en god sagsbehandling: at alle oplysninger er med.

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt krav, at en skriftlig afgørelse skal indeholde en begrundelse, hvis borgeren ikke fuldt ud får medhold. Det skal fremgå af begrundelsen, hvilke regler der er lagt til grund, og hvilke oplysninger i sagen der har været afgørende for kommunens vurdering. For at nå frem til en begrundelse, skal kommunen overholde undersøgelsesprincippet, også kaldet officialprincippet. Det betyder, at kommunen skal indhente nødvendige og tilstrækkelige oplysninger, inden man træffer en afgørelse.

Mens tvivl og ubestemthed i et socialfagligt perspektiv betragtes som et grundvilkår i arbejdet med sociale problemer, ser det anderledes ud i et juridisk perspektiv. I et juridisk perspektiv må man ikke træffe afgørelser på baggrund af utilstrækkelig information, og der må ikke være tvivl om oplysningsgrundlaget. Derfor skal alle væsentlige forhold undersøges, modstridende oplysninger skal afklares, og man skal forholde sig kritisk til oplysninger fra andre fagpersoner eller myndigheder.

Ifølge Ankestyrelsen er den altovervejende problematik i kommunerne, at man ikke får sagerne ordentligt belyst. Afgørelsen er muligvis korrekt, men hvis begrundelsen ikke er tilstrækkelig, og der mangler oplysninger, er det ikke muligt at afgøre, om sagsbehandleren faktisk har gjort sit arbejde godt nok, eller det måske er gået for stærkt. En jurist i Ankestyrelsen forklarer:

> Sagerne handler om det her med undersøgelsesprincippet: Har de undersøgt tingene tilstrækkeligt? Er

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

> det dokumenteret, hvad de så mener, at borgere kan få i stedet for eller kan gøre i stedet for? I kommunerne handler det meget om, "du behøver ikke det her. Du kan bruge det her i stedet, og det er et forbrugsgode, det kan du ikke få hjælp til". Alle sådan nogle ting, og det er jo bare sådan noget, "ja, og på hvilket grundlag kan de ikke få det? Hvordan ved I, at X kan erstatte det, borgeren har søgt om?". Alle de her ting er ikke undersøgt tilstrækkeligt. Det handler om dokumentationen, undersøgelsen, alt det her. Det går hurtigt. Vi skal videre. "Nej, du kan ikke få det her kursus". "Nej, du kan ikke få det her hjælpemiddel, fordi det behøver du ikke".

De manglende oplysninger relaterer sig ofte til lovgivningens krav om, at man som sagsbehandler skal foretage en konkret individuel vurdering af borgerens behov. Ifølge en anden jurist i Ankestyrelsen er det et udbredt problem. For eksempel kan kommunen ikke blot give afslag på praktisk hjælp med henvisning til, at borgeren bare kan bruge en robotstøvsuger. Man kan heller ikke bare henvise til kommunens generelle serviceniveau eller kvalitetsstandarder. Der *skal* gives en detaljeret begrundelse, som forholder sig til den konkrete borgers specifikke situation. Kommunen skal med andre ord undersøge, om borgeren kan betjene en robotstøvsuger, og om hjemmet er indrettet til, at den kan køre rundt. Som en leder i Ankestyrelsen fortæller:

> Det, der til alle tider har været lidt svært for kommunerne, er at lave den individuelle vurdering. For man kan ikke skære alle over én kam. De fleste kan nok godt have en robotstøvsuger kørende rundt og kan også finde ud af at tænde og slukke den. Men der er nogle, der ikke kan, og hvis de ikke kan betjene den, eller den bare ikke kan køre rundt på grund af tæp-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

per og møbler, så kan det godt være, at man alligevel har ret til at få noget hjælp til rengøring.

Det samme gælder ved forskellige diagnoser, som f.eks. autisme. Her kan man ikke argumentere ud fra, hvad mennesker med autisme *generelt* forventes at kunne eller ikke kunne. Der skal tages udgangspunkt i en vurdering af den *specifikke* borgers situation og behov for hjælp. En anden leder i Ankestyrelsen fortæller, hvordan kommunerne har de bedste forudsætninger for at gøre dette:

> Kommunerne har alle de mange fagligheder. Der er socialrådgivere, terapeuter, fysioterapeuter – alle mulige har de til rådighed. De er i borgerens nærmiljø, så de kan også indhente oplysninger fra læge, eller hvis der i forvejen kommer nogen fra hjemmeplejen i borgerens hjem. De er meget tættere på borgeren i forhold til at indsamle alle de informationer. Derfor vil vi i næsten alle tilfælde sende det tilbage til kommunen og sige: "I må undersøge det nærmere og så vurdere det med alle de fagligheder, I har. Og så beskriv det. Og når I så har de oplysninger for borgeren, så tag lige stilling til sagen igen på det grundlag". Vi er jo kun jurister.

De skal dog ikke bare indsamle en masse information om borgeren, de skal også leve op til notatpligten, som en jurist i Ankestyrelsen mener ofte er mangelfuld. Notatpligten betyder, at der skal være dokumentation for alle oplysninger og væsentlige sagsskridt. Det er en vigtig forudsætning for, at man senere kan træffe en begrundet afgørelse. Hun uddyber:

> Der skal skrives ned fra det hjemmebesøg. Det skal dokumenteres. Hvad er det, I ser ude hos borgerne? Hvad er det, I oplever? Hvad er det, I har talt med borgeren i telefonen om? Det bliver ikke tilstrække-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

> ligt dokumenteret. Alle de her tests, de laver, og som de jo er gode til at lave, bliver ikke noteret ned. Vi mangler den her dokumentation for, at vi inde hos os kan se sagen uden at skulle hjem til borgeren. Vi har brug for et rigtig godt oplysningsgrundlag. [...] For mig handler det om, at de ikke ved, hvordan man træffer en rigtig afgørelse. De forstår ikke det juridiske system. De mangler den del i deres oplæring i kommunen. Hvordan skriver man? "I har notatpligt. I har pligt til at skrive det ned. I har pligt til at sende borgere en skriftlig afgørelse, hvis de gerne vil have det. Partshøring. I skal høre borgere, om det I indhenter". Alle de her grundlæggende juridiske ting. Det har de ikke på plads.

Juristen kritiserer således ikke mangelfuldt socialt arbejde, men sagsbehandlernes manglende fokus på skriftlighed. I et retssikkerhedsperspektiv er manglende skriftlighed et væsentligt problem, eftersom Ankestyrelsen kun har de skriftlige sagsakter, når de skal tage stilling til borgerens klage og afgøre om sagsbehandlingen er foretaget på lovlig vis. Evnen til at udtrykke sig på skrift er derfor en afgørende kompetence set fra et juridisk perspektiv. Som en kommunal sagsbehandler selv udtrykker det: "God sagsbehandling, det er også, at du dokumenterer, hvad du foretager dig. Fordi ellers er det ikke sket".

Høje krav til sagsoplysningen

Når ledere og sagsbehandlere i kommunerne taler om Ankestyrelsens dokumentationskrav, anerkender de bredt, at de ikke altid er klædt godt nok på til at imødekomme dem. Samtidig opleves kravene som så tidskrævende og omfattende, at de i praksis kan være vanskelige at efterleve. En leder fortæller f.eks. om en borger, der kun kunne tage sine mange piller, hvis de blev serveret med en bestemt slags peanutbutter. For at kunne behandle ansøgningen om kompensation måtte

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

kommunen gennemføre en markedsafdækning af prisen på andre typer peanutbutter og dernæst vurdere, om et billigere produkt kunne bruges i stedet. Derudover skulle der indhentes en lægefaglig begrundelse for, at netop denne borger havde specifikt behov for at få en bestemt slags peanutbutter sammen med medicinen. Lederen tilføjer, at det i et presset sundhedsvæsen kan være svært for en sagsbehandler at få en læge til at forholde sig til den slags. Ifølge sagsbehandlerne kan det generelt være en meget tidskrævende proces at indhente oplysninger fra andre fagpersoner.

En anden sagsbehandler fortæller om detaljeringsgraden i forhold til en borger, der havde søgt om borgerstyret personlig assistance:

> Det var en svagtseende, som også havde diabetes. Hun havde en insulinpumpe, men når blodsukkeret blev lavt, kunne hun ikke se, hvad der stod på pumpen. Vi var i dialog med sygehuset om at få en pumpe, der kan sige højt, hvad blodsukkeret er, så man kunne komme ud over det. Men så var den næste udfordring, at borgeren så siger: "Jamen så skal jeg jo have noget druesukker eller noget saftevand eller noget andet til at få blodsukkeret op med, og det kan jeg ikke, fordi jeg har føleforstyrrelser i mine hænder". Og vi synes egentlig, vi havde beskrevet godt nok, at "så kan du få druesukker, og vi skal nok sørge for, at der gives en bevilling til det". Men den fik vi tilbage i nogle omgange, og den sidste afgørelse - altså den, der blev stadfæstet - der var det helt nede i detaljerne. Vi endte med at skulle skrive: "så kan dine hjælpere pakke druesukker op om morgenen, og så kan du have en mavetaske på, hvor de der pakker kan ligge åbne".

En del sagsbehandlere fortæller på tilsvarende måde, at Ankestyrelsen efterspørger for detaljerede oplysninger, der ofte

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ikke giver mening eller ikke er mulige at fremskaffe i praksis. Det kan dreje sig om statistik, der ikke kan fremskaffes, eller om oplysninger, sagsbehandleren ikke kan få adgang til. En leder på børneområdet beskriver en sag, hvor Ankestyrelsen efterspørger en udtalelse fra en fagperson om et barn, der ikke går i institution, og hvor forældrene ikke vil lade en fagperson komme ind i hjemmet. Selv om sagsbehandleren har forsøgt at beskrive og forklare situationen, fastholder Ankestyrelsen, at man ikke kan tage stilling til sagen, før der foreligger en udtalelse fra en fagperson. Resultatet er, at sagen sendes frem og tilbage, og man som sagsbehandler føler sig sat skakmat.

For Ankestyrelsens jurister indgår overvejelser om ressourcer og proportionalitet som udgangspunkt ikke. Her er det i stedet et juridisk forsigtighedsprincip, der gælder. En jurist i Ankestyrelsen forklarer, hvorfor "luppen" er et vigtigt arbejdsredskab for dem:

> Når kommunerne giver afslag, bliver de nødt til at komme med en eller anden beskrivelse af, hvorfor deres eget løsningsforslag kan lade sig gøre, i stedet for bare at forudsætte, at det kan det godt. Det er derfor, vi sidder med den her lup og kigger de her sager igennem. Der kan være en lille sætning på side 518, der gør, at det, kommunen har forudsat, måske ikke kan lade sig gøre, eller at der er noget, der skal undersøges nærmere. Og fordi vi er sidste klageinstans, bliver vi bare nødt til at være helt sikre. Derfor sender vi rigtig meget tilbage og siger: "I bliver nødt til at oplyse sagen bedre, for vi kan ikke tage stilling til det, før vi er helt sikre".

Det står klart, at kommunerne og Ankestyrelsen til en vis grad opererer i forskellige virkeligheder. Set fra kommunernes perspektiv bør ressourceforbruget i en enkelt sag stå mål med sagens omfang og karakter. Set fra Ankestyrelsens perspektiv skal oplysningen i hver enkelt sag være så grundig, at der ikke

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

efterlades nogen tvivl. I den forbindelse peger flere på, at Ankestyrelsen over tid har øget kravene til, hvad afgørelser skal indeholde. En sagsbehandler på voksenområdet beskriver et skifte, hvor kommunen ikke længere bare skal oplyse borgeren om andre muligheder for at få hjælp, men også sikre, at borgeren faktisk kan anvende de tilbud, kommunen henviser til, f.eks. i sager om socialpædagogisk støtte:[79]

> I gamle dage kunne vi finde på at give afslag på f.eks. § 85 og sige: "Du kan få hjælp her og her, i stedet for at vi kommer fra kommunen". Og det kunne måske godt holde ved Ankestyrelsen. Men nu hjemviser de den, og så siger de: "I er nødt til at sikre jer, at borgeren rent faktisk kan gå derhen og få den hjælp". Det er et meget stort skred, der er sket. [...] Nogle gange kan jeg godt tænke: "Okay, det synes jeg ligesom er skridtet videre end at sidde bag ved en computer og lave den afgørelse. Hvordan sikrer vi os, at borgeren kan gå hen til det sted og få den hjælp? Altså skal vi så være pædagoger og gå med borgeren derhen?"

Ifølge kommunerne medfører Ankestyrelsens praksis et markant øget tidsforbrug. De stigende krav til sagsoplysningen betyder, at man både skal bevæge sig langt længere ind i borgernes liv og langt længere ud blandt andre fagpersoner end tidligere for at bevise, at man har undersøgt sagen til bunds. Ud over at indhentningen af oplysninger i sig selv tager tid, skal man også dokumentere alle oplysningerne og formulere afgørelsen præcist og detaljeret, som loven foreskriver. Det medfører mere tid foran skærmen frem for kontakt med borgeren.

Inddragelsen af borgeren

Både Ankestyrelsen og kommunerne fremhæver inddragelsen af borgeren som omdrejningspunkt for god sagsbehandling. I praksis oplever kommunerne dog, at der kan være mod-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

stridende hensyn. Det bliver særligt tydeligt i forhold til de skriftlige afgørelser. På den ene side er afgørelsen et centralt juridisk dokument, der skal opfylde en række juridiske krav. På den anden side skal afgørelsen også være forståelig for borgeren. Det betyder, at sproget ikke må blive for juridisk.

En leder på voksenområdet forklarer, hvordan de har stor opmærksomhed på det dilemma og konstant forsøger at have både Ankestyrelsens jurister og borgeren i tankerne som modtager:

> Vi prøver at lave nogle afgørelser, der er så gode, så hvis der kommer en klage, bliver den nemmere at genvurdere. Det er der jo fordele og ulemper ved, fordi det tager længere tid at lave afgørelser på den måde. [...] Skal de skrives, så de er helt fyldestgørende, så Ankestyrelsen kan se, at den her er i orden? Eller skal de skrives, så borgeren egentlig måske bedre forstår det? Det er hele tiden en kunst, og vi arbejder rigtig meget på, at det skal være helt tydeligt, hvad borgeren har fået eller ikke har fået. Og det står allerøverst. Og så alt det til Ankestyrelsen, det kommer så efterfølgende.

For at leve op til Ankestyrelsens krav har kommunerne ansat egne jurister, som både yder støtte i specifikke sager og bruges til intern kompetenceudvikling. På den måde forsøger kommunerne at imødekomme behovet for en stærkere juridisk forståelse, også selv om omkostningen kan være, at tiden går fra kontakt med borgeren og ambitionen om at levere et godt socialfagligt arbejde.

Et centralt forvaltningsretligt krav er retten til partshøring.[80] Det betyder, at man som part (typisk borgeren selv og/eller pårørende) har ret til at få forelagt de oplysninger, som kommunen har indhentet i forbindelse med sagen, og eventuelt komme med rettelser eller supplerende oplysninger. Både

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Ankestyrelsens jurister og kommunernes sagsbehandlere fortæller, at det er centralt i arbejdet.

De kommunale sagsbehandlere taler om vigtigheden af at "komme rundt om borgeren" og "give borgeren stemme". En sagsbehandler, der arbejder på det specialiserede voksenområde, beskriver det på denne måde:

> God sagsbehandling er, når man kommer hele vejen rundt om borgeren og borgerens behov, og at borgeren bliver hørt, når det er muligt. Med den målgruppe, vi sidder med, kan det være meget forskelligt. Vi har også borgere, der ikke har et sprog, som vi derfor ikke kan høre. Der bliver det de pårørende, som træder i stedet og skal være borgerens stemme. Men god sagsbehandling er at komme hele vejen rundt om borgerens behov, borgerens perspektiv, hvor det er en mulighed.

Nogle sagsbehandlere sætter lighedstegn mellem det at inddrage borgerne og det at skrive en afgørelse. Herunder hører kravet om, at borgerens argumenter skal indgå i den faglige vurdering og være tydelige i afgørelsen. Flere anerkender også, at det ikke altid lykkes at oplyse sagen tilstrækkeligt, som en teamleder på børneområdet fortæller:

> Det er et problem, hvis borgerne ikke forstår vores afgørelse, fordi vi f.eks. ikke har lyttet til dem, eller vi ikke får skrevet ind, hvad borgerens argument var for at få f.eks. denne her merudgift. Der får vi ikke altid forholdt os til i begrundelsen, at "du har ment sådan og sådan, men det fører *ikke* til en ændret vurdering". Der tænker man tit: "Det ændrer jo ikke på noget, så det tager jeg ikke med". Så mangler hele den der oversættelse for borgeren. Det bliver meget hurtigt indforstået, når vi argumenterer.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Ud over vigtigheden af at forklare processen og afgørelsen for borgeren er tidsaspektet et gennemgående opmærksomhedspunkt i kommunerne. Flere understreger i lighed med teamlederen, at god sagsbehandling også indebærer, at processen finder sted inden for en ordentlig tidsramme, så borgerne ikke skal vente for længe på at få afklaret deres sag. Tidsaspektet hører sammen med hurtighedsprincippet, som tilsiger, at kommunen skal behandle sager om hjælp til borgerne så hurtigt som muligt.[81] Tidsfrister og aftaler skal overholdes, ligesom der løbende skal informeres om processen og forventninger skal afstemmes. Kommunen skal kunne give borgerne en forventet tidshorisont, som er realistisk, og informere om, hvad det næste skridt er, og hvornår de kan forvente en afgørelse, og så skal de tage telefonen, når en borger ringer. En vigtig norm for god forvaltningsskik er nemlig tilgængelighed, dvs. at man som borger kan komme i kontakt med sin sagsbehandler.

Mange krav, men begrænsede ressourcer

Idealet om, at borgerne skal have en positiv oplevelse af mødet med forvaltningen, er ikke altid let at indfri i praksis. Mange sagsbehandlere fortæller om et generelt højt arbejds- og tidspres. I vores undersøgelse har de deltagende kommunale sagsbehandlere mellem 40 og 130 sager hver. En undersøgelse fra Dansk Socialrådgiverforening (DS) viser, at sagsbehandlere på voksenhandicapområdet i 2023 i gennemsnit havde ansvar for 75 sager. Tallet på børnehandicapområdet var 34. DS' vejledende sagstal for de to områder er hhv. 55-70 og 25-35 sager.[82] Selv om sagstallet er faldet siden 2011, ligger det altså fortsat højt.

Det er et grundvilkår, at sociale problemer ofte er komplekse og tidskrævende at afdække. Samtidig er lovkravene mange og til tider uklare eller modsatrettede. Barnets lov har f.eks. 25 kapitler og 214 paragraffer og er allerede blevet ændret for fjerde gang siden lovens vedtagelse i 2024. Juraeksperter har kritiseret regeringen for netop at have vedtaget en

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

så omfattende lov.[83] Loven lægger på den ene side stor vægt på inddragelse af borgerne, ikke mindst børnene selv. På den anden side vægter loven også mange administrative krav, der medfører, at der skal bruges mere tid på de skriftlige aspekter af sagsbehandlingen, og det betyder mindre tid til at mødes med borgerne.

Kommunernes reaktioner på Ankestyrelsens krav skal dermed også forstås i lyset af begrænsede ressourcer, både økonomiske og menneskelige i form af tid, opmærksomhed og engagement. Som en sagsbehandler bemærker, er det primære kriterium for god sagsbehandling i hendes øjne, at man rent faktisk har tid til at gøre et ordentligt stykke arbejde. En faglig leder i en anden kommune siger ligeud: "Vi må også bare erkende, at vi har rigtig, rigtig travlt. Så der er nogle ting, vi ikke når".

Ud over områdets kompleksitet og de høje sagstal peger flere sagsbehandlere på hyppige opsigelser og udskiftning af medarbejdere som en væsentlig kilde til travlhed, der også er dokumenteret i en række undersøgelser.[84] En høj medarbejderudskiftning betyder bl.a., at der kan opstå huller, hvor sager hober sig op, som en teamleder på børneområdet beskriver det. Det har betydning for det kollegiale fællesskab og opbygningen af fælles viden og erfaring, hvis der hele tiden er mange nye kolleger, ligesom det for borgerne kan være svært at forholde sig til skiftende sagsbehandlere.[85] En højere stabilitet blandt medarbejderne ville omvendt kunne give et større overskud. En jurist i en familieafdeling bemærker, at hun i sin tidligere afdeling undtagelsesvis oplevede et helt år uden opsigelser, hvilket gjorde en væsentlig forskel i hverdagen.

Flere kommunale ledere og sagsbehandlere fremhæver desuden det menneskelige pres, der er forbundet med arbejdet, og som forstærkes, når tiden til at møde borgeren er presset. Borgerne er ikke altid indstillet på at samarbejde. Mange står i en svær livssituation, som i sig selv skaber stor usikkerhed, utryghed og frustration. Som sagsbehandler er man sy-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

stemets ansigt, som tager imod det hele, og det kan være udmattende. En teamleder på børnehandicapområdet fortæller:

> Vi oplever, at nogle familier er superpressede og reagerer ud fra det. Vi har haft nogle, der blev politianmeldt. Der er nogle, der truer med at stå og vente på sagsbehandleren uden for døren, når de har fri fra arbejde. Altså, hvis man hele tiden får at vide, at man ikke er kompetent til sit arbejde. […] Vi havde en rådgiver, som nu ikke kan arbejde med borgere, fordi det simpelthen har udløst en PTSD hos hende.

Sagsbehandlerne beretter om forældre, der ikke vil lade dem tale med barnet, eller at de ikke må komme ind i borgerens hjem, heller ikke selv om lovgivningen kræver det. Andre nævner ressourcestærke forældre, der søger om alt og mener at have retten på deres side, og som derfor er svære og tidskrævende at samarbejde med. Det gælder især, hvis de hyrer partsrepræsentanter, dvs. private eksperter eller rådgivere, der bistår dem i mødet med forvaltningen. Enkelte sagsbehandlere mener, at det er blevet mere almindeligt, at økonomisk ressourcestærke borgere hyrer partsrepræsentanter i dag. Det gør arbejdet sværere, når sagsbehandlerne ikke kan kommunikere direkte med borgerne selv.

Socialfagligt arbejde og juridiske krav

Godt socialfagligt arbejde hviler på flere hensyn, der skal være til stede samtidig. De juridiske krav understøtter i deres grundform det socialfaglige arbejde: En godt oplyst sag giver et mere solidt grundlag for at vurdere borgerens behov. Kravene om begrundelse, høring og inddragelse skal sikre, at borgeren kan følge med i, hvad der sker og hvorfor. Samtidig peger sagsbehandlerne i vores undersøgelse på, at det i praksis kan være vanskeligt at leve op til disse idealer. De omfattende krav til dokumentation og sagsoplysning fylder meget, og deres mange sager betyder, at tiden til at indhente oplys-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ninger, føre samtaler og forklare forløbet for borgerne ofte er begrænset. De fortæller desuden om regler, der ændres hyppigt, og detaljerede formkrav, der gør arbejdet mere teknisk og øger behovet for løbende opdatering af viden. Ifølge sagsbehandlerne betyder det, at der går mere tid til at sikre den juridiske del af sagen og mindre til at udfolde det socialfaglige skøn. Det er værd at bemærke, at Ankestyrelsens egne stikprøvekontroller også finder fejl i sager, som borgerne aldrig har klaget over.[86] Der er altså ingen tvivl om, at det i praksis er en udfordring at leve op til de juridiske krav, også selv om det ikke altid resulterer i klager. Dertil kommer, at de kommunale sagsbehandlere også skal håndtere driftsmæssige og økonomiske hensyn, som er vigtige lokale prioriteringer, men som ikke indgår i Ankestyrelsens vurdering.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 5

Økonomisk balancegang

Kommunernes afgørelser træffes som nævnt i spændingsfeltet mellem faglige vurderinger, lovgivningens rammer og økonomiske hensyn. Økonomi blev eksplicit indarbejdet i serviceloven i 2012 og er siden gentaget i barnets lov,[87] samtidig med at lovgivningen fastslår, at økonomi aldrig må anvendes som begrundelse i den enkelte sag. Denne dobbelte forpligtelse skaber en vedvarende balancegang for kommunerne. Spændingen træder tydeligt frem i nedenstående citat fra en leder i en større kommune:

> Det økonomiske perspektiv fylder noget, fordi vi er jo også sat i verden for at prioritere, kan man sige: Hvad er det, vi kan give til borgerne med de midler, vi har? Og samtidig vil jeg sige, at hvis vi skønner, at der er nogen, der har virkelig brug for noget, så kigger vi jo ikke på økonomi. Så på den måde fylder det ikke meget. Men det er en bevidsthed, vi har, og det er også en bevidsthed, vi skal have. Altså det er jo også givet lovgivningsmæssigt faktisk, at vi skal have den bevidsthed.

Når vi undersøger økonomiens betydning for sagsbehandlernes afgørelser ud fra et perspektiv om retssikkerhed, er det væsentligt at skelne mellem to analytiske niveauer: det kommunale styringsniveau og det konkrete sagsbehandlerniveau. På det kommunale styringsniveau er økonomiske hensyn ikke

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

blot legitime, men uundgåelige, som citatet også illustrerer. Kommunerne er underlagt budgetloven, rammestyring og har desuden ret til at foretage lokale politiske prioriteringer, der tilsammen udgør de strukturelle vilkår for, hvordan ressourcer fordeles i kommunerne.[88] Det niveau handler om forvaltningens politiske og økonomiske råderum og er en del af den institutionelle kontekst, som sagsbehandlingen foregår inden for. Som led heri har kommunerne også ret til at fastlægge vejledende serviceniveauer.

På det konkrete sagsbehandlerniveau ser billedet anderledes ud. Her må afgørelser om, hvilken støtte en borger skal tilbydes, ikke begrundes med økonomiske hensyn, men skal bero på en konkret individuel vurdering af borgerens behov med udgangspunkt i faglige kriterier og gældende ret. I valget af et konkret tilbud er det dog legitimt at henvise til kommunens serviceniveau, så længe det godtgøres, at tilbuddet opfylder borgerens behov. Kommunen er samtidig forpligtet til at vælge det billigste tilbud, hvis der findes flere alternativer, som kan opfylde borgerens behov lige godt.

Ankestyrelsen anerkender, at kommunerne er forpligtet til at tage økonomiske hensyn og ofte også er underlagt et hårdt økonomisk pres. I Ankestyrelsen ser man imidlertid kun på, om kommunerne lægger økonomiske hensyn til grund i den enkelte sag, der ikke er lovlige. En jurist i Ankestyrelsen har selv en fortid i en kommune og fortæller:

> Man har jo en sum penge til de forskellige ting, og kommunerne skal jo også tage hensyn til økonomi. […] Jeg har selv været i en kommune, og der synes jeg egentlig, at det blev gjort på en meget, meget saglig måde. Men det er klart, at de er underlagt noget økonomi […] og det er bare ærgerligt, at der sidder man som Ankestyrelse og kan være fuldstændig ligeglad.

På den ene side må og skal kommunerne prioritere økonomisk. På den anden side må hensynet til økonomien ikke

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

være afgørende i de enkelte sager. Det er et dilemma, som både kommunerne, Ankestyrelsens jurister og Tranæs-udvalget er opmærksomme på. Tranæs-udvalgets rapport fra 2024 peger på, at Ankestyrelsens fortolkninger af loven kan føre til unødigt store udgifter for kommunerne. For eksempel har Ankestyrelsen fortolket lovens ordlyd "ikke væsentligt dyrere" på en måde, hvor en øget udgift på 20-25 % ses som "ikke væsentligt dyrere".[89] Tranæs-udvalget foreslår, at lovgivningen præciseres flere steder for at undgå for stort rum til fortolkning og for at tydeliggøre kommunernes pligt til at tage økonomiske hensyn. Aktuelt er det dog alene op til kommunerne at finde balancen mellem faglighed, lov og økonomi.

Legitimt og nødvendigt at tænke i økonomi

Både ledere og sagsbehandlere i kommunerne giver udtryk for, at hensynet til økonomi spiller en central rolle, og at det økonomiske perspektiv er blevet mere fremtrædende over årene. Mens sagsbehandlerne tidligere udelukkende har haft et socialfagligt perspektiv, så fortæller en leder i en større kommune, at det i dag er blevet legitimt for sagsbehandlerne at tillægge økonomi en værdi. En faglig koordinator forklarer også, at de skal forholde sig til lovgivningen, det fagligt korrekte og økonomien, så der er tre ben, når de laver et skøn.

Sagsbehandlere og jurister henviser både til budgetloven og servicelovens formulering om inddragelse af et økonomisk hensyn, når de beskriver deres fokus på økonomi. De vægter dog også et mere overordnet ansvar for at forvalte kommunens penge bedst muligt med argumenter om, at der ikke er ubegrænsede midler til rådighed til at sikre velfærdsstatens mange områder. Dette skal ses i forlængelse af udgifterne til socialområdet, der siden 2018 er steget tre gange så meget som kommunernes samlede udgifter, som også figur 1 viste.[90] En del af forklaringen handler om bestemte målgrupper. For eksempel er der en stor stigning i antallet af borgere med autismespektrum-forstyrrelser, som har behov for særlig støtte. Fra 2018 til 2024 er den gruppe personer steget fra ca.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

45.000 til ca. 65.000.[91] En anden udgiftstung post er voksnes brug af botilbud, hvor 45 % af den samlede udgiftsstigning på det specialiserede socialområde skyldes stigende udgifter til botilbud for voksne.[92]

Botilbud omfatter både midlertidige, længerevarende og "botilbudslignende" tilbud, dvs. støtte, der typisk leveres i en lejebolig, og som minder om et botilbud, men adskiller sig ved, at man betaler husleje efter almindelige regler. De længerevarende botilbud er de mest omkostningstunge poster.[93] I runde tal kan en helårsplads på et længerevarende botilbud koste tæt på halvanden million om året. Botilbudslignende støtte i hjemmet koster cirka det halve. I løbet af de seneste seks år er udgifterne til midlertidige og længerevarende botilbud steget med omkring 11 %, mens udgifterne til botilbudslignende tilbud er steget med 32 %, som det ses i figur 4. Udgiften per borger er også steget. En mulig forklaring kan være, at borgerne har fået mere komplekse støttebehov, som kræver mere omfattende indsatser.[94]

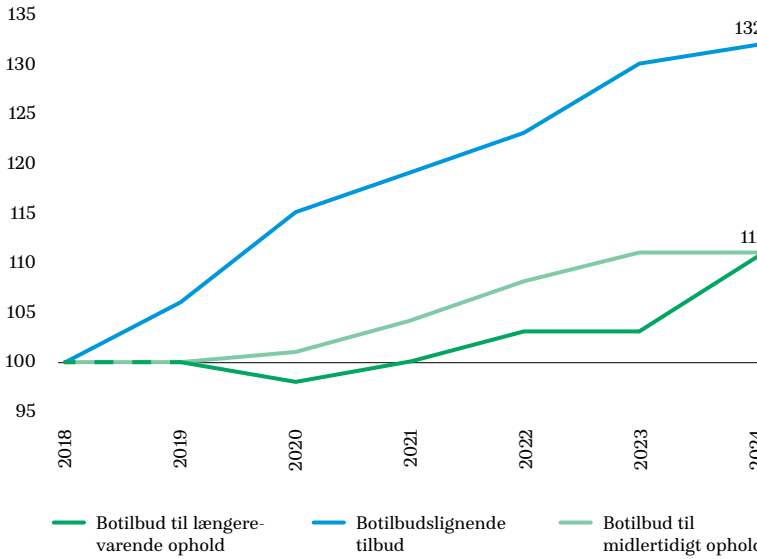
Udviklingen betyder, at kommunerne må prioritere. I flere kommuner er der derfor et stærkt ledelsesmæssigt fokus på at styrke den økonomiske bevidsthed blandt sagsbehandlerne. En leder forklarer, at det er en kulturændring, at man nu inddrager økonomien. Flere ledere understreger, at sagsbehandlerne skal vide, hvad de forskellige tilbud og indsatser koster, de skal sikre løbende opfølgning, og de skal afslutte indsatser, når formålet er opfyldt, eller hvis indsatsen ikke giver den ønskede effekt. Ifølge en kommunalt ansat jurist betyder det, at man er nødt til at være mere skarp i sagsbehandlingen:

> Hvis man får dobbelt så mange sager, kommer der ikke dobbelt så mange penge til området. De penge findes jo ikke. Så der er i hvert fald blevet mere skarphed på, hvad det egentlig er, vi kan bevilge? Dem, der skal have det, de skal selvfølgelig have det. Så det er ikke, fordi man tænker: "Nu skal vi spare, nu giver

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

vi et afslag på alt". Man er bare blevet lidt mere skarp på, hvad er egentlig en nødvendig udgift?

Figur 4. Udvikling i kommunale udgifter til forskellige former for botilbud, 2018-2024



Note: Udgifter opgøres som nettodriftsudgifter, dvs. udgifter fratrukket indtægter fra f.eks. statsrefusion. Udgifterne er korrigeret for inflation, så de svarer til prisniveauet i 2024, og angivet som indekstal (2018 = 100). Kilde: Forfatternes beregninger på baggrund af tal fra Danmarks Statistik, Statistikbanken, datakode REGK31.

Både kommunale sagsbehandlere og Ankestyrelsens jurister peger på, at den øgede bevidsthed om økonomi i deres optik ikke påvirker de faglige vurderinger. En leder i en større kommune understreger f.eks., at det ikke er sådan, at man nægter nogen hjælp, fordi der ikke er flere penge. Borgerne skal have den hjælp, de har krav på. Ansvaret for at sikre, at der er penge, er en bevidsthed, der er vokset hen over årene, som en jurist i en kommune fortæller:

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

> Jeg kan da huske, da jeg var en mere grøn jurist, kom der ligesom den årlige sag hen mod oktober-november i pressen om, at "nu havde den og den kommune meldt ud, at nu var anbringelsesbudgettet brugt op, så nu kunne man ikke få anbragt flere børn i den kommune det år". Det er jo ikke god sagsbehandling.

Det var og er heller ikke lovlig sagsbehandling. Nyere forskning peger imidlertid på, at økonomiske forhold kan sætte spor i afgørelserne og i sidste ende påvirke omgørelsesprocenten. Carina Bischoff og Bjarke Lund-Sørensens forskning viser f.eks., at kommuner med budgetoverskridelser året før ofte har en højere omgørelsesprocent i det efterfølgende år. Deres analyse understøtter anden forskning, der viser, at en budgetoverskridelse typisk udløser en periode med strammere økonomisk styring, hvilket kan få betydning for, hvordan sager vurderes og besluttes.[95]

Økonomiske hensyn og faglige vurderinger

Behovet for skarphed i de faglige vurderinger går igen i mange interviews med sagsbehandlere. Flere nævner, at der skal gives den nødvendige og tilstrækkelige støtte i forhold til borgerens behov, men ikke mere end det. Flere fortæller f.eks., at der i dag er et større fokus på markedet for sociale tilbud. En teamleder fortæller om vigtigheden af at undersøge markedet, sende opgaver i udbud og sikre den billigste løsning frem for blot at tage det første tilbud.

I tråd med markedstænkningen fortæller en kommunalt ansat jurist, hvordan kommunen har ændret praksis i forhold til de dyre botilbud. Hvor man tidligere har købt 'en pakke' og ladet det være op til leverandørerne at tilrettelægge støtten, bruger man i dag såkaldte døgnrytmeskemaer, der time for time beskriver borgerens rutiner og støttebehov, og som herefter danner grundlag for forhandlinger med botilbuddet om, hvad støtten præcis skal dreje sig om, og hvad den skal koste. Med juristens egne ord er man nået dertil, hvor man bevilger

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

botilbud med minuttyranni. Til trods for den implicitte kritik af detaljegraden har det i hendes perspektiv været en nødvendig udvikling, fordi man tidligere ikke rigtig har vidst, hvad man har købt. Hun finder det positivt, at kommunen i dag har en kontraktforhandler ansat, der sikrer, at botilbuddene får den rette takst. Hun understreger i den forbindelse:

> Det er ikke sådan, at vi ikke gerne vil betale det, ting skal koste. [...] Jeg synes, vi opfører os ordentligt. Det er lidt vigtigt for mig at sige.

En nylig undersøgelse fra KL viser da også, at de fleste kommuner i dag har fokus på kontraktforhandling. KL skriver i deres anbefalinger: "Hvis kommunen ikke har kontrakter på borgeren, bliver det sværere at følge op, forhandle pris og sikre sig, at borgerens behov dækkes".[96]

I nogle kommuner forsøger man sig med at hjemtage opgaver og oprette billigere tilbud som alternativ til eksterne leverandører. For eksempel fortæller en teamleder på voksenområdet, at man i kommunen har oprettet gruppebaserede indsatser for de borgere, der ikke nødvendigvis behøver en individuel indsats, for på den måde at optimere økonomisk. Andre sagsbehandlere fortæller, at kommunen har åbnet flere tilbud, hvor borgere kan få hjælp, uden at de først skal have lov af kommunen. Den løsning har kommunerne valgt for at lette presset på de mere specialiserede og dyrere indsatser.

Sagsbehandlerne beretter også om hyppigere opfølgning, så udgifterne matcher borgerens behov. Det kan f.eks. være, at en borger er visiteret til botilbud, men med tiden bliver i stand til at klare sig med bostøtte. Da botilbud kan koste mellem trekvart og halvanden million kroner om året, og udgiften til bostøtte kun løber op i omkring 90.000 kroner i gennemsnit om året, kan der være mange penge at spare.[97] De hyppige opfølgninger skal afklare, om indsatsen fortsat er relevant, eller om der er basis for at nedskalere eller helt afslutte indsatsen for at frigive midler til andre behov. Det kan f.eks.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

være et barn, der har fået bevilget dagbehandlingsskole, og hvor moren til barnet derfor ikke længere skal have fuld tabt arbejdsfortjeneste. Flere understreger, at det ikke handler om at tage støtte fra borgere, der fortsat har et reelt behov, men om at sikre, at pengene bliver brugt rigtigt. En teamleder på børneområdet forklarer:

> Vi går jo ikke og sorterer nogle fra på grund af økonomien, for vi skal jo løse vores forpligtelser. Men jeg tror, at man er blevet mere obs på at få lavet de opfølgninger.

Tidlig indsats kan også dreje sig om at forhindre problemer i at eskalere. Her fremhæver en sagsbehandler, at der både kan være fagligt og økonomisk gode grunde til at sætte hurtigt ind frem for at lade problemerne vokse:

> Hvis det drejer sig om børn, der ikke går i skole, skal der holdes løbende møder med skolen, altså en gang om måneden. Skolen har også travlt og rigtig mange elever, og de tænker måske: "Det gør ikke noget, han ikke er her så meget". Og vi tænker: "Jo, det gør noget", fordi børn i trivsel går i skole. Så der skal vi hjælpe forældrene med at få skolen til at lave nogle planer, og hele tiden lynhurtigt rette op på, hvis der er noget, der ikke virker. [...] Vi kan også se, at økonomien bevæger sig i den rigtige retning, når vi har fat i sagerne og får sat den rigtige støtte på.

Sagsbehandlerne fortæller også om, at de er blevet bedre til at understøtte, at borgerne bliver mere selvhjulpne. Et eksempel er det udbredte fokus på rehabilitering som fagligt pejlemærke, hvor fokus er på at give borgerne mere handlekraft. Det beskrives af flere som en fordel for både borgeren og økonomien, hvis man bliver bedre til at finde ud af, hvor meget borgerne selv kan, og dermed undgår "at skyde gråspurve

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

med kanoner", som en leder udtrykker det. Samme perspektiv findes i de mindre kommuner. En kommunalt ansat jurist bemærker dog, at det tager tid at få borgerne med på denne tankegang og uddyber:

> Vi skal simpelthen være opmærksomme på økonomien, fordi den er jo virkelig udfordret. Men der er som regel også gode faglige grunde til vores valg. [...] Altså, medinddragelse og rehabilitering og alle de her hensyn gør, at en borger, der f.eks. kan lære at køre med *noget* af den offentlige trafik, får det meget bedre. En borger, der kan indgå i grupper og spejle sig i andre borgere, kan jo også have rigtig god glæde af det. Så støtten bliver hele tiden udviklet. Og det er virkelig spændende for alle involverede. Og vi forsøger selvfølgelig at få borgerne med. Det tager jo lidt tid, men jeg synes, vi lykkes.

En mere skarp faglighed betyder også en mere nuanceret vurdering af borgernes krav. Det gælder især de økonomiske beregninger af f.eks. merudgifter og tabt arbejdsfortjeneste. En sagsbehandler fortæller om en sag, hvor man vurderede, at en forælder ikke var berettiget til fuld tabt arbejdsfortjeneste ud fra den beskrivelse af deres behov og arbejdsforhold, som forældrene gav. I hendes vurdering var der nogle andre ting på spil, der gjorde, at de ikke landede på 37 timer, fordi der bliver taget højde for *alle* aspekter og dermed også de økonomiske.

Tilsvarende fortæller flere sagsbehandlere om overvejelser i forbindelse med beregning af merudgifter, hvor kommunerne som udgangspunkt først skal overveje de billigst mulige løsninger og herefter indgå i dialog med borgeren om, hvad der er rimeligt. Nogle sagsbehandlere peger på, at den model kan gøre dialogen med borgeren mere udfordrende, fordi man reelt stiller spørgsmål ved borgernes oplevelse af eget behov. Her sat på spidsen af en sagsbehandler:

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

> Så har vi forældre, der siger: "Jamen, jeg køber et par bukser om ugen", og man tænker: "Der er jo ikke nogen børn, der bruger 52 bukser om året". På den måde kan det være svært at inddrage mor og far i det og alligevel tænke: "Arh, det var måske lige i overkanten, at du bruger så mange par bukser".

Når det gælder bevilling af indsatser, fortæller en sagsbehandler på voksenområdet, at hvis borgeren selv søger om en 'billig løsning', så vil man være tilbøjelig til at bevilge den for at vente længst muligt med at skulle tilbyde en mere omfattende støtte. Dette gælder også, selv om borgeren måske ville være berettiget til en mere omfattende støtte, hvis man undersøgte sagen nærmere. Dermed svigter man pligten til at oplyse borgeren om sine rettigheder og muligheder for hjælp. Et eksempel på en 'billig løsning' er ledsagerordningen, hvor borgeren kan få ledsagelse til fritidsaktiviteter op til 15 timer om måneden.[98] Det koster ca. 24.000 kroner i gennemsnit om året, mens f.eks. aktivitets- og samværstilbud koster det femdobbelte.

Endelig bemærker flere, at de også har fået en øget opmærksomhed på sektoransvaret med fokus på at bruge kommunens penge der, hvor de skal bruges, og ikke der, hvor andre myndigheder burde træde til. Det handler f.eks. om, at skolen har ansvar for at tage hånd om børn med skolevægring, og regionerne har ansvar for patienter med behov for specialiserede sundhedsfaglige ydelser i f.eks. psykiatrien. Lovgivningen er indrettet sådan, at den økonomiske udgift ligger hos den ansvarlige myndighed. Det kan føre til langvarige forhandlinger om, hvornår det er henholdsvis en sundhedsfaglig, dvs. regional, eller en socialpædagogisk, dvs. kommunal, opgave at få en borger til at møde op til behandling på sygehuset. Her er kommunerne blevet mere fokuserede på ikke at løse opgaver, som andre burde tage ansvar for.

De forskellige måder at integrere økonomiske hensyn i de faglige vurderinger på fylder ikke lige meget alle steder, men

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

giver et billede af, hvordan sagsbehandlerne i deres daglige arbejde medtænker økonomi i deres faglige vurderinger.

Visitationsudvalget som økonomisk vogter

Kommunernes visitationsudvalg er en væsentlig økonomisk vogter. Langt de fleste kommuner har i dag visitationsudvalg, og særligt på det dyre botilbudsområde spiller de en væsentlig rolle.[99] I udvalgene godkender ledere sagsbehandlernes indstillinger, især hvis der er tale om større udgiftsposter. Det er forskelligt på tværs af kommuner, hvilke beslutninger sagsbehandlerne kan træffe på egen hånd, dvs. via egenkompetence, og hvilke beslutninger der kræver godkendelse i visitationsudvalget. I nogle kommuner har sagsbehandlerne stort set ingen egenkompetence, mens de i andre kommuner selv kan træffe afgørelser i forhold til bestemte paragraffer eller op til et vist beløb uden godkendelse.

Der er også forskel på, hvem der sidder i visitationsudvalget rundtom i kommunerne. Ud over en overordnet leder, f.eks. områdelederen, vil der typisk sidde faglige specialister som jurister, psykologer eller faglige koordinatorer. I nogle kommuner deltager økonomichefen eller en anden repræsentant for økonomiafdelingen, andre kommuner har også en kontraktforhandler til stede, og i nogle tilfælde inviteres leverandører også med. Det varierer desuden, om sagsbehandlerne fremlægger deres sag mundtligt, eller om de skal udarbejde en skriftlig indstilling forud for mødet.

Flere steder er det et krav, at skriftlige indstillinger indeholder mindst to alternativer til det anbefalede tilbud, så det er muligt at sammenligne prisen på den foreslåede løsning med andre tilsvarende tilbud. Hvis sagsbehandleren indstiller til det dyreste tilbud, kræver det en grundig argumentation, som en sagsbehandler forklarer:

> Det kan jo være, at det er et tilbud med færre borgere tilknyttet. Det kan også være, at det er beliggenheden i forhold til familie. Så er vi jo ovre i noget

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

> etik også, fordi det kan være, at det er tæt på noget familie, hvor man tænker, at det er vigtigt at bevare den relation. Borgeren kan måske gå til og fra noget familie, hvor borgeren ville blive mere isoleret, hvis man havde valgt et af de andre billigere tilbud, fordi borgeren måske ikke kan tage bus.

Det mest almindelige er ifølge sagsbehandlerne dog, at visitationsudvalget bevilger det, der indstilles. Der er dog også eksempler på, at beslutningerne i visitationsudvalget går imod sagsbehandlerens indstilling. En sagsbehandler fortæller om et eksempel, hvor et barn i lang tid har haft skolevægring. Barnet har behov for en dagbehandlingsskole, men visitationsudvalget ønsker at afsøge kommunens egne tilbud, selv om de ikke kan tilbyde samme faglighed. Sagsbehandleren fortæller desuden, at hun i en tidligere ansættelse i en mindre kommune oplevede flere begrænsninger, som hun ikke i samme grad oplever i den større kommune, hvor hun arbejder i dag:

> Jeg har oplevet flere gange, at der er et clash mellem, at jeg skønner noget, og at jeg bliver holdt tilbage på baggrund af, at der er noget økonomi, der spiller ind, og at der er nogle over mig, der siger: "Det kan ikke lade sig gøre, fordi ...", nu siger jeg det bare, som det er, "... fordi den familie koster det her beløb at have i kommunen, og nu er vi ved årets ende, og der er ikke flere penge i pungen".

En anden sagsbehandler fortæller, at man i hendes kommune har rammeaftaler med en række botilbud, hvor man betaler for et antal pladser, uanset om man bruger dem eller ej. Det kan føre til, at en borger visiteres til et af de tilbud for at undgå tomme pladser, også selv om det pågældende tilbud ikke er det mest velegnede baseret på den faglige vurdering af borgerens støttebehov. Sagsbehandleren fortæller også, at der er

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

en præference for at vælge kommunens egne billigere tilbud frem for eksterne dyrere leverandører, også selv om kommunens egne tilbud måske ikke imødekommer støttebehovet fuldt ud.

Eksemplerne peger på en praksis, hvor økonomiske hensyn trumfer den faglige vurdering i den enkelte sag, hvilket er ulovligt. Samtidig kan en utilstrækkelig indsats, f.eks. manglende socialpædagogisk støtte på et botilbud, betyde, at der på længere sigt bliver behov for at kompensere med yderligere indsatser. Dermed ender de samlede omkostninger måske alligevel med at blive dyrere. Det gennemgående budskab hos de kommunale sagsbehandlere er dog, at økonomien bliver tænkt ind, men ikke på en måde, hvor den modarbejder de fagligt set bedste løsninger.

Borgeren set med sagsbehandlerens blik

Kommunernes forvaltning af det økonomiske ansvar har direkte betydning for mødet med borgerne. Ifølge en teamleder er det noget af det, der gør det svært:

> Det er det her med, hvordan borgere og pårørende oplever det. De ser det, som at kommunen ikke vil give et bestemt tilbud på grund af økonomi, og de tror, at det hele tiden handler om at skulle spare penge, og at det hele tiden er med økonomiske briller, vi ser på borgerne, og at vi ikke interesserer os for deres individuelle behov. Så det kan spænde ben. Men jeg tænker, at vi alle sammen gør det allerbedste for netop at finde det tilbud, som de er berettiget til. Men det er selvfølgelig en kæmpe udfordring også, fordi det er den tese, der ligger ude hos borgerne: De tænker, at vi kun vil spare penge.

En leder fortæller, at det kan opleves, som om kommunen generer en, hvis man som borger ikke synes, at man får den støtte, man har behov for, eller hvis kommunen fjerner en støtte,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

man har været glad for. En måde at begrænse borgernes frustrationer på er ifølge en jurist at gøre kommunens serviceniveauer offentlige, så borgerne kan afstemme deres forventninger. Hun nævner, at det kan kræve nogle ekstra runder, hvor man åbent siger: "Men ja, du har fået mere, end vi behøvede at give dig og måske ovenikøbet måtte give dig, og derfor skal vi lave det om nu". Det er nemlig legitimt at henvise til et generelt serviceniveau, når man fastlægger, hvad borgeren konkret skal tilbydes, så længe der også foreligger en konkret individuel vurdering. Dog *skal* serviceniveauet fraviges, hvis borgerens behov tilsiger det.

Flere sagsbehandlere peger på, at oplevelsen af forringelser kan være særligt voldsom ved overgangen fra børne- til voksenområdet. Det skyldes i høj grad lovgivningen, da man på voksenområdet ikke har samme støttemuligheder, og at der kommer et andet fagligt perspektiv på sagen. En sagsbehandler på voksenområdet beskriver det på denne måde:

> Det bliver jo meget: "Jamen der er jo ikke noget, der har ændret sig, ud over at han nu fylder 18". Men der er en hel masse, der ændrer sig. [...] Det kan være en familie, der i 18 år har levet med et barn med en funktionsnedsættelse. Der kan det være svært at forstå, at nu kigger kommunen på barnet som voksen og holder det hele op imod, hvordan vil et voksenliv se ud. Men for familien har intet ændret sig. Det er stadig deres barn med handicap.

Uanset hvad årsagen er, og uanset om den er legitim, fortæller sagsbehandlerne, at forringelser kan opleves som et hårdt slag for både borgere og pårørende. Som kommunens ansigt udadtil er det sagsbehandleren, der skal stå på mål for de forskellige krav, som forskellige instanser har til den samlede hjælp. Det er en udsat position, især når en afgørelse ikke imødekommer borgerens ønsker og forventninger. Har borgeren

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

først fået indtryk af, at kommunen primært er ude på at spare, er det oplagt at klage over sin sag.

Økonomiske rammer i den daglige praksis

Modsat tidligere analyser fra socialområdet, der primært har set på de overordnede økonomiske rammer,[100] viser vores analyser, hvordan rammerne omsættes, fortolkes og i nogle tilfælde fordrejes i den kommunale praksis. Det er netop i mødet mellem de overordnede rammer og den konkrete praksis, at mange af udfordringerne med retssikkerheden på socialområdet opstår.

Særligt ledere, men også flere sagsbehandlere, peger på, at begrænsede midler og stigende pres på det sociale område gør det ikke bare legitimt, men bydende nødvendigt at tænke i økonomi. Samtidig er det et gennemgående mønster, at udsagn om økonomi konsekvent følges op af faglige argumenter og en understregning af, at man aldrig vil afvise en borgers behov for støtte på grund af kommunens økonomi. Både ledere og sagsbehandlere kender lovgivningens bestemmelser, og deres beskrivelser peger på, at de er opmærksomme på at håndtere kravet om økonomiske hensyn inden for fagligheden og lovgivningens rammer.

Vores analyser viser dog også, at ledelsesmæssige signaler om at vælge kommunens egne tilbud frem for dyrere eksterne tilbud medfører et øget fokus på økonomien, der i nogle tilfælde kolliderer med den socialfaglige vurdering. Dermed kan strukturelle økonomihensyn på systemniveau indirekte forme sagsbehandlingen på måder, som hverken er tilsigtede eller formelt lovlige, men som reelt er en del af sagsbehandlernes arbejdsvilkår.

Forskellen på økonomi som legitim styring og økonomi som illegitim afgørelsesfaktor er vigtig, fordi den synliggør, hvordan spændingen mellem budgetlovens krav og idealet om kommunalt selvstyre viser sig i mødet med borgeren. Her fremtræder økonomien både som en altoverskyggende faktor i sagsbehandlingen og som en faktor, man ikke kan bruge, når

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

man begrunder afgørelser. I praksis resulterer det i en konstant balancegang mellem faglige og økonomiske afvejninger, mellem forpligtelsen til at imødekomme den enkelte borgers behov og samtidig sikre, at kommunens økonomi ikke løber løbsk, så andre borgere ikke kan få den støtte, de måtte have behov for.

Budgetloven, serviceloven og barnets lov sætter kommunerne i en klemme. Nationale politikere kan henvise til kommunernes ansvar og selvbestemmelse og dermed undgå at forholde sig konkret til økonomien, mens Ankestyrelsen kan fastholde et strengt juridisk perspektiv, der heller ikke tager hensyn til de økonomiske rammer. Tranæs-udvalget peger i den forbindelse på, at man på kommunalpolitisk niveau også i nogen grad undlader at forholde sig proaktivt til økonomien på socialområdet, idet mange kommunalbestyrelser ikke gør brug af muligheden for politisk at vedtage vejledende serviceniveauer – måske fordi man så vil være tvunget til åbent at skuffe borgernes forventninger. I stedet lever man med budgetoverskridelser og reagerer politisk ved at kræve besparelser i efterfølgende år. Dermed skubbes de økonomiske prioriteringer og dilemmaer nedad, fra nationale til lokale politikere, fra lokale politikere til forvaltningen og fra ledere til sagsbehandlere i mødet med borgeren.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 6

Mikromagt i mødet med borgeren

Borgerens møde med velfærdsstaten er også et møde, der handler om magt. Det er, når lovgivning bliver omsat i praksis, at vi får blik for, hvordan velfærdsstaten virker. Det er i mødet med borgeren, at professionelle fortolker, prioriterer og anvender regler og lovgivning, og det er her, borgere møder staten i sin mest konkrete form. Magt forstås i bogen ikke som en individuel egenskab, som nogle personer besidder, mens andre ikke gør, men som et begreb, der er relationelt og institutionelt forankret. Magt udøves og formes i samspillet mellem borgere, professionelle og organisatoriske rammer og er tæt knyttet til regler, procedurer og faglige vurderinger. Det er dette relationelle perspektiv på magt, vores analyser tager afsæt i.

Sagsbehandleres og juristers vurderinger formes i et samspil mellem jura, økonomi og socialfaglighed, som tilsammen afgrænser, hvad der fremstår muligt og legitimt i sagsarbejdet. Den magt, der udøves i mødet mellem borger og kommunale sagsbehandlere og Ankestyrelsens jurister, kan derfor bedst forstås som et produkt af disse strukturelle forhold, hvor der kun i begrænset omfang er plads til den enkelte ansattes egne præferencer eller valg.

Vi bruger begrebet mikromagt. Det er ikke for at antyde, at magten er lille eller ubetydelig, men fordi den træder frem i de små praksisser, vurderinger og interaktioner, som

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

sagsbehandlerne beskriver i deres fortællinger. Alle de små beslutninger, de træffer om, hvilke oplysninger der indsamles, hvordan de præsenteres og fortolkes, og hvordan og hvornår borgerne inddrages. Det er beslutninger som disse, der former både de formelle afgørelser og borgernes oplevelse af processen.[101] Fortællingerne giver et indblik i, hvordan magt udøves konkret i mødet mellem borger og myndighed, hvor også politiske beslutninger bliver håndgribelige.

Hver gang borgere kommer i kontakt med systemet – som institutionsbørn, skoleelever, studerende, syge, arbejdsløse, udsatte eller i andre roller – mødes de med regler, normer og forventninger til, hvordan de bør agere. Når sagsbehandlere vurderer, om en forælder f.eks. kan få tabt arbejdsfortjeneste pga. et barn, der har skolevægring, eller om et barn har et 'betydeligt' handicap, udøver de magt, netop fordi loven placerer det ansvar hos kommunernes sagsbehandlere. Det er sagsbehandlerne, der skal afveje og definere, hvad der tæller som behov i de enkelte tilfælde, og hvordan behovet kan imødekommes inden for lovens rammer. Det er i disse tilfælde, at statens magt prøves af, og borgere vil opleve, om de vedtagne strukturer er retfærdige eller uretfærdige, rimelige eller urimelige, hjælpsomme eller kontrollerende.

Hvis bestemte borgergrupper oplever, at strukturer er urimelige, og der samtidig er politisk lydhørhed over for disse borgeres oplevelser, kan de ende med at blive omsat til justeringer af lovgivning og praksis. Men der vil dog også altid være kritik, der aldrig opnår politisk lydhørhed, og hvor praksis derfor ikke justeres.

Det socialfaglige skøn som mikromagt

Det faglige skøn viser sig som mikromagt i sagsbehandlernes daglige arbejde. De åbne formuleringer i serviceloven og barnets lov giver sagsbehandlerne vide rammer, men også et stort ansvar. De skal omsætte brede principper til konkrete afgørelser, der får direkte betydning for borgernes liv.

Skønnet kan derfor ses som strukturel magt, fordi det er

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

indlejret i selve forvaltningens måde at arbejde på.[102] Staten uddelegerer retten til at fortolke loven med forskellige grader af fortolkningsfrihed, og selv om staten ikke fastlægger, præcis hvordan loven skal fortolkes, er loven stadig rammen for arbejdet. Ansvaret for at træffe afgørelser flyttes fra det nationale politiske niveau til kommunerne og de enkelte ansatte, som skal få jura, økonomi og socialfaglighed til at hænge sammen i en konkret individuel vurdering.

Skønnet rummer også en definitionsmagt. Det er gennem sagsbehandlerens vurdering, at borgerens oplevelser bliver oversat til et forvaltningssprog. En forælder, der beskriver afmagt og udmattelse, bliver i afgørelsen til en vurdering af, om der foreligger "et aktuelt og dokumenteret behov". Den oversættelse er afgørende for, hvordan forælderens situation forstås og kategoriseres. Det er her, magten bliver synlig for borgeren, dvs. hvornår de problemer, borgerne oplever og beskriver, bliver opfattet som problemer, der ifølge lovgivningen udløser hjælp, og hvornår de ikke gør.

Skønnet indeholder også en dagsordenssættende magt, som er synlig i de kollektive beslutningsrum, dvs. i teammøder og visitationsudvalg, hvor beslutninger om indsatser forhandles. Her fastlægger ledelsen de rammer, der styrer, hvilke argumenter der regnes som faglige og trækkes ind i dagsordenen, og hvilke der ikke gør. En borgers sag kræver bestemte typer af dokumentation, eller sagsbehandleren skal præsentere flere løsningsforslag, før en indstilling kan godkendes. Disse procedurer former, hvad der kommer på dagsordenen på de møder, hvor borgernes situation forhandles. Det er ved de møder, at det bliver afgjort, hvad man kollektivt mener er 'rimeligt' og 'nødvendigt' i de enkelte sager.

Skønnet leder til beslutninger. Hver gang en kommune afgør, om et barn kan blive i egen skole med støtte, om en familie kan få hjælp, eller om en borger kan få dækket en merudgift, træffes en konkret beslutning, der ændrer de involveredes hverdag. Er de berørte personer utilfredse med kommunens beslutning, kan de klage til Ankestyrelsen. I de tilfælde, hvor

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Ankestyrelsen hjemviser på grund af mangelfuld dokumentation, vurdering eller inddragelse af borgeren, skal kommunen se på afgørelsen igen. Den egentlige beslutningsmagt ligger altså hos kommunerne. Selv om det både er kommunerne og Ankestyrelsen, der fortolker loven, er det alene kommunerne, der er ansvarlige for beslutningerne.[103]

Magten er altså synlig både i det, der besluttes, og i de krav og procedurer, som styrer, hvordan beslutningerne bliver til. Det centrale er, at magten ikke kun udøves i den synlige afgørelse, men også i de mange små vurderinger, prioriteringer og formuleringer, som leder frem til den. Derfor er det også i skønnet, at demokratiets fineste magtbalance prøves af: mellem tillid og kontrol, mellem faglighed og ret, mellem systemets behov for ensartethed og borgerens behov for at blive set som et menneske med en unik historie. Vores analyser viser desuden, at sagsbehandlernes skøn oftest er et kollektivt fænomen.[104] Selv om de i nogle tilfælde har 'egenkompetence', dvs. mulighed for at beslutte uden inddragelse af kolleger eller ledelse, bliver de fleste afgørelser truffet i et formelt eller uformelt kollektiv – og vel at mærke i et meget reguleret rum, hvor økonomi og jura også øver indflydelse.

Retssikkerhed som mikromagt

Retssikkerhed fungerer som mikromagt i sagsbehandlernes og juristernes daglige arbejde, når regler og love bruges i praksis. Krav om dokumentation, begrundelse og faste processer sætter rammerne for mødet med borgeren. Den formelle kontrol, som Ankestyrelsen udøver, hviler på juridiske standarder for, hvordan en sag skal se ud, før den kan betragtes som korrekt behandlet. Det betyder, at magten over, hvad der tæller som god sagsbehandling og korrekt afgørelse, i høj grad ligger i de skriftlige detaljer. For kommunerne betyder det, at retssikkerhed i praksis bliver en skriveopgave. Afgørelser skal være detaljerede, systematiske og sporbare, og enhver vurdering skal oversættes til et sprog, der kan genkendes af Ankestyrelsen. Dermed flyttes en del af den faglige dømmekraft

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

fra samtaler og vurderinger til formuleringer og dokumentation. Som flere kommunale sagsbehandlere påpeger, kan man have gjort et godt socialfagligt arbejde, men alligevel blive underkendt, hvis det ikke er formuleret på den rigtige måde.

Det viser, hvordan retssikkerheden virker som en mikromagt. Den bestemmer ikke blot, *om* en afgørelse er lovlig, men *hvordan* arbejdet frem mod afgørelsen skal dokumenteres gennem detaljerede journalnotater for at kunne anerkendes som lovligt. Kravet om fyldestgørende dokumentation betyder, at kommunerne skal indhente stadig flere oplysninger, ofte i et omfang, som opleves som ude af proportioner med sagens karakter. Sagsbehandlingen bliver en proces, hvor retssikkerhed opnås gennem gentagen kontrol, hjemvisninger og skriftlig præcision. Dette sker med fokus på retssikkerhed i et juridisk perspektiv, mens kvaliteten af det socialfaglige skøn og valget af indsats langtfra får samme opmærksomhed. Det skaber et magthierarki mellem videnstyper: Den juridiske form får forrang frem for den socialfaglige analyse. Det, der kan skrives og gemmes i sagen, bliver det, der tæller. Dette understøttes og formes i høj grad også af digitale systemer, som i sig selv udgør en stram styring af sagsarbejdet.[105]

For borgerne kan den form for retssikkerhed som nævnt både beskytte og ekskludere. På den ene side sikrer de processuelle regler, at borgerne bliver hørt, og at sagerne behandles ensartet og på et lovligt grundlag. På den anden side kan den detaljerede juridiske proces skabe afstand og uigennemsigtighed. I de tilfælde, hvor sagsbehandlerne beretter om, at de skriver afgørelserne til Ankestyrelsen snarere end til borgeren, fortæller de også, at sproget bliver teknisk og sværere at forstå for borgerne. Dermed kan den formelle retssikkerhed svække oplevelsen af at blive mødt med respekt og inddragelse.

Både kommunale sagsbehandlere, ledere og jurister i Ankestyrelsen fortæller om en ulighed, når det drejer sig om evnen til både at beskrive sin situation og sine behov og eventuelt klage over den afgørelse, som kommunen er kommet

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

med. At formulere klager, tilføje nye oplysninger eller trække på professionel rådgivning kræver ressourcer, bl.a. i form af handlekraft, sproglige evner og ikke mindst tid og økonomi til at købe rådgivning. Dermed bliver retten til at klage i praksis ulige fordelt, og retssikkerheden får en social slagside.

Retssikkerhed som mikromagt kommer også til udtryk i ansvarsplaceringen. Når sager hjemvises, ligger ansvaret altid i kommunen og sjældent i lovgivningens uklarhed eller i de praktiske begrænsninger, der præger arbejdet. Kravene om undersøgelsespligt, partshøring og konkret individuel vurdering forskyder ansvaret nedad i systemet og gør den enkelte sagsbehandler til garant for retssikkerheden. I en hverdag præget af travlhed, mange sager og menneskelige dilemmaer bliver reglerne både et værn og et pres.

Set i det lys er retssikkerhed ikke kun et juridisk princip, men også en administrativ praksis. Den organiserer arbejdet, definerer dets tempo og bestemmer, hvad der kan tælle som korrekt viden. På den måde virker retssikkerhedens mikromagt både gennem idealet om ensartethed og gennem de konkrete krav til, hvordan idealet skal realiseres i praksis.

Økonomi som mikromagt

Økonomien viser sig som mikromagt i sagsbehandlernes daglige arbejde. Den er ikke en klar regel, der styrer beslutningerne, men et grundvilkår, som præger arbejdet i alle dets faser. Det økonomiske hensyn er skrevet direkte ind i serviceloven og budgetloven, og de ansatte er dermed forpligtet til at tænke økonomi ind i hver enkelt afgørelse. Samtidig må de ikke bruge økonomien som begrundelse for deres beslutninger. Den dobbelthed, der er beskrevet i tidligere kapitler, skaber en situation, hvor økonomien påvirker arbejdet uden at være synligt for borgeren, og hvor kommunernes måde at træffe beslutninger på dermed bliver vanskeligere at gennemskue for borgerne. Økonomi fungerer her som mikromagt ved at påvirke de mange små valg, der træffes undervejs i sagsbehandlingen.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Magten bliver særligt tydelig i de situationer, hvor sagsbehandlerne skal afveje, hvad der er 'nødvendig' og 'tilstrækkelig' støtte. Det økonomiske hensyn bliver her en del af definitionen af borgerens behov: I de kommunale visitationsudvalg skal det afgøres om en borger kan klare sig med bostøtte frem for botilbud, eller er behovet så omfattende, at der må bevilges mere? Kommunerne er forpligtet til at overholde budgetter, hvilket betyder, at sagsbehandleres anbefalinger ofte ledsages af prisalternativer, og at et valg af et dyrere tilbud kræver en særlig begrundelse. På den måde er økonomien en form for strukturel magt, da den afgrænser, hvilke løsninger der fremstår realistiske og legitime kommunens økonomi taget i betragtning. Økonomien viser sig også som en form for definitionsmagt. Den er ikke et påbud udefra, men et filter, som borgerens situation forstås og vurderes igennem. I de ansattes fortællinger bliver de økonomiske hensyn vævet sammen med faglige argumenter, og de økonomiske hensyn præsenteres ikke i afgørelsens ordlyd. Det er netop her, magten bliver effektiv: når strukturelle hensyn til kommunens økonomi omskrives til faglige vurderinger.

Set i et demokratisk perspektiv er det de uklare præmisser for arbejdet med borgerne, der er centrale. Når økonomiske hensyn ikke kan nævnes, men alligevel er styrende, bliver det vanskeligt for borgerne at forstå, hvordan beslutninger træffes, og dermed også vanskeligt at forsøge at ændre beslutningerne. Det peger på et paradoks i arbejdet: Ankestyrelsen, som skal kontrollere kommunernes afgørelser, forholder sig ikke til kommunernes økonomiske rammer. Dermed kontrollerer de et system, hvor økonomien er en præmis, men ikke er en legitim del af beslutningssproget. Økonomien er således en strukturel, men usynlig form for magt, der gennemtrænger velfærdsstatens møde med borgeren.

Magt som institutionelt og relationelt fænomen

Magten på socialområdet ligger på et makroniveau i lovgivning og regler, men særligt på mikroniveauet, som vi har fo-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

kuseret på i kapitlet. Politiske intentioner, faglige idealer og abstrakt lovgivning får konkret form i mødet mellem borger og velfærdsstat, både i selve processen, og når der træffes afgørelser i den enkelte sag. Derfor er begrebet mikromagt relevant.

Den magt, der udøves i mødet mellem borger og kommunale sagsbehandlere og Ankestyrelsens jurister, er i høj grad et produkt af disse strukturelle forhold. Magten må forstås relationelt og institutionelt snarere end som en individuel egenskab, hvor nogle personer *har* magt og andre *er* magtesløse. Det betyder også, at eventuelle ønsker om at ændre styrkeforholdene i høj grad bør rettes mod de institutionelle forhold og strukturer, der rammesætter arbejdet på socialområdet, og de politikere, der sætter rammerne, og i mindre grad mod dem, der hver dag arbejder inden for dem.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 7

Retssikkerhed på socialområdet

Gennem bogen er det blevet tydeligt, at det sociale område samler nogle af velfærdsstatens mest grundlæggende dilemmaer. Ankestyrelsens juridiske blik, kommunernes økonomiske og organisatoriske virkelighed, borgernes oplevelser og mediernes fremstillinger repræsenterer hver deres perspektiv på, hvad retfærdighed og retssikkerhed betyder. Ingen af perspektiverne kan stå alene, da alle bidrager til at vise, at retssikkerhed ikke kun er et juridisk ideal, men også et socialt og demokratisk anliggende.

Retssikkerhed kan forstås som både en formel og en oplevet størrelse. Den formelle dimension sikrer, at lovgivningen følges, at afgørelser træffes på korrekt grundlag, og at borgere har mulighed for at klage. Den oplevede retssikkerhed handler om, at man som borger oplever at blive behandlet retfærdigt og værdigt i mødet med staten. Denne dobbelte forståelse er central i et demokrati, hvor myndigheder ikke kun skal handle efter loven, men også på en måde, der bekræfter borgeren som et legitimt medlem af fællesskabet.

Al lovgivning kræver en vis grad af fortolkning, når den skal anvendes i praksis. På socialområdet er lovgivningen dog i særlig grad præget af åbne bestemmelser, som efterlader et stort skøn til kommunerne. Den præmis giver plads til, at sagsbehandlerne kan foretage en konkret individuel vurdering af den enkelte borgers behov. Det er en fordel, fordi sociale pro-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

blemer ofte er komplekse. Borgere, der umiddelbart kan se ud til at være i samme situation, kan i virkeligheden have meget forskellige behov for hjælp. Derfor har man lavet lovgivningen på en måde, der netop ikke lægger op til 'one-size-fits-all'-løsninger, men giver plads til den faglige dømmekraft.

De manglende klare retningslinjer betyder imidlertid også, at retssikkerheden bliver sværere at kontrollere.

Legalitet og faglig fortolkning af loven

Legalitet er et grundprincip i retsstaten. Borgerne må kunne forvente, at forvaltningen handler i overensstemmelse med loven. Diskussionen om retssikkerhed handler ofte om, hvorvidt man som borger faktisk får det, man har ret til ifølge lovgivningen. Men som vores analyser viser, er legalitet ikke en mekanisk størrelse. På det sociale område kræver det kyndig fortolkning, fordi lovgivningen indeholder brede og elastiske begreber som 'betydelig', 'varig' eller 'nødvendig', der ikke kan forstås uden faglig dømmekraft. Forvaltningens opgave er både at fortolke lovgivningens intentioner og regler og omsætte dem til meningsfulde afgørelser, der tager højde for individuelle forskelle og komplekse livssituationer.

Det betyder også, at standardisering kun i begrænset omfang kan løse det uforudsigelige vedrørende skønnet i det socialfaglige arbejde. Mange sager på socialområdet er så individuelle, at en standardiseret tilgang risikerer at underminere retfærdigheden snarere end sikre den. Retssikkerhed handler nemlig ikke kun om regelanvendelse, men også om kvaliteten af den faglige fortolkning. Her er sagsbehandlernes viden og metoder afgørende. Sagsbehandling er på en gang et juridisk og et socialfagligt arbejde. Det er en opgave, der kræver præcision, men også forståelse for de forskellige situationer, som en borger kan stå i i forskellige perioder af sit liv. Ligesom det kræver viden om, hvilke former for støtte der potentielt kan understøtte en positiv udvikling eller som minimum afbøde en unødig negativ udvikling.

Svaret på, hvad man som borger har ret til, hviler altså

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

både på en juridisk og en socialfaglig vurdering, der altid skal tage afsæt i den enkelte borgers særlige situation. Det gør det grundlæggende svært for borgerne at forudsige, hvilken hjælp og støtte de faktisk kan forvente at få. Problemet forstærkes af, at juraen på området desuden bliver mere kompleks, hvilket kan udfordre både kommunernes håndtering og borgerens oplevelse af retssikkerhed. Derfor er et vigtigt element i at sikre retssikkerheden også, at lovgivningen løbende justeres i overensstemmelse med erfaringerne fra praksis. Lovgivningen skal være udformet på en måde, så reglerne kan forstås, anvendes og administreres i praksis og f.eks. ikke er i konflikt med hinanden, for at sikre legaliteten.

Samtidig afspejler lovgivningen også politiske intentioner og idealer for, hvorvidt og hvordan velfærdsstaten skal imødekomme borgernes behov. Når man som borger i en socialt udsat position oplever ikke at få den hjælp, man har behov for, kan det skyldes, at kommunens sagsbehandling har været mangelfuld eller direkte ulovlig. Her ligger ansvaret hos forvaltningen. Oplevelsen af ikke at få tilstrækkelig hjælp kan dog også skyldes, at borgerens situation ikke falder ind under lovgivningens bestemmelser, at der ikke findes et tilgængeligt tilbud, der kan opfylde borgerens behov, eller at kommunalbestyrelsen har fastlagt et serviceniveau, der ikke modsvarer borgerens forventning. En lovlig afgørelse kan dermed sagtens opleves som både uværdig og uretfærdig. I sådanne tilfælde skal ansvaret for oplevelsen af manglende retssikkerhed reelt placeres hos politikerne, som har ansvaret for at prioritere de offentlige midler både på det nationale og lokale niveau.

At blive hørt og forstået

Et centralt aspekt af retssikkerheden er oplevelsen af en retfærdig proces.[106] Retssikkerhed handler ikke kun om, at afgørelsen er lovlig, men også om, at borgerne forstår begrundelsen og samtidig oplever, at deres egne beskrivelser af deres situation og behov har haft betydning for afgørelsen.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

De juridiske krav om dokumentation, partshøring m.v. bidrager til at sikre dette. Oplevelsen af at blive mødt sikres dog ikke alene ved, at sagsbehandleren følger reglerne til punkt og prikke. Sagsbehandleren skal også opføre sig hensynsfuldt og respektfuldt og være tilgængelig. Det er også god forvaltningsskik.

Kommunernes sagsbehandlere står i en dobbeltrolle. De er myndighedens stemme og ansigt. De skal spørge, lytte og forstå og så vidt muligt give borgeren oplevelsen af faktisk at blive hjulpet. Samtidig er sagsbehandleren den, der skal forklare borgeren, hvorfor afgørelsen på en ansøgning er faldet ud, som den er. Det gælder også i tilfælde, hvor sagsbehandleren måske selv er fagligt uenig i udfaldet eller bevidst om, at det ikke lever op til borgerens ønsker og forventning. Sagsbehandleren skal oversætte et teknisk og juridisk sprog til en meningsfuld samtale, der optimalt set skaber forståelse og tillid.

I praksis betyder det, at den oplevede retssikkerhed også tit bliver et spørgsmål om relation og kommunikation. I mange sager peger sagsbehandlerne på, at borgerens reaktion ikke alene afhænger af selve afgørelsen, men i høj grad af, hvordan afgørelsen bliver formidlet. Hvis man i kommunen skriver afgørelserne med Ankestyrelsen som primær målgruppe frem for at skrive til borgeren, kan borgeren opleve det som et tab af retssikkerhed, fordi det juridiske sprog får forvaltningen til at fremstå distanceret og uigennemskuelig.

At opbygge en tillidsfuld relation til borgeren kræver dog tid og ressourcer. I en virkelighed, hvor sagsbehandlere har mange sager og stramme tidsfrister, kan selv de mest engagerede medarbejdere have vanskeligt ved både at overholde forvaltningens og lovgivningens krav og samtidig udleve idealet om tilgængelighed, lydhørhed og medinddragelse. Borgerens oplevelse af retssikkerhed bliver dermed afhængig af organisatoriske og økonomiske vilkår, som ligger uden for den enkelte sagsbehandlers kontrol. Netop det forhold fremhæves også i en nylig undersøgelse fra Dansk Socialrådgiverforening, der

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

peger på travlhed og arbejdspres som en alvorlig trussel mod retssikkerheden.[107]

Mellem effektivitet og retfærdighed

I et bredere samfundsperspektiv kan man også tale om retssikkerhed i relation til forvaltningens effektivitet og anvendelse af ressourcer. Staten har en demokratisk forpligtelse til at anvende offentlige midler på en måde, der tilgodeser både den enkelte borger og den samlede befolkning. Retssikkerheden skal derfor ikke blot beskytte individet, men også sikre, at fællesskabets ressourcer anvendes ansvarligt og i overensstemmelse med befolkningens ønsker, der er repræsenteret ved de folkevalgte politikere. Kommunerne må ikke frit bruge skatteborgernes penge, men skal prioritere og fordele begrænsede midler på en måde, der imødekommer mange forskellige behov hos mange forskellige borgergrupper.

Kommunernes økonomiske rammer gør netop det forhold til en daglig balanceøvelse. De skal prioritere mellem individuelle behov, kollektive hensyn og politiske krav om budgetoverholdelse. Som vores analyser viser, beskriver sagsbehandlerne ikke økonomien som et modstykke til faglighed, men et vilkår, som fagligheden må udfolde sig inden for. Deres faglighed er med andre ord også at sikre, at de kommunale budgetter rækker længst muligt, så flest muligt får hjælp, også selv om det betyder, at den enkelte ikke altid får den optimale hjælp. Mange sagsbehandlere beskriver således, hvordan de i nogen grad tilpasser indsatser for at sikre, at der "er hjælp til alle".

Effektivitet er imidlertid et tvetydigt ideal. For stærk vægt på effektivitet kan skubbe systemet i retning af en administrationspraksis, hvor hurtighed og målbarhed prioriteres over refleksion og helhedssyn. For svag vægt på effektivitet kan føre til økonomisk ubalance og vilkårlig ulighed mellem borgergrupper.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Ligebehandling og variation

En retsstat forudsætter, at borgere i sammenlignelige situationer behandles ens. Men på det sociale område udfordres det ideal af kommunernes selvstyre og lokale prioriteringer. Kommunerne er politisk forpligtede til at tilpasse indsatser til lokale behov og har ret til at udarbejde lokale kvalitetsstandarder eller de såkaldte serviceniveauer. Den fleksibilitet skaber variation mellem kommunerne.

Som vores analyser viser, er variationen i den hjælp, man som borger bliver tilbudt, ikke nødvendigvis et resultat af individuelle forskelle i sagsbehandlernes faglighed. De skyldes snarere lovkravet om konkrete individuelle vurderinger. Her kan det som borger eller udenforstående – der ikke har adgang til at sammenligne på tværs af sager – være svært at se, hvorfor to tilsyneladende ens sager behandles forskelligt. Variationen skyldes dog også i høj grad strukturelle vilkår, da der er forskelle i kommunernes økonomi, organisering og politiske prioriteringer, og den skyldes de lokale forståelser og praksisser, der præger sagsbehandlernes vurdering.[108] Det er på den ene side et bevidst valg, da vi i Danmark vægter det kommunale selvstyre højt. På den anden side er det en udfordring for retssikkerheden, når postnummeret bliver bestemmende for, hvilke indsatser og hvilket serviceniveau man som borger kan forvente. I de senere år har medierne fremhævet dette som et "sociallotteri", hvor familier i nogle tilfælde føler sig nødsaget til at flytte kommune for at få bedre tilbud.[109] Det medvirker selvsagt til at skabe ulighed, da ikke alle borgere har samme muligheder for at flytte.

Ligebehandling betyder ikke, at alle skal have det samme, men at de skal have lige adgang til rimelige muligheder. I et decentralt system som det danske kræver det, at staten fastholder fælles standarder, men samtidig anerkender, at man lokalt kan have forskellige prioriteringer. Det kan nemlig også anses som en demokratisk værdi, at det er borgerne lokalt, der gennem kommunalvalg bestemmer, hvilke prioriteringer der skal gælde i deres kommune. Der er med andre ord

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

mange forskellige værdier på spil, når en kommune skal sikre borgernes retssikkerhed.

Ansvar og gennemsigtighed

Et sidste aspekt af retssikkerheden handler om ansvar og gennemsigtighed, dvs. at det er tydeligt, hvem der bærer ansvaret for de beslutninger, der træffes om en borgers situation. Set fra borgerens perspektiv er det ikke altid klart. Sagsbehandleren står som den synlige repræsentant for systemet, men har sjældent det fulde beslutningsmandat. I praksis træffes afgørelser i mindre grad af én person og i højere grad af kollektive organer som f.eks. visitationsudvalg. Samtidig er beslutningerne formet af lovgivning, budgetter og interne retningslinjer. Sagsbehandlerens opgave bliver at stå på mål for alle de mange forskellige, og nogle gange modsatrettede, hensyn, der er flettet sammen i en konkret afgørelse.

De mange hensyn og den uklare ansvarsfordeling kan underminere borgernes tillid til systemet. Borgerne ved ikke nødvendigvis, om de skal bebrejde den enkelte sagsbehandler, kommunen, Ankestyrelsen eller lovgiverne, når deres sag falder uheldigt ud. Som borger er det oplagt at opfatte sagsbehandleren som den 'magtfulde' og den, der skal stilles til ansvar. I realiteten er sagsbehandlerens magt ofte meget lille, når det drejer sig om udfaldet i konkrete sager.

Ikke desto mindre rejser borgerens oplevelse af (u)retfærdig og (u)værdig behandling en mere grundlæggende problemstilling, der handler om, *hvem* der kontrollerer sagsbehandlernes faglige dømmekraft. Lovgivningen kontrolleres af staten gennem Ankestyrelsen, økonomien kontrolleres af kommunernes ledelser, mens det socialfaglige skøn i sagsbehandlingen er uden formelt organisatorisk tilsyn.[110] Dermed mangler ét af de tre ben, som retssikkerheden hviler på, en formel forankring. Det betyder ikke, at fagligheden er svag, men at den risikerer at vige for de to andre vilkår, der kontrolleres eksternt. Det betyder også, at socialfagligheden ofte går under radaren, og at dens kvalitet og variation derfor er svæ-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

rere tilgængelig for borgeren. Det er også med til at udfordre retssikkerheden.

I Danmark har kommunerne hovedansvaret på det specialiserede socialområde. Sådan er det også i andre nordiske lande, f.eks. i Norge og Sverige,[111] men det er kun i Danmark, at det står i lovgivningen, at afgørelser skal træffes ud fra både faglige og økonomiske hensyn.[112] Den danske model bygger på en tro på, at socialfaglighed, jura og økonomi kan balanceres lokalt. Netop derfor er spørgsmålet om ekstern kontrol af socialfagligheden så centralt. Når borgerens ret afhænger af en kompleks afvejning, der ikke systematisk efterprøves, bliver retssikkerheden i høj grad et spørgsmål om tillid. Spørgsmålet er derfor, om der fremover bør sikres større opmærksomhed på kvaliteten af det faglige skøn og de relationelle dimensioner af sagsbehandlingen for at undgå, at det bliver udgrænset som mindre vigtigt. Det er særligt centralt, da det netop er her, borgeren har størst mulighed for at få indflydelse.

Når medierne tager enkeltsager op og præsenterer dem i pressen, får specifikke borgergruppers problemer opmærksomhed. Men spørgsmålet er, om det er hensigtsmæssigt, at det er medier og ressourcestærke borgeres 'magt', der bliver afgørende i forhold til, om et lovområde skal justeres eller ej. Når det er enkeltsager, der får politisk og offentlig gennemslagskraft, risikerer man, at lovgivningen udvikles reaktivt, dvs. styret af særligt opsigtsvækkende eller følelsesladede eksempler, frem for ud fra en samlet, fagligt funderet evaluering af praksis. Dermed risikerer retssikkerhed at blive gjort afhængig af, hvem der formår at skabe opmærksomhed, frem for udelukkende at være en systematisk vurdering af, hvor reglerne faktisk skaber problemer i det daglige forvaltende arbejde. Det kan udfordre både det demokratiske grundlag for lovgivningen og den faglige legitimitet i det sociale arbejde.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Appendiks

Bogens analyser bygger på kvalitative interviews med i alt 35 medarbejdere fra kommuner og Ankestyrelsen. I kommunerne interviewede vi 19 sagsbehandlere, teamledere og jurister, og i Ankestyrelsen interviewede vi 16 jurister på ledelses- og medarbejderniveau.

Næsten alle valgte at acceptere vores invitation til interview. I kommunerne endte vi med en svarprocent på 86 blandt dem, der reagerede på vores henvendelse. Medregner vi også dem, der ikke svarede, ligger den samlede deltagelse på 73 %. I Ankestyrelsen var svarprocenten 94.

Vi valgte i alt fem mellemstore og store kommuner, hvor sagsmængderne er høje, og hvor medarbejderne derfor har erfaring med komplekse afgørelser og klagesager. Vi lagde samtidig vægt på geografisk spredning. Valget af det specialiserede socialområde skyldes, at det er det område, hvor man bruger det socialfaglige skøn mest, og hvor de høje omgørelsesprocenter peger på, at det er væsentligt at undersøge, hvordan skøn og retssikkerhed hænger sammen.

Alle deltagere er sikret anonymitet, dvs. at vi ikke nævner oplysninger, der kan identificere enkeltpersoner eller kommuner. Alle interviewpersoner har givet informeret samtykke og er blevet gjort opmærksomme på, at de frit kunne trække sig når som helst. Ingen valgte dog at trække sig.

Vi gennemførte interviewene i foråret og sommeren 2025. Vores interviewguide dækkede bl.a. følgende emner:

- Skønnets rolle i komplekse sager
- Forklaringer på omgørelser
- Forståelser af god sagsbehandling
- Erfaringer med samarbejdet mellem kommuner og Ankestyrelsen.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

De fleste interviews varede mellem en og halvanden time. De blev optaget og efterfølgende transskriberet i fuld længde. Derefter kodede vi materialet og diskuterede koderne i fællesskab for at lokalisere mønstre i materialet, som efterfølgende danner grundlag for bogens analyser.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Litteratur

Abbott, A. (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. The University of Chicago Press

Advokatsamfundet (2025). *Retssikkerhedsanalysen 2025*. advokatsamfundet.dk

Andersen, B. (2019, 23. marts). Debat: En skamplet på vores velfærdssamfund. *Jyllands-Posten*, 1. sektion, s. 21

Andersen, K.V. (2017, 26. juni). *Kommuner laver fejl i hver anden socialsag: Minister offentliggør oversigtskort*. tv2.dk

Andersen, J.G., Christiansen, P.M., Jørgensen, T.B., Togeby, L. & Vallgårda, S. (2003). *Magt og demokrati i Danmark: Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus Universitetsforlag

Andersen, K., Blach-Ørsten, M., Hopmann, D.N., Mayerhöffer, E. & Skovsgaard, M. (2025). *Nyheder, mediebrug og magt*. Aarhus Universitetsforlag

Ankestyrelsen (2024a). *Ankestyrelsens statistik over årsager til omgørelse i 2023*. ast.dk

Ankestyrelsen (2024b). *Handicapsagsbarometret 2023*. ast.dk

Ankestyrelsen (2025). *Ankestyrelsens talportal*. ast.dk

Autismeforeningen (2024). *Autisme i tal 2024*. autismeforeningen.dk

Badse, C., Güler, R.K. & Garly, L. (2025). *Bekymrende skolefravær: En juridisk undersøgelse af skolefraværsområdet*. Justitia-int.org

Bengtson, T.T., Karmsteen, K. & Møller, A.M. (2025). Fra vilkårlige vurderinger til ensartet faglighed: Udviklingen i børne- og ungerådgiveres vurderinger, viden og tilgange i sagsarbejdet. *Økonomi og Politik 98*(1), 28-42

Bischoff, C. & Lund-Sørensen, B. (2025). Økonomi og retssikkerhed i kommunerne: Kan budgetoverholdelse forklare fejl i afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet? *Økonomi og Politik 98*(1), 11-27

Brodkin, E.Z. (2011). Putting Street-level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory 21*(2011), i199-i201

Bundesen, P. & Skals, A. (2021). *Faglige skøn i socialt arbejde*. Samfundslitteratur

Børne- og Undervisningsministeriet (2025). *Elevfravær*. uddannelsesstatistik.dk

Cavalca, P.G., Ejrnæs, M. & Gørtz, M. (2022). Budgetkrav påvirker beslutninger i børnesager. *Socialrådgiveren 2022*(4), 32-34

Christiansen, B.H. (2025, 26. oktober). *Vi er vilde med det faglige løft – men vi mangler tid og ressourcer*. socialraadgiverne.dk

Dagbladet Information (2023, 15. maj). Det store sociallotteri. *Dagbladet Information*, 1. sektion, s. 20

Dalsgaard, C.T. & Lemvigh, K. (2024). *Kommunernes udgifter til det specialiserede socialområde 2012-2022*. VIVE

Dalsgaard, C.T., Kloppenborg, H.S., Ibsen, J.T., Lemvigh, K. & Røgeskov, M. (2021). *Det specialiserede socialområde i de nordiske lande: Komparativ analyse af*

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

områdets organisering i Danmark, Norge og Sverige. VIVE

Danmarks Statistik (2025a). *REGK31: Kommunernes regnskaber på funktioner – efter område, funktion, dranst, art og prisenhed*. dst.dk

Danmarks Statistik (2025b). *REGK100: Kommunernes regnskaber på gruppering uden tekst efter område, funktion, dranst, ejerforhold, gruppering, art og prisenhed*. dst.dk

Dansk Socialrådgiverforening (2011). *Professionsetik*. socialraadgiverne.dk

Dansk Socialrådgiverforening (2023). *Undersøgelse af socialrådgivernes sagstal i kommunale forvaltninger*. socialraadgiverne.dk.

Dansk Socialrådgiverforening (2025). *Vilkårsundersøgelse 2025*. socialraadgiverne.dk.

Dencker-Larsen, S., Ebsen, F.C. & Salado-Rasmussen, J. (2024). Et arbejdsliv under pres? Socialrådgiveres arbejdsforhold i den offentlige forvaltning. *Dansk Sociologi 35*(2), 31-48

Dyrn, G. (2010). *Retssikkerhed: Begreb og indhold i forandring*. advokatsamfundet.dk

Eiriksson, B.A. & Kristensen, M.F. (2022). *Rapport: Retssikkerhed i kommunerne*. justitia-int.org

Eiriksson, B.A. & Nordland, I. (2020). *Analyse: Regelkompleksitet på det socialretlige område*. justitia-int.org

Ekspertudvalget på socialområdet (2024). *Anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet: Endelig rapport*. sm.dk

Ekstra Bladet (2014, 6. april). Kommunernes Landsforening: Kommuner skal ikke betale tilbage. *Ekstra Bladet*, 1. sektion, s. 13

Finansministeriet (2022). *Erfaringer med budgetloven 2014-2020*. fm.dk

Foged, S.K., Andersen, S.C. & Andersen, M.N. (2017). Hvad betød den økonomiske krise for danske kommuners økonomistyring? *Politica 49*(1), 5-25

Friis, M.L. (2025). Ankestyrelsens perspektiver på de juridiske udfordringer i sagsbehandlingen på socialområdet. *Økonomi & Politik 98*(1), 78-84

Færch, S. (2025). Perspektiver fra praksis: Derfor bliver retssikkerheden udfordret af socialrådgivernes rammer. *Økonomi & Politik 98*(1), 65-70

Harrits, G.S. (2019). Stereotypes in Context: How and When Do Street-level Bureaucrats Use Class Stereotypes, *Public Administration Review 79*(1), 93-103

Hessellund, O.B. (2022, 20. januar). Debat: Trussel mod retsstaten – mange personer med handicap er i dag reelt retsløse. *Kristeligt Dagblad*, 1. sektion, s. 10

Hopmann, D.N., Mik-Meyer, N. & Petersen, M.B. (2025). *Magt i et forandret Danmark*. Aarhus Universitetsforlag

Houlberg, K. & Dalsgaard, C.T. (2023). Udgiftspres på det specialiserede socialområde. *Administrativ Debat 2023*(3), 7-10

Houlberg, K. & Hvidman, U. (2024). *Kommunalpolitisk råderum under budgetloven*. Essay til Magtudredningen 2.0

Høybye-Mortensen, M. (2020). *Sagsbehandleres roller i den digitale forvaltning*. I Hundebøl, J., Pors, A.S. og Sørensen, L.H. (red.),

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Digitalisering i offentlig forvaltning (s. 165-186). Samfundslitteratur

Jyllands-Posten (2022, 25. december). Rapport: Retssikkerheden er dårligere i små kommuner. *Jyllands-Posten*, 1. sektion, s. 2

Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2012). *At skabe en professionel: Ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. Hans Reitzels Forlag

KL (2022). *Undersøgelse: kommunernes afgørelser på handicapområdet*. kl.dk

KL (2023). Nyt styringsoverblik på socialområdet: Kommunerne har stort fokus på data og visitation til botilbud. *Nyhedsbrevet Råderum, 53*. kl.dk

KL (2025). Pris- og lønskøn 2024-2029 (juni 2025). kl.dk

Kollin, M.S., Karmsteen, K., Strandby, M.W. & Larsen, S.E. (2025). *Skiftende børne- og ungerådgivere: Hvor stort er problemet, og hvordan kan kommunerne arbejde med det i praksis?* VIVE

Kolze, M.B. & Eiriksson, B.A. (2025). *Kortlægning af rammerne for behandling af underretninger om vold mod børn*. justitia-int.org

Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation

Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service* (30th anniversary ed.). Russell Sage Foundation

Marquardt, F. (2020, 23. september). Bundet til kørestol – fik nej til handicaptoilet. *Berlingske*, 1. sektion, s. 18

Mercado, M. (2017, 26. juni). Opslag på Facebook: *I dag har jeg offentliggjort en tørresnor, der hænger kommunernes sagsbehandling til tørre*. facebook.com/maimercado.dk/posts/i-dag-har-jeg-offentliggjort-en-tørresnor-der-hænger-kommuners-sagsbehandling-ti/1484843614912590/. Lokaliseret 10.10.2025

Mik-Meyer, N. (2017). *The Power of Citizens and Professionals in Welfare Encounters: The Influence of Bureaucracy, Market and Psychology*. Manchester University Press

Mik-Meyer, N. (2018). *Fagprofessionelles møde med udsatte klienter: Dilemmaer i den organisatoriske praksis*. Hans Reitzels Forlag

Molander, A. & Grimen, H. (2010). Understanding Professional Discretion. I: *Sociology of Professions: Continental and Anglo-Saxon Traditions*. Daidalos

Møller, A.M. (2018). *Organizing Knowledge and Decision-making in Street-level Professional Practice: A Practice-based Study of Danish Child Protective Services*. SL Grafik

Møller, A.M. (2021). Deliberation and Deliberative Organizational Routines in Frontline Decision-making. *Journal of Public Administration Research and Theory 31*(3), 471-488

Møller, A.M. (2022). Mobilizing Knowledge in Frontline Work: A Conceptual Framework and Empirical Exploration. *Perspectives on Public Management and Governance 5*(1), 50-62

Møller, S. & Wung Sung, K. (2020, 3. oktober). Debat: Handicappede tør ikke flytte kommune. *Jyllands-Posten*, 1. sektion, s. 33

Pabst, M. & Høj, O. (2024, 2. maj). *Ny*

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

handicapaftale landet: Kommunerne skal bruge færre penge. dr.dk

Pedersen, J.S. & Hammer, S. (2012). Nogle konsekvenser af Strukturreformen år 6 – det specialiserede socialområde. *Tidsskrift for Arbejdsliv 14*(4), 48-67

Politiken (2021, 11. januar). Kommuner svigter. *Politiken*, 1. sektion, s. 1

Pors, A.S., Zinck Pedersen, K. & Kirkegaard, L. (2023). Drømmen om datadrevet velfærd. *Politica – Tidsskrift for politisk videnskab 55*(3), 218-241

Posborg, R. & Posborg Michelsen, L. (2021). *Socialfaglige begreber: En studiebog for socialrådgiveruddannelsen*. Hans Reitzels Forlag

Richter, L. (2017, 15. august). Afgørelser om handicappede og syge børn bliver underkendt igen og igen. *Dagbladet Information*, 1. sektion, s. 7

Ruge, M. & Houlberg, K. (2025, 24. februar). *VIVEs kommunetal 2025.2: Kommunerne forventer at bruge væsentligt flere penge på service til borgerne*. VIVE

Schultz, T., Hartoft, H. & Mørk, A. (2025, 27. februar). *Juraeksperter svarer Hæstorp: Barnets lov er ufærdig, selvmodsigende og negligerer retssikkerheden*. altinget.dk

Schulz, R.B. (2023, 29. juni). Handicapforbund: Familier er ramt på retssikkerheden. *Berlingske*, 1. sektion, s. 8

Sekretariatet for Ekspertudvalget på socialområdet (2023). *Formålsbestemmelserne i serviceloven og økonomi som sagligt hensyn*. sm.dk

Skyum, S.B. & Jensen, M.V. (2023, 11. september). Anne har brugt over 50.000 kroner på en privat socialrådgiver: Til sidst så jeg ikke andre muligheder. *Avisen Danmark*, 1. sektion, s. 6

Social- og Boligministeriet (2024a). *Socialpolitisk redegørelse 2024*. sm.dk

Social- og Boligministeriet (2024b, 3. april). *Ekspertudvalg præsenterer endelige anbefalinger til socialområdet*. ritzau.dk.

Social- og Boligministeriet (2025). *Omgørelsesprocenter på socialområdet i 2024*. sm.dk

Social- og Boligministeriet (2026, 9. januar). *Aftale om styrket indsats mod snyd og svigt på sociale tilbud og afskaffelse af ikke-godkendte tilbud*. sm.dk

Thomsen, A.S. (2023, 29. januar). Tænketank: Retsstaten har lidt nogle alvorlige knæk. *Berlingske*, 1. sektion, s. 12

Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge University Press

Tranæs, T. (2024). Manglende samordning mellem det kommunale selvstyre og budgetloven: Det specialiserede socialområde som case. *Administrativ Debat 2024*(1), 20-24

Tummers, L. (2013). *Policy Alienation and the Power of Professionals*. Edward Elgar Publishing

Vibjerg, T. (2020a, 12. september). Da multihandicappet pige blev 18 år, fjernede kommunen en stor del af hjælpen. *Jyllands-Posten*. jyllands-posten.dk. Lokaliseret 06.02.2025

Vibjerg, T. (2020b, 12. september). Kommuner fejler i hver anden handicapsag. *Jyllands-Posten*. jyllands-posten.dk. Lokaliseret 06.02.2025

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Vonger, B. (2025). *Juridisk grundbog for socialrådgivere* (2. udgave). Samfundslitteratur

Retskilder

Barnets lov, lov nr. 721 af 13. juni 2023, jf. lovbekendtgørelse nr. 282 af 17. marts 2025

Forvaltningsloven, lov nr. 571 af 19. december 1985, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014

Lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven), lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven), lov nr. 453 af 10. juni 1997, jf. lovbekendtgørelse nr. 354 af 2. april 2025

Lov om social service (serviceloven), lov nr. 573 af 24. juni 2005, jf. lovbekendtgørelse nr. 1129 af 22. september 2025

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Noter

1 Vibjerg 2020b
2 Serviceloven
3 Barnets lov
4 Mik-Meyer 2018
5 Serviceloven, eller lov om social service, omfatter støtte til voksne, mens støtte til børn og unge i dag er særskilt beskrevet i barnets lov, som trådte i kraft 1. januar 2024.
6 Egne beregninger baseret på data fra Danmarks Statistik: Danmarks Statistik 2025a; 2025b. For at muliggøre sammenligning over tid er udgifterne omregnet til 2024-priser. Prisniveauet er fastsat med udgangspunkt i KL's seneste pris- og lønskøn for 2024-2029 (KL 2025). Kommunernes udgifter opgøres som nettodriftsudgifter, dvs. bruttoudgifter fratrukket indtægter fra både drift og statsrefusion. Udgifterne til det specialiserede område er defineret efter afgrænsningen i Dalsgaard & Lemvigh 2024. De samme principper for prisomregning, afgrænsning og opgørelsesmetode anvendes gennem hele bogen i alle beregninger baseret på data fra Danmarks Statistik.
7 Af formidlingsmæssige grunde kalder vi typisk de interviewede kommunalt ansatte for sagsbehandlere eller teamledere, da betegnelserne peger på deres vigtigste jobfunktion. Mange af sagsbehandlerne er uddannet socialrådgivere. De ansatte i Ankestyrelsen er alle jurister, en betegnelse, som også peger på deres vigtigste jobfunktion – nemlig at sikre, at loven bliver overholdt.
8 Se appendiks for yderligere information om bogens empiriske materiale.
9 Abbott 1988; Møller 2018
10 Kolze & Eiriksson 2025: 23
11 Eiriksson & Kristensen 2022: 5
12 Eiriksson & Kristensen 2022: 5
13 Færch 2025
14 Folketingets Ombudsmand fører uafhængig kontrol med forvaltningen og kan kritisere myndigheder, anbefale genbehandling og udtale sig om centrale juridiske spørgsmål.
15 Vonger 2025: 135ff
16 Advokatsamfundet 2025: 13
17 Molander & Grimen 2010
18 Advokatsamfundet 2025: 13
19 Advokatsamfundet 2025: 15
20 På områder, hvor indsatserne er særligt indgribende for borgeren, kan Ankestyrelsen også vurdere skønnet, jf. § 69, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven). For barnets lov gælder det f.eks. afgørelser om anbringelse af børn og unge uden for hjemmet, mens det for serviceloven bl.a. omfatter afgørelser om flytning af borgere uden samtykke samt afgørelser om magtanvendelse.
21 Ankestyrelsen 2024a: 3
22 Ankestyrelsen 2024a
23 Ankestyrelsen 2025. Tallene omfatter realitetsbehandlede sager i Ankestyrelsen på paragraffer for serviceloven og barnets lov.
24 KL 2022
25 Serviceloven, § 107, Ankestyrelsen 2025. Omgørelsesprocenten på 45 % for socialområdet om-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

fatter realitetsbehandlede sager i Ankestyrelsen på paragraffer for serviceloven og barnets lov.

26 Eiriksson & Kristensen 2022: 7

27 Dansk Socialrådgiverforening 2025

28 Tilly 2007

29 Se f.eks. Mik-Meyer 2018.

30 Houlberg & Dalsgaard 2023

31 Egne beregninger baseret på data fra Danmarks Statistik: Danmarks Statistik 2025a; 2025b.

32 Pedersen & Hammer 2012

33 Friis 2025; Ankestyrelsen 2025

34 Servicelovens § 1, stk. 3, indført i 2012, præciserer, at kommunerne ved beslutningstagning skal inddrage både faglige og økonomiske hensyn. I forarbejdet til lovændringen fremgår det, at loven skulle præcisere allerede eksisterende krav om, at kommunerne skal handle økonomisk forsvarligt (Sekretariatet for Ekspertudvalget på socialområdet 2023).

35 Andersen et al. 2003

36 Finansministeriet 2022. Beløbet er i Finansministeriets rapport opgjort i 2022-priser.

37 Houlberg og Hvidman 2024

38 Foged et al. 2017; Houlberg & Hvidman 2024

39 Servicelovens § 138, indført i 2012, præciserer, at kommunerne inden for lovens rammer kan fastlægge generelle og vejledende serviceniveauer for tildeling af hjælp.

40 Ruge & Houlberg 2025

41 KL 2023

42 Andersen et al. 2025

43 Advokatsamfundet 2025: 15

44 Hopmann et al. 2025

45 Danmarkskortet er en oversigt fra Social- og Boligministeriet, der siden 2017 viser, hvor ofte Ankestyrelsen ændrer eller ophæver kommunernes afgørelser på socialområdet. Siden 2018 har kommunerne været forpligtet til at behandle årets danmarkskort på et kommunalbestyrelsesmøde, jf. retssikkerhedslovens § 79 b, stk. 1. sm.dk/danmarkskort/2025/jun/omgoerelsesprocenter-paa-socialomraadet-i-2024

46 Mercado 2017

47 Andersen 2017

48 Vibjerg 2020a

49 Marquardt 2020

50 Politiken 2021

51 Hessellund 2022

52 Thomsen 2023

53 Jyllands-Posten 2022

54 Ekstra Bladet 2014

55 Schulz 2023

56 Skyum & Jensen 2023

57 Andersen 2019; Møller & Wung Sung 2020

58 Dagbladet Information 2023

59 #EnMillionStemmer er en landsdækkende kampagne- og græsrodsbevægelse, der blev etableret i 2019 for at styrke retssikkerheden for mennesker med handicap og psykisk sårbarhed – samt deres pårørende. Under hashtagget #EnMillionStemmer har bevægelsen samlet fortællinger fra pårørende og mennesker med handicap eller psykisk sårbarhed om deres oplevelser med ikke at blive hørt eller forstået af systemet.

60 Schulz 2023

61 Richter 2017

62 Ekspertudvalget på socialområdet 2024.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

63 Social- og Boligministeriet 2024b
64 Pabst & Høj 2024
65 Børne- og Undervisningsministeriet 2025
66 Egne beregninger på baggrund af tal fra Danmarks Statistik: Danmarks Statistik 2025a.
67 Badse et al. 2025
68 Indsatserne ydes efter paragrafferne: socialpædagogisk støtte (serviceloven, § 85), merudgifter (serviceloven, § 100, og barnets lov, § 86), tabt arbejdsfortjeneste til forældre (barnets lov, §§ 87-88), botilbud (serviceloven, §§ 107-108), familiebehandling (barnets lov, § 32, stk. 1, nr. 5), anbringelse uden for hjemmet (barnets lov, §§ 43-69).
69 Posborg & Michelsen 2021: 169
70 Eiriksson & Kristensen 2022
71 Dansk Socialrådgiverforening 2011; Molander & Grimen 2010; Møller 2022; Tummers 2013
72 Social- og Boligministeriet 2024a
73 Ved afgørelser truffet af Børne- og Ungeudvalget efter barnets lov har Ankestyrelsen dog fuld prøvelsesret og kan i særlige tilfælde selv træde ind som førsteinstans, hvis kommunen ikke handler i barnets bedste.
74 Molander & Grimen 2010
75 Møller 2018
76 Posborg & Michelsen 2021: 44
77 Järvinen & Mik-Meyer 2012; Møller 2018
78 Vonger 2025: 41
79 Serviceloven, § 85
80 En part er en, der har en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagen og afgørelsen, typisk borgeren selv og/eller pårørende. I barnets lov regnes børn for parter i egen sag, fra de er 10 år gamle.
81 Jf. retssikkerhedsloven, serviceloven og barnets lov, der alle rummer særlige tidsfrister.
82 Dansk Socialrådgiverforening 2023
83 Schultz et al. 2025
84 For eksempel Kollin et al. 2025.
85 Møller 2018
86 Ankestyrelsen 2024b
87 Serviceloven, § 1, stk. 3, og barnets lov, § 10, stk. 2.
88 Ekspertudvalget på socialområdet 2024.
89 Ekspertudvalget på socialområdet 2024: 30ff.
90 Danmarks Statistik 2025a
91 Autismeforeningen 2024
92 Botilbud omfatter: botilbud til midlertidigt ophold (serviceloven, § 107), botilbud til længerevarende ophold (serviceloven, § 108) samt botilbudslignende tilbud (omfattet af § 4, stk. 1, nr. 3, i lov om socialtilsyn).
93 I 2023 var den gennemsnitlige enhedsudgift 764.000 kr. for botilbudslignende tilbud, 916.000 kr. for midlertidige botilbud efter servicelovens § 107 og 1.375.000 kr. for længerevarende botilbud efter servicelovens § 108 (Social- og Boligministeriet 2024a).
94 Houlberg & Dalsgaard 2023
95 Bischoff & Lund-Sørensen 2025; Cavalca et al. 2022
96 KL 2023. Nyere afsløringer om svindel og kvalitetsproblemer på enkelte botilbud rejser dog spørgsmål om, hvorvidt borgernes behov og rettigheder i tilstrækkelig grad er sikret på bostederne, og har samtidig

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

givet anledning til politiske reaktioner og varsler om skærpet tilsyn (se f.eks. Social- og Boligministeriet 2026).

97 De får dog statsrefusion ved særligt dyre enkeltsager.

98 Ledsagerordning gives efter servicelovens § 97.

99 KL 2023

100 For eksempel Ekspertudvalget på socialområdet 2024; Tranæs 2024.

101 Møller 2021

102 Vi trækker her på magtforståelsen præsenteret i Hopmann et al. 2025.

103 Sager kan dog også prøves ved domstolene, hvis fortolkning af loven både kommuner og Ankestyrelsen er forpligtet til at følge.

104 Bengtson et al. 2025; Møller 2021

105 Høybye-Mortensen 2020; Pors et al. 2023

106 Eiriksson & Kristensen 2022: 5

107 Dansk Socialrådgiverforening 2025

108 Harrits 2019

109 Dagbladet Information 2023

110 Socialstyrelsen og VISO tilbyder specialiseret socialfaglig vejledning, men fører ikke tilsyn med sagsbehandlingen. Socialtilsynet fører tilsyn med kvaliteten af sociale tilbud (f.eks. bosteder), men ikke med sagsbehandlingen. Ankestyrelsens tilsyn med sagsbehandlingen er afgrænset til at omhandle de retlige aspekter.

111 Svenske borgere kan få prøvet selve ydelsesniveauet ved domstolene, hvor prøvelsen i Danmark primært angår retlige og processuelle spørgsmål. Folketinget har dog i skrivende stund vedtaget et borgerforslag om at undersøge mulighederne for at indføre forvaltningsdomstole i Danmark.

112 Dalsgaard et al. 2021

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

I Danmark yder kommunerne støtte til børn, unge og voksne med funktionsnedsættelser, psykiske lidelser, misbrug eller social udsathed. Det sker gennem det specialiserede socialområde, hvor beslutninger om hjælp træffes ud fra socialfaglige skøn, økonomiske rammer og Ankestyrelsens rolle som klageinstans. Disse skøn har ofte vidtrækkende konsekvenser for borgernes liv, og når den offentlige debat peger på fejl i sagsbehandlingen, sår det tvivl om, hvorvidt afgørelser om støtte bliver truffet sagligt og efter loven.

Skøn, magt og retssikkerhed belyser, hvordan der tages både socialfaglige, økonomiske og juridiske hensyn i det daglige sociale arbejde. Bogen giver indblik i de mekanismer, der påvirker de konkrete afgørelser og borgernes retssikkerhed, og den viser, hvordan magt udøves i praksis i mødet mellem borger og velfærdsstat.

Aarhus Universitetsforlag