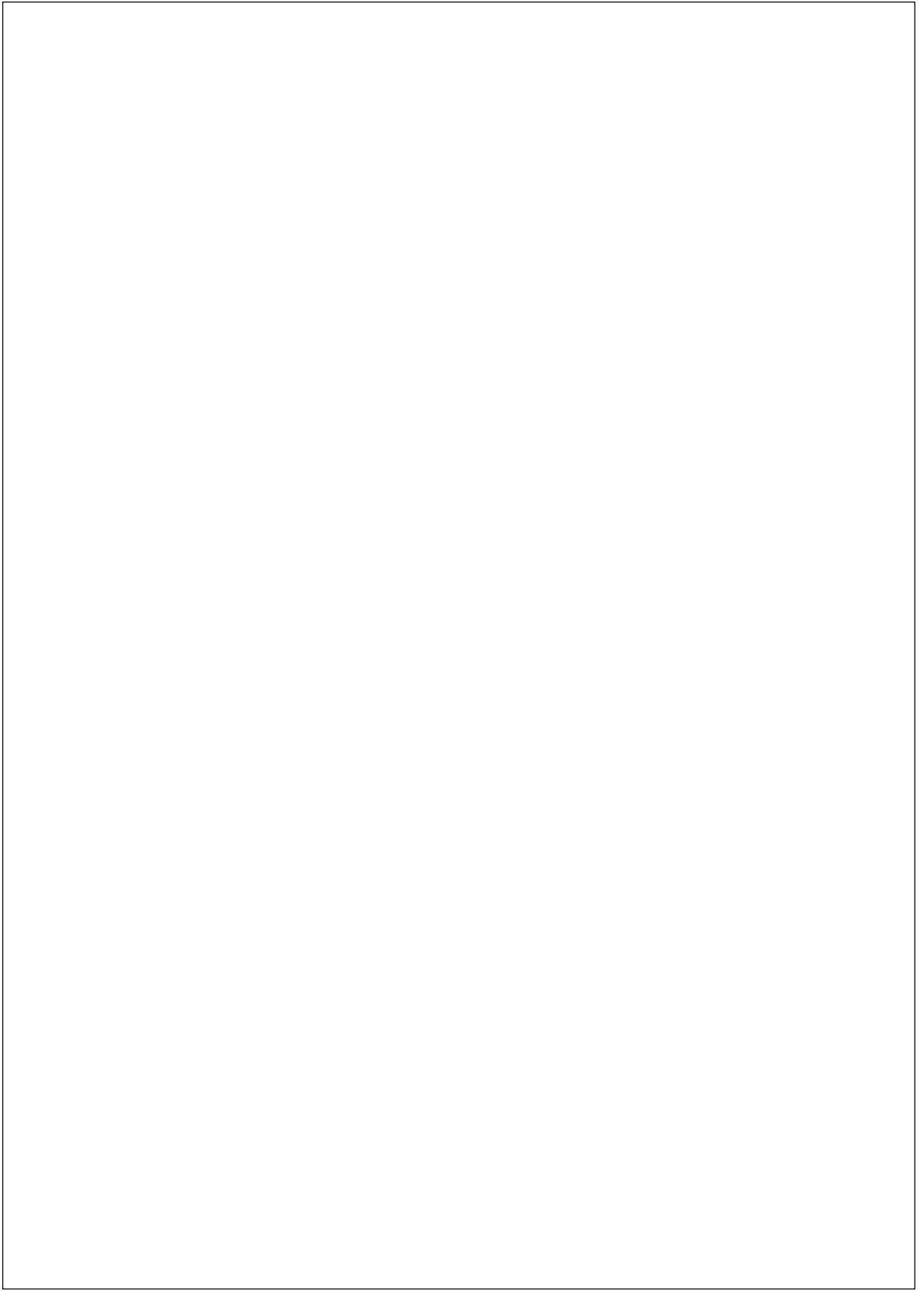


Det specialiserede socialområde – en analyse af den statslige regulering og ankesystemet

Juni 2011



Det specialiserede socialområde – en analyse af den statslige regulering og ankesystemet

Juni 2011

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
KL
Socialministeriet
Finansministeriet



Det specialiserede socialområde
- en analyse af den statslige regulering og ankesystemet
Juni 2011

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:
Rosendahls – Schultz Distribution
Herstedvang 10,
2620 Albertslund
T 43 22 73 00
F 43 63 19 69
E Distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Finansministeriet
Center for kommuneøkonomi, styring og socialområdet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
T 33 92 33 33

Omslag: BGRAPHIC
Tryk: Rosendahls-Schultz Grafisk
Oplag: 1.500
Pris: 150 kr. inkl. moms
ISBN: 978-87-7856-985-1

Elektronik Publikation:
ISBN: 978-87-7856-986-8

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk

Indhold

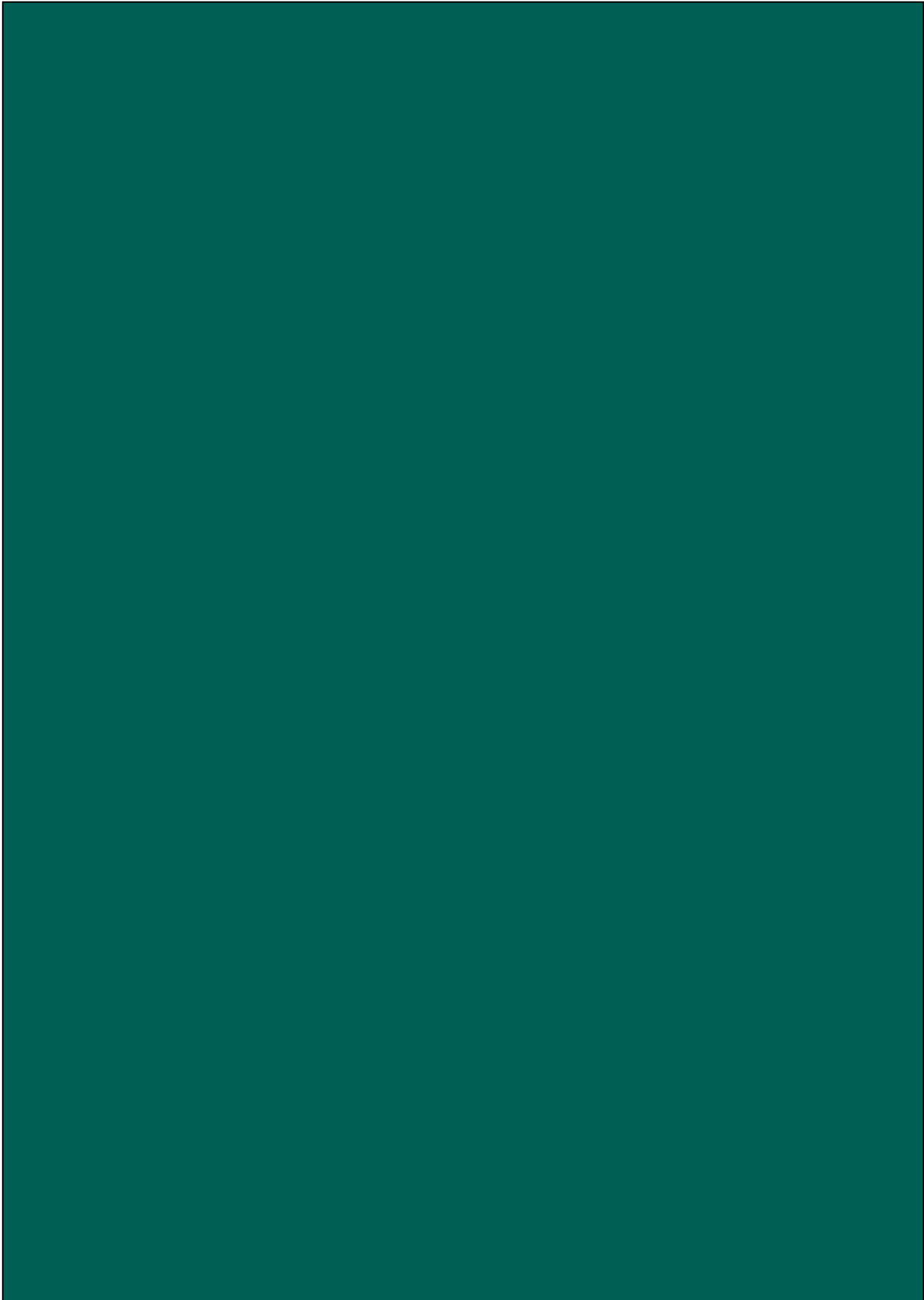
Del I. Indledning og sammenfatning	7
1. Indledning	9
1.1 Baggrund	9
1.2 Formål.....	9
1.3 Organisering mv.	10
2. Sammenfatning.....	13
2.1 Udviklingen på det specialiserede socialområde	14
2.2 Aktører og rammer.....	15
2.3 Erfaringer fra praksis	20
2.4 Analyse af ankesystemets praksis	24
Del II. Udvikling i udgifter og ankesager	29
3. Udviklingen i udgifter og ankesager	31
3.1 Klager til de sociale nævn	31
3.2 Klager til Ankestyrelsen	33
3.3 Udgifter og aktiviteter – udvalgte områder	35
Del III. Aktører og rammer på det specialiserede socialområde	39
4. Centrale aktører	41
4.1 Folketinget og socialministeren	42
4.2 Kommunerne	42
4.3 Ankesystemet	43
4.4 Andre kontrolorganer	44
5. Centrale principper på det sociale område.....	47
5.1 Principper i service- og retssikkerhedsloven	47
5.2 Krav til udøvelsen af skøn	51
5.3 Særlige krav til sagsbehandling mv.....	53
6. Ankesystemets formål, organisering mv.....	55
6.1 Formålet med det sociale ankesystem.....	55
6.2 Ankeinstansernes klagebehandling.....	56
6.3 Vejledning og praksiskoordinering	60
7. Ankemyndighedernes beføjelser	63
7.1 Adgang til klage	63
7.2 Kompetencer på det specialiserede socialområde	64
7.3 Ankestyrelsens særlige kompetencer på børneområdet.....	67
7.4 Prøvelsens omfang.....	68
7.5 Reaktionsmuligheder	73
7.6 Folketingets Ombudsmand og domstolene.....	75
7.7 Ankesystemet og det kommunale tilsyn	76

8.	Det kommunalpolitiske handlerum	79
8.1	Servicelovens karakter af rammelov	79
8.2	Kan eller skal-bestemmelser	80
8.3	Det kommunalpolitiske handlerum varierer	80
8.4	Kortlægning af serviceloven	82
8.5	Fastsættelse af lokalpolitiske retningslinjer	85
	Del IV. Erfaringer fra praksis.....	87
9.	Erfaringer fra praksis	89
9.1	Interview med centrale aktører	89
9.2	Styring gennem serviceniveauer	89
9.3	Kommunernes erfaringer med serviceniveauer	90
10.	Barrierer for styring	95
10.1	Barrierer for styring	95
10.2	Udfordringer varierer mellem bestemmelser	96
10.3	Vanskelig oversættelse fra generelt til konkret	96
10.4	Svært at sænke serviceniveauer	97
10.5	Udfordrende helhedsorienteret indsats	97
11.	Relationen mellem ankesystem og kommuner	101
11.1	Ankesystemets virke – indefra og udefra	101
11.2	Samarbejde og læring	107
	Del V. Analyse af ankesystemets praksis.....	113
12.	Formål og metode.....	115
12.1	Udvælgelse af afgørelserne	115
13.	Nævnenes praksis	119
13.1	Overblik over nævnsafgørelser	119
13.2	Omfanget af prøvelsen i de sociale nævn.....	122
13.3	Genstand for afgørelserne.....	127
13.4	Begrundelser for afgørelserne.....	129
13.5	Konsekvenser af nævnsafgørelserne.....	132
13.6	Mønstre de sociale nævn imellem.....	134
13.7	Henvisninger til principafgørelser mv.	140
14.	Ankestyrelsens praksis	141
14.1	Overblik over principafgørelserne.....	141
14.2	Omfanget af prøvelsen i Ankestyrelsen	143
14.3	Genstand for afgørelserne.....	149
14.4	Begrundelser for afgørelserne.....	150
14.5	Konsekvenser af afgørelserne.....	152
14.6	Sagernes forløb i principielle sager	155

15. Egendriftsager.....	159
15.1 Konsekvenser af egendriftafgørelser	160
16. Mønstre i ankepraksis.....	163
16.1 Prøvelsens intensitet	163
16.2 Ankesystemet og det kommunale serviceniveau	165
16.3 Ændringer med økonomiske konsekvenser	166
16.4 Styring af den samlede indsats	167

Del I.

Indledning og sammenfatning



1. Indledning

1.1 Baggrund

Kommunerne har med kommunalreformen fået det samlede ansvar for det sociale område, herunder det specialiserede socialområde, som omfatter udsatte børn og unge, udsatte voksne samt børn og voksne med handicap.

Samlingen af myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar har givet kommunerne bedre muligheder for at fastlægge klare rammer, vilkår og målsætninger for opgaveløsningen – både i faglig og i økonomisk henseende.

Kommunernes udgifter på det specialiserede socialområde er imidlertid steget med knap 1 mia. kr. årligt de senere år. Udgifterne på området udgjorde i 2010 i størrelsesordenen 44 mia. kr. (11-pl).

Regeringen og KL er enige om, at kommunerne skal fortsætte indsatsen med at få styr på udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde. Derfor har regeringen og KL i forlængelse af de foregående års aftaler om kommunernes økonomi lanceret en række fælles initiativer, der skal understøtte styringen af området.

Med aftalen om kommunernes økonomi for 2011 var regeringen og KL enige om at gennemføre en analyse af styringen af det specialiserede socialområde. Herunder med særligt fokus på, hvordan den statslige regulering på området understøtter kommunernes muligheder for at styre og prioritere. Denne rapport er et resultat af analysen.

1.2 Formål

Der fremgår følgende af aftalen om kommunernes økonomi for 2011:

Analysen skal blandt andet kortlægge den statslige regulering af området. Samtidig skal det undersøges, hvordan den nuværende regulering understøtter kommunernes muligheder for at styre og prioritere, sikre enkelthed og gennemsikkelighed for borgere og medarbejdere, samt giver stat og kommuner muligheder for at følge op på resultater. Analysen gennemføres under hensyn til en fortsat fastholdelse af princippet om det konkrete individuelle skøn i visitationen samt et fokus på borgerens retssikkerhed.

Inden for det overordnede formål med at kortlægge den statslige regulering på området og afdække, hvordan den nuværende regulering understøtter kommunernes muligheder for at styre og prioritere, har analysen haft et tredelt fokus:

1. Den statslige regulering med fokus på det handlerum, som kommunerne kan agere indenfor, og de muligheder, som kommunerne har for at styre området.
2. Kommunernes praksis med fokus på, hvordan kommunerne agerer inden for det handlerum, som den statslige regulering af området efterlader.
3. Ankesystemets organisering og praksis, herunder ankesystemets betydning for det handlerum, som kommunerne agerer indenfor.

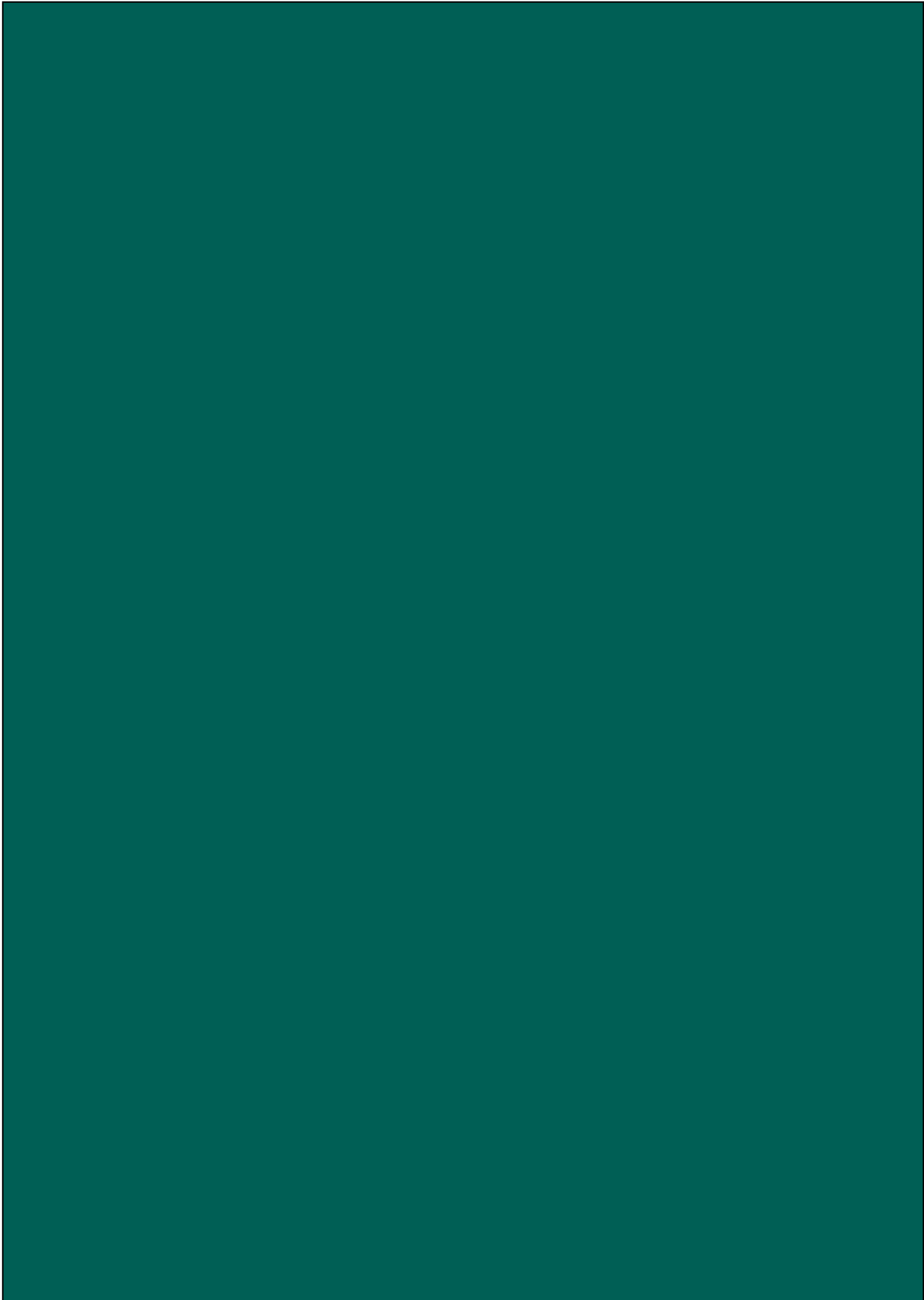
1.3 Organisering mv.

Analysen er gennemført af en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra KL, Socialministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Finansministeriet.

Ankestyrelsen og de sociale nævn har bidraget med baggrundsnotater om ankemyndighedernes organisering, opgaver og beføjelser.

Derudover har arbejdsgruppen gennemført interview med otte kommuner, to sociale nævn samt Ankestyrelsen.

Rambøll Management Consulting har endvidere bidraget til undersøgelsen af ankesystemets praksis i kraft af en gennemgang af afgørelser fra de sociale nævn og fra Ankestyrelsen samt afgørelser truffet i medfør af Ankestyrelsens egendriftkompetence på børneområdet.



2. Sammenfatning

Rapporten indledes med en kort gennemgang af udviklingen i udgifter og klager på det specialiserede socialområde (del II), hvorefter der redegøres for de centrale aktører og lovgivningsmæssige rammer (del III). I erfaringer fra praksis (del IV) præsenteres centrale pointer fra interview med kommuner og ankemyndigheder. Afslutningsvis præsenteres hovedresultaterne fra Rambølls analyse af ankesystemets afgørelser (del V).

Fokus for analysen af ankesystemets praksis er på den "almindelige" del af ankesystemet, hvor klagesager behandles i de sociale nævn, mens Ankestyrelsen behandler principielle eller generelle klagesager. Desuden vedrører analysen Ankestyrelsens særlige beføjelser til at tage sager op af egen drift på området for udsatte børn og unge. Analysen behandler således ikke Ankestyrelsens behandling af klager over børn- og ungeudvalgenes afgørelser (fx tvangsanbringelser) samt behandling af klager over magtanvendelse på voksenområdet.

Der kan på baggrund af analysen sammenfattes følgende hovedkonklusioner:

- Servicelovens karakter af en rammelov indebærer, at der er tiltænkt den enkelte kommunalbestyrelse en fleksibilitet i sammensætningen af løsninger og anvendelsen af faglige metoder. Det indebærer et handlerum til fx at fastlægge lokalpolitiske retningslinjer. Dette handlerum varierer mellem de enkelte bestemmelser i serviceloven.
- Ankesystemet spiller en central rolle, når ankemyndighederne prøver kommunens afgørelser og blandt andet derved udfylder det fortolkningsrum, som serviceloven efterlader. Ankesystemet præciserer igennem den retlige prøvelse af klagesager grænserne for kommunernes skøn og fastlægger dermed rækkevidden af det kommunale handlerum.
- Langt de fleste klagesager behandles endeligt ved de sociale nævn, idet Ankestyrelsen alene optager sager af principiel og generel karakter. Statistik over ankesager i de sociale nævn viser, at kommunernes afgørelse underkendes i hver fjerde klagesag – enten ved at nævnet hjemviser afgørelsen til fornyet behandling i kommunen eller ved, at nævnet ændrer kommunens afgørelse.
- Når ankesystemet prøver en klage fra borgere, går myndighederne ofte ind i en intensiv retlig prøvelse af kommunens afgørelse. Når ankesystemet ændrer kommunernes afgørelser, hviler disse afgørelser således ofte på en anden vurdering og vægtning af sagens konkrete omstændigheder end kommunen havde foretaget. Konkrete omstændigheder kan fx være familierelationer, transportforhold mv. Dette indikerer, at den retlige prøvelse ofte går tæt på det kommunale skøn og/eller består i retlig prøvelse af kommunernes faglige vurderinger.
- Analysen viser, at de fleste sager i ankesystemet vedrører mindre udgiftstunge områder som for eksempel merudgiftsydelserne på børne- og voksenområdet samt hjælpemidler. Selvom der på andre områder er relativt færre sager (fx personlig støtte, botilbud og

- særlig støtte til børn og unge mv.) kan ankesager på disse områder være af principiel betydning for fremtidige afgørelser og have væsentlige konsekvenser for praksis.
- Analysen viser derudover, at kommunale serviceniveauer sjældent indgår i det grundlag, som ankesystemet træffer afgørelse på baggrund af. Dertil er der uklarhed om, hvordan økonomiske hensyn kan inddrages som et sagligt kriterium for afgørelser efter serviceloven.
 - Interview med en række kommuner viser, at kommunerne generelt efterspørger en mere tilbageholdende ankepraksis i forhold til at prøve kommunernes faglige vurderinger. Dertil efterspørger kommunerne en bedre dialog med ankesystemet, fx vedrørende oplysningsniveauet for afgørelser.

2.1 Udviklingen på det specialiserede socialområde

I perioden fra 2004 til 2010 har der været en gennemsnitlig årlig vækst på knap 1 mia. kr. i de samlede udgifter til det specialiserede socialområde. I 2010 brugte kommunerne ca. 44 mia. kr. på området, hvilket svarer til omkring en femtedel af de samlede kommunale serviceudgifter.

Antallet af klager, der indgives til de sociale nævn og Ankestyrelsen, er ligeledes steget kraftigt fra 2007 til 2010.

Antallet af sager i de sociale nævn på det sociale område er således steget med 75 pct. fra ca. 5.600 sager i 2007 til næsten 10.000 sager i 2010. Antallet af behandlede klager i 2007 er dog lavere end niveauet fra 2004 til 2006, hvilket skal ses i lyset af, at nævnsopgaverne blev flyttet fra statsamtene til fem nye regionale statsforvaltninger i forbindelse med kommunalreformen.

Antallet af sager, der bliver påklaget til Ankestyrelsen på det sociale område, er tilsvarende steget med 93 pct. fra ca. 600 klager i 2007 til 1.100 sager i 2010. I det Ankestyrelsen alene optager sager af principiel og generel karakter afvises langt hovedparten. I 2010 optog Ankestyrelsen således 100 sager til behandling svarende til 9 pct.

Samtidig med stigningen i antallet af klagesager har andelen af de kommunale afgørelser, der underkendes (dvs. ændres eller hjemvises) i ankesystemet været nogenlunde konstant. Ud af samtlige ca. 9.900 afgørelser, der blev behandlet i de sociale nævn på servicelovens område i 2010, medførte godt hver fjerde klagebehandling således en underkendelse af den kommunale afgørelse (heraf blev 9 pct. ændret og 17 pct. hjemvist).

Der er ikke tegn på, at væksten i klagesager har sammenhæng med et stigende antal modtagere af hjælp. I perioden ses blandt andet markante stigninger i antallet af klagesager vedrørende merudgiftsydelserne, mens antallet af modtagere har været marginalt faldende.

2.2 Aktører og rammer

Kommunerne har det fulde myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på hele det sociale område. Kommunernes opgavevaretagelse reguleres af serviceloven og retssikkerhedsloven, som spiller sammen med gældende forvaltningsretlige regler og principper. Serviceloven sætter de overordnede rammer for, hvilke serviceydelser og tilbud kommunalbestyrelsen er forpligtet til at yde. Retssikkerhedsloven fastlægger struktur og principper for den kommunale sagsbehandling og sikrer borgerens adgang til at medvirke i og få indflydelse på sagsbehandlingen, herunder rettigheder og klagemuligheder.

Borgere kan klage over de kommunale afgørelser, og klageadgangen er gratis. Formålet med ankesystemet på det sociale område er dermed at sikre borgerens retsbeskyttelse ved et uafhængigt klagesystem med enkel adgang, som ikke indebærer sagsomkostninger for parterne, og som har mulighed for at opnå en faglig ekspertise inden for sit sagsområde. Retsikkerhed indebærer således en sikring af, at borgerens sag er behandlet i overensstemmelse med loven, og at afgørelsen er truffet i overensstemmelse hermed.

Ankemyndighederne kan ved behandling af klagesager efterprøve *retlige spørgsmål*, og det vil sige alle spørgsmål, som hviler på en fortolkning af loven i bred forstand.

Groft skitseret er det nuværende system således baseret på, at Folketinget udstikker de overordnede rammer for kommunalbestyrelsens opgavevaretagelse, socialministeren udsteder bekendtgørelser og vejledninger, mens ankesystemet udfylder det retlige fortolkningsrum, som de lovgivningsmæssige rammer herefter efterlader. Det vil sige, at der inden for disse rammer er overladt kommunerne et politisk og fagligt handlerum til at udforme og prioritere indsatsen ud fra lokale hensyn.

I boks 2.1 opsummeres nogle af de centrale begreber, der er gennemgående i rapporten.

Boks 2.1**Centrale begreber**

Retssikkerhed indebærer en sikring af, at borgerens sag er behandlet i overensstemmelse med loven, og at afgørelsen er truffet i overensstemmelse hermed.

En retlig prøvelse indebærer, at der skal ske en undersøgelse af, om der er truffet en afgørelse i overensstemmelse med loven. Det følger af den retlige prøvelse, at en lovlig afgørelse ikke kan omgøres eller hjemvises, selvom en anden løsning måske findes mere *hensigtsmæssig*.

Vage/elastiske bestemmelser er kendetegnet ved, at det nærmere indhold afklares ved lovforklaring, og at der i konkrete situationer typisk skal en faglig vurdering til at udfylde bestemmelsen. Der er for disse bestemmelser ikke forudsat kommunalpolitiske forskelle i ens situationer. For denne type bestemmelse indebærer en retlig prøvelse ofte en intensiv prøvelse af blandt andet den faglige vurdering og afvejningen af de konkrete omstændigheder i sagen.

Bestemmelser med et stort element af skøn giver plads til, at kommunerne selv kan tilrettelægge indsatsen, så længe formålet – opfyldelse af borgerens behov – opnås. For denne type bestemmelse omfatter den retlige prøvelse som udgangspunkt alene en prøvelse af, om skønnet er udøvet inden for de opstillede rammer (fx lovgivningen og dens forarbejder, overholdelse af sagsbehandlingsregler og forvaltningsretlige principper mv.), men ikke om en anden afgørelse ville være mere hensigtsmæssig.

2.2.1 Ankesystemets organisering

Ankesystemet består af de sociale nævn og Ankestyrelsen. De sociale nævn og Ankestyrelsen bidrager både gennem klagesagsbehandling, vejledning og praksiskoordinering til fortolkning og præcisering af lovgivningens rammer.

De sociale nævn består af tre medlemmer med direktøren for den regionale statsforvaltning som født formand. De øvrige to medlemmer udpeges efter indstilling fra henholdsvis kommunerne i regionen og Danske Handicaporganisationer. Ankestyrelsens afgørelser træffes af styrelseschefen, vicedirektøren, et antal ankechefer og et antal beskikkede medlemmer. De beskikkede medlemmer i Ankestyrelsen udpeges af socialministeren efter indstilling fra Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, KL og Danske Handicaporganisationer.

På det sociale område er det udgangspunktet, at kommunalbestyrelsen træffer afgørelse som 1. instans. Såfremt kommunalbestyrelsens afgørelse påklages af den berørte borger, kan de sociale nævn træffe afgørelse som 1. klageinstans. De sociale nævns afgørelser kan som udgangspunkt ikke påklages til anden administrativ myndighed, men Ankestyrelsen kan beslutte at tage en sag op og træffe afgørelse som 2. klageinstans, hvis sagen er principiel eller generel.

Ankestyrelsen fungerer derudover som 1. klageinstans i afgørelser om tvangsmæssige foranstaltninger på børneområdet truffet af kommunernes børn- og ungeudvalg. På området for udsatte børn og unge, kan Ankestyrelsen derudover tage sager op af egen drift, hvis Ankestyrelsen vurderer, at kommunalbestyrelsen ikke har foretaget de fornødne sagsbehandlings-skridt eller truffet de fornødne afgørelser i konkrete sager på børneområdet. Det kan blandt

andet ske på baggrund af en underretning, en pressesag, en praksisundersøgelse eller via en søskendesag, der behandles i Ankestyrelsen.

2.2.2 Ankesystemets beføjelser

Det sociale ankesystem prøver *retlige spørgsmål*, jf. retssikkerhedslovens § 69. Hensigten er, at prøvelsen skal have det samme omfang og den samme grundighed som den prøvelse, der foretages af domstolene og ombudsmanden.

Retlig prøvelse indebærer, at der skal ske en undersøgelse af, om der er truffet en afgørelse i overensstemmelse med loven. Dette omfatter, at ankemyndighederne typisk skal forholde sig til en række elementer, jf. boks 2.2.

Boks 2.2

Elementer i den retlige prøvelse

Almene juridiske spørgsmål. Klageinstanserne skal tage stilling til almene juridiske spørgsmål. Det kan fx være spørgsmål om lovens ikrafttræden og forældelse mv.

Fortolkning. Hvis loven kan give anledning til tvivl om forståelsen af et ord eller begreb, skal klageinstanserne efterprøve om ordet eller begrebet er blevet fortolket korrekt. Det kan fx være, om en ændring af adgangsforholdene til et hus kan betragtes som "indretning" af boligen, eller hvornår der er tale om "uforsvarlig økonomi".

Overensstemmelse med forvaltningsretlige principper. Klageinstanserne skal efterprøve om de almindelige forvaltningsretlige principper om lovlig forvaltning er blevet fulgt, fx at kommunen ikke har forfulgt et ulovligt formål (magtfordrejning), har tilsidesat lighedsgrundsætningen eller har sat "skøn under regel" mv.

Sagsbehandlingen. Klageinstanserne skal kontrollere, om de forvaltningsretlige love og grundsætninger samt retssikkerhedslovens bestemmelser er fulgt, fx om der er blevet foretaget partshøring, og om afgørelsen er tilstrækkeligt begrundet.

Vurdering af de faktiske omstændigheder. Klageinstanserne skal efterprøve, om sagen er tilstrækkeligt oplyst, og om de faktiske omstændigheder, som en afgørelse bygger på, er korrekte og vægtet i overensstemmelse med lovgivningen. Når der fx er tale om vage/elastiske bestemmelser foretages endvidere en efterprøvelse af de faglige vurderinger, der ligger til grund for afgørelsen.

Det følger af den retlige prøvelse, at en lovlig afgørelse ikke kan ændres eller hjemvises, selvom en anden løsning måske findes mere *hensigtsmæssig*. Ankemyndighederne kan dermed som udgangspunkt ikke tilsidesætte et lovligt udøvet skøn.

Prøvelsen har varierende intensitet alt efter afgørelsens og den anvendte bestemmelses karakter. Prøvelsen kan således gå fra en intens prøvelse af kommunens faglige vurderinger til en prøvelse alene, om skønnet er udøvet inden for de opstillede rammer (det vil sige lovgivningen og dens forarbejder, sagsbehandlingsregler og forvaltningsretlige principper mv.).

Der kan derudover være forhold i den konkrete sag, der gør, at en afgørelse er underlagt en mere intensiv prøvelse. Jo mere indgribende, den konkrete afgørelse er i forhold til borgeren,

jo mere intensivt kan den efterprøves, lige som det forhold, at afgørelsen lider af alvorlige formelle mangler, kan føre til en mere intensiv prøvelse.

Eksempelvis er afgørelser om frivillige anbringelser efter § 52 og afgørelser om tilskud til et familiekursus efter den samme bestemmelse i princippet skønsmæssige i samme omfang, men den mere indgribende karakter af den første type af afgørelser kan i konkrete tilfælde medføre, at prøvelsen kan være mere intensiv.

2.2.3 Det lokalpolitiske handlerum varierer

Serviceovens karakter af rammelov indebærer, at loven i de fleste tilfælde ikke præcist definerer hverken målgruppe eller indsats. Det vil sige, at det ikke fremgår præcist af selve loven, hvilken hjælp borgerne har ret til i konkrete tilfælde.

Loven er udformet på den måde, dels fordi bestemmelserne skal kunne samle op på situationer, som lovgiver ikke på forhånd har kunnet eller ønsket at beskrive udtømmende, dels fordi bestemmelserne skal tilgodese muligheden for at fastsætte lokale serviceniveauer. Det er dermed hensigten, at når kommunen står med de konkrete sager, skal der være mulighed for at tilpasse handlemulighederne til den konkrete situation.

Serviceovens upræcise bestemmelser er ikke ensbetydende med, at der i alle tilfælde er et rum til lokalpolitiske forskelle. De upræcise bestemmelser indebærer således forskellige grader af kommunalpolitisk handlerum på baggrund af den måde, bestemmelserne er formuleret på, og den ankepraksis der er etableret på baggrund af loven.

Graden af det kommunale handlerum afhænger i vid udstrækning af, om der tale om mere præcise bestemmelser, vage/elastiske bestemmelser eller bestemmelser med et stort element af skøn, jf. beskrivelsen i tabel 2.1.

Tabel 2.1

Det kommunalpolitiske handlerum og sammenhængen med præcise, vage/elastiske og bestemmelser med et stort element af skøn

	Upræcise		
	Præcis	Vag, elastisk	Stort element af skøn
Lokalpolitisk handlerum	Ikke plads til skøn eller lokale prioriteringer	Faglig vurdering Ikke plads til lokale forskelle	Næsten "frit" skøn Mulighed for lokale forskelle
Omfanget af ankesystemets retlige prøvelse	Alle elementer prøves	Alle elementer prøves	Begrænset prøvelse
Eksempel fra serviceloven	<p>Indhold og omfang er kun i meget begrænset omfang beskrevet præcist i serviceloven.</p> <p>Et eksempel på en bestemmelse, der er præcis på både indhold og omfang er servicelovens § 45 om ledsagelse, hvorefter ydelsen er angivet som 15 timers ledsagelse om ugen.</p>	<p>Målgruppebeskrivelser i serviceloven, fx handicapbestemmelsernes angivelse af personkredsen: "nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne". Tilsvarende er nogle bestemmelser også på indsatsiden vage/elastiske, fx merudgifter, der er en konsekvens af den nedsatte funktionsevne.</p> <p>Beskrivelsen er ikke præcis, og der vil i den konkrete sag skulle foretages en faglig vurdering af, om borgeren falder inden for målgruppen eller indsatsen følger af den nedsatte funktionsevne, men der skal ikke i den forbindelse foretages et egentlig skøn.</p>	<p>Et eksempel på et skønsmæssigt element er tilrettelæggelsen af indsatsen vedr. personlig hjælp, omsorg og pleje til udsatte og handicappede voksne (§ 85).</p> <p>Når det ligger klart, at borgerens behov giver baggrund for en afgørelse om hjælp efter § 85, er det op til kommunen at vurdere efter et konkret skøn, hvordan hjælpen efter bestemmelsen skal tilrettelægges i den konkrete sag.</p>

Tabellen placerer lovbestemmelser i tre idealtypiske kategorier. I praksis vil det dog være svært at placere bestemmelserne entydigt i én kategori. Det skyldes, at bestemmelser typisk indeholder flere forskellige elementer, og at grænserne mellem de tre kategorier er flydende.

Målgruppebeskrivelserne i serviceloven – det vil sige, hvem der har ret til at blive vurderet til hjælp efter bestemmelsen – er som hovedregel vage/elastiske. Her skal der en faglig vurdering til at udfylde fortolkningen i konkrete tilfælde (fx hvornår der er tale om "nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne"). I tilfælde af en klagesag kan ankemyndighederne ved prøvelsen af vage/elastiske bestemmelser foretage en intensiv prøvelse af, om den faglige vurdering er i overensstemmelse med loven ud over at prøve øvrige retlige elementer (fx overholdelse af sagsbehandlingsregler, forvaltningsretlige regler mv.).

I serviceloven er der derimod typisk knyttet et skøn til, hvilken konkret type af indsats der ydes til målgruppen (fx om et udsat barn skal i plejefamilie eller på døgninstitution, eller hvilket botilbud der bedst imødekommer en borgers behov). Sådanne bestemmelser med et stort element af skøn giver plads til, at kommunerne selv kan tilrettelægge indsatsen, så længe

formålet – opfyldelsen af borgernes behov – opnås. Der er i serviceloven sjældent tale om et "frit skøn", men om et retligt bundet skøn (fx i form af forvaltningsretlige regler mv.). I disse situationer indebærer ankemyndighedernes retlige prøvelse, at kun rammerne for udøvelsen af skønnet prøves (det vil sige lovgivningen og dens forarbejder, sagsbehandlings- og forvaltningsretlige regler mv.), men ikke om kommunale afgørelser i øvrigt er hensigtsmæssige.

Samlet set er servicelovens bestemmelser i vid udstrækning karakteriseret ved, at der er rum for lokale retningslinjer i forhold til, hvilken *indsats* der ydes og omfanget af denne. Personkredsen for indsatsen er til gengæld som hovedregel beskrevet gennem vage/elastiske bestemmelser, hvorfor der i princippet ikke er plads til lokalpolitiske retningslinjer for, *hvem* der modtager hjælp. Der kan dog være lokalpolitiske forskelle i omstændigheder (fx transportmuligheder, infrastruktur, mv.), der i konkrete afgørelser vil påvirke ens sager i forskellig retning. Dertil er der også indsatsstyper som fx merudgiftsydelserne og hjælpemidler, som er vage/elastiske.

Der er ikke nødvendigvis i lovgivningen taget klart stilling til omfanget af det kommunale handlerum. Det vil sige, hvornår en upræcis bestemmelse er udtryk for, at kommunerne skal have et vist skønsmæssigt handlerum med flere lovlige alternativer, og hvornår bestemmelsen er formuleret vagt, hvorefter ankesystemet har adgang til at prøve den faglige vurdering og derved løbende udfylder fortolkningsrummet.

Ankesystemet spiller her en central rolle, idet det i sidste ende er gennem den retlige prøvelse af ankesager, at loven præciseres, og grænserne for det kommunalpolitiske handlerum fastlægges.

2.3 Erfaringer fra praksis

Arbejdsgruppen har gennemført 22 fokusgruppeinterview fordelt på otte kommuner samt fokusgruppeinterview med to sociale nævn og Ankestyrelsen.

Interviewene med kommunerne har haft fokus på, hvordan kommunerne arbejder med politisk vedtagne serviceniveauer, og dermed hvordan kommunerne udfylder det politiske handlerum, som den statslige regulering af området efterlader. Dertil har fokus været på, hvordan den nuværende regulering understøtter kommunernes muligheder for at styre og prioritere.

Interviewene med såvel kommuner som ankemyndigheder har endvidere haft fokus på, hvordan samarbejdet mellem kommunerne og ankesystemet fungerer i dag, og hvordan det fremadrettet kan forbedres.

Derudover har interviewene med ankemyndighederne primært haft fokus på en perspektivering og nuancering af kommunernes erfaringer samt uddybende forklaringer af ankesystemets praksis. Afrapporteringen af erfaringer fra praksis har således i overensstemmelse med analysens formål hovedsageligt fokus på kommunernes erfaring med praksis og kommunernes mulighed for at agere inden for det handlerum, som den statslige regulering efterlader.

Arbejdsgruppen har på baggrund af de gennemførte interview opsummeret nogle generelle tendenser. Der redegøres således ikke specifikt for pointer fra de enkelte interview.

Service niveauer

Samtlige kommuner i undersøgelsen arbejder i medfør af lovkravet på ældreområdet med kvalitetsstandarder for personlig og praktisk hjælp. De interviewede kommuner har til gengæld forskellige erfaringer med politisk vedtagne serviceniveauer/kvalitetsstandarder på det specialiserede socialområde. Der er både forskel på, hvor langt de er i *processen*, og hvordan de arbejder med *indholdet*.

Nogle kommuner er således i en opstartsfasen, hvor serviceniveaubeskrivelser er ved at blive formuleret, mens andre er i gang med implementering eller med en opfølgende revision af eksisterende serviceniveaubeskrivelser.

Dertil er der forskel på serviceniveauernes karakter på henholdsvis børneområdet og voksenområdet. Serviceniveaubeskrivelserne på børneområdet er typisk målrettet udmøntningen af vedtagne børne- og ungepolitikker i konkrete retningslinjer for sagsbehandlere. På voksenområdet varierer serviceniveauerne mere. Nogle kommuner arbejder med kobling af overordnede politikker til konkrete retningslinjer for sagsbehandlere gennem anvendelse af funktionsevnevurderinger, mens andre har udarbejdet mere overordnede politikker.

De otte kommuners erfaringer med fastlæggelse af serviceniveauer illustrerer, at serviceniveauerne og beskrivelserne varierer afhængig af bestemmelsernes karakter. Eksempelvis hvorvidt der er tale om en udpræget skønsmæssig bestemmelse for så vidt angår den konkrete udformning og omfang af indsatsen, eller om der er tale om en elastisk defineret indsats. Kommunerne har fx typisk udarbejdet serviceniveauer af en høj detaljeringsgrad for personlig støtte på voksenområdet eller for indsatsen over for udsatte børn og unge, mens serviceniveauer for merudgiftsydelserne typisk er relativt overordnede.

Erfaringerne fra praksis kan deles op i tre hovedtemaer:

1. Kommunernes oplevelse af barrierer for styring.
2. Ankesystemets virke – indefra og udefra.
3. Samarbejde og læring.

2.3.1 Kommunernes oplevelse af barrierer for styring

Flere af de interviewede kommuner har blandt andet fremført følgende synspunkter om barrierer for styring inden for lovgivningens rammer:

- *Vage målgruppeafgrænsninger udfordrer styringen.* Kommunerne finder det vanskeligt at styre efter vage/elastiske bestemmelser, fordi lovens grænser først bliver fastlagt gennem en fortolkning i ankesystemet. Dermed bliver det svært at formulere serviceniveauer for eksempelvis bestemte typer af funktionsnedsættelser. Samtidig gør vage målgruppeafgrænsninger det vanskeligt at afstemme forventningerne med borgerne.
- *Styringsudfordringer varierer mellem bestemmelser.* Som eksempel fremhæver kommunerne, at de elastiske elementer i merudgiftsydelserne og hjælpemiddelbestemmelserne

gør det vanskeligere at formulere retningslinjer, mens det standardiserede element i disse bestemmelser omvendt kan øge forventningerne hos borgerne (fx om at en diagnose i sig selv giver adgang til hjælp).

- *Vanskelig oversættelse fra generelt til konkret.* Kommunerne finder det ofte vanskeligt at "oversætte" et generelt serviceniveau til en konkret og individuelt begrundet afgørelse. Kommunerne beskriver kravet om den individuelle vurdering således, at serviceniveauer alene kan blive vejledende for den generelle prioritering, men ikke direkte kan lægges til grund for konkrete afgørelser.
- *Svært at sænke et serviceniveau.* Kommunerne finder det i forhold til ankesystemet vanskeligt at implementere beslutninger om at sænke et serviceniveau, såfremt der ikke er sket ændringer i de konkrete sager. Tilsvarende er det kommunernes erfaring, at det er vanskeligt at fratage borgere ydelser, der ikke længere kan begrundes med borgerens behov. Det kan eksempelvis være, når borgere er blevet mere selvhjulpne, eller hvis der i udgangspunktet har været visiteret ud over det nødvendige.
- *Udfordrende at styre en helhedsorienteret indsats.* Kommunerne giver udtryk for, at det særligt på voksenområdet er vanskeligt at styre den samlede indsats til enkelte borgere – og eksempelvis at vurdere en ansøgning om nye ydelser ud fra den samlede indsats, som borgeren modtager i forvejen. Tilsvarende opleves det vanskeligt at styre, hvornår borgerens behov bedst tilgodeses i eget hjem, og hvornår den samlede indsats peger i retning af, at behovet bedre tilgodeses i et botilbud. Endelig beskrev nogle kommuner, at styringen på botilbudsområdet vanskeliggøres af det frie valg til at vælge "et tilsvarende tilbud".

2.3.2 Ankesystemets virke – indefra og udefra

De interviewede kommuner og ankeinstanser har blandt andet fremført følgende overvejelser om, hvordan ankesystemet påvirker kommunernes muligheder for at styre og prioritere:

- *Omfanget af den retlige prøvelse.* Ifølge kommunerne bør ankesystemet være mere tilbageholdende i prøvelsen af socialfaglige vurderinger. Opfattelsen er, at ankeinstanserne til tider går ind i en fuld prøvelse af selve det socialfaglige skøn. Ankemyndighederne lægger på den anden side vægt på, at de generelt er tilbageholdende over for at anfægte selve indholdet i kommunernes skøn – men at de kan og skal prøve selve den faglige vurdering, der fx ligger til grund for en afgørelse af, om en borger er i personkredsen for de forskellige bestemmelser i serviceloven.
- *Kriterier for hjemvisning kontra ændring.* Kommunerne efterspørger en mere klar linje for, hvornår ankeinstanserne henholdsvis ændrer eller hjemviser. Det er endvidere kommunernes erfaring, at hjemvisninger sjældent fører til ændringer af afgørelsens udfald. Når sager hjemvises på grund af manglende oplysninger, er det ifølge kommunerne typisk oplysninger, der ikke har betydning for sagens udfald. I forbindelse med pålæg om yderligere oplysning af sagen oplever kommunerne, at ankesystemet pålægger dem bestemte udrednings- og undersøgelsesmetoder, fx psykologiske/psykiatriske udredninger. Nogle kommuner fremhævede samtidig, at en række hjemvisninger formentlig kan undgås, når kommunerne bliver bedre til at håndtere både jura og socialfaglige vurde-

ringer i de skriftlige begrundelser.

- *Uklarhed om, hvordan økonomiske hensyn kan inddrages.* Interview med såvel kommuner som nævn indikerer, at det er uklart, hvordan økonomiske hensyn kan indgå som et sagligt hensyn i en afgørelse. I forlængelse heraf betonedes kommunerne, at de så vidt muligt afstår fra at inddrage økonomiske hensyn i den skriftlige begrundelse for afgørelsen – også selvom økonomiske hensyn indgår som en begrundelse blandt flere.
- *Service niveauer i dialogen med ankesystemet.* Kommunernes opfattelse er, at ankeinstanserne sjældent tager højde for kommunernes service niveauer. Kommunernes forståelse er, at ankeinstanserne ikke accepterer service niveauer som en saglig begrundelse i en afgørelse, hvorfor kommunerne ofte afstår fra at inddrage dem i sagsfremstillingen. Nævnene forklarer omvendt, at de på det specialiserede socialområde sjældent får information om service niveauer. I det omfang oplysningerne indgår i kommunernes sagsfremstilling, er der ofte sat "skøn under regel". Alternativt vil nævnet typisk påse, om kommunen som minimum har overholdt sit eget service niveau. Derudover kan oplysninger om service niveau godt få karakter af overflødig information.
- *Nævnenes sammensætning.* Nævnene beskriver selv samarbejdet med de beskikkede medlemmer som en proces, hvor der løbende arbejdes med at informere om gældende ret og skabe fælles fodslag i afgørelserne. Ofte anvendes en del tid på at finde frem til et fælles synspunkt – hvor de beskikkede medlemmer i visse tilfælde ønsker at tillægge et bredere perspektiv på støtte end den hjemmel, der følger af lovgivningen.
- *Kommunernes ankemuligheder.* Kommunerne giver udtryk for, at der er meget begrænsede handlemuligheder for en kommune, der ikke er enig i de sociale nævns fortolkning af faktuelle forhold i en konkret sag eller anvendelsen af lovgivningen i den konkrete sag. Kommunerne opfatter det således som en barriere for læring, at hovedparten af kommunernes klager til Ankestyrelsen bliver afvist. Ankestyrelsen forklarer omvendt, at styrelsen altid optager afgørelser fra de sociale nævn, såfremt nævnet har truffet en klart forkert afgørelse.
- *Socialfaglige vurderinger udfordres.* Kommunerne oplever, at ankesystemet lægger mere vægt på de ekspertudsagn fra læger, speciallæger og psykologer, der indgår i en sagsfremstilling, end på kommunernes socialfaglige vurderinger. Ankeinstanserne lægger til gengæld vægt på, at eksempelvis egne tilknyttede lægefaglige eksperter alene anvendes til at vurdere lægefaglige oplysninger. Derudover oplever kommunerne, at udtalelser fra leverandører, fx botilbud og opholdssteder, bliver udslagsgivende – også hvor disse bevæger sig ud over udtalelser om barnets eller den unges udvikling mv.

2.3.3 Samarbejde og læring

De interviewede kommuner og ankeinstanser har blandt andet fremført følgende overvejelser om, hvordan samarbejdet mellem kommuner og ankeinstanser kunne forbedres:

- *Formidling af principafgørelser.* Kommunerne finder, at Ankestyrelsens afgørelser er vanskelige at forstå for ikke juridisk sagkyndige. Det kan være vanskeligt at udlede de generelle elementer i principafgørelserne – og dermed rækkevidden af afgørelserne. Det

kan på den baggrund være en udfordring at korrigere praksis herefter. Ankestyrelsen har tilkendegivet, at principafgørelserne i høj grad er rettet mod brugere med en juridisk baggrund.

- *Ankesystemets vejledning.* Kommunerne oplever en væsentlig variation i den vejledning, som de modtager fra ankeinstanserne – både mellem de forskellige nævn, men også mellem nævn og Ankestyrelse. Der efterspørgeres en bedre adgang til dialog og rådgivning – særligt i forbindelse med ny lovgivning.
- *Dialog om nye løsninger.* Der mangler ifølge kommunerne dialog i de tilfælde, hvor kommunerne anvender nye løsninger. Opfattelsen er, at ankesystemet har tendens til at underkende nye metoder og løsninger til fordel for mere traditionelle metoder og løsninger. Særligt på egendriftområdet, hvor Ankestyrelsen også fungerer som myndighed, efterspørger kommunerne dialog om de løsninger, som Ankestyrelsen iværksætter.
- *Form- og oplysningskrav.* Kommunernes opfattelse er generelt, at ankesystemet stiller stadigt større formkrav til afgørelserne, herunder til den juridiske fremstilling. Herudover efterspørger kommunerne klarere retningslinjer for, hvori de præcise undersøgelses- og oplysningskrav består for så vidt angår fx forældrebevneundersøgelser og herunder af metodekrav knyttet hertil.
- *Sagsbehandlingstid.* Kommunerne opfatter generelt lange sagsbehandlingstider i nævnene som problematiske. Ifølge kommunerne kan sagsbehandlingstiden blandt andet gå ud over borgerens udvikling samt over aktualiteten af sagsakter mv. Dertil har det direkte økonomiske konsekvenser i de tilfælde, hvor klagen har opsættende virkning.
- *Praksiskoordinering af nævnene.* Kommunerne efterspørger en klarere og mere ensrettet praksis på tværs af de sociale nævn og i de enkelte nævn over tid.

2.4 Analyse af ankesystemets praksis

Der er gennemført en grundig og omfattende analyse af ankeafgørelser på det specialiserede socialområde. Der er således på udvalgte bestemmelser på det specialiserede socialområde foretaget en total gennemgang af alle afgørelser i de sociale nævn, der har ført til ændringer eller hjemvisninger i 2010. Endvidere er der på udvalgte bestemmelser i serviceloven foretaget en gennemgang af samtlige offentliggjorte principafgørelser fra Ankestyrelsen i 2009 og 2010 samt af udvalgte afgørelser inden for Ankestyrelsens egen drift kompetence på børneområdet. På foranledning af arbejdsgruppen er analysen gennemført af Rambøll.

Analysen af godt 2.100 afgørelser fra de sociale nævn og Ankestyrelsen peger overordnet på, at ankemyndighederne spiller en væsentlig rolle i forhold til at fastlægge og afgrænse kommunernes handlerum på det specialiserede socialområde.

Analysen viser, at ankesystemet spiller en relativt større rolle på de dele af det specialiserede socialområde, hvor der er mange klager over kommunale afgørelser (volumen), og hvor ydelserne er relativt standardiserede. Der er således flest ankeafgørelser på overførselsområdet

(merudgifter til børn og voksne) og på de mindre udgiftstunge områder som for eksempel hjælpemiddelområdet (hjælpemidler og handicapbiler). Dernæst er der mange afgørelser på børneområdet (i forhold til frivillige foranstaltninger til udsatte børn og unge).

Analysen omfatter ikke Ankestyrelsens behandling af klager over børn- og ungeudvalgenes afgørelser samt magtanvendelse på voksenområdet.

Prøvelsens intensitet

Analysen viser, at når ankesystemet *ophæver* kommunens afgørelse (enten ved en hjemvisning eller ved selv at træffe en ny afgørelse i form af en ændring), går ankesystemet ofte ind i en intensiv prøvelse af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag. En prøvelse af konkrete omstændigheder skal ses til forskel fra sager, hvor ankesystemet vurderer og afgør sagen allerede på baggrund af sagens oplysninger, herunder fx sagsbehandlingskridt og henvisninger til retsregler mv..

Derudover viser analysen, at når ankesystemet *ændrer* en kommunal afgørelse, foretages en intensiv prøvelse af den faglige vurdering, og/eller ankesystemet går tæt på kommunens skøn. Analysen af ankesystemets praksis viser således, at i 77 pct. af de knap 800 analyserede ændringsafgørelser fra de sociale nævn er ændringen helt eller delvist baseret på, at de sociale nævn har en anden vurdering og vægtning af de konkrete omstændigheder i sagen end kommunen på baggrund af de samme oplysninger. I 38 pct. af ændringssagerne er ændringen *alene* baseret på, at de sociale nævn har en anden vurdering og vægtning af sagens konkrete omstændigheder end kommunens på baggrund af de samme oplysninger.

Ankesystemet og det kommunale serviceniveau

Analysen viser, at der i 4 pct. af de analyserede sager fra de sociale nævn indgår en henvisning til et kommunalt serviceniveau. Tilsvarende indgår der henvisninger til et kommunalt serviceniveau i 4 pct. af de analyserede principafgørelser fra Ankestyrelsen. Det vides ikke, i hvilket omfang kommunerne henviser til serviceniveauer i de konkrete afgørelser.

Konsekvenser af ændringer

Analysen viser, at når ankesystemet ændrer en kommunal afgørelse, pålægges kommunerne enten at tildele flere ydelser (herunder at foretage en udmåling i opadgående retning) i forhold til kommunens oprindelige afgørelse eller at inkludere en borger i målgruppen for en bestemmelse. Kun 1 pct. af ændringerne i de sociale nævn indebærer, at kommunen pålægges at fjerne en ydelse for fremtiden. Tilsvarende er det kun en enkelt af de undersøgte principafgørelser, der medfører, at kommunen skal fjerne en ydelse, og kun én afgørelse medfører, at kommunen skal foretage en udmåling i nedadgående retning.

Dette skal ses i lyset af, at begrænsningen af de social ankeinstansers prøvelse til retlige spørgsmål medfører en begrænsning af instansernes adgang til at ændre en påklaget afgørelse til skade for borgeren. Det følger således, at ændringer af kommunens afgørelser typisk vil være i opadgående retning i forhold til kommunens oprindelige afgørelse, hvilket har direkte økonomiske konsekvenser for kommunerne.

Mønstre i ankepraksis

Ankestyrelsen kan beslutte at tage en sag op og træffe afgørelse, hvis sagen har principiel eller generel karakter. Analysen viser, at Ankestyrelsen alene antager en lille del af samtlige sager, der påklages til Ankestyrelsen. I 2010 optog Ankestyrelsen således 9 pct. af samtlige klager til behandling svarende til i alt 100 klager. Rambøll har på de udvalgte bestemmelser inden for det specialiserede socialområde analyseret 160 principafgørelser fra 2010 og 2009.

Ud af de analyserede principafgørelser indebar 49 pct. af de undersøgte afgørelser en ændring af nævnets afgørelse, mens 8 pct. er blevet hjemvist og 43 pct. af nævnets afgørelser er blevet stadfæstet. Sagerne er blevet anket af såvel borgere som kommuner.

Forskellene i afgørelserne mellem de sociale nævn og Ankestyrelsen afspejler, at det kommunale handlerum i serviceloven kan være upræcist beskrevet, og at det kan være vanskeligt at fortolke lovens anvendelse i konkrete sager. Den høje ændringsprocent skal samtidig ses i sammenhæng med, at principafgørelser kun antages, når der er en formodning om, at Ankestyrelsen ikke vil nå frem til samme konklusion som nævnet.

Analysen viser endvidere, at der på tværs af nævnene er forskellige tendenser i de analyserede afgørelser. For eksempel varierer prøvelsens intensitet fra nævn til nævn. Derudover er der forskelle mellem nævnene på, hvor ofte de i deres afgørelser henviser til Ankestyrelsens principafgørelser mv. og dermed synliggør retsgrundlaget for en given afgørelse.

Styring af den samlede indsats

Som afdækningen af kommunernes praksis viser, oplever kommunerne, at det kan være en udfordring at styre den samlede indsats til enkelte borgere – særligt på voksenområdet. Analysen af ankeafgørelser peger i tråd hermed på, at der på nogle områder er en tendens til, at borgerens ret til ydelser vurderes ud fra den enkelte paragraf og ikke ud fra den samlede indsats, der eventuelt tildeles efter flere forskellige paragraffer.

Eksempelvis går nævnenes afgørelser i retning af, at retten til personlig støtte efter § 85 vurderes i forhold til, om borgeren er omfattet af personkredsen for § 85, mens ydelser efter andre paragraffer (og lovgivninger) ikke kan betragtes som alternativ til denne ydelse.

Erfaringer med den kommunale sagsbehandling

Analysen viser, at 14 pct. af de undersøgte afgørelser i de sociale nævn alene vedrører overholdelsen af formelle sagsbehandlingsregler som fx vejledningspligt, partshøring mv. Den mest fremtrædende sagsbehandlingsfejl har været manglende oplysning af sagen, og den almindelige reaktion i de sociale nævn har derfor været hjemvisning af sagen til den kommune, som har truffet afgørelsen i første instans.

Ankestyrelsens egendrift afgørelser

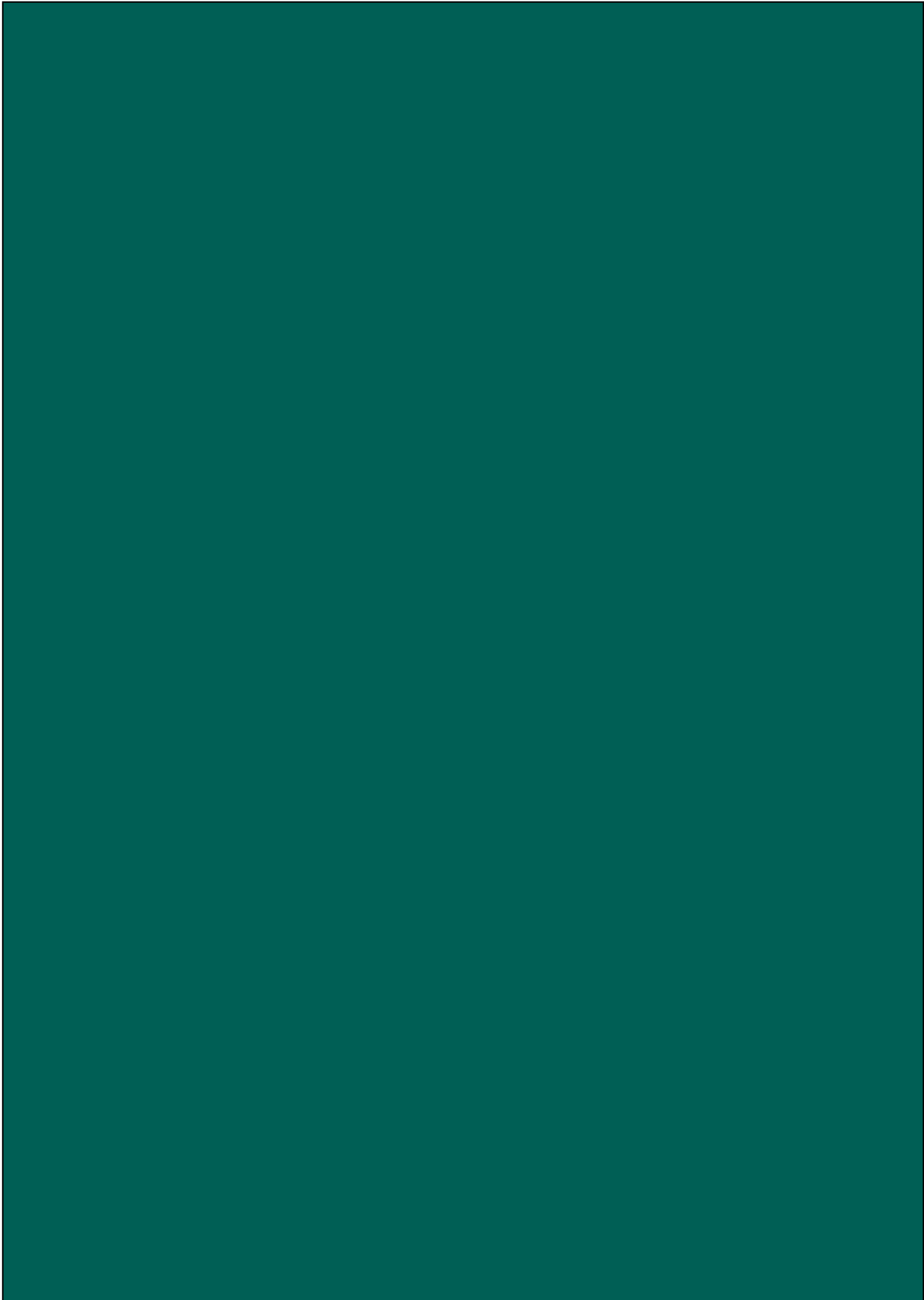
Med Barnets Reform, der trådte i kraft pr. 1. januar 2011, kan Ankestyrelsen tage sager op af egen drift på alle dele inden for udsatte børne- og ungeområdet, hvis kommunen ikke har gjort det fornødne til barnets bedste. Ankestyrelsen modtog i 2010 i alt 440 underretninger, hvoraf 102 sager efterfølgende blev mødebehandlet. Rambøll har foretaget en analyse af 50 af disse egendriftsager.

Analysen af egendriftområdet viser, at Ankestyrelsen i 74 pct. af de sager, der mødebehandles, pålægger kommunen at foretage sagsbehandlingskridt, og i knap halvdelen af sagerne pålægger kommunen at foretage en foranstaltning *uden* samtykke. I de tilfælde, hvor kommunen skal foretage sagsbehandlingskridt, drejer det sig i 70 pct. af tilfældene om en børnefaglig undersøgelse (§ 50) og i omkring hver fjerde tilfælde om en handleplan (§ 140). I forbindelse med stort set alle pålæg om børnefaglige undersøgelser bliver kommunerne pålagt at foretage en psykologisk/psykatrisk undersøgelse.

Del II.

Udvikling i udgifter og ankesager

I denne del gives der en kort gennemgang af udviklingen i udgifter og klager på det specialiserede socialområde.



3. Udviklingen i udgifter og ankesager

Udgifterne til det specialiserede socialområde er i perioden 2004 til 2010 steget fra 39 mia. kr. til 44 mia. kr. (2011-pl). Det er en stigning på knap 1 mia. kr. om året. Der har været stigende udgifter på de fleste ydelser og tilbud til handicappede og udsatte børn og voksne, mens der ikke kan iagttages en lige så klar tendens i udviklingen af antallet af modtagere¹.

Derudover har der de senere år været en kraftig stigning i antallet af klager, der indgives til de sociale nævn og Ankestyrelsen på det sociale område.

I det følgende gennemgås kort udviklingen i ankesager i henholdsvis de sociale nævn og Ankestyrelsen, samt udgifts-, aktivitets- og klageudviklingen på udvalgte områder.

3.1 Klager til de sociale nævn

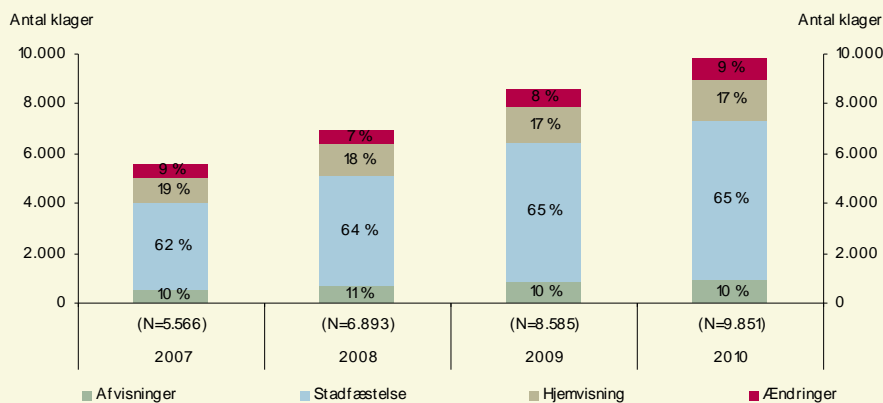
Antallet af sager i de sociale nævn på det sociale område er steget med 75 pct. fra ca. 5.600 i 2007 til næsten 10.000 i 2010, jf. figur 3.1.

Det bemærkes, at nævnenes behandling af klager i 2007 afviger fra øvrige år. Dette skal ses i sammenhæng med omlægningen af de sociale nævnsopgaver fra statsamterne til de fem regionale statsforvaltninger i forbindelse med kommunalreformen. De sociale nævn behandlede således i perioden 2004 til 2006 omkring 6.500-6.800 klagesager på det sociale område. Ses til sammenligning på en opgørelse af *modtagne* klager i de sociale nævn, er antallet steget med 50 pct. fra 2007 til 2010.

Fordelingen af sagerne i forhold til deres udfald har været nogenlunde konstant: 10-11 pct. af klagerne afvises, 62-65 pct. fører til en stadfæstelse af kommunernes afgørelser, 7-9 pct. medfører en ændring af kommunernes afgørelser, og 17-19 pct. hjemvises til fornyet behandling og afgørelse i kommunen, jf. figur 3.1.

¹ Der findes dog ikke opgørelser over modtagerantallet for alle ydelser.

Figur 3.1
Udviklingen i antallet af behandlede klager i de sociale nævn



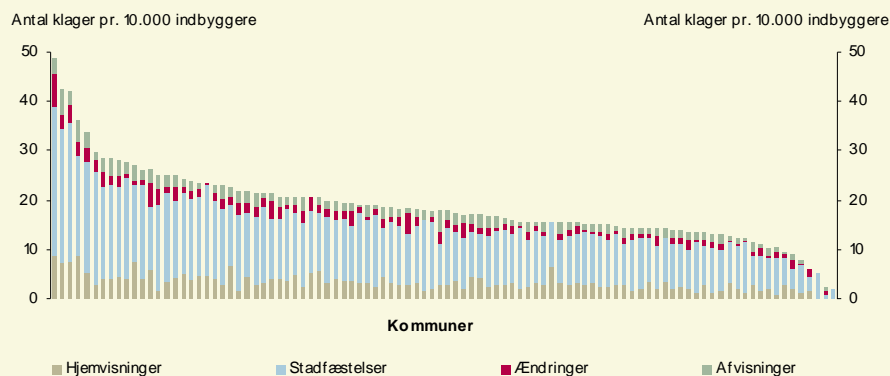
Anm.: Opgørelsen omfatter nævnsafgørelser på hele servicelovens område, dvs. inklusive ældreområdet, dog fratrukket nævnsager om børnepasningsorlov og egendriffsager i nævnene. Procenterne i de enkelte søjler summer ikke nødvendigvis til 100 pct. på grund af afrundinger

Kilde: Ankestyrelsen

De sagsområder, hvor der har været flest klager i alle de undersøgte år, er merudgiftsydelse til børn og voksne (25 pct.), hjælpemidler (22 pct.) og sager vedrørende særlig støtte til børn og unge, det vil sige forebyggende foranstaltninger, (frivillige) anbringelser, efterværn og samvær (15 pct.).

Antallet af klager, der behandles i nævnene, varierer mellem kommunerne, jf. figur 3.2. Fra næsten 50 klager pr. 10.000 indbyggere i den kommune med flest sager til 2 klager pr. 10.000 indbyggere i den kommune med færrest. Flertallet af kommunerne lå dog på mellem 15 og 25 sager pr. 10.000 indbyggere, mens gennemsnittet for hele landet i 2010 var 18 klager pr. 10.000 indbyggere.

Figur 3.2
Antal behandlede klager i 2010 i de sociale nævn pr. 10.000 indbyggere



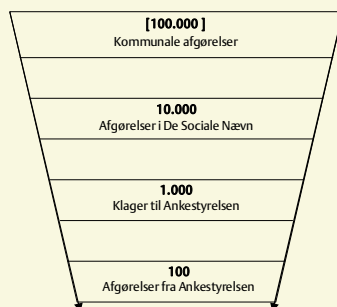
Anm.: Egne beregninger. Omfatter nævnssager på hele servicelovens område, dvs. inklusive ældreområdet, dog fratrukket nævnssager om børnepasningsorlov og egedriftsager i nævnene.

Kilde: Ankestyrelsen og Danmarks Statistik.

3.2 Klager til Ankestyrelsen

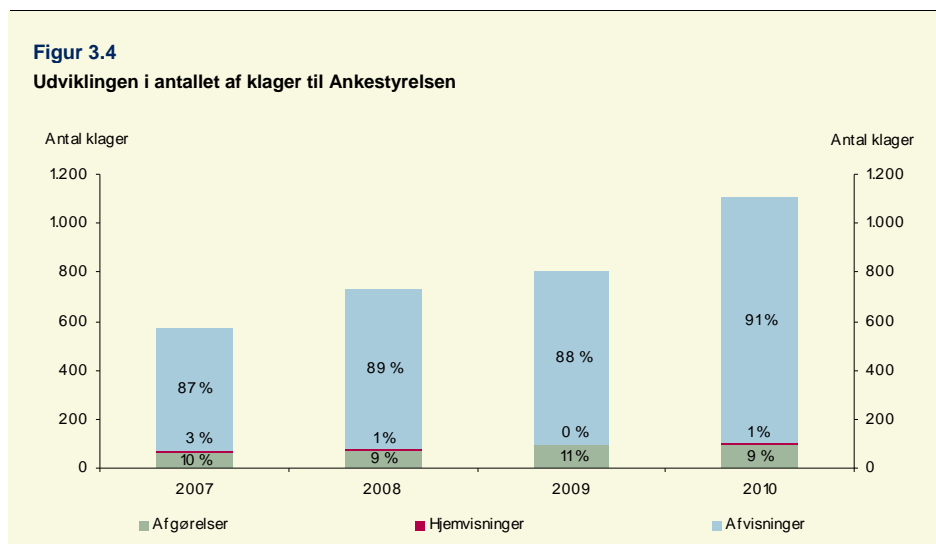
Det forhold, at Ankestyrelsen udelukkende optager principielle og generelle sager² indebærer, at det er en lille del af det samlede antal klager til de sociale nævn, der ender som principafgørelser. Figur 3.3 nedenfor illustrerer, at der ud af det samlede antal kommunale afgørelser – som vel og mærke ikke kendes – formentlig er tale om promiller frem for procent, der munder ud i principafgørelser som følge af en klagebehandling i Ankestyrelsen.

Figur 3.3
100.000 kommunale afgørelser bliver til 100 principafgørelser i Ankestyrelsen



² Vedr. Ankestyrelsens kompetence og antagelsespraksis, se kapitel 5.

Ses der på udviklingen over tid er antallet af sager inden for servicelovens område, der bliver påklaget til Ankestyrelsen, steget med 93 pct. fra ca. 600 i 2007 til 1.100 i 2010, jf. figur 3.4. Andelen af afvisninger er ca. 90 pct., mens Ankestyrelsen i 2010 optog ca. 9 pct. til behandling svarende til 100 sager.



Anm.: Procenterne i de enkelte søjler summer ikke nødvendigvis til 100 pct. på grund af afrundinger.

Kilde: Ankestyrelsen

Ankestyrelsen behandler ud over de principielle sager også sager om tvangsmæssige foranstaltninger for børn og unge, der iværksættes af kommunalbestyrelsernes børn- og ungeudvalg. Da disse sager ikke kan påklages til de sociale nævn, er Ankestyrelsen første klageinstans og skal behandle alle klager. Også på dette område har sagsmængden været stigende – fra ca. 400 afgørelser i 2007 til ca. 500 i 2010.

Endelig har Ankestyrelsen kompetence til af egen drift at tage konkrete sager op på børneområdet, såfremt Ankestyrelsen vurderer, at kommunalbestyrelsen ikke har foretaget de fornødne sagsbehandlingsskridt eller truffet de fornødne afgørelser. Ankestyrelsen kan herefter pålægge kommunen at iværksætte de fornødne sagsbehandlingsskridt eller iværksætte foranstaltninger. Antallet af underretninger er vokset fra ca. 80 i 2007 til 440 i 2010, svarende til en stigning på 465 pct. I 2010 mødebehandlede Ankestyrelsen 102 af disse underretninger.

3.3 Udgifter og aktiviteter – udvalgte områder

Årsagerne til den store stigning i klageantallet kendes ikke. Mulige forklaringer kan eksempelvis være:

- Stigende antal modtagere.
- Stigende forventninger blandt eksisterende modtagere.
- Skærpet styring i kommunerne.

Det kan ikke på baggrund af analysen konkluderes, hvilke af disse forklaringer der har størst betydning. Det skyldes først og fremmest, at der ikke findes opgørelser over antallet af afgørelser i kommunerne, og det vides derfor ikke, om andelen af klager i forhold til antallet af afgørelser eller afslag er konstant, eller om mængden af klager også stiger relativt.

Tabel 3.1 viser udviklingen i udgifter, modtagerantal og antallet af klagesager for de enkelte områder, der indgår i analysen.³

³ Tabellen viser udelukkende perioden 2007 til 2009, da der ved rapportens afslutning endnu ikke forelå oplysninger om modtagerantal for 2010.

Tabel 3.1

Udvikling i udgifter og klager for udvalgte paragraffer i serviceloven

	Kommunale udgifter 2009, mia. kr., 2011-pl	Udgifts-udvikling 2007-09, pct.	Antal modtagere 2009	Udvikling i antal modtagere 2007-09	Antal sager i nævnene 2010	Udvikling i antal klager 2007-10 pct.
§ 41. Merudgiftsydelse, børn ¹	0,5	5 pct.	33.300	-4 pct.	1.360	91 pct.
§ 52-57, 68-71, 76. Særlig støtte til børn	13,4	14 pct.	-	-	1.450	89 pct.
§ 85. Personlig støtte ²	3,1	80 pct.	24.186	54 pct.	- ³	-
§ 97. Ledsageordninger	0,2	-31 pct.	7.784	50 pct.	- ³	-
§ 100. Merudgiftsydelse, voksne ¹	0,1	-13 pct.	15.520	-0,4 pct.	1.093	100 pct.
§ 107-110. Botilbud ⁴ , heraf:	11,5	13 pct.	24.229	-	140	192 pct.
- §§ 107-108	-	-	15.995	-6 pct.	-	-
- § 109	-	-	6.353	-2 pct.	-	-
- § 110	-	-	1.881	-4 pct.	-	-
§ 112. Hjælpe midler ⁵	3,0	4 pct.	-	-	2.128	39 pct.
§ 113. Forbrugsgoder ⁵	> 0,1	44 pct.	-	-	296	225 pct.
§ 114. Handicapbiler ⁵	0,4	-14 pct.	1.873	-24 pct.	816	54 pct.
§ 116. Boligindretning ⁵	0,2	-4 pct.	-	-	334	46 pct.

Anm.: De kommunale udgifter er som udgangspunkt opgjort netto, det vil sige inklusive refusion fra den centrale refusionsordning. [1] Merudgiftsydelserne er opgjort inklusive 50 pct. statslig refusion og er fremskrevet til 2011-priser med satsreguleringsprocenterne for perioden. Merudgiftsydelser er overførselsudgifter og ligger således uden for servicerammen. [2] Opgørelsen af udgifter efter § 85 omfatter ikke udgifter til personlig støtte tildelt i botilbud. [3] Klagesagerne kan ikke opgøres særskilt for paragraffen. De sociale nævn behandlede i alt 881 klagesager vedr. §§ 83-99 i 2010. [4] Eksklusiv personlig og praktisk hjælp efter §§ 83-86 og 102. [5] Disse udgifter er omfattet af den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager. Refusionen kan dog ikke opgøres særskilt for disse paragraffer.

Kilde: Kommunale budgetter og regnskaber, Socialministeriets egne beregninger

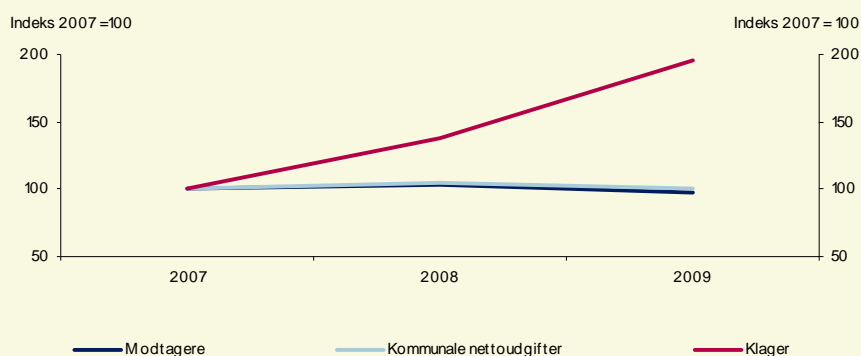
Generelt kan det konstateres, at den relative tyngde og vækst i klagesager på det specialiserede socialområde ikke umiddelbart har sammenhæng med de områder, hvor udgiftsudviklingen er. Hvilke af de mulige forklaringer på væksten i antallet af klagesager, der skal tillægges den største betydning, kan ikke afgøres på baggrund af analysen, ligesom der kan være andre mulige forklaringer, der ikke er taget i betragtning her.

Denne overordnede tendens er nedenfor illustreret på merudgiftsområdet, hjælpemiddelområdet samt botilbud.

Figur 3.5 viser således udviklingen på merudgiftsområdet, hvor modtagerantallet og udgifterne er stort set konstante, mens mængden af klager til de sociale nævn er vokset med 96 pct.

fra 2007 til 2009. Det kan tyde på, at der er tale om stigende forventninger hos borgerne til omfanget af de ydelser, de kan få tildelt, men kan også betyde, at der bliver givet flere afslag på ansøgninger om hjælp, og der derfor er flere klager.

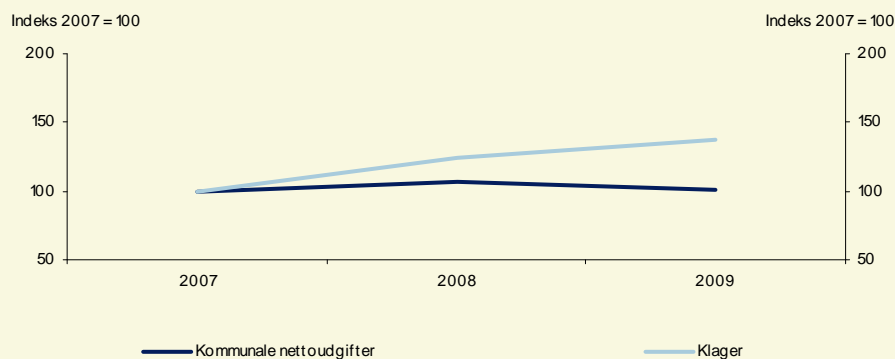
Figur 3.5
Udgifts- og aktivitetsudviklingen for merudgiftsydelse til børn og voksne (2007 = indeks 100)



Kilde: Danmarks Statistik samt Socialministeriets egne beregninger.

På hjælpemiddelområdet (inkl. handicapbiler, boligindretning og forbrugsgoder) kendes det samlede modtagerantal ikke, men også her kan man iagttage en nogenlunde stabil udgifts-udvikling, mens antallet af klager er stigende, jf. figur 3.6.

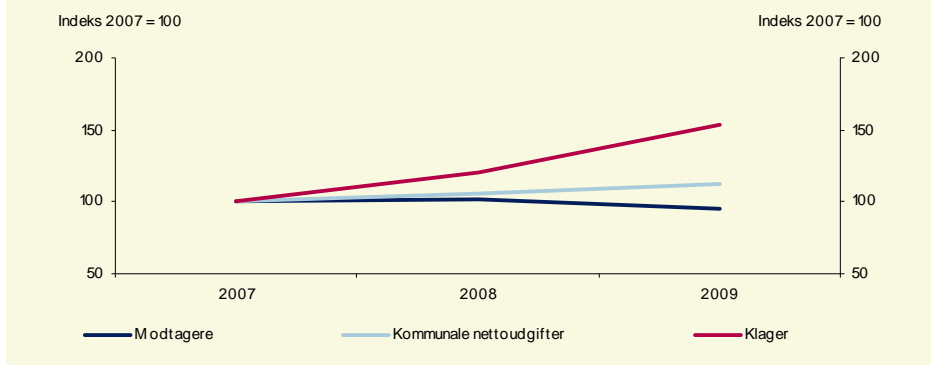
Figur 3.6
Udgifts- og aktivitetsudviklingen for hjælpemidler mv. (2007 = indeks 100)



Kilde: Danmarks Statistik samt Socialministeriets egne beregninger.

På botilbudsområdet (inkl. kvindekrisecentre) har der i perioden været en udgiftsvækst på ca. 13 pct., mens modtagerantallet har været svagt faldende, jf. figur 3.7. Også på dette område

har der været en stigning i antallet af klager, men både det absolutte antal klager og antallet af klager pr. modtager er væsentligt mindre end for fx merudgiftsydelserne.

Figur 3.7**Udgifts- og aktivitetsudviklingen for botilbud (2007 = indeks 100)**

Kilde: Danmarks Statistik samt Socialministeriets egne beregninger.

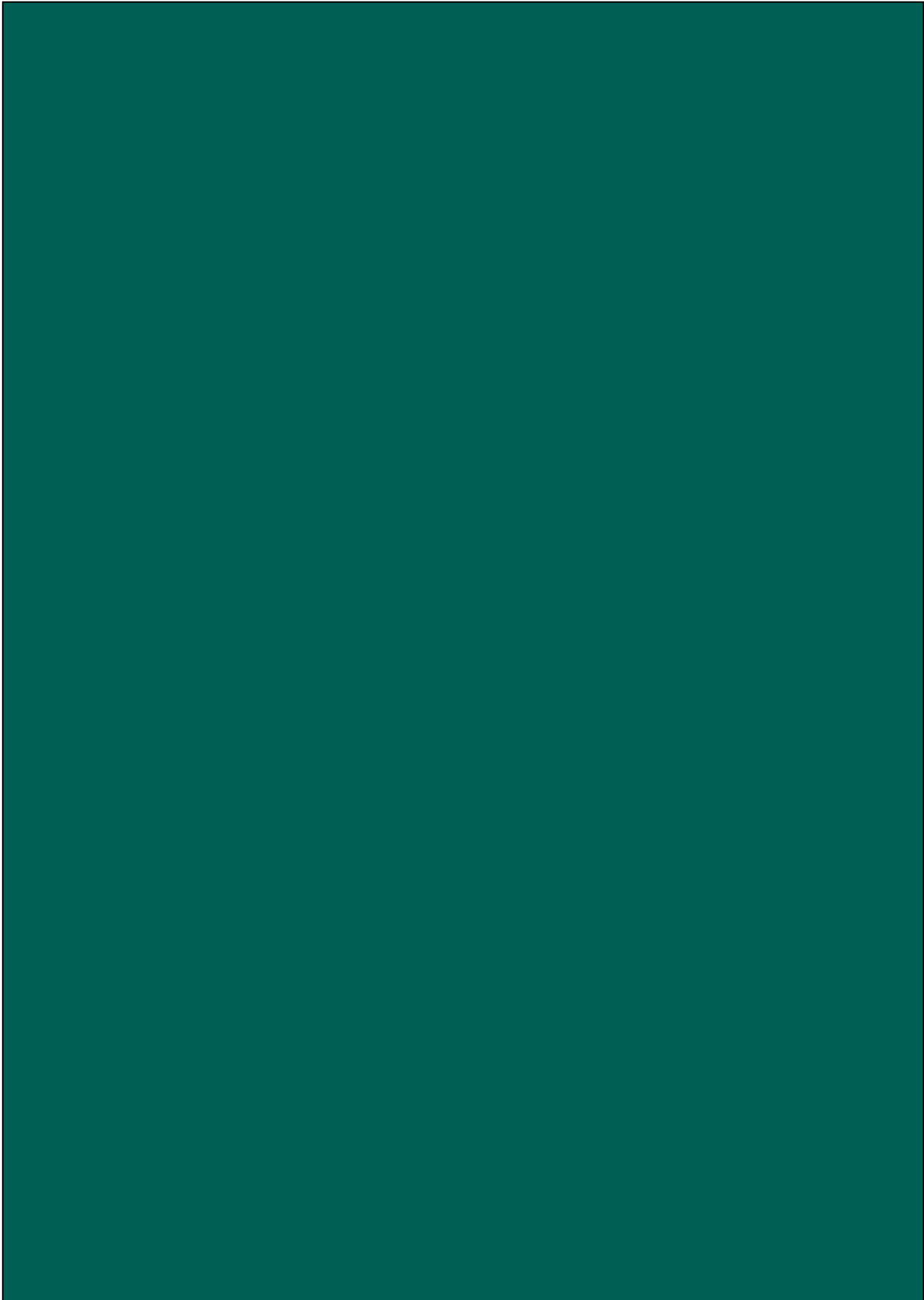
Del III.

Aktører og rammer på det specialiserede socialområde

Kapitel 4 introducerer de centrale aktører på det specialiserede socialområde, mens kapitel 5 gennemgår de lovgivningsmæssige rammer, der afgrænser det lokalpolitiske handlerum.

I kapitel 6 og 7 gennemgås ankesystemets organisering, beføjelser mv. Kapitel er skrevet på baggrund af redegørelser fra henholdsvis Ankestyrelsen og de sociale nævn.

I kapitel 8 perspektiverer arbejdsgruppen, hvordan graden af det kommunalpolitiske handlerum afhænger af den måde loven i bred forstand er formuleret samt den ankepraksis, der er blevet etableret på baggrund af loven.



4. Centrale aktører

I dette kapitel præsenteres de centrale aktører på socialområdet, herunder kommunerne som myndighedsansvarlige og det sociale ankesystem (de sociale nævn og Ankestyrelsen). Derudover præsenteres en række andre kontrolorganer på socialområdet, herunder domstolene, ombudsmanden samt de kommunale tilsynsmyndigheder (statsforvaltningerne).

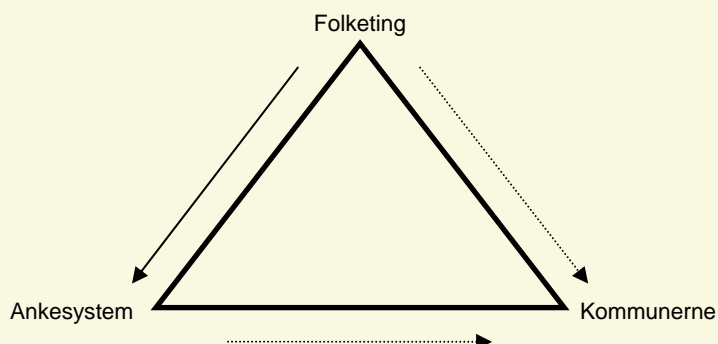
Det specialiserede socialområde er reguleret gennem serviceloven og retssikkerhedsloven, som spiller sammen med gældende forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger. Serviceloven sætter de overordnede rammer for, hvilke serviceydelser og tilbud kommunalbestyrelsen er forpligtet til at yde. Retssikkerhedsloven fastlægger struktur og principper for den kommunale sagsbehandling og sikrer borgerens adgang til at medvirke i og få indflydelse på sagsbehandlingen, herunder rettigheder og klagemuligheder.

Serviceovens karakter af rammelov betyder, at der i loven ikke findes præcise afgrænsninger af målgrupper med dertil fast definerede ydelser. Hensigten hermed er, at myndigheden i konkrete sager skal have mulighed for at tilpasse handlemulighederne til situationen og at fastsætte lokale serviceniveauer for indsatsen.

Det sociale ankesystem bidrager til retsbeskyttelsen på det sociale område ved at føre kontrol med, at kommunernes opgavevaretagelse udøves efter hensigten. Kontrollen finder sted, når berørte borgere klager. Lovens anvendelse af upræcise bestemmelser indebærer samtidig, at en stor del af udfyldningen sker ved lovforklning i ankesystemet.

Groft skitseret er det nuværende system således baseret på, at Folketinget udstikker de overordnede rammer for kommunalbestyrelsens opgavevaretagelse, socialministeren udsteder bekendtgørelser og vejledninger, mens ankesystemet udfylder det retlige fortolkningsrum, som de lovgivningsmæssige rammer herefter efterlader, jf. figur 4.1. Inden for disse rammer er der overladt kommunerne et politisk og fagligt handlerum.

Figur 4.1
Centrale aktører på socialområdet



Figuren illustrerer, at kommunerne inden for de rammer, der er opstillet i loven og bekendtgørelser og i overensstemmelse med den praksis, der er fastlagt i ankesystemet, kan udforme og prioritere indsatsen på det sociale område ud fra lokale hensyn. Den generelle prioritering af den lokale indsats kan fx udmøntes i fastlæggelsen af lokale serviceniveauer. I konkrete sager skal kommunerne opfylde kravet om konkret og individuelt begrundede afgørelser på baggrund af faglige vurderinger og politiske prioriteringer.

4.1 Folketinget og socialministeren

De lovgivningsmæssige rammer fastlægges af Folketinget (samt i begrænset omfang i EU-retten), mens socialministeren, og under denne Socialministeriet, er øverste administrative myndighed på det sociale område. Som sådan fastsætter ministeren administrative forskrifter, hvis Folketinget har bemyndiget denne hertil ved lov.

Der eksisterer ikke et over- eller underordningsforhold mellem ministeriet og kommunerne, og ministeriet kan således ikke – uden at det er fastsat ved lov – pålægge kommunerne at afgøre sager på bestemte måder eller planlægge og udføre de generelle opgaver efter den sociale lovgivning på en bestemt måde.

Socialministeriet vejleder på et generelt plan kommunerne om gældende regler gennem generelle vejledninger og gennem vejledende udtalelser til konkrete kommuner.

Socialministeriet har ikke pligt til at føre tilsyn med kommunernes administration i konkrete enkeltsager. Det er alene det kommunale tilsyn, som har pligt til at føre dette tilsyn, jf. afsnit 4.4.2.

Efter den kommunale styrelseslovs § 63 har socialministeren mulighed for at anmode kommunerne om oplysninger om konkrete sager. Ministeren har efter den kommunale styrelseslovs § 63 a ligeledes mulighed for at afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af kommunens dispositioner eller undladelser. Ministeren kan ikke ændre en afgørelse, men kan rejse sagen over for kommunaltilsynet eller eventuelt henvise borgeren hertil, hvis det er sandsynligt, at der foreligger en overtrædelse af lovgivningen. Hvis der er mulighed for at klage til det sociale nævn over afgørelsen, kan ministeren henvise borgeren hertil.

4.2 Kommunerne

Af grundlovens § 82 fremgår det, at det kommunale selvstyre er underlagt statens tilsyn, og at selvstyret ordnes ved lov. Det betyder, at der er tale om en ret for kommunerne til at handle inden for de rammer, der fastsættes i den gældende lovgivning. Det er forudsat, at lovgiver overlader et vist selvstændigt handlerum til kommunerne.

Kommunerne skal have hjemmel for deres beslutninger og skal administrere inden for de rammer, der følger af skrevne retsregler og uskrevne retsgrundsætninger.

På det sociale område er kommunalbestyrelserne helt centrale aktører, da alene kommunalbestyrelserne har myndigheds- og finansieringsansvaret i forhold til ydelser og tilbud til borgerne efter serviceloven. Det fremgår af servicelovens §§ 3, 4 og 173. I den kommunale styrelseslov § 2 er det fastsat, at kommunens anliggende styres af kommunalbestyrelsen, og supplerende til dette fremgår det af retssikkerhedslovens § 15, at det er kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for og beslutter, hvordan kommunen skal planlægge og udføre sine opgaver på det sociale område.

Kommunalbestyrelsen kan selv oprette og drive tilbud på det sociale område, eller den kan indgå aftale med andre kommuner, en region eller private om at levere ydelser og tilbud.

Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses, også når de løses af andre, samt med, at den enkelte borger får den ydelse eller det tilbud, der er truffet afgørelse om efter serviceloven.

4.3 Ankesystemet

Ankesystemet består på det sociale område af de sociale nævn og Ankestyrelsen, og ankemyndighedernes virksomhed og kompetence er reguleret i retssikkerhedsloven. Den almindelige ordning efter serviceloven er, at kommunalbestyrelsernes afgørelser efter serviceloven kan påklages til de sociale nævn, medmindre andet er fastsat i loven.

Ankesystemet skal afprøve retlige spørgsmål, det vil sige, om konkrete afgørelser ligger inden for lovens rammer. Ankesystemet kan som udgangspunkt ikke prøve, om lovlige afgørelser er hensigtsmæssige eller rimelige i øvrigt.

Dertil kan klageinstanser ikke tage selvstændigt stilling til generelle serviceniveauer i forbindelse med behandling af klager fra borgere over konkrete afgørelser. Hvis en borger eller andre således ønsker en generel vurdering af lovligheden af et kommunalt serviceniveau, må spørgsmålet indbringes for statsforvaltningerne, der fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. afsnit 4.4.2.

Ankestyrelsen er en forvaltningsmyndighed med domstolslignende kompetence, som organisatorisk er en del af Socialministeriet, men både Ankestyrelsen og de sociale nævn er i sin afgørelsesvirksomhed uafhængig af Socialministeriet og socialministeren. Ministeriet kan således hverken pålægge eller vejlede ankemyndighederne om, hvordan konkrete sager skal afgøres.

Hvis ministeren, ministeriet eller Folketinget finder, at ankemyndighederne ikke træffer afgørelser i overensstemmelse med lovens intentioner, er den eneste mulighed for at ændre praksis at tage initiativ til en ændring af lovgivningen.

Der henvises i øvrigt vedrørende ankesystemet til kapitel 6 og 7.

4.4 Andre kontrolorganer

4.4.1 Domstolene

Adgangen til at få administrative afgørelser prøvet ved domstolene fremgår af grundlovens § 63. Domstolsprøvelsen omfatter som hovedregel kun retlige spørgsmål.

Det er som hovedregel ikke en betingelse for at få sin afgørelse prøvet ved domstolene, at man har udnyttet de administrative klagemuligheder.

I modsætninger til, hvad der gælder for administrative myndigheder, herunder ankeinstanser, er domstolene bundet af parternes påstande (forhandlingsprincippet). Det betyder blandt andet, at domstolene skal tage stilling til sagen på baggrund af det materiale og dokumentation, der forelægges af parterne, og at de ikke selv kan indhente eller opfordre parterne til at komme med supplerende dokumentation. Det betyder også, at domstolens afgørelse ikke kan få et udfald, som ikke er fremført/påstået af en af parterne.

4.4.2 Det kommunale tilsyn

De kommunale tilsynsmyndigheder (statsforvaltningerne) udøver et retligt tilsyn over for kommunerne. Tilsynet omfatter således kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. §§ 47 og 48 i lov om kommunernes styrelse. Statsforvaltningernes tilsyn omfatter såvel skreven som uskreven ret, herunder offentlige retsgrundsætninger.

Enhver, der mener, at en kommune overtræder lovgivningen, kan henvende sig til de kommunale tilsynsmyndigheder og henlede tilsynets opmærksomhed på sagen. Man har ikke krav på at få en sag behandlet af tilsynet, idet tilsynet selv afgør, om der er grundlag for at rejse en tilsynssag, jf. § 48 a i lov om kommunernes styrelse.

Tilsynet viger, hvis der er en særlig klageinstans, fx det sociale nævn, som kan behandle den pågældende sag.

Statsforvaltningernes afgørelser om anvendelse af sanktioner kan indbringes for indenrigs- og sundhedsministeren. Indenrigs- og sundhedsministeren kan endvidere af egen drift tage statsforvaltningernes afgørelser og udtalelser op til behandling, hvis sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter.

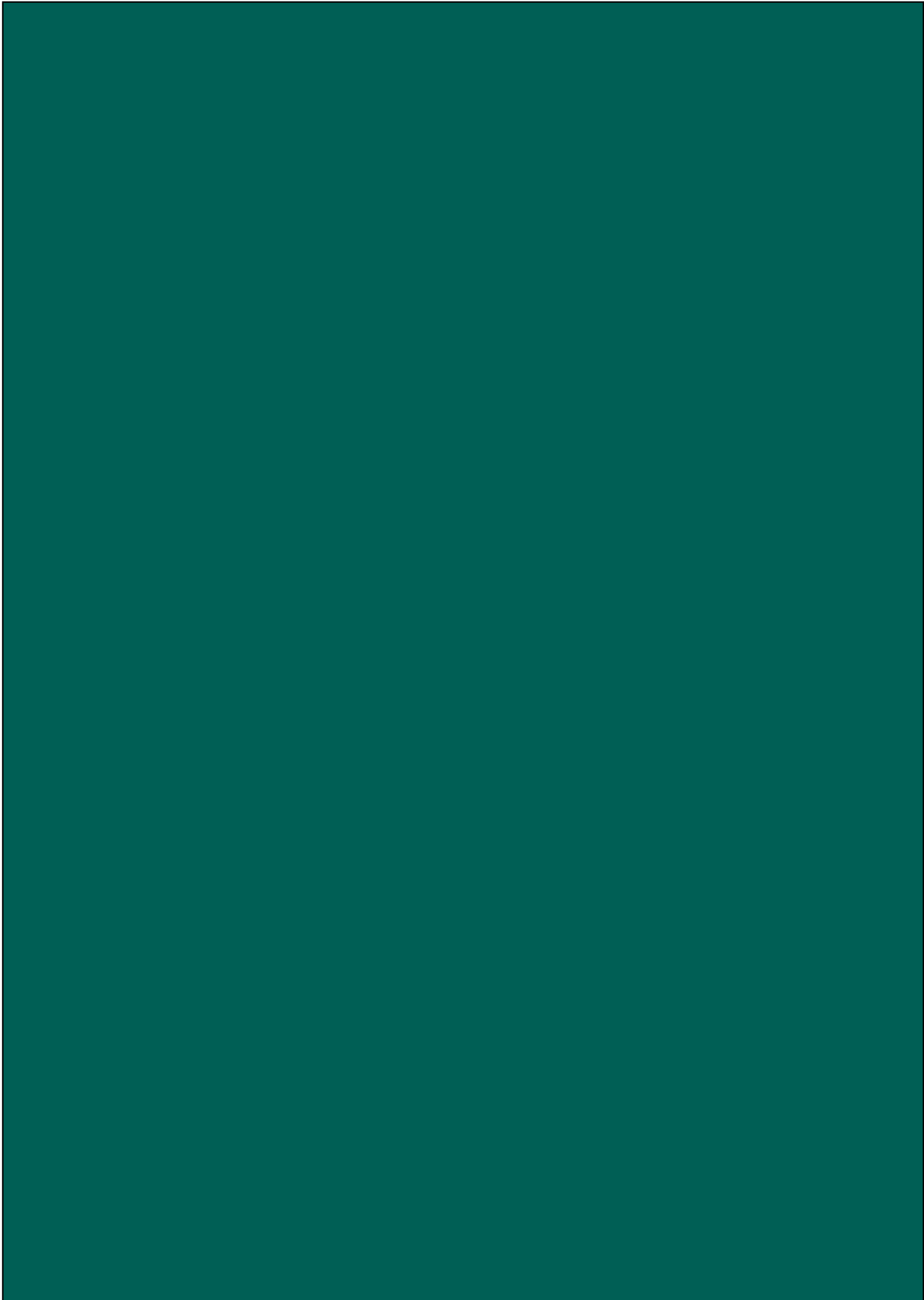
Der henvises i øvrigt vedrørende ankesystemet sammenholdt med det kommunale tilsyn til afsnit 6.6.

4.4.3 Ombudsmanden

Folketingets Ombudsmand kontrollerer statslige og kommunale myndigheder og andre offentlige forvaltningsmyndigheder.

Ombudsmanden kan behandle klager over forvaltningsmyndighedernes afgørelser og deres behandling af borgerne og sagerne. Herudover kan ombudsmanden tage sager op på eget initiativ og iværksætte generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager.

Ombudsmanden kan ikke omgøre en afgørelse, men han kan udtale kritik og herunder give henstilling om fri proces ved eventuel domstolsprøvelse. Han kan også oplyse om fejl eller forsømmelser af større betydning til Folketingets Retsudvalg, vedkommende minister og kommunalbestyrelser.



5. Centrale principper på det sociale område

I dette kapitel beskrives de væsentligste principper, der ligger til grund for serviceloven og retssikkerhedsloven, og som udgør rammerne for kommunernes mulighed for at udforme og prioritere indsatsen på det sociale område.

Kapitlet beskriver endvidere, hvordan serviceloven og retssikkerhedsloven suppleres og spiller sammen med gældende forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger. Endelig beskrives nogle af de særlige sagsbehandlings- og dokumentationskrav, som følger direkte af serviceloven.

5.1 Principper i service- og retssikkerhedsloven

Nedenfor beskrives de bærende principper i serviceloven og retssikkerhedsloven, som kommunalt fastsatte mål skal tage højde for, jf. oversigten i tabel 5.1.

Tabel 5.1

Bærende principper i serviceloven og retssikkerhedsloven

Proces	Principper
Adgang til hjælp	Hjælp ikke betinget af ansøgning
Vurdering af hjælp	Konkret, individuel vurdering Helhedsprincippet Dialogprincippet Hurtighedsprincippet Sagens oplysning Kompensationsprincippet
Iværksættelse af hjælpen	Retskrav på umiddelbar hjælp
Opfølgning på hjælp	Løbende opfølgning og reevaluation

5.1.1 Hjælp ikke betinget af ansøgning

Udgangspunktet for afgørelser om hjælp og støtte efter serviceloven er, at de ikke er betinget af ansøgning. Det vil sige, at kommunalbestyrelsens pligt til at yde hjælp efter loven indtræder, når der kan konstateres et behov, uanset om behovet konstateres ved ansøgning fra borgeren eller på anden måde.

Det betyder eksempelvis, at kommunen skal overveje hjælp til en borger, hvis den bliver opmærksom på, at der kan være et behov for det, fx i forbindelse med at der ydes hjælp til et familiemedlem, eller hvis der fra fagpersoner eller andre gøres opmærksom på et behov.

5.1.2 Konkret, individuel vurdering

Serviceoven bygger på det princip, at alle afgørelser om hjælp skal træffes efter en konkret, individuel vurdering. Det betyder, at kommunalbestyrelsen i hver enkelt sag skal vurdere borgerens behov for hjælp og på baggrund heraf vurdere, hvilken type hjælp samt omfanget heraf der skal ydes til den pågældende borger for af afhjælpe behovet.

Kommunalbestyrelsen kan fastsætte lokale serviceniveauer (vejledende retningslinjer) om, hvilken type hjælp der i den pågældende kommune typisk gives i forhold til bestemte typer behov. Det er dog en forudsætning, at der i den konkrete sag foretages en individuel vurdering af, om den pågældende type hjælp matcher det konkrete behov, eller om der er særlige omstændigheder i den konkrete sag, der tilsiger, at der skal en anden type hjælp til.

5.1.3 Helhedsprincippet

Når kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om hjælp efter serviceoven, skal den behandle den konkrete sag i forhold til alle eksisterende muligheder for at få hjælp efter den sociale lovgivning. Kommunalbestyrelsen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges hjælp efter anden lovgivning.

Kommunalbestyrelsen skal således sikre borgeren den hjælp, der passer til den pågældendes behov, og kan/skal fx ikke snævert forholde sig til den hjælp, borgeren søger om.

Det betyder på den ene side, at kommunalbestyrelsen ikke er bundet af den type hjælp eller støtte, som en borger søger om, men kan træffe afgørelse om en anden type hjælp eller støtte, hvis det er vurderingen, at denne bedre opfylder borgerens behov.

På den anden side betyder det, at kommunen ikke bare kan afvise en ansøgning om hjælp af en bestemt type med henvisning til, at den ansøgte hjælp ikke er relevant i forhold til borgerens behov uden at vurdere, om behovet kan afhjælpes efter andre bestemmelser.

Helhedsprincippet fremgår af retssikkerhedslovens § 5 og kommer i serviceoven til udtryk i lovens § 19, stk. 4 om sammenhæng med anden lovgivning i indsatsen over for børn og unge.

5.1.4 Dialogprincippet

I serviceoven er der fastsat en række regler om medbestemmelse, inddragelse og samtykke både på voksenområdet og på børneområdet, som er udtryk for den overordnede tanke, at borgerne skal sikres indflydelse på den hjælp, de ydes efter serviceoven.

Princippet kommer til udtryk i retssikkerhedslovens § 4 samt i serviceovens § 48.

Princippet betyder ikke, at borgeren er sikret bestemmende indflydelse på udfaldet af sagen, men at borgeren skal inddrages, og at den pågældendes opfattelse skal tages alvorligt.

5.1.5 Hurtighedsprincippet

I retssikkerhedslovens § 3 er det angivet, at kommunalbestyrelsen skal behandle spørgsmål om hjælp "så hurtigt som muligt", og at den enkelte kommunalbestyrelse skal fastsætte generelle frister for behandlingen af sager på de enkelte sagsområder.

Hvad "så hurtigt som muligt" er, afhænger af den konkrete sag og af, hvor kompliceret sagen er, og skal ses i sammenhæng med de krav, der kan være til sagens oplysning og forberedelse på de enkelte sagsområder.

Hurtighedsprincippet gælder også i ankesystemet og kan derfor være med til at påvirke, om ankemyndigheden hjemviser en sag eller ændrer kommunalbestyrelsens afgørelser.

5.1.6 Sagens oplysning

I overensstemmelse med det generelle undersøgelsesprincip (officialprincip) er det fastsat i retssikkerhedslovens § 10, at det er myndigheden, der har ansvaret for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes en afgørelse. Det betyder, at:

- Initiativet til, at en sag bliver oplyst, påhviler myndigheden.
- Myndigheden skal påse, at der er tilstrækkelige oplysninger.

I princippet ligger ikke, at sagen skal belyses bedst muligt, men alene at den er belyst tilstrækkeligt. Hvad det vil sige, afhænger af den konkrete sag. Jo mere indgribende en sag er, desto bedre oplyst skal den være. Det betyder fx, at der må stilles større krav til oplysningen af en sag, der drejer sig om anbringelse af et barn uden for hjemmet end til en sag, der drejer sig om praktisk hjælp eller om ledsagelse.

Hvad der skal belyses, afhænger også af den konkrete type sag. I nogle tilfælde, fx servicelovens § 50 om børnefaglig undersøgelse, er det beskrevet, hvilke områder undersøgelsen skal belyse.

Især retssikkerhedsloven og persondataloven indeholder en række bestemmelser om, i hvilket omfang myndighederne kan indhente og videregive oplysninger om en borger i forbindelse med en afgørelse om hjælp efter fx serviceloven. Bestemmelserne hviler i et vist omfang på et EU-direktiv, som Danmark ikke kan fravige, men herudover har Danmark nationale særregler, der er nærmere fastsat i fx retssikkerhedsloven § 11a, persondatalovens § 8, stk. 3, samt forvaltningslovens § 29

5.1.7 Kompensationsprincippet

Serviceloven bygger på et princip om, at en borger med nedsat funktionsevne skal kompenseres for følgerne af funktionsnedsættelsen. Kompensationen kan ske ved at gøre samfundets tilbud tilgængelige for borgere med funktionsnedsættelser. Det kan også ske ved at stille særlige ydelser til rådighed, som specielt imødekommer den enkelte borgers individuelle behov.

Kompensationsprincippet er et bærende princip i dansk handicappolitik og udspringer af FN's standardregler om lige muligheder for handicappede, som Danmark tiltrådte ved en folketingsbeslutning i 1993. Handicapkonventionen, som Danmark ratificerede i august 2009, er i overensstemmelse med disse principper.

5.1.8 Iværksættelse af hjælpen

Når kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om hjælp til en borger på baggrund af en vurdering af den pågældendes behov, er det også kommunen, der har ansvaret for at hjælpen

leveres, uanset om kommunen indgår aftale med andre, fx regionen eller en privat leverandør. Med afgørelsen har borgeren fået et retskrav på ydelsen, som modsvares af kommunens pligt til at levere den pågældende ydelse. Retten til ydelsen gælder principielt fra den dag, hvor afgørelsen er meddelt, eller hvor den efter kommunens eller det sociale nævns afgørelse er gældende.

Kommunen kan ikke udsætte efterlevelsen af sin egen afgørelse eller reducere borgerens hjælp varigt eller midlertidigt medmindre, der er truffet en afgørelse derom.

Hvis hjælpen ikke kan iværksættes umiddelbart, fordi det fx tager tid at finde en egnet plads, er kommunen forpligtet til at stille anden midlertidig hjælp til rådighed, som kan afhjælpe borgerens behov.

Tilsvarende kan en afgørelse efter serviceloven ikke begrundes med, at den økonomiske ramme for et område ikke tillader, at der kan ydes hjælp. Det betyder dog ikke, at kommunalbestyrelsen *ikke* ved afgørelsen af den konkrete sag skal tage hensyn til kommunens økonomi, jf. nedenfor.

5.1.9 Løbende opfølgning og revisitation

Det fremgår af servicelovens § 148, stk. 2, at den kommunalbestyrelse, der har truffet afgørelse om hjælp efter loven, løbende skal følge op på hjælpen og sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Opfølgningen skal ske ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med borgeren.

Det betyder, at kommunalbestyrelsen løbende kan og skal træffe afgørelse om omfanget og arten af hjælpen til borgeren, hvis behovet ændrer sig – både i op- og nedadgående retning. De afgørelser, der på denne måde træffes løbende, træffes efter de samme principper, som er beskrevet ovenfor.

Hvis kommunalbestyrelsen har fastsat et politisk besluttet serviceniveau, og serviceniveauet ændres, kan kommunalbestyrelsen ikke træffe afgørelse om anden hjælp eller hjælp i ændret omfang i forhold til den enkelte borger alene med henvisning til det ændrede serviceniveau. Der kan godt fx træffes afgørelse om hjælp i nedsat omfang med henvisning til et ændret serviceniveau, men det kræver altid en ny, konkret og individuel afgørelse i forhold til den enkelte borger for at sikre, at hjælpen fortsat opfylder borgerens behov.

Særligt om afgørelser om botilbud

Botilbud efter servicelovens § 107 (midlertidigt ophold) og § 108 (længerevarende ophold) samt plejehjem og beskyttede plejeboliger betragtes som beboerens egen bolig, jf. blandt andet bekendtgørelse 395 af 25. maj 2009.

Hvis der er truffet afgørelse om et midlertidigt botilbud efter servicelovens § 107, kan den pågældende "udvisiteres", hvis formålet med opholdet anses for opfyldt, eller den pågældende har behov for at varigt botilbud.

Når det drejer sig om botilbud til længerevarende eller varigt ophold, vil det være vanskeligt at foretage en udvisitering, hvis beboeren modsætter sig. Dette er uanset, om det konstate-

res, at den pågældende ikke længere har behov for botilbud efter § 108 eller ved et ændret plejebehov, der eksempelvis tilsiger et mere eller mindre specialiseret botilbud.

Flytning (revisitering) af personer mod deres vilje fra et botilbud til et andet botilbud eller plejehjem som følge af ændringer i plejebehovet kræver, at betingelserne for optagelse i et bestemt botilbud efter reglerne om magtanvendelse for voksne skal være opfyldt. Det vil sige, hvor det primære formål er at afværge risikoen for eller forhindre personskade.

For så vidt angår boliger efter almenboligloven, gælder den almene lejelovs regler, hvor det helt klare udgangspunkt er, at lejerne er uopsigelige. For så vidt angår plejehjem og beskyttede boliger, kan krav om fraflytning kun gennemføres, hvis der er en opsigelsesgrund, der kan ligestilles med en af opsigelsesgrundene i kapitel 14 i lov om leje af almene boliger. Det kan fx være tilfældet, hvor vægtige grunde gør det særligt magtpåliggende for udlejeren at blive løst fra lejeforholdet.

5.2 Krav til udøvelsen af skøn

Selv ved bestemmelser med udpræget skøn er der imidlertid ikke tale om, at myndigheden har et helt frit skøn, idet bestemmelsen og forarbejderne også vil indeholde overordnede retningslinjer for skønnetts udøvelse. Dertil kommer de forvaltningsretlige grundsætninger, der ligeledes regulerer forvaltningens udfyldning af skønnet, det vil sige, hvilke hensyn man må lægge til grund. Nedenfor gennemgås de væsentligste forvaltningsretlige begrænsninger på det retlige skøn.

De forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger gælder for det sociale område lige som for alle andre offentligretlige områder, men de vil efter et *lex specialis* princip i et vist omfang kunne fraviges, hvis dette sker udtrykkeligt ved lov. De forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger kan anvendes som fortolkningsbidrag ved tvivl om andre offentligretlige reglers indhold og rækkevidde.

Begrænsninger i kommunalbestyrelsens valg af de hensyn, der inddrages i det retlige skøn, udtrykkes i en række principper, herunder:

- *Forbud mod magtfordrejning.* Hænger sammen med, at der kan være pligtmæssige hensyn/kriterier, der skal inddrages, og at der alene må inddrages saglige hensyn. Betyder i denne sammenhæng, at myndigheden i sin behandling og afgørelse af konkrete sager ikke må forfølge formål, som ikke har noget med sagen at gøre.
- *Visse hensyn /kriterier kan være pligtmæssige.* Fx skal det i forbindelse med afgørelse om praktisk hjælp indgå i vurderingen, om andre medlemmer af husstanden deltager i husarbejdet, lige som det er et pligtmæssigt kriterium, at et hjælpemiddel skal være "bedst og billigst".
- *Der må alene inddrages saglige hensyn.* Saglige hensyn er hensyn, der har sammenhæng til formålet med og indholdet i den anvendte bestemmelse.

- *Lighedsgrundsætningen.* Princippet betyder, at ensartede tilfælde alt andet lige skal behandles lige. Hvad det betyder i praksis i forhold til serviceloven kan være svært at definere, da forestillingen om ensartet behandling kan være svært at forene med de meget konkret begrundede afgørelser som følge af helhedsprincippet og princippet om konkrete individuelle afgørelser, jf. ovenfor.

Lighedsprincippet betyder ikke, at borgere i alle tilfælde har krav på samme ydelse, uanset hvilken kommune man bor i. Derimod sikres ligebehandling ved, at den myndighed (kommunalbestyrelsen), der behandler sagen og træffer afgørelse, skal behandle (tilnærmelsesvis) ens sager ens inden for sit myndighedsområde.

- *Proportionalitetsprincippet.* Princippet betyder, at en foranstaltning ikke må være mere indgribende eller byrdefuld, end formålet tilsiger. I almindelighed tales der om, at proportionalitetsprincippet indeholder tre krav: Retsfølgen skal være nødvendig, den må ikke være uforholdsmæssigt belastende, og den skal være egnet til at opfylde formålet.¹
- *Økonomiske hensyn.* Kommunerne har en forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt, men hensynet til kommunens økonomi må i henhold til sociallovgivningen ikke stå alene, men skal indgå på lige fod med faglige hensyn. Det vil sige, i en situation med to tilbud, der begge er egnede til at afhjælpe borgerens behov, bør kommunerne vælge det billigste tilbud – men kommunen må aldrig vælge en indsats alene, fordi den er billig.

Der er sjældent i lovgivningen angivet, hvilken vægt de enkelte hensyn skal have. Kommunalbestyrelsen har ret til selv at opstille prioriteringsregler, hvis de holder sig inden for den ramme, som følger af lovgivningen og ulovbestemte retsprincipper for prioritering.

Myndigheden må ikke sætte skøn under regel, det vil sige opstille faste regler for udøvelse af skønnet, da det vil være i strid med det grundlæggende princip om, at afgørelser altid skal træffes efter en konkret individuel vurdering.

Begrænsnings- og afskæringsregler, der fx afskærer visse angivne persongrupper fra at få hjælp efter en given bestemmelse, kan således være i strid med lovbestemmelser, hvor der er overladt kommunalbestyrelsen et retligt skøn, og der dermed er et krav om, at forvaltningen i hvert enkelt tilfælde foretager en konkret vurdering. Om der er en konflikt, beror i sidste ende på en fortolkning af henholdsvis hjemmelsgrundlaget og den interne regel. Hvis retsgrundlaget ikke giver sikre holdepunkter for slutninger, må egentlige afskæringsregler og regler, der begrænser skønnet kraftigt, som udgangspunkt være ulovlige.

Når det fagligt er fastlagt, hvilke hensyn der er saglige og eventuelt pligtmæssige og relevante at inddrage i den konkrete sag, og der er foretaget en faglig afvejning af kriterierne i den konkrete sag, skal kommunalbestyrelsen beslutte, hvad afgørelsen skal gå ud på.

I nogle tilfælde ligger retsfølgen fast. Det er for eksempel tilfældet ved servicelovens § 50, hvor der er overladt kommunalbestyrelsen en vurdering i forhold til fastlæggelse af, hvornår et barn eller ung trænger til særlig støtte. Hvis det vurderes, at barnet trænger til særlig støt-

¹ Jon Andersen, ”Socialforvaltningsret”, 2010.

te, er afgørelsens indhold fastlagt i loven, nemlig at kommunalbestyrelsen skal undersøge barnets forhold.

I andre tilfælde er der overladt kommunerne et politisk eller fagligt handlerum i forhold til indsatsen. Det indebærer, at der skal foretages et socialfagligt skøn af, hvilken støtte eller foranstaltning der fx skal tilbydes, for at barnet får den særlige støtte, der kan imødekomme barnets behov på den mest effektive måde (valg inden for viften af foranstaltninger oplistet i servicelovens § 52). Denne vurdering skal holdes inden for lovens rammer (fx kan kommunen ikke tilbyde en foranstaltning, som ikke er oplistet i servicelovens § 52, stk. 3) og foretages i overensstemmelse med forvaltningsretlige grundsætninger.

Se også kapitel 7 om det kommunalpolitiske handlerum.

5.3 Særlige krav til sagsbehandling mv.

Kommunalbestyrelsen er i sin behandling af sager efter servicelovens konkrete bestemmelser bundet af en række processuelle regler og sagsbehandlingsregler i serviceloven, retssikkerhedsloven og forvaltningsretten, jf. de foregående afsnit. Disse regler har primært betydning for konkrete afgørelser.

Derudover kan der være sagsbehandlings- eller dokumentationskrav, som følger af selve serviceloven. Hertil kommer sagsbehandlingskrav, der følger af forvaltningsretten, og som er værd at fremhæve i forbindelse med afgørelser på socialområdet.

5.3.1 Særlige krav om dokumentation og oplysning

I serviceloven findes sjældent særlige krav om dokumentation og oplysning. Eksempler på særlige krav om dokumentation og oplysning findes i servicelovens § 59 om krav om dokumentation for, at betingelserne for anbringelse uden for hjemmet er opfyldt, og i § 50, stk. 6, er et krav om, at en § 50-undersøgelse skal munde ud i en begrundet stillingstagen til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger.

Det, at der ikke i særlig vid udstrækning er beskrevet dokumentationskrav, skal dog ses i sammenhæng med undersøgelsesprincippet som nævnt ovenfor, hvorefter det er kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes afgørelse i sagen.

I forbindelse med en eventuel ankesag vil det derfor i de fleste tilfælde være vigtigt, at kommunalbestyrelsen kan dokumentere, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, at de nødvendige formelle betingelser er opfyldt, samt at et eventuelt skøn er udfyldt i overensstemmelse med de regler og rammer, der er opstillet.

For alle offentlige sager gælder endvidere en ulovbestemt grundsætning om notatpligt. Offentlighedslovens § 6 om notatpligt gælder kun en lille del af de forhold, som efter retsgrundsætningen skal noteres ned. Bag notatpligten ligger hensynet til, dels at andre end den sagsbehandler, der aktuelt har behandlet sagen, kan følge den og se, hvad der er sket i sagen,

dels at man skal kunne dokumentere sagens forløb over for fx administrative klageinstanser og domstole.

I servicelovens § 3, stk. 2, er det fastsat, at kommunalbestyrelsen som led i afgørelsen efter visse af servicelovens bestemmelser skal beskrive den indsats, som iværksættes, og formålet med indsatsen. Forpligtelsen omfatter afgørelser om særlige dag- og klubtilbud til børn og unge og afgørelser om optagelse i en række dag- og døgntilbud efter serviceloven for voksne samt afgørelser om behandling efter servicelovens § 101.

5.3.2 Særlige krav om udredning og undersøgelse

I sammenhæng med krav om dokumentation findes der krav i serviceloven om udredning og undersøgelse som grundlag eller forudsætning for at træffe afgørelse efter visse af lovens bestemmelser.

I lovens § 50 findes regler om en børnefaglig undersøgelse, som skal være gennemført forud for en beslutning om foranstaltninger efter § 52. Beslutningen om at iværksætte en undersøgelse har karakter af en afgørelse. I loven oplistes en række forhold, som skal behandles i undersøgelsen, men bestemmelsen anviser ikke, hvordan undersøgelsen skal gennemføres.

Med hjemmel i retssikkerhedslovens § 8 er der fastsat en metode, der skal anvendes, når kommunen skal træffe afgørelse om merudgifter efter servicelovens § 100.

Kravet om udredning eller undersøgelse begrænser ikke i sig selv kommunalbestyrelsens mulighed for at udfylde et eventuelt skøn og træffe afgørelse i overensstemmelse med et i øvrigt lovligt fastsat serviceniveau. Men udredningen/undersøgelsen kan alligevel påvirke afgørelsen, fordi denne skal træffes i overensstemmelse med resultatet af undersøgelsen/udredningen.

Det samme gælder for handleplaner. I serviceloven §§ 140 og 141 findes regler om handleplaner, der kan eller skal udarbejdes i forbindelse med afgørelser om hjælp efter serviceloven. Handleplaner skal overordnet set beskrive formålet med indsatsen, hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet samt indsatsens forventede varighed. Handleplaner er obligatoriske i sager om særlig støtte til børn og unge, mens de i forhold til voksne er frivillige for borgeren, men obligatorisk for kommunen at tilbyde, når det drejer sig om personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller alvorlige sociale problemer. Ud over krav til indhold er der ikke krav til handleplanernes form.

Ud over de beskrevne generelle krav til sagsbehandlingen er det stort set kun i forbindelse med bevilling af støtte til køb af bil efter servicelovens § 114, at der er fastsat særlige krav til sagsbehandlingen.

6. Ankesystemets formål, organisering mv.

I dette kapitel beskrives ankesystemets formål, organisering og centrale opgaver.

6.1 Formålet med det sociale ankesystem

Ankesystemet består af de sociale nævn og Ankestyrelsen. De sociale nævn og Ankestyrelsen bidrager til borgernes retssikkerhed samt til fortolkning og præcisering af lovgivningen på det sociale område gennem behandling af klager, vejledning og koordineringsvirksomhed.

”Retssikkerhed” betyder ikke sikkerhed for, at en borger fx får det tilbud eller den ydelse, han eller hun ønsker og har søgt om. Retssikkerhed for borgeren betyder, at borgerens sag er blevet behandlet i overensstemmelse med loven, og at den afgørelse, som har retsvirkning for borgeren, er truffet i overensstemmelse med loven.

Nævnenes og Ankestyrelsens virksomhed, sammensætning mv. reguleres i dag i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

6.1.1 Socialreformkommissionen

Det nuværende ankesystem er et resultat af Socialreformkommissionens betænkning, hvori det blev foreslået at oprette et fælles system for sociale sager med en regional ankeinstans (de sociale nævn) og en samlet central uafhængig social ankemyndighed sammensat af faste juridiske medlemmer og særligt udpegede beskikkede medlemmer, samt muligheden for at tilknytte de nødvendige fagkonsulenter i behandlingen af sagerne.

Det fagkyndige element indgår således som en integreret del af ankesystemet på socialområdet. Dette har betydning for, hvor intensivt ankemyndighederne har mulighed for at prøve kommunernes fagkyndige vurderinger.

Af Socialreformkommissionens 1. betænkning fra 1969 forud for oprettelsen af det – stort set nuværende ankesystem – fremgår følgende:

”Ankesystemet er en organisk del af det sociale tryghedssystem, og de hovedprincipper, som gælder for tryghedssystemet, har tilsvarende betydning for ankesystemet.

Det er en væsentlig forudsætning for socialt arbejde, at befolkningen har tillid til de sociale myndigheder. Ankesystemet må derfor være opbygget, så det medvirker til at fremme denne tillid. En hovedbetingelse for, at ankesystemet kan få denne virkning er, at befolkningen opfatter systemet som retsbeskyttende, og at der faktisk skabes retsbeskyttelse. Hertil må kræves, at systemet dels er så enkelt, at borgeren uden vanskeligheder kan finde ud af det, og dels, at klageinstansen er så uafhængig og sagkyndig, at borgeren føler sikkerhed for, at der

sker en reel prøvelse af, om han har fået den hjælp, lovgivningen tilsigter. Hertil kommer borgerne og samfundets interesse i, at der via ankeudøvelsen sker en kontrol med administrationens individuelle afgørelser og generelle forskrifter i henhold til lovgivning."

Lægmandselementet har således sin rod i socialreforms Kommissionen, hvor man fandt det væsentligt, at der i behandlingen af de sociale sager deltager medlemmer, der *"repræsenterer befolkningens almindelige opfattelse"* for at undgå *"at ankemyndighedens medlemmer kan blive betragtet som teoretiske eksperter uden tilstrækkelig jordforbindelse."*

Sigtet med oprettelsen af Ankestyrelsen i 1973 var således at få en samlet social ankemyndighed og dermed en helhedsvurdering af de sociale sager, en effektiv retsbeskyttelse for borgerne, og så vidt muligt disse mål tillod det, en hurtig sagsbehandling.

6.2 Ankeinstansernes klagebehandling

Ankemyndighedernes hovedopgave er at behandle klager fra borgerne. Derudover har både de sociale nævn og Ankestyrelsen ifølge retssikkerhedsloven til opgave at yde vejledning og koordinere praksis på området, jf. nedenfor afsnit 6.3.

Som det er illustreret i figur 6.1 er udgangspunktet på det specialiserede socialområde, at kommunalbestyrelsen træffer afgørelse som 1. instans. Når en borger klager over en kommunal afgørelse, indgives klagen til kommunen, som genvurderer sin afgørelse (remonstration). Hvis kommunen ikke omgør sin afgørelse, sendes klagen videre til nævnet med en sagsfremstilling. De sociale nævn træffer herefter afgørelse som 2. instans (1. klageinstans).

Nævnenes afgørelser kan som udgangspunkt ikke påklages til anden administrativ myndighed, men Ankestyrelsen kan beslutte at tage en sag op og træffe afgørelse som 3. instans (2. klageinstans), hvis sagen har principiel eller generel karakter. Det er Ankestyrelsen, der vurderer, om en sag har principiel eller generel karakter og derfor skal antages til behandling.

Ankestyrelsen fungerer derudover som 2. instans (1. klageinstans) i afgørelser truffet af kommunernes børn- og ungeudvalg, det vil sige tvangsmæssige foranstaltninger på børneområdet.

Ankestyrelsen kan derudover tage sager op af egen drift, hvis Ankestyrelsen vurderer, at kommunalbestyrelsen ikke har foretaget de fornødne sagsbehandlingsskridt eller truffet de fornødne afgørelser i konkrete sager på børneområdet. Det kan ske på baggrund af en konkret henvendelse, en pressesag eller via en søskendesag, der behandles i Ankestyrelsen. I egen drift sagerne træffer Ankestyrelsen i et vist omfang afgørelser som 1. instans. Det vil sige, at Ankestyrelsen kan træffe afgørelse om foranstaltninger, uden at det sker på baggrund af prøvelsen af en forudgående kommunal afgørelse.

Figur 6.1

Ankesystemet på socialområdet

SAGSTYPE	1. INSTANS	2. INSTANS	3. INSTANS
Det specialiserede socialområde	Kommunalbestyrelse	De Sociale Nævn	Ankestyrelse
Tvangssager	Børn og Unge-udvalg	Ankestyrelse	
Egendrift	Kommunalbestyrelse Ankestyrelse		

6.2.1 Organisering, faglig sammensætning mv.

Ressortansvaret for det sociale ankesystem ligger hos Socialministeriet. De sociale nævn og Ankestyrelsen er dog i deres afgørelsesvirksomhed uafhængig af Socialministeriet og socialministeren. Ministeriet kan således hverken pålægge eller vejlede nævnene eller Ankestyrelsen om, hvordan konkrete sager skal afgøres.

De sociale nævns organisering, faglig sammensætning mv.

I hver region nedsættes et (eller flere) sociale nævn, som består af 3 medlemmer med direktøren for den regionale statsforvaltning som født formand. I praksis delegerer direktøren formandsfunktionen til den kontorchef, hvor nævnet er placeret.

De øvrige 2 medlemmer udpeges af socialministeren efter indstilling fra henholdsvis kommunerne i regionen og DH (Danske Handicaporganisationer) for 4 år ad gangen. Medlemmer af nævnet, som er udpeget af socialministeren, skal have bopæl i regionen, hvor statsforvaltningen er beliggende, eller i øvrigt have tilknytning til regionen.

Fra 2007 er der udpeget en række sideordnede medlemmer for henholdsvis kommunerne i regionen og Danske Handicaporganisationer. Disse medlemmer deltager på skift i møderne. Det betyder, at sammensætningen af medlemmerne i det enkelte nævnmøde varierer. Da de enkelte medlemmer ikke nødvendigvis vurderer sagerne ens, har formanden en vigtig opgave i at sikre en ensartet linje i nævnets praksis. Et medlem af et socialt nævn kan ikke deltage ved behandlingen af sager vedrørende en kommune, hvor den pågældende er ansat eller er medlem af kommunalbestyrelsen.

Medlemmer i Ankestyrelsen kan ikke være medlemmer af det sociale nævn.

Statsforvaltningen yder sekretariatsbistand til de sociale nævn. Nævnene er således organisatorisk forankret under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, mens Socialministeriet har ressortansvaret for de sociale nævns virksomhed.

Nævnssekretariatet består af en ansvarlig kontorchef, et antal administrative medarbejdere og et antal sagsbehandlere. Der er blandt sagsbehandlere en overvægt af personer med juridisk uddannelse. Sagsbehandlere udarbejder oplæg til behandlingen af mødesager og træffer på formandens vegne selv formandsafgørelser.

Det er sekretariatet, som skal sikre, at sagerne er fornødent belyst, før der træffes en forråndsafgørelse, eller en sag forelægges til behandling i et nævnsmøde. Hvis sagsbehandlere vurderer, at en sag ikke er tilstrækkeligt belyst, vil kommunerne normalt blive anmodet om at sende supplerende oplysninger. Hvis oplysningerne ikke modtages, og en erindringskrivelse ikke ændrer herved, vil nævnet, hvor dette er muligt, træffe egentlig afgørelse i sagen. Denne afgørelse vil typisk være i form af en hjemvisning, idet oplysningsgrundlaget for at træffe afgørelse i kommunen ikke har været tilstrækkeligt og derfor heller ikke er tilstrækkeligt til, at nævnet kan tage stilling til sagens materielle indhold.

De sociale nævn – sagsbehandling, mødebehandling og anvendelsen af lægmænd

Når det sociale nævn modtager en klage, udarbejder nævnets juridiske sagsbehandlere et oplæg til behandling i mødesager, der indeholder en indstilling med forslag til afgørelse.

Målene for sagernes behandlingstid er aktuelt defineret i de årlige resultatkontrakter, hvoraf det fremgår, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i de sociale nævn ikke må overstige 13 uger. Den faktiske gennemsnitlige sagsbehandlingstid i det enkelte nævn kan dog afvige fra resultatkontrakten. Som vejledning for borgerne er der nu indført en praksis, hvorefter hver statsforvaltning på sin hjemmeside oplyser om den faktiske gennemsnitlige sagsbehandlingstid i det foregående kvartal på udvalgte områder, herunder på nævnsområdet.

Det sociale nævn er beslutningsdygtigt, når alle tre medlemmer er til stede. I sager af særligt hastende karakter kan formanden for det sociale nævn træffe en foreløbig afgørelse, som efterfølgende hurtigst muligt skal behandles i et møde i nævnet. Formanden kan desuden beslutte, at en sag skal afgøres uden mødebehandling, hvis der ikke er tvivl om afgørelsen.

Hvis en sådan afgørelse, der er truffet uden forelæggelse i et møde, antages til behandling af Ankestyrelsen, skal sagen forelægges i et nyt møde i nævnet, der enten kan fastholde den afgørelse, der tidligere er truffet eller træffe en ny afgørelse.

Afgørelse i de enkelte sager træffes ved almindeligt flertal. Hvis formanden finder, at der er begrundet tvivl om, hvorvidt nævnets afgørelse er i overensstemmelse med gældende ret, kan formanden straks udsætte afgørelsens virkning og indbringe den for Ankestyrelsen senest 1 uge efter, at den er truffet. Ankestyrelsens afgørelse skal foreligge inden 8 uger fra sagens modtagelse i Ankestyrelsen.

Formanden for nævnet vil typisk i forbindelse med en ny valgperiode orientere de nye medlemmer om deres opgaver i de sociale nævn. Nævnsformanden oplyser da om, at nævnets opgave er at sikre, at de afgørelser, som kommunerne har truffet, og som er påklaget til nævnet, skal holde sig inden for de rammer, som lovgivningen giver. Det betyder eksempelvis også, at et nævn kun kan ændre en kommunal afgørelse, hvis denne er ulovlig (overskrider rammerne for det skøn, loven i den konkrete situation giver kommunerne). Denne orientering om nævnets opgave gentages regelmæssigt for de beskikkede medlemmer, når situationen i det enkelte nævnsmøde giver grundlag herfor.

Et andet aspekt, som nævnsformanden oplyser om, er, at nævnet skal sikre sig, at der en konsekvent linje i nævnets arbejde. Det betyder, at nævnet skal være opmærksom på, at ensartede sager vurderes ens.

De sager, som kan behandles som formandssager, skal følge retningslinjerne i retssikkerhedslovens § 71, stk. 2, om sager, hvor der ikke er tvivl om udfaldet. I praksis er det formanden, der skønner, om der er tilvejebragt et forsvarligt grundlag, og at der ikke er tvivl om afgørelsens udfald.

I praksis behandles ca. 1/3 af nævnssagerne på et møde i nævnet, mens de øvrige behandles som formandssager. Denne fordeling tager udgangspunkt i de årlige resultatkontrakter mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og den enkelte statsforvaltning.

Det er praksis, at nævnene over tid får forelagt alle sagstyper for at sikre, at de har et samlet overblik over de opgaver, der henhører under nævnet. De får af samme årsag også indimellem forelagt sager, som efter kriterierne i retssikkerhedsloven kunne være behandlet som formandssager, for at nævnet også kan få indblik i disse sager.

Under sagens forberedelse i sekretariatet forelægges sagen for nævnets egne lægekonsulenter i det omfang, det vurderes som nødvendigt i den enkelte sag. I forbindelse med en sådan forelæggelse vil lægekonsulenten også kunne vurdere, om sagen lægeligt set er tilstrækkeligt oplyst.

Med virkning fra 1. januar 2011 medvirker en børnesagkyndig under sagens forberedelse i sekretariatet ved behandlingen af sager om særlig støtte til børn og unge i det omfang, sagens karakter tilsiger det. Derudover er der ikke praksis for, at der til nævnet er knyttet lægefaglige konsulenter.

Ankestyrelsens organisering, faglig sammensætning mv.

Ankestyrelsen er en central, landsdækkende forvaltningsmyndighed med domstolslignende kompetence, som organisatorisk er en del af Socialministeriet.

Ankestyrelsens afgørelser træffes af styrelseschefen, vicedirektøren, et antal ankechefer og et antal beskikkede medlemmer, som udpeges af socialministeren.

Styrelseschefen, vicedirektøren og ankecheferne skal have bestået juridisk, statsvidenskabelig eller økonomisk eksamen eller anden dermed ligestillet eksamen.

De beskikkede medlemmer i Ankestyrelsen beskikkes for fire år ad gangen. De udpeges af socialministeren efter indstilling fra Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Kommunernes Landsforening og Danske Handicaporganisationer. Som medlem kan ikke udpeges personer, der er medlem af et socialt nævn, eller der tidligere i to fulde perioder har været beskikket medlem i Ankestyrelsen eller Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg.

Ankestyrelsen – sagsbehandling, mødebehandling og anvendelsen af lægmænd

Hvis borgeren eller kommunen anker et nævns afgørelse til Ankestyrelsen, vurderer Ankestyrelsen, om sagen er principiel eller generel og dermed, om sagen kan antages til behandling. Ankestyrelsen skal senest 14 dage efter at have modtaget sagen fra nævnet træffe beslutning herom.

Når Ankestyrelsen modtager selve sagen fra nævnet, vil nævnet fremsende sagens akter, som forelå, da nævnet traf sin afgørelse. Ankestyrelsen vil indhente yderligere eksisterende oplysninger i det omfang, Ankestyrelsen er klar over, at de eksisterer, og såfremt de er nødvendige for sagens afgørelse. Ankestyrelsen vil ikke foranstalte udredninger eller undersøgelser, som ikke forelå ved sagens behandling i nævnet. Såfremt det er nødvendigt at få nogle væsentlige forhold yderligere belyst, vil Ankestyrelsen hjemvise sagen til kommunen med henblik på at få tilvejebragt det nødvendige dokumentationsgrundlag.

Såfremt Ankestyrelsen antager en sag til behandling, skal den afgøres på et ankemøde med deltagelse af 2 ankechefer og 2 beskikkede medlemmer, hvor formandens stemme er afgørende. Ankechefen er formand.

Sagsbehandlerens opgave er i den forbindelse at sørge for et godt grundlag for, at afgørelsen kan træffes på mødet. Det vil sige et grundlag, som kan sikre borgerens retssikkerhed ved at sikre en rigtig afgørelse på kortest mulig tid.

Der kan inddrages lægefaglige konsulenter i behandlingen af sagerne. I afgørelser på børneområdet, hvor Ankestyrelsen er 1. eller 2. instans deltager desuden en børnesagkyndig, der vejleder om børnefaglige spørgsmål i behandlingen af sagerne. De lægefaglige konsulenter/børnesagkyndige har ikke stemmeret, men vejleder under behandling af sagerne ud fra de oplysninger, der foreligger i sagens akter.

Ankestyrelsen har ikke mulighed for at træffe hverken formandsafgørelser eller administrative afgørelser. De beskikkede medlemmer skal deltage ved alle afgørelser af principielle eller generelle sager. Der er dog visse undtagelser på området for udsatte børn og unge.

Ved Ankestyrelsens behandling af sager som 2. instans i forhold til børn- og ungeudvalget er der fremmøde af forældre, eventuelt børn og unge over 12 år samt advokat eller bisidder. Ankestyrelsen skal træffe afgørelser om tvangsanbringelser inden for 8 uger.

Ved Ankestyrelsens behandling af sager efter egendriftbestemmelsen, hvor Ankestyrelsen bliver opmærksom på et barn eller ung, der har behov for særlig støtte, bedes om en redegørelse fra bopælskommunen om, hvad der er iværksat eller planer om at iværksætte. På baggrund af redegørelsen og de af kommunen indsendte akter vurderer en juridisk sagkyndig og en børnesagkyndig, om der er grund til bekymring i forhold til varetagelsen af barnets tarv. Hvis det vurderes, at der er grund til bekymring, behandles sagen på møde. Ankestyrelsen har 8 uger, fra de modtager en underretning, til at vurdere, om sagen skal mødebehandles. På mødet er der fremmøde af forældre og advokat.

6.3 Vejledning og praksiskoordinering

6.3.1 Vejledning

Ankestyrelsen yder retlig vejledning blandt andet om afgørelser i enkeltsager ved offentliggørelsen af styrelsens principafgørelser, ved omtale af praksis i Nyt fra Ankestyrelsen og gennem almindelig vejledning, blandt andet telefonisk vejledning til nævnet, kommuner og enkeltpersoner. Det gælder på alle lovområder.

I forhold til almindelig vejledning begrænser dette sig til generel vejledning om forståelsen af lovgivning og praksis. Ankestyrelsen kan ikke yde konkret vejledning om, hvilken konkret afgørelse der skal træffes i enkeltsager.

De sociale nævn skal som led i sin koordinerende indsats følge praksis i kommunerne og nævnene og vejlede om ankeinstansernes praksis. Den daglige juridiske vejledning foregår typisk ved, at der i nævnsekretariatene er etableret en telefonvagtordning, hvor særligt kommuner ringer og får vejledning om retlige forhold. Kommunemøder holdes i varierende omfang afhængig af behov og ressourcer.

6.3.2 Praksiskoordinering

Ankestyrelsen har pligt til på landsplan at koordinere, at afgørelser, som kan indbringes for Ankestyrelsen og de sociale nævn, træffes i overensstemmelse med lovgivningen. Ankestyrelsen følger praksis i kommunerne og de sociale nævn og vejleder om ankeinstansernes praksis blandt andet gennem offentliggørelse af sine afgørelser som principafgørelser.

Ankestyrelsen har derudover et antal årlige møder med de sociale nævn. Dels inviterer Ankestyrelsen nævnene til 1-2 møder i Ankestyrelsen, hvor praksiskoordinering drøftes, dels inviterer nævnene Ankestyrelsen til 2 årlige netværksmøder, hvor spørgsmål af mere faglig karakter drøftes, herunder forståelsen og rækkevidden af Ankestyrelsens principafgørelser.

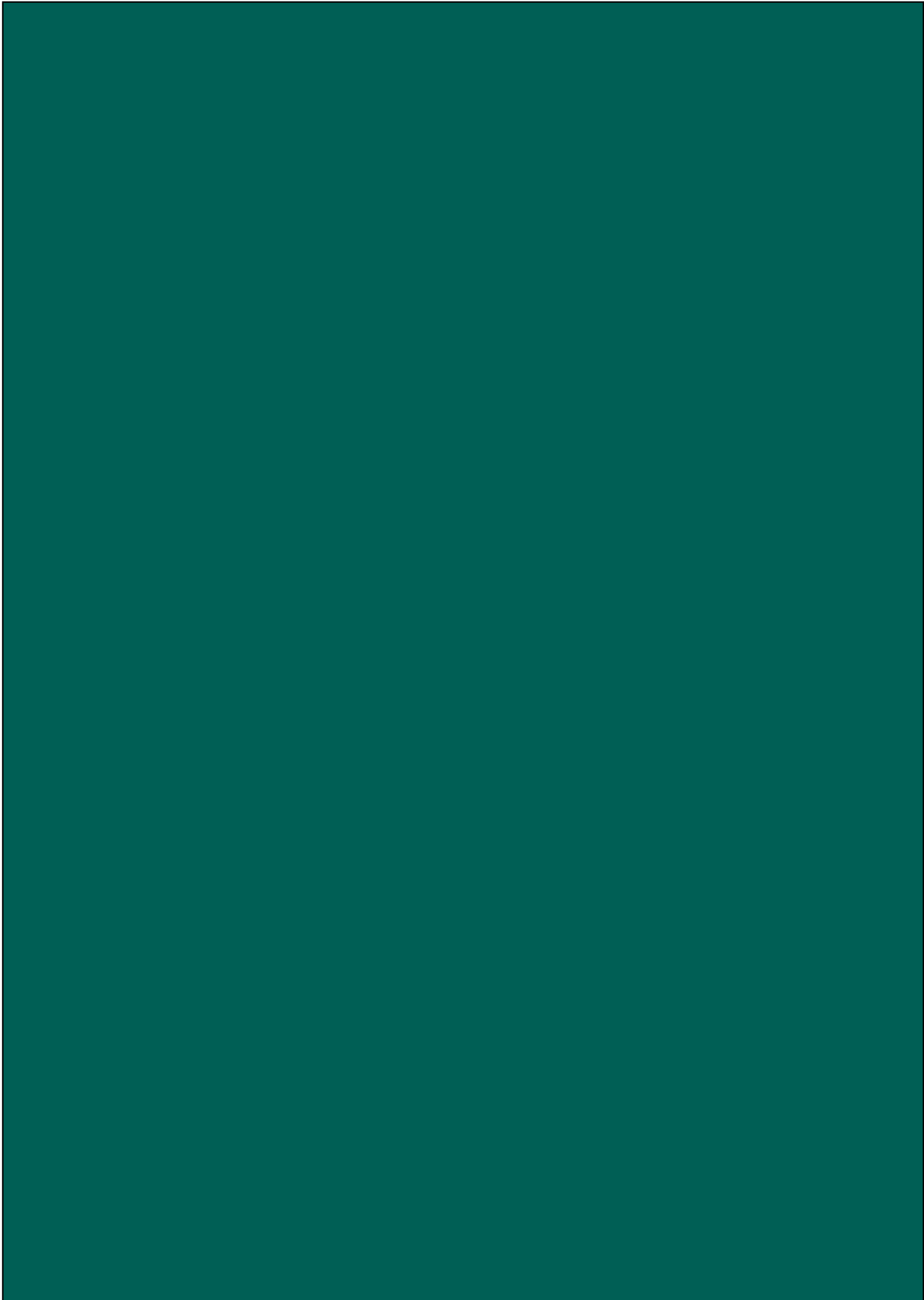
Ankestyrelsen deltager desuden i planlægningen af et årligt socialretligt kursus for nævnsmedarbejdere. Endelig deltager Ankestyrelsen i diverse undervisningsseancer på ad hoc basis. Nævnene foretager efter drøftelse med Ankestyrelsen praksiskoordinering inden for regionen.

Ankestyrelsen praksiskoordinerer kommunernes og nævnenes afgørelser ved at gennemføre praksisundersøgelser, hvor et antal afgørelser fra kommuner/nævn udtaget ved stikprøve underkastes en juridisk vurdering af afgørelsernes lovmedholdelighed i forhold til lovgivning og praksis. Ankestyrelsen giver en konkret og direkte tilbagemelding i forhold til vurderingen af den enkelte sag. Styrelsen kan ikke ændre afgørelserne², men danne sig et generelt billede og kan give kvalificerede råd om, hvordan kritisable og uhensigtsmæssige forhold kan forbedres. Derudover udarbejder Ankestyrelsen en rapport med resultaterne af undersøgelsen tillige med en række anbefalinger til kommunernes/nævnenes sagsbehandling. Endelig afholder Ankestyrelsen dialogmøder med de deltagende kommuner og nævn om resultaterne.

De sociale nævn har pligt til inden for deres område at koordinere, at afgørelser, som indbringes for nævnene, træffes i overensstemmelse med lovgivningen.

Nævnene koordinerer praksis dels gennem de enkelte ankeafgørelser og dels ved at gennemføre praksisundersøgelser i samarbejde med Ankestyrelsen. Nævnene har fokus på at have en ensartet praksis i sammenlignelige sager. Koordineringen sker ved drøftelser i de enkelte sekretariater, ved en landsdækkende visdomsbog, hvor nævnene udveksler anonymiserede afgørelser, ved netværksmøder og ved en årlig konference for landets nævn.

² En undtagelse hertil er dog, at Ankestyrelsen i medfør af deres egendriftkompetence kan tage en konkret sag på børneområdet op til behandling, hvis styrelsen bliver opmærksom på et behov herfor i forbindelse med en praksisundersøgelse.

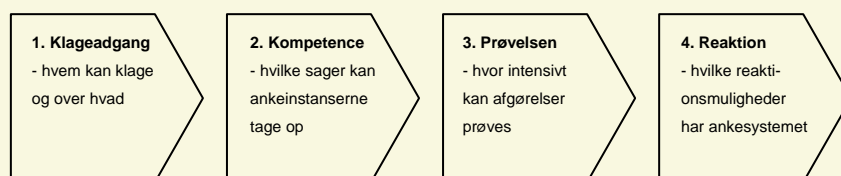


7. Ankemyndighedernes beføjelser

I de følgende afsnit beskrives ankemyndighedernes beføjelser, det vil sige for henholdsvis de sociale nævn og Ankestyrelsen.

Figur 7.1

Klageadgang og ankeinstansernes beføjelser på det specialiserede socialområde



7.1 Adgang til klage

Som udgangspunkt kan alle afgørelser truffet efter den sociale lovgivning prøves administrativt. Det gælder dog ikke, hvis klageadgangen er udtrykkeligt afskåret i lovgivningen.

Klageadgangen er også fri i den forstand, at det ikke koster noget at klage i det administrative klagesystem.

Det er kun den eller de personer, en afgørelse vedrører, der kan klage til det sociale nævn. I forhold til Ankestyrelsen er det den eller de personer, som afgørelsen vedrører, eller kommunalbestyrelsen, der kan anmode Ankestyrelsen om at optage sagen til behandling.

Boks 7.1**Begrænsning af klageadgangen i 1980'erne og 1990'erne**

Ved oprettelsen af Ankestyrelsen i 1973 var styrelsens stort set eneste opgave at træffe afgørelse i de konkrete sager, der blev anket til styrelsen, og der var en vid ankeadgang i alle sociale sager, som Ankestyrelsen behandlede som 1. eller 2. ankeinstans. Tendensen er imidlertid gået mere og mere i retning af et strengt ankesystem med kun én ankeinstans.

I 1983 blev ankeadgangen i sager efter bistandsloven mv. indskrænket, så der alene var direkte ankeadgang til de amtskommunale nævn (nu de sociale nævn) og ikke til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen kunne kun gå ind i sagen, hvis styrelsen skønnede, at der var tale om en principiel sag. Sidenhen er tilsvarende begrænsninger indført på de fleste af Ankestyrelsens sagsområder, hvor kommunen er 1. instans.

Med socialreformen pr. 1. juli 1998 slår princippet helt igennem. Herefter kan Ankestyrelsen kun behandle sager på det sociale område, hvis der er spørgsmål af generel eller principiel karakter i sagen.

Ankestyrelsen har dog fortsat særlige beføjelser på børneområdet som 2. instans (1. klageinstans) i klager over tvangsmæssige foranstaltninger og som 1. instans i egendriftsager, jf. afsnit 7.3.

7.2 Kompetencer på det specialiserede socialområde

De sociale nævn behandler klager over afgørelser truffet af kommunalbestyrelsen på både børne- og voksenområdet. Indtil 1. januar 2011 kunne de sociale nævn desuden af egen drift træffe afgørelse og pålægge kommunalbestyrelsen at træffe og gennemføre afgørelser på børneområdet efter § 65 i serviceloven.

Udgangspunktet i serviceloven er, at de sociale nævns afgørelser ikke kan indbringes for anden administrativ klageinstans.

Ankestyrelsen kan dog optage en klage til behandling, når Ankestyrelsens skønner, at sagen har principiel eller generel betydning. Dette kriterium for optagelse indebærer, at langt hovedparten af de klager, der hvert år indbringes for Ankestyrelsen ikke antages til behandling, da de vurderes hverken at være af principiel eller generel betydning, jf. del II om udviklingen i ankesager.

Når så mange sager bliver afvist, skyldes det hovedsageligt,

- at de afviste sager hviler på en konkret og individuel vurdering (skøns- eller bevismæssig vurdering),
- Ankestyrelsen har en praksis, der belyser rammen for de skønselementer, der indgår i vurderingen af sagens genstand, eller
- at afgørelsen ikke er klart forkert.

At en sag *ikke* bliver antaget til behandling i Ankestyrelsen, kan også være, fordi

- lovgivningen er klar på det omhandlede område, eller
- Ankestyrelsen i sine principafgørelser allerede har udfyldt eventuel fortolkningstvív.

Ankestyrelsen skal senest 14 dage efter at have modtaget sagen fra nævnet træffe beslutning om, hvorvidt sagen er af principiel eller generel betydning. Beslutningen træffes af en ankechef.

Når Ankestyrelsen besvarer en anmodning om at behandle en sag, vil der indgå en begrundelse for, at sagen er afvist eller antaget. Når sagen antages, formuleres et antagelsestema, som afspejler det principielle eller generelle indhold i sagen. Antagelsestemaet vil fremgå indledningsvist af selve afgørelsen og tillige af den principafgørelse, der oftest følger efter.

Sondringen "principiel/ generel", som findes i retssikkerhedslovens § 55, stk. 2, nr. 1, jf. § 63, er ikke skarp, men har flydende overgange. Ankestyrelsen følger ved vurderingen af, om en sag skal antages til realitetsbehandling eller afvises, den praksis der beskrives i boks 7.2.

Boks 7.2**Sager af principiel og generel betydning****Sager af principiel betydning (spørgsmål inden for de sociale love)**

En sag er principiel, hvis

- den omfatter forhold – typisk fortolkningsspørgsmål – Ankestyrelsen ikke tidligere har taget stilling til, herunder spørgsmål i forbindelse med nye regler.
- den vedrører ændringer i retsopfattelsen udtrykt af Folketingets Ombudsmand eller domstolene.
- den vedrører spørgsmål, hvor ændrede samfundsforhold eller ændrede holdninger i befolkningen skaber behov for at tage ældre praksis op til fornyet vurdering, eller den i øvrigt berører et område, hvor Ankestyrelsen finder behov for at ændre praksis.
- den rejser spørgsmål om, hvorvidt regler fastsat i henhold til lov (bekendtgørelser, anordninger) strider mod loven eller savner lovhjemmel.
- den rejser spørgsmål om efterprøvelsen af de retlige elementer i skønsmæssige afgørelser truffet af kommuner, jf. retssikkerhedslovens § 69, herunder:
 - præmisser for skønsudøvelsen
 - om der overhovedet er udøvet et skøn
 - grænserne for anvendelse af interne retningslinjer vedrørende skønsspørgsmål ("skøn under regel")
 - om de valgte kriterier er lovlige
 - om alle relevante kriterier er inddraget i vurderingen
 - om prioriteringen mellem de valgte kriterier er foretaget i overensstemmelse med almindelige retsprincipper og
 - om afvejningen af kriterierne er i overensstemmelse med prioriteringsregler, som eventuelt måtte være forudsat i lovgivningen eller efter praksis

Sager af principiel betydning (spørgsmål om retsanvendelse i bredere forstand)

En sag er principiel, hvis

- den omhandler anvendelsen af forvaltningsloven, offentlighedsloven, persondataloven og almindelige retsgrundsætninger og -principper på det sociale område, hvor der ligger en sag til grund, hvor Ankestyrelsen har kompetence, og hvor et spørgsmål ikke kan anses for (tilstrækkeligt) afklaret i praksis (Ankestyrelsens, Justitsministeriets, Datatilsynets, domstolenes, Ombudsmandens eller eventuelt andres).
- den indeholder uafklarede spørgsmål om indflydelsen på den aktuelle sociale sag af regler eller praksis fra andre retsområder, for eksempel privatretten og det internationale område. Præjudicielt, det vil sige, før end der kan tages stilling til spørgsmålene i den konkrete sag, kan det blive nødvendigt at indhente udtalelser fra ministerier eller internationale organer for eksempel EU-domstolen.

Sager af generel betydning

Sager af generel betydning kan for eksempel være sager,

- som er egnet til at udstikke retningslinjer for et bestemt område.
- som kan belyse almindelig praksis.
- som viser betydelig forskel i retsopfattelsen lokalt eller regionalt.
- som vedrører generelle sagsbehandlingsspørgsmål, som det er af betydning af få nogle normer for inden for det sociale område.
- hvor afgørelsen strider imod Ankestyrelsens praksis.

Kilde: Ankestyrelsen.

7.3 Ankestyrelsens særlige kompetencer på børneområdet

7.3.1 Klager over børn- og ungeudvalgets afgørelser

Børn- og ungeudvalget træffer som 1. instans i et møde afgørelse på de områder, der er opremset i servicelovens § 74. Det drejer sig i hovedtræk om de foranstaltninger, der kan iværksættes uden samtykke (de tvangsmæssige foranstaltninger) så som tvangsmæssige undersøgelser, anbringelse uden for hjemmet, overvåget samvær, afbrudt samvær, kontrol med breve mv.

Det fremgår af servicelovens § 168, at afgørelser truffet af børn- og ungeudvalget i henhold til § 74 kan indbringes for Ankestyrelsen. I disse tilfælde er Ankestyrelsen 2. instans, det vil sige 1. og eneste administrative klageinstans. Det indebærer, at Ankestyrelsen skal behandle alle klager, og der er adgang til en *fuld prøvelse*, det vil sige, at retssikkerhedslovens § 69 ikke finder anvendelse på disse sager.

Sagerne behandles på et ankemøde med deltagelse af 2 beskikkede medlemmer og 2 ankechefer samt en lægekonsulent til at give råd og vejledning, jf. retssikkerhedslovens § 55.

Ankestyrelsen har samme beføjelser som formanden for børn- og ungeudvalget til at træffe foreløbige afgørelser, hvis hensynet til barnets eller den unges øjeblikkelige behov ikke kan afvente, at sagen behandles i børn- og ungeudvalget. Kommunalbestyrelsen pålægges at gennemføre afgørelsen, jf. servicelovens § 75.

Ankestyrelsens afgørelser efter servicelovens § 168 kan indbringes for domstolene.

Ankestyrelsen skal træffe afgørelse i sager om tvangsanbringelser inden 8 uger. Afgørelse i underretningssager skal ligeledes være truffet inden 8 uger.

Barnets Reform, der trådte i kraft 1. januar 2011, medfører ændringer i sagerne i form af blandt andet partsstatus for 12 årige (15 årige tidligere) og mulighed for indkaldelse af vidner til mødet i Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen har i 2010 behandlet ca. 500 sager vedrørende børn- og ungeudvalgets afgørelser.

Afgørelser om udsatte børn og unge er meget konkrete og individuelle, og der findes af den grund kun få principafgørelser på området, og ingen der generelt fastlægger niveauet for en anbringelse.

7.3.2 Ankestyrelsens egendriftbeføjelse

Ankestyrelsen kan tage sager op af egen drift, hvis Ankestyrelsen vurderer, at kommunalbestyrelsen ikke har foretaget de fornødne sagsbehandlingsskridt eller truffet de fornødne afgø-

relser. Dette kan ske på baggrund af en konkret henvendelse, en pressesag eller via en søskendesag, der behandles i Ankestyrelsen³.

Med Barnets Reform, der trådte i kraft pr. 1. januar 2011, kan Ankestyrelsen tage alle områder op af egen drift efter kapitel 11 vedrørende særlig støtte til børn og unge i serviceloven, hvis kommunen ikke har gjort det fornødne til barnets bedste.

Ankestyrelsen reaktionsmuligheder er de samme som hidtil. Ankestyrelsen kan:

1. Pålægge kommunalbestyrelsen at foretage de fornødne sagsbehandlingskridt eller træffe de fornødne afgørelser.
2. Selv træffe en foreløbig afgørelse hvis der er behov for foranstaltninger
3. Selv træffe afgørelser efter servicelovens §§ 51, 58, 63 og 68a
4. Pålægge kommunalbestyrelsen at gennemføre en afgørelse og kan desuden bestemme, at den skal gennemføres inden for en nærmere angivet tidsfrist, hvis det må anses for nødvendigt.

Fra 1. januar 2011 inddrages en børnesagkyndig i alle modtagne egendriftsager i forbindelse med visiteringen af, om sagen skal mødebehandles. Ankestyrelsen vil have 8 uger til at vurdere, om sagen kan afsluttes, eller om den skal mødebehandles.

Hvis Ankestyrelsen finder, at afgørelserne er egnede til at udgive som generel eller principiel afgørelse, vil de blive udgivet som sådan.

Ankestyrelsens afgørelser efter § 65 kan indbringes for domstolene.

Ankestyrelsen har i 2010 modtaget i alt 440 underretninger, hvoraf 102 af sagerne efterfølgende er blevet behandlet på ankemøde. De resterende sager er blevet afvist.

7.4 Prøvelsens omfang

Det sociale ankesystem prøver retlige spørgsmål, jf. retssikkerhedslovens § 69, der lyder: *"Det sociale nævn, beskæftigelsesankenævnet og Ankestyrelsen kan efterprøve retlige spørgsmål."* Prøvelsen har det samme omfang og den samme grundighed, som den prøvelse, der foretages af domstolene og ombudsmanden.

7.4.1 Genstand for prøvelsen

Retlig prøvelse indebærer, at der skal ske en undersøgelse af, om der er truffet en lovlig afgørelse. En lovlig afgørelse kan som udgangspunkt ikke ophæves, omgøres eller hjemvises, selvom en anden løsning måske findes mere hensigtsmæssig. Ankemyndighederne kan dermed som udgangspunkt ikke tilsidesætte et lovligt udøvet skøn.

³ Ankestyrelsen vil i en 3-årig periode modtage 300 orienteringer årligt fra politiet, om deres underretninger til kommunerne om kriminelle unge. Ankestyrelsen vil behandle disse som de øvrige egendriftsager, det vil sige, at styrelsen vil tage de sager op på et ankemøde, hvor kommunen ikke har gjort det fornødne over for barnet eller den unge.

Den retlige prøvelse indeholder en række elementer, herunder:

- *Almene juridiske spørgsmål.* Klageinstanserne skal tage stilling til almene juridiske spørgsmål. Det kan fx være spørgsmål om lovens ikrafttræden og forældelse mv.
- *Fortolkning.* Hvis loven kan give anledning til tvivl om forståelsen af et ord eller begreb, skal klageinstanserne efterprøve om ordet eller begrebet er blevet fortolket korrekt. Det kan fx være, om en ændring af adgangsforholdene til et hus kan betragtes som "indretning" af boligen, eller hvornår der er tale om "uforsvarlig økonomi".
- *Overensstemmelse med forvaltningsretlige principper.* Klageinstanserne skal efterprøve om de almindelige forvaltningsretlige principper om lovlig forvaltning er blevet fulgt, fx at kommunen ikke har forfulgt et ulovligt formål (magtfordrejning), har tilsidesat lighedsgrundsætningen eller har sat "skøn under regel" mv.
- *Sagsbehandlingen.* Klageinstanserne skal kontrollere, om de forvaltningsretlige love og grundsætninger samt retssikkerhedslovens bestemmelser er fulgt, fx om der er blevet foretaget partshøring, og om afgørelsen er tilstrækkeligt begrundet.
- *Vurdering af de faktiske omstændigheder.* Klageinstanserne skal efterprøve, om sagen er tilstrækkeligt oplyst, og om de faktiske omstændigheder, som en afgørelse bygger på, er korrekte. Når der fx er tale om vage/elastiske bestemmelser foretages endvidere en efterprøvelse af de faglige vurderinger, der i den konkrete sag ligger til grund for afgørelsen.

7.4.2 Prøvelsens intensitet

Prøvelsen har varierende intensitet alt efter afgørelsens og den anvendte bestemmelses karakter. Figur 7.2 illustrerer, at ankesystemets retlige prøvelse kan gå fra intens prøvelse af retlige spørgsmål over prøvelse af kommunens faglige vurderinger til en prøvelse alene af, om et lokalt skøn er foretaget inden for de rammer, der er opstillet. Prøvelsen afhænger i vid udstrækning af, om der tale om præcise bestemmelser, vage/elastiske bestemmelser eller bestemmelser med et stort element af skøn. Ofte er flere af disse elementer til stede i forskellige led af den enkelte bestemmelse, jf. også kapitel 8 om det kommunalpolitiske handlerum.

Figur 7.2

Prøvelsen af præcise, vage/elastiske og udprægede skønsmæssige bestemmelser

Præcis	Upræcis (vag/elastisk)	Upræcis (udpræget skøn)
Alle elementer prøves	Alle elementer prøves (faglig vurdering, faktiske omstændigheder)	Begrænset prøvelse (forvaltningsretlige regler og principper mv.)

Det er især den retlige prøvelse af de upræcise bestemmelser – det vil sige henholdsvis vage/elastiske bestemmelser og skønsmæssige bestemmelser – der er relevant i forhold til afgørelser efter serviceloven, jf. servicelovens karakter af rammelov.

I den ene ende af skalaen af de upræcise bestemmelser er der således *vage/elastiske bestemmelser*. Vage/elastiske bestemmelser er kendetegnet ved, at elementerne ikke er helt fast definerede. Både målgruppe og indsats kan være upræcist beskrevet, men dog med visse holdepunkter for, hvad der skal lægges vægt på (fx hvem der har ret til hjælp efter bestemmelsen). Bestemmelsen vil ofte være karakteriseret ved, at der skal en faglig vurdering til at udfylde bestemmelsen i konkrete tilfælde.

Det nærmere indhold af vage, elastiske lovbestemmelser afklares ved regelfortolkning, og den retlige prøvelse omfatter derfor alle afgørelsens elementer. For den type bestemmelser kan ankemyndighederne fx foretage en intensiv prøvelse af, om den faglige vurdering er i overensstemmelse med loven, og om de faktiske omstændigheder er korrekte.

I den anden ende af skalaen af upræcise bestemmelser er der *bestemmelser med et stort element af skøn*, som giver plads til, at kommunerne selv kan tilrettelægge indsatsen, så længe formålet – opfyldelse af borgerens behov – opnås. Skønsmæssige bestemmelser indeholder således typisk ingen eller kun upræcis beskrivelse af målgruppe eller indsats, hvor myndigheden i højere grad skal træffe et valg/skøn over, hvordan hjælpen fx skal udmøntes.

Det er dog vanskeligt at finde lovbestemmelser, der overlader myndigheden et "frit skøn", da bestemmelsen typisk vil indeholde en overordnet retningslinje for skønnets udøvelse. Den retlige prøvelse af en afgørelse, der indeholder et skønsmæssigt element, omfatter således også en retlig prøvelse af rammerne for udøvelsen af skønnet. Det vil sige, om afgørelsen ligger inden for rammerne af den relevante lovgivning, og om skønnet er foretaget lovligt, idet kommunernes skøn skal foretages i overensstemmelse med blandt andet forvaltningsretlige regler og principper, jf. kapitel 5 om centrale principper på det sociale område:

Det indebærer en prøvelse af,

- om der er begået sagsbehandlingsfejl af betydning for sagens afgørelse.
- om sagen er tilstrækkeligt og korrekt oplyst.
- det juridiske grundlag for sagens afgørelse.
- om de kriterier, kommunen har lagt til grund, er lovlige samt en vurdering af, hvordan de er prioriteret og vægtet (herunder at påse, at kommunen ikke har sat "skøn under regel" eller at påse, at kommunen ikke har inddraget uvedkommende hensyn).
- at lighedsgrundsætningen er overholdt.
- at kompensationsprincippet er overholdt.
- at der ikke ved afgørelsen forfølges ulovlige formål.

Det indebærer endvidere en vurdering af overholdelse af sagbehandlingsregler i retssikkerhedsloven og serviceloven gældende for alle afgørelse på det sociale område, herunder

- om der er blevet foretaget en konkret individuelt vurdering.
- om prioriteringen er i overensstemmelse med eventuelle regler der er fastsat i den sociale lovgivning.

Samlet set prøver ankesystemet både overholdelsen af sagsbehandlingsregler mv. såvel som overholdelse af mere komplekse principper som fx ligebehandlingsprincip og kompensationsprincip.

Derudover kan det fx i lovbemærkninger til den enkelte bestemmelse være fastsat retningslinjer for, hvilke kriterier kommunen skal lægge til grund for sin (skønsmæssige) afgørelse, lige som ankesystemets praksis kan være med til at fastlægge nogle generelle retningslinjer, som er med til at opstille nogle rammer for anvendelsen.

Endelig kan der være forhold i den konkrete sag, der gør, at en afgørelse er underlagt en mere intensiv prøvelse. Det gælder både i ankesystem og for domstolene. Jo mere indgribende, den konkrete afgørelse er i forhold til borgeren, jo mere intensivt kan den efterprøves⁴, det følger blandt andet af proportionalitetsprincippet⁵. Det forhold, at afgørelsen lider af alvorlige formelle mangler, kan desuden føre til en mere intensiv prøvelse. Det antages således – med støtte i retspraksis – at det forhold, at en kommunal afgørelse er mangelfuldt begrundet og dokumenteret, kan føre til en mere intensiv prøvelse.

7.4.3 Prøvelsens historik

Den nuværende formulering i retssikkerhedslovens § 69 om prøvelsen i det sociale ankesystem blev indført ved en lovændring, der trådte i kraft 1. juli 2002. Der var tale om en præcisering af de sociale ankeinstansers mulighed for at efterprøve kommunernes afgørelser, hvilket blandt andet skulle understrege borgernes retssikkerhed ved også at kunne klage over skønsmæssige afgørelser.

Formuleringen afløste den tidligere formulering, som lød: *"Det sociale nævn og Ankestyrelsen kan kun, når der foreligger særlige omstændigheder, efterprøve det skøn, der indgår i en afgørelse truffet af kommunen eller amtskommunen"*.

Når det er nødvendigt at trække tråde tilbage til den ændring af retssikkerhedsloven, der skete i 2002, er det, fordi diskussionerne omkring ændringen stadig udgør et væsentligt bidrag til at forstå rammerne for ankesystemets prøvelsesadgang.

Det fremgår af forarbejderne til den oprindelige ordlyd, at det var yderst vigtigt, at ankeinstansernes prøvelse ikke er snævrere end domstolenes. Den ændrede formulering af bestemmelsen var ikke en ændring af gældende ret, men en præcisering af, hvad de sociale nævn og Ankestyrelsen efterprøver.

Når det var nødvendigt at præcisere ved en lovændring, var det på baggrund af en udvikling, hvor domstolenes efterprøvelse gik i retning af en mere og mere intensiv prøvelse sammenholdt med en tvivl om bestemmelsens rækkevidde i forhold til ankeinstansernes prøvelses-

⁴ I forhold til særligt indgribende afgørelser har lovgivningsmagten besluttet, at ankemyndighedernes prøvelse skal udstrækkes til en fuld indholdsmæssig prøvelse af et skøn, selvom dette eventuelt er foretaget inden for lovens rammer. Det vil sige, at retssikkerhedslovens § 69 ikke finder anvendelse på disse sager. På socialområdet kan ankemyndighederne således foretage en fuld prøvelse og dermed tilsidesætte et i øvrigt lovligt udøvet skøn i forhold til børn og unge udvalgets afgørelser samt afgørelser om optagelse i botilbud uden samtykke, hvis en anden afgørelse vurderes mere rimelig eller hensigtsmæssig.

⁵ Hans Gammeltoft Hansen m.fl. "Forvaltningsret, 2. udg., s. 542.

adgang. Det var derfor nødvendigt at sikre, at de administrative ankeinstansers prøvelsesadgang blev styret af de samme retlige principper, som domstolene anvender.

Baggrunden for den nuværende formulering fremgår af lovbemærkningerne til lovforslaget. Det fremgår blandt andet heraf: *"Det blev således fremført af blandt andet flere brugerorganisationer, at flere kommuner opfatter bestemmelsen således, at visse sager, på grund af deres "skønsmæssige karakter", ikke kunne klagebehandles, og at kommunerne videregav denne opfattelse i deres klagevejledning til borgerne."*

Ankestyrelsen blev derfor bedt om at foretage en opfølgning på ankeinstansernes anvendelse af retssikkerhedslovens § 69. Resultatet af denne opfølgning forelå i august 2000 og viste, at flere kommuner og ankeinstanser fortolkede formuleringen i § 69 som en skærpelse af begrænsningen i ankeinstansernes mulighed for at efterprøve og tilsidesætte skønnet, selv om dette ikke er hensigten med bestemmelsen.

Ankestyrelsen anførte i redegørelsen, at det ikke kunne afvises, at formuleringen havde medført en kommunal forventning om, at ankeinstanserne vil være mere tilbageholdende med at efterprøve skønnet i forhold til praksis efter den tidligere bestemmelse i bistandsloven, som § 69 er en videreførelse af. Det viste sig i praksis ved, at kommunerne i øget omfang syntes at påberåbe sig § 69 over for ankeinstanserne – også når det drejede sig om ikke-skønsmæssige afgørelser.

Lovgivers intention om, at ankeinstanserne skal foretage en retlig efterprøvelse af skønsmæssige afgørelser, fremgår af beskrivelsen af prøvelsesmomenterne i forarbejderne til den oprindelige § 69. Om prøvelsens omfang fremgår:

"Det fremgår af bemærkningerne til den gældende bestemmelse i § 69, at ankeinstansernes efterprøvelse af skønsmæssige afgørelser i alt væsentlighed skal svare til den efterprøvelse, som domstolene og Folketingets Ombudsmand foretager af skønsmæssige afgørelser. Der er således altid en række forhold, som ankeinstanserne skal efterprøve, selv om en bestemmelse i større eller mindre grad giver kommunen eller amtskommunen mulighed for at foretage et skøn, når den skal træffe en afgørelse. De sociale ankeinstanser skal altid efterprøve, om kommunen eller amtskommunen har respekteret de almindelige forvaltningsretlige principper om lovlig forvaltning (fx magtfordrejlslæren, lighedsgrundsætninger m.v.). De sociale ankeinstanser efterprøver ligeledes fuldt ud, om sagen er tilstrækkeligt oplyst, om sagens faktiske omstændigheder er rigtige, om der er sket fejl i sagsbehandlingen samt det almene juridiske grundlag for efterprøvelsen.

De sociale ankeinstansers efterprøvelse omfatter efter forslaget også en efterprøvelse af lovligheden af de kriterier, som kommunen eller amtskommunen har lagt til grund, og om kommunen eller amtskommunen har foretaget et individuelt skøn."

Det anføres endvidere, at *"den foreslåede præcisering af prøvelsesretten indebærer, at kommunernes og amtskommunernes ret til at fastlægge serviceniveauet fortsat respekteres."*

Det bemærkes i den forbindelse, at *"der sjældent i de bestemmelser, der giver myndigheden mulighed for at tale om et skøn, er tale om et "frit skøn", men om et retligt bundet skøn. Ved*

et retligt bundet skøn forstås, at loven angiver en vis ramme for forvaltningens administration af bestemmelsen. Når der i loven er angivet en vis ramme for bestemmelsens anvendelse, er der også dermed angivet en vis binding i administrationen af bestemmelsen med hensyn til, hvilke momenter der skal inddrages i vurderingen, og det vil bero på fortolkning, hvor langt denne binding rækker. Skønsmæssige bestemmelser er således overvejende retligt normerende, og afgørelsen vil derfor være undergivet en intensiv retlig efterprøvelse.”

I forhold til afgrænsningen til det kommunale serviceniveau bemærkes, at ankeinstanserne ikke kan tilsidesætte en lovlig kommunal afgørelse og sætte en anden i stedet alene med henvisning til, at ankeinstansen synes, at en anden løsning er en mere rimelig eller hensigtsmæssig løsning. Det er forudsat, at den oprindelige afgørelse var lovlig og kunne afhjælpe borgerens problem.

I forhold til ankeinstansernes stillingtagen til et fastsat serviceniveau skal Ankestyrelsen respektere det generelle kommunale serviceniveau, men det kan efterprøves i hvilket omfang kommunen administrerer dette i overensstemmelse med servicelovens krav om konkret og individuel vurdering og dermed også, om kommunens serviceniveau konkret er lovligt i forhold til den enkelte borger.

7.5 Reaktionsmuligheder

Ankeinstanserne har mulighed for at afvise, stadfæste, ophæve (hjemvise eller ændre) en kommunal afgørelse. Det fremgår af forretningsordenen for Ankestyrelsen samt af bekendtgørelsen om retssikkerhed og administration på det sociale område, at nævnenes og Ankestyrelsens afgørelser skal være skriftlige og begrundede.

Afvisning

En afvisning er en afgørelse, hvor ankemyndigheden ved en prøvelse af de processuelle forudsætninger udtaler, at ankemyndigheden ikke kan efterprøve sagen i realiteten. Det kan for eksempel være, hvis:

- Ankemyndigheden ikke har kompetence til at behandle sagen, for eksempel en klage over kommunens generelle serviceniveau.⁶
- Ankemyndigheden ikke kan imødekomme en anmodning om at genoptage en sag.
- Ankemyndigheden vurderer, at klagefristen ikke er overholdt.

Herudover kan en sag afsluttes, uden at ankemyndigheden efterprøver hverken formaliteten eller realiteten. Det kan for eksempel være, hvis klager trækker sin klage tilbage.

Stadfæstelse

En stadfæstelse er en afgørelse, hvor ankemyndigheden bekræfter underinstansens afgørelse.

⁶ Hvis myndigheden ikke er den kompetente myndighed på området, oversendes sagen til rette myndighed. Der er i dette tilfælde tale om et processuelt skridt og ikke en afgørelse.

Ændring

Ved en ændring ophæver ankemyndigheden underinstansens afgørelse og sætter sin egen afgørelse i stedet.

For så vidt angår ændringer af afgørelser til skade for borgeren, er anført i forarbejderne til den nugældende retssikkerhedslovs § 69, at begrænsningen af de sociale ankeinstansers prøvelse til retlige spørgsmål, ”medfører en begrænsning af instansernes adgang til at ændre en påklaget afgørelse til skade for borgeren. Formelle mangler vil således som hovedregel ikke kunne føre til en annullation af begunstigende afgørelser. Begunstigende afgørelser, der lider af hjemmelsmangler, må endvidere i en vis udstrækning opretholdes, hvis borgeren har været i god tro, og der i øvrigt foreligger momenter, der taler for at respektere borgerens indrettelse på at kunne fastholde begunstigelsen. Der kan fortsat ske ændringer til skade for borgeren, men kun når betingelserne for at statuere ugyldighed er opfyldt.”

Hjemvisning

Ved en hjemvisning ophæver ankemyndigheden underinstansens afgørelse, og det overlades til underinstansen at træffe ny afgørelse i sagen. En hjemvisning betyder en underkendelse af underinstansens afgørelse.

Hjemvisning kan ske som følge af,

- at der mangler væsentlige oplysninger,
- at der er indkommet nye væsentlige oplysninger af betydning for underinstansens oprindelige afgørelse, eller
- væsentlige sagsbehandlingsfejl eller hjemmelsmangler.

En hjemvisning kan således indebære pålæg om at gennemføre yderligere undersøgelser. I nogle tilfælde kan ankemyndigheden også ændre kommunens afgørelse, men vælge at hjemvise den endelige udmåling til kommunen.

Hensynet til, at sagens parter skal have mulighed for at få sagen behandlet af den korrekte myndighed og have mulighed for at klage over afgørelsen til rekursinstansen, kan medvirke til hjemvisningen. Men dette princip kan ikke alene begrunde hjemvisningen.

Som udgangspunkt har en klageinstans vide beføjelser til at træffe en endelig afgørelse i stedet for at hjemvise på baggrund af nye oplysninger. Herved tilgodeses borgernes ønske om at få en hurtig afgørelse. De nye oplysninger kan være oplysninger, som klageinstansen selv indhenter, eller oplysninger, som modtages fra sagens parter. Hensynet til flerinstansprincippet kan således ikke alene begrunde, at sagen hjemvises.

Afgørelsen om at hjemvise en sag træffes efter en konkret vurdering af den enkelte sag.

Særligt om Ankestyrelsens overvejelser om brug af hjemvisning

Ankestyrelsen er øverste klageinstans på det sociale område, og sagerne har således typisk været behandlet i en eller flere underinstanser, før sagen indklages til styrelsen. Ankestyrelsen er meget bevidst om konsekvenserne af en hjemvisning for de implicerede parter herunder særligt det faktum, at hjemvisningen indebærer en yderligere tidsperiode, før parterne kan få en afklaring af det materielle indhold af deres sag.

Ankestyrelsen er derfor opmærksom på i videst muligt omfang at tilgodese klageres ønske om en hurtig og korrekt afgørelse ved at træffe en endelig materiel afgørelse i stedet for at hjemvise sagen, forudsat at dette, ud fra en samlet afvejning, kan ske på et retssikkerhedsmæssigt betryggende grundlag.

Det er Ankestyrelsens erfaring, at en afgørelse om hjemvisning oftest forudsætter en grundig gennemgang og vurdering af den enkelte sags forhold herunder om de mere principielle aspekter af sagen.

Ved afgørelsen om hjemvisning overvejer Ankestyrelsen, om der skal gives bestemte retningslinjer eller bestemte anvisninger for en ny afgørelse.

Hjemvisning kan også komme på tale i sager, hvor underinstansen ikke har taget stilling til sagen i sin helhed, men afvist "allerede fordi" en delbetingung ikke er opfyldt.

Nogle gang foretager Ankestyrelsen i de principielle sager en delvis hjemvisning, forstået på den måde, at styrelsen tager stilling til det principielle spørgsmål, men hjemviser resten af sagen til kommunen til afgørelser. Det kan for eksempel være tilfældet, når der ikke er oplysninger i sagen, der kan dokumentere fx udmåling af hjælpen.

7.6 Folketingets Ombudsmand og domstolene

Ankestyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ klagemyndighed, men Folketingets Ombudsmand og domstolene kan efterprøve Ankestyrelsens afgørelser.

Domstolenes og Folketingets Ombudsmands prøvelse omfatter i følge forarbejderne til retssikkerhedsloven: *"om sagens faktiske omstændigheder er rigtige, om der eventuelt er taget hensyn til ulovlige kriterier, om myndigheden har foretaget en konkret individuel afvejning af sagens omstændigheder, og om lighedsgrundsætningen er fulgt."* Jo mere indgribende en afgørelse er, jo mere intensiv bliver prøvelsen.

På nogle måder er de administrative ankeinstansers efterprøvelse mere intensiv end både Folketingets Ombudsmand og domstolene. Det bemærkes, at denne sammenligning hviler på et relativt spinkelt grundlag, idet det er et fåtal af sager, der er prøvet i både ankesystemet og hos ombudsmanden og/eller domstolene.

Generelt vil *det sagkyndige element* som en integreret del af det sociale ankesystem i praksis ofte indebære, at sagerne kan prøves mere intensivt i det sociale ankesystem sammenholdt med både domstolenes eller ombudsmandens prøvelse.

Derudover kan ankemyndighedernes prøvelse komme til at omfatte flere oplysninger og konkrete omstændigheder end domstolenes prøvelse, da domstolenes prøvelse er begrænset til forhold og omstændigheder, der gøres gældende af parterne, mens ankeinstanserne ikke er bundet af parternes påstande, jf. retssikkerhedslovens § 68, stk. 1. Det betyder, at ankemyndighederne på baggrund af officialprincippet kan og skal inddrage forhold, som de mener, kan have betydning for sagen og lade dem indgå i deres prøvelse.

Ankestyrelsens prøvelse kan derudover til forskel fra domstolenes indebære, at der kan blive tale om frakendelse af en ydelse eller et hjælpemiddel under en klagesag, uanset om det er borgeren eller kommunen, der har klaget. For eksempel har Ankestyrelsen på baggrund af oplysninger om alternative transportmuligheder frakendt støtte til motorkøretøj. Tilsvarende vil Ankestyrelsen eksempelvis i sager om merudgifter lægge vægt på, om den ansøgte udgift eller ydelse kan dækkes efter andre bestemmelser.

Af hensyn til borgerens retssikkerhed skal de sociale klageinstanser, uanset hvad borgeren eller kommunen påberåber sig i klagen, således træffe den indholdsmæssigt rigtige afgørelse ud fra gældende ret. Det betyder også, at ankeinstanserne har mulighed for at forholde sig selvstændigt til de faktiske omstændigheder i sagen, herunder rent fagkyndige vurderinger, der indgår i bedømmelsen af de faktiske omstændigheder.

Endvidere kan de sociale ankeinstanser ligesom domstolene gå et skridt videre *end ombudsmanden*, idet både de sociale klageinstanser og domstolene forholder sig selvstændigt til sagkyndige udtalelser, fx lægeerklæringer, i tilfælde hvor dette er nødvendigt for at tage stilling til, om betingelserne i loven er opfyldt. Til forskel herfra vil ombudsmanden typisk ikke efterprøve den del af afgørelsen, som hviler på en rent fagkyndig vurdering.

7.7 Ankesystemet og det kommunale tilsyn

De sociale nævn er egentlige klageinstanser med kompetence til at behandle en (bred) kategori af sager. Parter og andre klageberettigede har, når nærmere angivne procesforudsætninger (klagefrister mv.) er opfyldt, krav på, at nævnet behandler sagen. Ankestyrelsen kan behandle klager over de sociale nævns afgørelser i sager af generel eller principiel karakter, og har herudover beføjelser som umiddelbar klageinstans i forhold til børn- og ungeudvalgenes afgørelser om tvangsmæssige foranstaltninger samt visse egendriftbeføjelser.

Kommunaltilsynet er en tilsynsmyndighed og ikke en egentlig klageinstans. Statsforvaltningens almindelige tilsyn med kommunerne omfatter i modsætning til ankesystemets beføjelser ikke en bestemt kategori af sager, men i udgangspunktet al virksomhed i kommunen, der udøves af kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.

Tilsynet beslutter selv, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag og har således – i modsætning til de sociale nævn – ikke pligt til at behandle alle modtagne henvendelser. Tilsynet har dog pligt til at undersøge en sag nærmere, hvis der er en vis sandsynlighed for en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig. Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan tage sager op, som statsforvaltningen har udtalt sig om eller afvist at tage op, hvis sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er desuden egentlig klagemyndighed i forhold til statsforvaltningernes anvendelse af sanktioner.

Af hensyn til at sikre et enstrengt klage- og tilsynssystem, viger kommunaltilsynet, hvis der er en særlig klagemyndighed, fx Det Sociale Nævn, der kan tage stilling til sagen. De sociale nævn og Ankestyrelsen kan behandle klager over kommunalbestyrelsernes konkrete afgørelser efter serviceloven. Klagemyndighederne kan i den forbindelse blandt andet tage stilling til, om kommunens serviceniveau *konkret* er lovligt i forhold til den enkelte borger. Klagemyn-

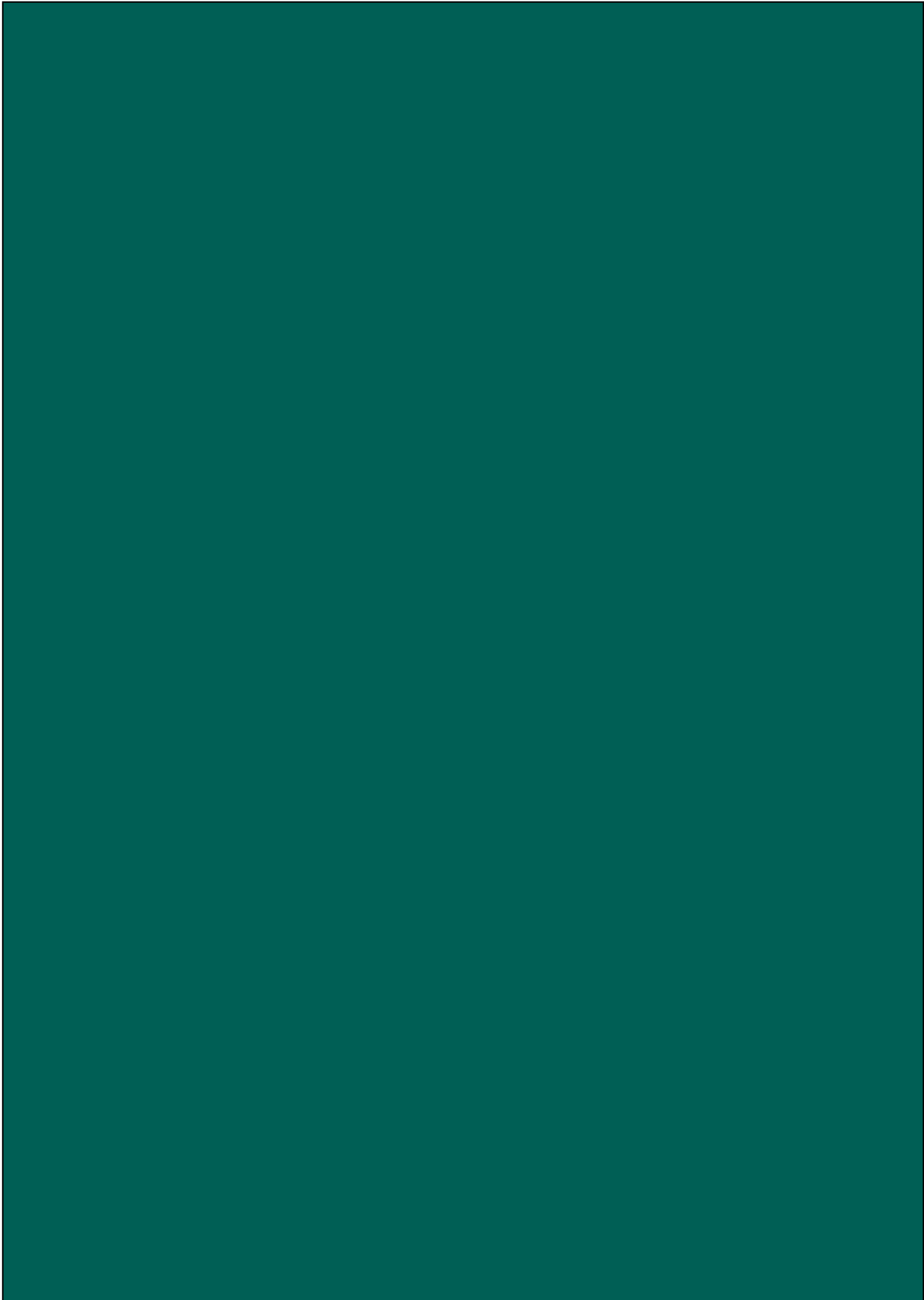
dighederne kan derimod ikke tage stilling til en klage over en kommunes *generelle* beslutning om serviceniveauet på det sociale område, fx en kommunes undladelse af at etablere tilbud, som den er forpligtet til at levere efter serviceloven. Et spørgsmål om lovligheden af kommunens generelle serviceniveau kan kommunaltilsynet tage stilling til.

Bortset fra Ankestyrelsens afgørelser i sager om tvangsmæssige foranstaltninger, er prøvelsen af kommunale dispositioner såvel i ankesystemet som hos de kommunale tilsynsmyndigheder afgrænset til en retlig prøvelse, det vil sige en prøvelse af om kommunens disposition er lovlig. Det kan både dreje sig om formelle krav til sagsbehandlingen, fx om begrundelse, og om afgørelsens indhold, det vil sige om kommunen har truffet en afgørelse, der ligger inden for rammerne af den relevante lovgivning.

Både de sociale klagemyndigheder og tilsynsmyndighederne kan tage stilling til, om kommunernes skønsmæssige afgørelser ligger inden for lovgivningens rammer, herunder om kommunen har inddraget ulovlige kriterier i skønnet, sat skønnet under regel og om kommunen har overholdt grundsætningerne om saglighed, lighed og proportionalitet. Hverken klage- eller tilsynsmyndighederne kan derimod tilsidesætte kommunens skøn, såfremt dette er inden for de lovgivningsmæssige rammer.

De sociale klagemyndigheder kan afvise, stadfæste, hjemvise, ophæve eller ændre en kommunal afgørelse og kan efter omstændighederne sætte sin egen afgørelse i stedet.

Statsforvaltningens mest almindelige reaktion i en tilsynssag er at afgive en udtalelse om lovligheden af kommunens disposition eller undladelse. Statsforvaltningen kan dog også – hvis der er tale om en klar ulovlighed – sætte kommunalbestyrelsens beslutning ud af kraft eller pålægge de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer tvangsbøder. Statsforvaltningen kan endvidere anlægge erstatningssag ved domstolene mod kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er ansvarlige for, at kommunen er blevet påført et tab, eller give de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer tilbud om betaling af en erstatningsretlig bod for at undgå en erstatningssag ved domstolene. Statsforvaltningen kan derimod ikke ændre en kommunal afgørelse og sætte en anden afgørelse i stedet.



8. Det kommunalpolitiske handlerum

I dette kapitel præsenteres de retlige bindinger på det kommunalpolitiske handlerum, der følger af serviceloven. I kapitlet præsenteres følgende temaer:

- Hensyn bag servicelovens karakter af en rammelov.
- Forståelsen af "kan"-området i serviceloven.
- Det kommunalpolitiske handlerum varierer.
- Kortlægning af serviceloven.
- Fastsættelsen af lokalpolitiske retningslinjer.

8.1 Servicelovens karakter af rammelov

Serviceloven er som udgangspunkt en rammelov, der sætter de overordnede rammer for, hvilke serviceydelser og tilbud kommunalbestyrelsen er forpligtet til at yde, mens retssikkerhedsloven fastlægger struktur og principper for den kommunale sagsbehandling og sikrer borgerens adgang til at medvirke i og få indflydelse på sagsbehandlingen, herunder rettigheder og klagemuligheder.

Servicelovens bestemmelser er i vidt omfang upræcise. Omdrejningspunktet er, at *nødvendig* hjælp gives til den, der har *behov*, efter en *individuel og konkret vurdering*. Det ligger således ikke som en generel forudsætning i serviceloven, at man som borger har ret til "den bedst mulige" hjælp.

Den indbyggede elasticitet har en række årsager. Blandt andet skal elasticiteten tilgodese mulighederne for at:

- Tilpasse hjælpen til den konkrete situation (det retlige skøn).
- Tilpasse hjælpen efter den samfundsmæssige og teknologiske udvikling.
- Udvikle ydelserne i takt med den faglige udvikling.
- Fastsætte lokale serviceniveauer.

Udover retsområdets dynamiske karakter er det altså også muligheden for lokalt at prioritere indholdet og tilrettelæggelsen af indsatserne, som begrunder rammelovskonceptet.

Kommunalbestyrelserne er således overladt et kommunalt handlerum, men med den begrænsning at de kommunalt fastsatte mål skal være i overensstemmelse med de formål, der er beskrevet i serviceloven, og med generelle forvaltningsretlige principper blandt andet om ligebehandling og proportionalitet.

Som det blev beskrevet i kapitel 7 er kommunernes handlerum i høj grad afhængig af ankesystemets praksis. Der vil derfor være en række områder, hvor lovgivningen udstikker en ramme, mens de konkrete krav til kommunerne fastlægges i ankepraksis.

8.2 Kan eller skal-bestemmelser

Serviceovens bestemmelser er som altovervejende hovedregel "skal"-bestemmelser. Det betyder, at der er tale om ydelser eller tilbud, som den enkelte kommune skal have i sit "ydelses-katalog", og at der dermed ikke kan træffes en generel beslutning om, at en bestemt type ydelse/tilbud ikke gives i en konkret kommune.

Serviceovens § 52, stk. 3, om særlig støtte til børn og unge er fx formuleret som en "kan"-bestemmelse, men der er reelt tale om en "skal"-bestemmelse med flere muligheder, som kommunalbestyrelsen kan vælge mellem i den konkrete sag.

Serviceovens § 52 a om økonomiske tilskud til familier med børn og unge med behov for særlig støtte er til forskel herfra en klassisk "kan"-bestemmelse, som kommunalbestyrelsen kan vælge at anvende. Hvis de anvender bestemmelsen i konkrete sager, skal de opfylde de almindelige krav til sagsbehandlingen og afgørelsen.

Serviceovens § 79 om generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte er reelt alene en hjemmelsbestemmelse, som giver kommunalbestyrelsen mulighed for at etablere den pågældende type tilbud. Hvis kommunalbestyrelsen anvender bestemmelsen til at oprette tilbud, skal der alene fastsættes generelle retningslinjer for den konkrete anvendelse herunder vedrørende målgruppe, og i den forbindelse skal de almindelige forvaltningsretlige regler iagttages. Der skal ikke træffes konkrete afgørelser efter bestemmelsen. Derfor er overvejelser om udfyldelse af skøn ikke relevante i denne sammenhæng.

8.3 Det kommunalpolitiske handlerum varierer

Omfanget af kommunernes politiske handlerum hænger snævert sammen med den teoretiske sondring mellem tre typer af bestemmelser: præcise bestemmelser, vage og elastiske bestemmelser og det udprægede skøn, jf. tabel 8.1.

Opdelingen kan tydeliggøre, hvilket handlerum kommunalbestyrelsen har, når de anvender bestemmelserne som grundlag for konkrete afgørelser, og når de skal fastsætte lokale serviceniveauer på de enkelte områder.

Opdelingen har også betydning for ankemyndighedernes prøvelse af afgørelser truffet efter de enkelte typer af bestemmelser, idet afgørelser truffet efter præcise og vage/elastiske bestemmelser er underlagt en retlig prøvelse af alle elementer i afgørelsen, mens afgørelser truffet efter skønsmæssige bestemmelser underlægges en mere begrænset retlig prøvelse af de retlige rammer for det lokale skøn. Se også kapitel 7.2 herom.

Rammerne for kommunernes skønsudøvelse kan således være mere eller mindre snævre afhængig af den konkrete bestemmelses formulering og ankepraksis.

Tabel 8.1

Lovbundne og skønmæssige afgørelser

	Upræcise bestemmelser		
	Præcis	Vag, elastisk	Udpræget skøn
Lokalpolitisk handlerum	Ikke plads til skøn eller lokale prioriteringer	Faglig vurdering Ikke plads til lokale forskelle	"Frit" skøn Mulighed for lokale forskelle
Ankesystemets prøvelse	Alle elementer prøves	Alle elementer prøves	Begrænset prøvelse
Eksempel	Indhold og omfang er kun i meget begrænset omfang beskrevet præcist i serviceloven. Et eksempel på en bestemmelse, der er præcis på både indhold og omfang er servicelovens § 45 om ledsagelse, hvorefter ydelsen er angivet som 15 timers ledsagelse om ugen.	Målgruppebeskrivelser i serviceloven, fx handicapbestemmelsernes angivelse af personkredsen: "nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne". Tilsvarende er nogle bestemmelser også på indsatsiden vage/elastiske, fx merudgifter, der er en konsekvens af den nedsatte funktionsevne. Beskrivelsen er ikke præcis, og der vil i den konkrete sag skulle foretages en faglig vurdering af, om borgeren falder inden for målgruppen eller indsatsen følger af den nedsatte funktionsevne, men der skal ikke i den forbindelse foretages et egentlig skøn.	Et eksempel på et skønmæssigt element er tilrettelæggelsen af indsatsen vedr. personlig hjælp, omsorg og pleje til udsatte og handicappede voksne (§ 85). Når det ligger klart, at borgerens behov giver baggrund for en afgørelse om hjælp efter § 85, er det op til kommunen at vurdere efter et konkret skøn, hvordan hjælpen efter bestemmelsen skal tilrettelægges i den konkrete sag.

Servicelovens karakter af en rammelov indebærer, at bestemmelserne som hovedregel er holdt upræcise fra lovgivers side i forhold til afgrænsning af målgrupper og dertil hørende ydelser. Hensynet er, at afgørelsen skal kunne "skræddersys" til den konkrete situation, samt at der er rum til at tilrettelægge indsatsen efter lokale forhold.

Servicelovens bestemmelser indeholder derfor som udgangspunkt krav om, at myndigheden skal foretage en konkret og individuel vurdering af det konkrete tilfælde i forhold til reglens anvendelsesområde – og at myndigheden ikke må "sætte skøn under regel".

Tabel 8.1 illustrerer, at graden af lokalpolitisk rum til at fastlægge generelle serviceniveauer inden for de enkelte bestemmelser i vid udstrækning afhænger af, om der er tale om præcise bestemmelser, vage/elastiske eller bestemmelser med et stort element af skøn. Det vil sige, at en upræcis bestemmelse ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at der er et lokalpolitisk handlerum til at tilrettelægge indsatsen forskelligt.

8.3.1 Dynamik over tid

Det er især den glidende overgang mellem vage/elastiske bestemmelser og skønsmæssige bestemmelser, der er vigtig i forhold til analysens fokus, idet der er få præcise elementer i serviceloven. De få præcise elementer findes hovedsageligt i beskrivelsen af bestemmelsernes målgrupper og som oftest ved en beskrivelse af målgruppens alder.

Om en konkret bestemmelse må betegnes som vag/elastisk eller skønsmæssig, beror blandt andet på, hvordan den er reguleret i loven, bekendtgørelser og gennem ankepraksis.

I lovgivningsprocessen på det sociale område vil der sjældent ud fra en juridisk betragtning være taget stilling til, om den enkelte bestemmelse er en vag/elastisk eller en skønsmæssig bestemmelse, men der vil stort set altid være taget stilling til, om en bestemmelse skal udformes så åben, at den giver rum for den enkelte kommune til at udfylde bestemmelsen efter lokale forhold.

Ankemyndighederne spiller den væsentlige rolle her, at det i sidste ende er gennem den retlige prøvelse, at rækkevidden af de retlige bindinger fastlægges. Det vil sige, at i disse tilfælde er det gennem den retlige prøvelse, at bestemmelsens karakter præciseres.

Det betyder blandt andet også, at det skønselement, som kan være indeholdt i en bestemmelse, over tid bliver mere bundet i takt med, at der via ankepraksis sker en udfyldning af, hvilke elementer der skal indgå i skønnet og med hvilken vægt.

En upræcis formuleret regel kan endvidere fremtræde som temmelig præcis i den aktuelle situation, for eksempel gennem et kontant og udførligt udsagn i lovforslagsbemærkningerne eller ved en fast og langvarig administrativ praksis. For hver gang en afgørelse træffes ved at inddrage og afveje skønnets kriterier, forfines den anvendte regel.

Rummet for skøn kan således være blevet indsnævret som følge af en mangeårig udmøntet praksis, idet lighedsgrundsætningen skal prøves også i forbindelse med afgørelser, der har et skønselement.

8.4 Kortlægning af serviceloven

Når man skal gennemgå og kortlægge de enkelte bestemmelser i fx serviceloven, kan de være vanskelige entydigt at placere i kategorierne vage/elastiske og skønsmæssige bestemmelser.

For det første er der ikke tale om adskilte kasser, som man kan fordele de enkelte bestemmelser i. Der er snarere tale om et kontinuum eller en glidende overgang mellem de forskellige typer af bestemmelser, hvor den enkelte bestemmelse kan ligge i området mellem fx præcise og vage/elastiske bestemmelser eller i området mellem vage/elastiske bestemmelser og skønsmæssige bestemmelser.

For det andet kan man ikke nødvendigvis se den enkelte bestemmelse som et hele, som kan defineres som enten vag/elastisk eller skønsmæssig. Et kortlægning af bestemmelserne må

forholde sig til de enkelte elementer i den enkelte bestemmelse, og en bestemmelse kan godt indeholde både præcise, vage/elastiske og skønsmæssige elementer.

Det betyder også, at der kan være forskelle på kommunens handlerum i forhold til de enkelte elementer i en bestemmelse og på prøvelsens intensitet af de enkelte elementer.

En gennemgang af konkrete bestemmelser i serviceloven viser, at målgruppebeskrivelser typisk er vage/elastiske, fx *"varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne"*, *"børn og unge med særlig behov for støtte"* og *"personer med særlige sociale problemer"*. Det indebærer, at der ikke er tiltænkt et rum for at fastsætte lokalpolitiske standarder/niveauer for, hvem der er omfattet af personkredsen for hjælpen efter en given bestemmelse.

Til gengæld er der især anvendt skønsmæssige bestemmelser i servicelovens beskrivelser af indsats. Her gives kommunen en mulighed for at lægge lokale serviceniveauer for, hvordan hjælpen konkret skal udmøntes og i hvilket omfang, jf. tabel 8.2 nedenfor.

Tabel 8.2

Gennemgang af det lokalpolitiske handlerum i udvalgte bestemmelser i serviceloven

	Indsats
§§ 41 og 100. Merudgiftsydelserne på børne- og voksenområdet.	Ikke rum for lokale niveauer
§ 52. Indsatsen over for udsatte børn og unge.	Rum for lokale niveauer
§ 85. Personlig støtte	Rum for lokale niveauer
§ 97. Ledsagerordninger	Begrænset rum for lokale niveauer
§§ 107-110. Botilbudsområdet	Rum for lokale niveauer
§§ 112-116. Hjælpemiddelområdet	Ikke rum for lokale niveauer

Tabel 8.2 viser også, at der derudover på indsats siden – og herunder betingelserne for, at en given indsats kan finde anvendelse – findes vage/elastiske bestemmelser. Dette er fx tilfældet med merudgiftsydelserne og hjælpemiddelområdet. Fx er servicelovens § 112 om hjælpemidler så tæt reguleret i lov, bekendtgørelse og gennem en lang række ankeafgørelser, at der stort set ikke er efterladt nogen skønsmulighed for kommunen – hverken i forhold til personkreds eller indsats.

Når det især er bestemmelsernes målgrupper, der er udformet vagt/elastisk med begrænset lokalt handlerum, er det for at give borgerne sikkerhed for, at adgangen til ydelser – såfremt den enkelte er i målgruppen for ydelserne og hjælp – er ens mellem kommunerne. Når handlerummet typisk er større i forbindelse med indsatsen, kan udmøntningen af hjælp variere mellem kommunerne, ligesom indsatsen kan prioriteres inden for målgruppen fx i forbindelse med støtte til børn og unge efter servicelovens § 52.

Boks 8.1**Frit valg på socialområdet**

Serviceovens bestemmelser om frit valg har betydning for kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af indsats efter loven. Serviceovens ydelser er i varierende omfang omfattet af en ret til frit valg for borgeren.

Frit valg gælder hovedsageligt i forhold til valg af leverandør. Det gælder ydelser efter §§ 45 og 97 (ledsagelse – frit valg af ledsager), § 83 (personlig og praktisk hjælp samt madservice), § 96 (brugerstyret personlig assistance), § 101 (misbrugsbehandling), § 108 (længerevarende botilbud), § 112 (hjælpe midler), § 114 (støtte til køb af bil) og § 116 (boligindretning).

For de fleste ydelser gælder endvidere det princip, at borgeren selv betaler for merudgiften i forhold til den ydelse, kommunen har visiteret til. I forhold til hjælpemidler kan borgeren således vælge at indkøbe et dyrt hjælpemiddel, end det kommunen vil yde støtte til. I forhold til handicapbiler kan borgeren frit vælge at købe en anden bil end den, kommunalbestyrelsen bevilger, under forudsætning af at bilen er egnet til borgeren, og mod at borgeren selv betaler eventuelle merudgifter ved valg af en anden bil.

Tilsvarende kan borgere i forhold til boligindretning vælge at få boligindretningen udført af en anden håndværker eller anvende andre materialer end dem, som kommunen har anvist. Ved frit valg ydes hjælpen i form af et kontant tilskud svarende til den pris, kommunen kunne have fået udført boligindretningen for.

I forhold til frit valg vedrørende længerevarende botilbud og ambulante misbrugsbehandling for stofmisbrugere afholder kommunen dog eventuelle merudgifter i forhold til det tilbud, som kommunen har visiteret til.

Når bestemmelsernes målgrupper er udformet vagt/elastisk, indebærer det et begrænset lokalt handlerum. Intentionen er her at give borgerne sikkerhed for, at adgangen til ydelser – om den enkelte er i målgruppen for ydelserne og hjælp – er ens mellem kommunerne.

Det bemærkes i den sammenhæng, at det forhold, at en person vurderes at være omfattet af målgruppen, ikke i sig selv giver adgang til hjælp. Det indebærer alene, at en person er berettiget til en konkret, individuel vurdering af behovet for hjælp efter bestemmelsen.

I boks 8.2 er der givet en række eksempler på præcise, vage/elastiske og skønsmæssige bestemmelser i serviceoven.

Boks 8.2**Eksempler på præcise, vage/elastiske og udprægede skønsmæssige elementer**

Indhold og omfang er kun i meget begrænset omfang beskrevet præcist i serviceloven. Et eksempel på en bestemmelse, der er præcis på både indhold og omfang er § 45 om ledsagelse, hvorefter ydelsen er angivet som 15 timers ledsagelse om ugen. I forhold til ydelser, der involvere udbetaling af penge til borgerne, er det også ofte rimeligt præcist beskrevet i loven eller bekendtgørelse, hvordan ydelsen beregnes. Bestemmelsens målgruppebeskrivelse er imidlertid både præcis og vag/elastisk: *"unge mellem 16 og 18 år (...) betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne"*.

Et eksempel på en vag/elastisk bestemmelse (vag/elastisk element) er en målgruppebeskrivelse, som omfatter stort set alle handicap-bestemmelser: *"nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne"*. Målgruppebeskrivelsen er ikke præcis, og der vil i den konkrete sag skulle foretages en faglig vurdering af, om borgeren falder inden for målgruppen, men der skal ikke i den forbindelse foretages et egentligt skøn.

Et eksempel på et skønsmæssigt element er retsfølgen (resultatet) i § 52, stk. 3. Når det ligger klart, at barnets/den unges behov giver baggrund for en afgørelse om hjælp efter stk. 3, er det op til kommunen at vurdere efter et konkret skøn, hvilken type hjælp der skal ydes i den konkrete sag.

8.5 Fastsættelse af lokalpolitiske retningslinjer

Som beskrevet ovenfor, er der inden for servicelovens rammer i varierende omfang et handlerum, som kommunalbestyrelsen kan udfylde efter lokale forhold og prioriteringer i forbindelse med, at der træffes konkrete afgørelser efter serviceloven og i forbindelse med fastsættelse af lokale serviceniveauer. Handlerummet findes især i forhold til de enkelte bestemmelser konkrete indhold.

Kommunalbestyrelsens udtrykkelige udfyldelse af rammelovgivningen ved politiske beslutninger om generelle serviceniveauer giver borgerne indblik i de prioriteringer og mål, som kommunalbestyrelsen har fastlagt, og tjener som udgangspunkt for den kommunale forvaltnings arbejde, herunder arbejdet med at træffe afgørelser i konkrete sager.

Det politiske handlerum udøves af kommunalbestyrelsen (eller et udvalg) og udøves naturligt i forbindelse med kommunalbestyrelsens (udvalgets) udformning af generelle retningslinjer (mål, midler, standarder). Det lokalpolitiske handlerum kan bruges til at fastlægge retningslinjer for sagsbehandlingen og den konkrete afgørelse.

Servicelovens § 52 er et eksempel på en skønsmæssig bestemmelse, hvor kommunalbestyrelsen skal udfylde et retligt skøn i forbindelse med kommunalbestyrelsens konkrete afgørelse om foranstaltninger i forhold til et konkret barn. Derudover overlader lovgiver i bestemmelsens stk. 3 kommunalbestyrelsen et lokalpolitisk handlerum. Dette handlerum består dels i forhold til, hvilke foranstaltninger som skal prioriteres i de konkrete sager, og hvordan det pågældende tilbud nærmere udformes, og dels i forhold til, hvilken tilbudsvifte der generelt prioriteres i kommunen. I dette eksempel er der således et stort kommunalt handlerum for kommunale prioriteringer, både hvad angår visitationen og sammensætning af tilbudsviften.

Lokale serviceniveauer skal fastsættes inden for de rammer, der fastlægges i den konkrete bestemmelse og af lovgivningen i øvrigt, herunder generelle regler i retssikkerhedsloven og serviceloven om fx kommunernes forsyningspligt og de mere generelle forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger.

Serviceniveauerne skal også udarbejdes på en måde, så de giver forvaltningen mulighed for at behandle de konkrete sager efter de regler og retningslinjer i forvaltningsretten, serviceloven og retssikkerhedsloven, som er beskrevet ovenfor. Det omfatter blandt andet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, som regulerer udfyldningen af skønnet. Der kan således ikke fastsættes lokale regler, der fx betyder, at hensyn, som er obligatoriske, ikke skal inddrages i sagen. Der kan på den anden side godt fastsættes lokale krav om, at visse saglige hensyn obligatorisk skal inddrages i den konkrete afgørelse. Der kan ikke på forhånd udelukkes en bestemt type foranstaltning eller gives en fast økonomisk ramme for en given foranstaltning.

I det omfang, der er fastsat et serviceniveau, som er fastlagt inden for lovens rammer, og som skal ligge til grund for behandlingen og afgørelsen af konkrete sager, bliver serviceniveauet en del af afgørelsesgrundlaget for den konkrete afgørelse.

Det betyder på den ene side, at kommunen bliver bundet af serviceniveauet i relation til iagttagelse af ligebehandlingsprincippet, og at kommunen derfor som udgangspunkt skal kunne begrunde en fravigelse fra serviceniveauet i såvel nedadgående som opadgående retning.

På den anden side betyder det også, at hvis der i afgørelsen henvises til et serviceniveau, og der i øvrigt er foretaget en korrekt konkret og individuel vurdering, skal ankemyndighederne inddrage hensynet til kommunens ret til at fastlægge serviceniveauet. Hvis ankemyndigheden sætter sin egen afgørelse i stedet for kommunens i forbindelse med en ankesag, eller hvis Ankestyrelsen træffer afgørelse i en egendriftsag, skal ankemyndigheden således følge kommunens serviceniveau, hvis der ikke er konkret begrundelse for det modsatte.

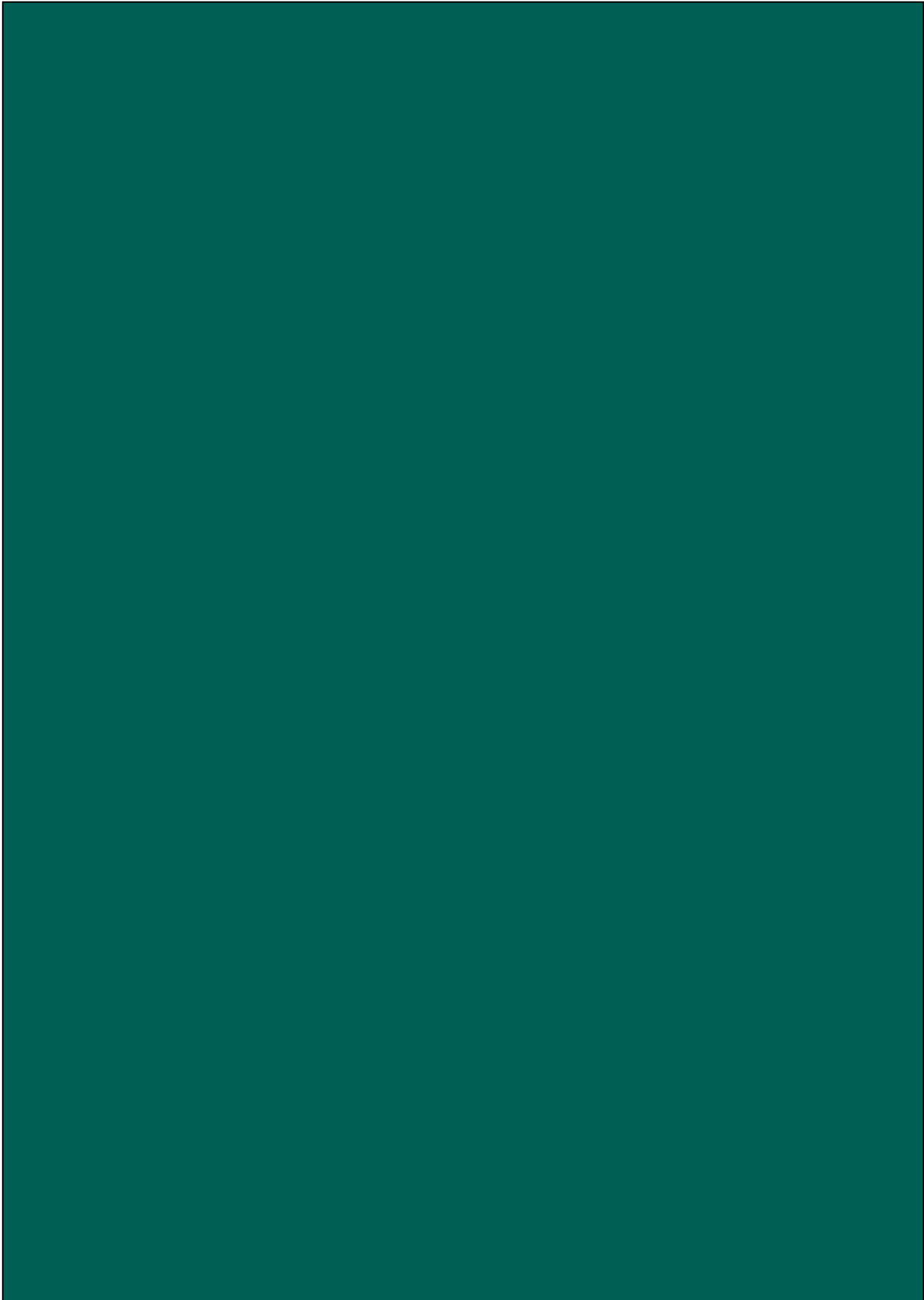
Del IV.

Erfaringer fra praksis

Kapitel 9 introducerer kort kommunernes arbejde med styring af det specialiserede socialområde gennem serviceniveauer, og herunder de forskellige typer af serviceniveauer.

Kapitel 10 præsenterer tværgående tendenser vedrørende barrierer for styring og prioritering, som blev fremført i interviewene med kommunerne.

Kapitel 11 præsenterer ankemyndighedernes og kommunernes opfattelse af samarbejdet og muligheder for at forbedre dette.



9. Erfaringer fra praksis

9.1 Interview med centrale aktører

Arbejdsgruppen har gennemført 22 fokusgrupeinterview fordelt på otte kommuner, samt en række fokusgrupeinterview med to sociale nævni og Ankestyrelsen. I denne del præsenteres hovedpointer fra de gennemførte interview.

Fokusgrupperne i kommunerne har været sammensat af medarbejdere på både visitationsniveau samt strategisk niveau. Fokusgrupperne i ankemyndighederne har tilsvarende været sammensat af både ankechefer, kontorchefer og sagsbehandlere. Der er ved udvælgelsen af kommuner lagt vægt på geografisk spredning. Dertil er hovedparten af kommunerne valgt ud fra, at de har en vis erfaring med at arbejde med serviceniveauer.

Interviewene med kommunerne har haft til formål at afdække, hvordan de pågældende kommuner arbejder med politisk vedtagne serviceniveauer, og dermed hvordan kommunerne udfylder det politiske handlerum, som den statslige regulering af området efterlader. Dertil har fokus været på, hvordan den nuværende regulering understøtter kommunernes muligheder for at styre og prioritere på det specialiserede socialområde.

Interviewene med såvel ankemyndigheder som kommuner har haft fokus på, hvordan samarbejdet mellem kommunerne og ankesystemet fungerer i dag, og hvordan det fremadrettet kan forbedres.

Arbejdsgruppen har på baggrund af de gennemførte interview med kommunerne og ankeinstanser samt materiale om serviceniveaubeskrivelser fra de interviewede kommuner opsummeret nogle generelle tendenser. Der redegøres dermed ikke specifikt for pointer fra de enkelte interview.

9.2 Styring gennem serviceniveauer

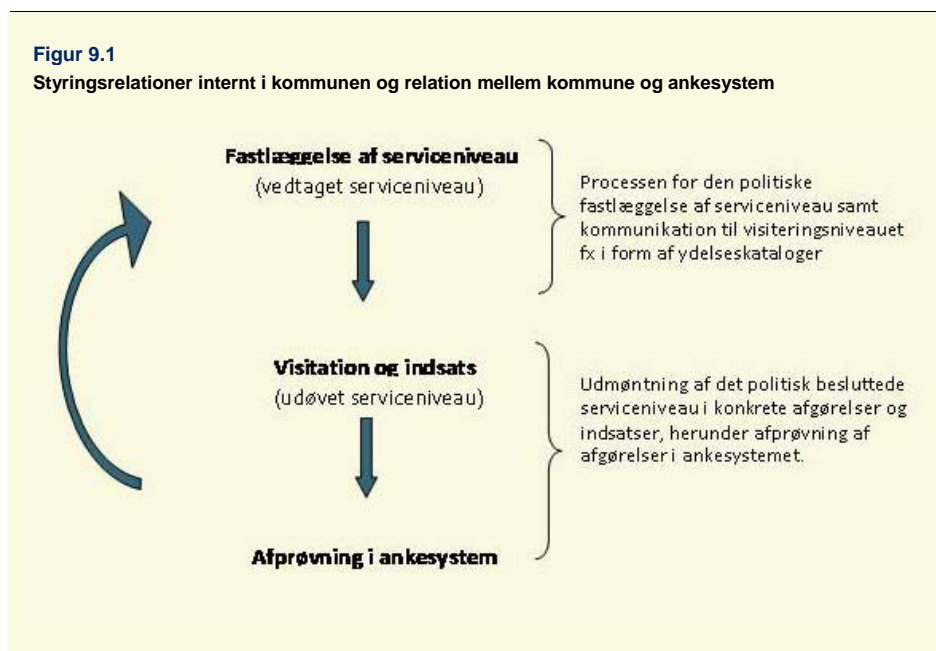
Dette afsnit introducerer kort de interviewede kommuners arbejde med styring af det specialiserede socialområde gennem serviceniveauer og herunder de forskellige typer af serviceniveauer.

Serviceovens karakter af en rammelov indebærer, at der er tiltænkt den enkelte kommunalbestyrelse en fleksibilitet i sammensætningen af løsninger og anvendelsen af faglige metoder. Regeringen og KL anbefalede i den fælles pjece *Det specialiserede socialområde - redskaber til styring og prioritering* fra 2009, at kommunerne ved at fastlægge serviceniveauer for opgaveløsningen kan skabe sammenhæng mellem den faglige og økonomiske styring.

Serviceniveauer kan beskrives som lokalt vedtagne retningslinjer, hvormed kommunalbestyrelserne udfylder de områder, hvor der er givet kommunerne et lokalt politisk handlerum.

Serviceniveauerne beskriver generelle retningslinjer (mål, midler, standarder) og understøtter afgørelserne i konkrete sager ved at være med til at danne rammerne for udfyldelse af det retlige skøn eller den faglige vurdering, når der træffes afgørelser efter serviceloven. Et serviceniveau kan dog ikke tilsidesætte kravet om en konkret, individuel vurdering i den enkelte sag. Serviceniveauer kan samtidig medvirke til at skabe gennemsigtighed for borgere.

I praksis kan der skelnes mellem et *vedtaget* serviceniveau, som kommunalbestyrelsen har vedtaget, og et *udøvet* serviceniveau, der dækker over de ydelser, kommunen leverer til borgerne. Forskellen mellem de to er illustreret i figur 9.1 nedenfor.



9.3 Kommunernes erfaringer med serviceniveauer

Dialogen med kommunerne omfattede blandt andet, hvordan kommunerne udfylder det lokalpolitiske handlerum ved at fastlægge lokale politisk vedtagne serviceniveauer. I praksis beskriver kommunerne serviceniveauer på forskellige måder. Det kan fx ske gennem politikker, masterplaner, kvalitetsstander mv., jf. boks 9.1.

Boks 9.1**Serviceniveaubeskrivelser**

Politikker fastlægger helt overordnede politiske forventninger, ønsker og mål med området. De giver en pejling af, i hvilken retning et område skal flytte sig, og hvilke værdier og intentioner der ligger til grund herfor. Der indgår sjældent konkrete niveauer i politikkerne, men retningslinjer og værdier for områderne. Lige som der også kan indgå mere eller mindre konkrete målsætninger for området.

Børne- og ungepolitik er et lovkrav. Kommunerne skal formulere en sammenhængende børne- og ungepolitik og i den forbindelse forholde sig til en række fastlagte temaer. Politikkerne er som sådan ikke konkretiseret yderligere end politikker på andre serviceområder, blot er der formelle krav til indhold af børne- og ungepolitikkerne.

Masterplaner adskiller sig typisk fra politikkerne ved, at de er gældende for en defineret afgrænset tidsperiode, hvor der er opstillet nogle overordnede konkrete mål for udviklingen af et givent område. I Masterplanerne kan den fysiske planlægning og anlægsbehov indgå (fx rækkefølge og omfang af udviklingen af botilbud mv.)

Kvalitetsstandarder har til formål at beskrive og konkretisere de politisk vedtagne serviceniveauer. Kvalitetsstandarderne skal skabe åbenhed, så borgerne har mulighed for at se, hvilken service de kan forvente samtidig med, at der sikres ensartethed og tydelighed i visitationen af de enkelte ydelser. Kvalitetsstandarderne fungerer som arbejdsredskab for den enkelte sagsbehandler og medvirker til at skabe et bedre fundament for økonomistyring, idet der er retningslinjer for tildelingen af ydelser.

Afdækningen af kommunernes praksis viser, at alle de interviewede kommuner arbejder med serviceniveauer i bred forstand, men at der derudover er væsentlige forskelle. Der er både forskel på, hvor langt kommunerne er i *processen*, og hvordan de arbejder med *indholdet*.

9.3.1 Proces

Et flertal af de interviewede kommuner er i en proces med at udvikle serviceniveauer, hvor overordnede politikker formuleres. Fællesnævner for disse kommuner er en forventning om, at serviceniveaubeskrivelser kan bidrage til styringen af socialområdet gennem en bedre forventningsafstemning i forhold til borgerne og ved at understøtte sagsbehandlingen.

Andre kommuner har vedtaget overordnede beskrivelser og er nu i en implementeringsfase. Disse kommuner gav udtryk for, at der i sagsbehandlingsteamet eksisterer en overordnet fornemmelse af serviceniveauerne, selvom disse ikke var fuldt ud beskrevet. Hovedfokus for disse kommuner er arbejdet med at gøre beskrivelserne operationaliserbare.

Nogle af de kommuner, som havde arbejdet med politisk vedtagne serviceniveauer i længere tid, er i gang med en revision af eksisterende beskrivelser. Disse kommuner lagde vægt på, at det har stor betydning, at serviceniveaubeskrivelserne netop er politisk forankrede. Sagsbehandlerne oplever, at politisk opbakning til at følge en fælles linje giver "rygdækning" til at følge det vedtagne serviceniveau i konkrete afgørelser. Disse kommuner fremhæver endvidere, at kvalitetsstandarderne har skabt et bedre fundament for styring ved at fungere som et arbejdsredskab for den enkelte sagsbehandler, idet kvalitetsstandarderne kan angive retningslinjer for tildelingen af ydelser.

9.3.2 Indhold

Det faglige og lovgivningsmæssige overlap med ældreområdet betyder, at arbejdet med serviceniveauer på det specialiserede socialområde i sin form minder om de kvalitetsstandarder, der eksisterer for fx personlig og praktisk hjælp (serviceloven § 83).

Kommunernes serviceniveaubeskrivelser er typisk udarbejdet efter samme skabelon, hvor der er mindre tilpasninger i de enkelte kommuner. Flere kommuner fremhæver, at fordelene ved styring gennem politisk vedtagne serviceniveauer er, at der skabes et arbejdsredskab for sagsbehandlingen, at der skabes en større ensartethed i visitationen, samt at der skabes åbenhed om serviceniveauer og et grundlag for mere sikker økonomistyring.

I flere kommuner er kvalitetsstandarderne udarbejdet i samarbejde med sagsbehandlerne. Dette har typisk haft to formål. Dels at formulere serviceniveauerne så præcist og implementerbart som muligt. Dels at skabe en fælles forståelse og opbygge ejerskab blandt sagsbehandlerne.

En række kommuner arbejder løbende med at forbedre oversættelsen af kvalitetsstandarder til konkrete afgørelser. Blandt andet ved at lade sagsbehandlere arbejde i teams, hvor konkrete sager drøftes i forhold til kvalitetsstandarderne, ligesom afgørelser fra de sociale nævn og Ankestyrelsen løbende relateres til kvalitetsstandarderne.

Der er mellem kommunerne variation i konkretiseringen af serviceniveauer, ligesom detaljeringsgraden kan variere ydelserne imellem. Der kan grundlæggende skelnes mellem serviceniveauer på henholdsvis voksen- og børneområdet.

Serviceniveauer på voksenområdet

På voksenområdet er de forskellige ydelser beskrevet i forskellige paragraffer. I visitationen vurderer kommunerne således, om borgeren tilhører målgruppen for hver enkelt paragraf. De fleste af de interviewede kommuner har derfor udarbejdet serviceniveauer, som beskriver, hvilke ydelser man som udgangspunkt tildeler ud fra borgerens funktionsevne.

Der tegner sig et mønster af, at kommunerne særligt på nogle områder har arbejdet med serviceniveauer, der kan fungere som et arbejdsredskab for sagsbehandlerne.

I forhold til personlig støtte i eget hjem eller i botilbud (serviceloven § 85) arbejder stort set alle de interviewede kommuner med kvalitetsstandarder med en høj detaljeringsgrad i forhold til både målgruppe og indsats. Til brug for beskrivelsen af målgrupper anvendes funktionsniveauer fx i nogle kommuner som vejledende kriterier for tildeling af ydelser. Funktionsniveauer etableres fx ved brug af funktionsevnevurdering, jf. eksemplet i boks 9.2. I nogle tilfælde suppleres funktionsevnevurderingen af en funktionsområdevurdering, hvor borgerens funktionsniveau bliver vurderet ud fra en samlet livssituation (fx personlige hygiejne, økonomi, fritid etc.). Samtidig arbejder mange af de interviewede kommuner i forhold til personlig støtte med en relativ præcis afgrænsning af ydelsens omfang (antal timer) og typer af ydelser, der kan tildeles (fx hjælp til overholdelse af tider hos læge, tandlæge mv.).

Boks 9.2**Eksempel på en funktionsevnet metode**

Niveau	Funktionsbeskrivelse
Niveau 0	Ingen funktionsnedsættelse/ begrænsninger. Borgeren klarer sig uden nogen former for hjælp eller støtte
Niveau 1	Lettere funktionsnedsættelser. Kan med let indsats som vejledning eller motivation selv klare opgaven. Borgeren kan med let vejledning, rådgivning eller motivation få forbedret sit funktionsniveau eller vedligeholde det opnåede funktionsniveau.
Niveau 2	Moderate funktionsnedsættelser. Kan med moderat støtte selv klare opgaven. Borgeren kan med vejledning, struktur og motivation få forbedret sit funktionsniveau eller vedligeholde det opnåede funktionsniveau.
Niveau 3	Svære funktionsnedsættelser. Kan med omfattende støtte selv klare opgaven. Borgeren kan med støtte, struktur og motivation få forbedret sit funktionsniveau eller vedligeholde det opnåede funktionsniveau.
Niveau 4	Totale funktionsnedsættelser. Kan ikke klare opgaven og er afhængig af, at andre klarer opgaven for sig. Borgeren kan med massiv støtte vedligeholde sit funktionsniveau.

Anm.: Eget uddrag af metode fra nogle af de interviewede kommuner.

Afdækningen viser endvidere, at kvalitetsstandarderne for botilbud (serviceloven § 108) typisk har en mere overordnet karakter i kraft af, at der ofte kun udarbejdes en standard, der skal omfatte alle de ydelsestyper, der visiteres til inden for et botilbud. Beskrivelserne af målgruppe, funktionsniveauer og indholdet af ydelsen bliver tilsvarende bred og mere generel.

Tilsvarende tegner der sig et billede af, at kvalitetsstandarderne for merudgiftsydelser til voksne (serviceloven § 100) er relativt overordnede og formuleret tæt på lovens ordlyd. I forhold til merudgiftsydelser til børn (serviceloven § 41) – som organisatorisk typisk er placeret på voksen-/handicapområdet i kommunerne – viser afdækningen til gengæld, at nogle kommuner arbejder med mere detaljerede kvalitetsstandarder. I disse tilfælde opstilles fx indikatorer for omfanget af barnets belastningsgrad som retningsgivende for, hvornår der kan opnås merudgiftsydelse. Den anvendte udredning lægger sig op af funktionsevnet metoden. Herudover er merudgiftstyperne konkretiseret, det vil sige fx medicin, befordring etc.

Afdækningen viser endvidere, at de interviewede kommuner typisk ikke udarbejder kvalitetsstandarder for hjælpemidler (serviceloven § 112).

Serviceniveauer på børneområdet

På børneområdet har serviceniveaubeskrivelserne som hovedregel en anden karakter end på ældreområdet og det specialiserede voksenområde. På børneområdet er fokus typisk på at udmønte den vedtagne børne- og ungepolitik i konkrete retningslinjer for sagsbehandlernes.

Dermed er der i lige så høj grad fokus på at udstikke en retning for indsatsen såvel som et niveau for ydelserne på det specialiserede børneområde. I mange kommuner er der eksempel-

vis et politisk fokus på lokale løsninger og færre anbringelser. Det betyder blandt andet, at man gerne vil støtte børnene og forældrene i hjemmet frem for at anbringe børnene. Eller at kommunerne i de tilfælde, hvor barnet eller den unge har behov for at komme væk fra hjemmet, forsøger at finde en løsning i lokalmiljøet.

Også på børneområdet er kommunerne på forskellige stadier i forhold til udmøntningen af børne- og ungepolitikken i retningslinjer for sagsbehandlingen. I nogle kommuner anvendes fx et egentligt anbringelsesgrundlag, hvor det er konkretiseret, hvornår kommunen kan anbringe et barn, og hvornår kommunen *som udgangspunkt* ikke vil overveje en anbringelse.

I forbindelse med at omsætte politiske målsætninger til konkrete retningslinjer fremhæver stort set alle de interviewede kommuner det som en udfordring at udforme retningslinjer, som er anvendelige for sagsbehandlerne, men som ikke bryder med princippet om at sætte skøn under regel.

10. Barrierer for styring

I dette afsnit beskrives nogle af de generelle tendenser fra interviewene med kommunerne om de udfordringer, som de lovgivningsmæssige rammer og ankesystemets fortolkning heraf ifølge kommunerne skaber for styring og prioritering på området, jf. oversigten i tabel 10.1. Når der i det følgende refereres til "kommunerne", er det således de otte interviewede kommuner.

Tabel 10.1

Generelle tendenser vedrørende barrierer for styring og prioritering

Temaer	Resumé
Vage målgruppeafgrænsninger udfordrer styring	Ifølge kommunerne udfordrer vage/elastiske bestemmelser – og særligt vage målgruppeafgrænsninger – styringen, idet loven først præciseres gennem en fortolkning i ankesystemet på baggrund af en klage.
Styringsudfordringer varierer mellem bestemmelser	Styringsudfordringerne opfattes som større i forhold til fx merudgiftsydelser og hjælpemiddelområdet, mens kommunerne fx i forhold til indsatsen over for udsatte børn og unge har opfattelsen af et større rum til at tilrettelægge indsatsen efter lokale forhold.
Vanskelig oversættelse fra generelt til konkret	Kommunerne finder det ofte vanskeligt at lægge et generelt serviceniveau til grund for en konkret og individuelt begrundet afgørelse.
Svært at sænke serviceniveauer	Kommunerne finder det i forhold til ankesystemet vanskeligt at implementere beslutninger om at sænke et serviceniveau, såfremt der ikke er sket ændringer i den konkrete sag.
Udfordrende helhedsorienteret indsats	Kommunerne finder det særligt på voksenområdet vanskeligt at styre den samlede indsats til enkelte borgere – og eksempelvis at afvise en ansøgning om nye ydelser ud fra den samlede indsats, som i kommunernes vurdering opfylder borgerens behov.

10.1 Vage målgruppeafgrænsninger udfordrer styring

Interviewene med kommunerne viser, at vage afgrænsninger – og særligt målgruppeafgrænsninger – udgør en styringsudfordring for kommunerne. Kommunerne henviser til, at det sjældent specificeres i serviceloven, hvem der falder inden for en målgruppebeskrivelse som "varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne". Ifølge kommunerne opstår styringsudfordringen i forhold til en sådan beskrivelse særligt, idet lovens grænser først fastlægges gennem en fortolkning i ankesystemet.

Generelt tilkendegiver kommunerne, at servicelovens elastiske bestemmelser gør det vanskeligt at styre tildelingen af ydelser og lægge serviceniveauer. En kommune forklarer det således, at udfordringen består i, at bestemmelserne ofte er elastiske i flere henseender. De er elastiske i forhold til de krav, borgerne kan stille, de er elastiske i forhold til, hvad et konkret handicap er, og elastiske i forhold til de krav til dokumentation, kommunen kan stille.

Kommunerne peger således på, at de vage målgruppeafgrænsninger gør det vanskeligt at afstemme forventninger med borgerne. Borgerne kan eksempelvis have en forventning om at blive kompenseret uanset omfang af funktionsevnenes nedsættelse – eller på baggrund af en diagnose, der ikke nødvendigvis indebærer en betydelig funktionsnedsættelse.

Samtidig kan sagsbehandlingen blive unødigt tung, fordi der skal sagsbehandles og argumenteres for afslag i sager, hvor borgerne reelt er uden for målgruppen, eller hvor hjælpen ikke falder inden for den mulige indsats ifølge bestemmelsen.

Ligeledes tilkendegiver kommunerne, at de vage målgruppeafgrænsninger gør det vanskeligt at konkretisere serviceniveauer og dermed vanskeligt at vurdere tildeling af ydelser på baggrund af fastlagte serviceniveauer. Det er endvidere opfattelsen, at ankesystemet i en række afgørelser efterlader begrænsede muligheder for, at kommunerne kan foretage vurderinger eller fastlægge serviceniveauer generelt.

Det skal dog hertil bemærkes, at der ikke i lovgivningen gives mulighed for lokal afgrænsning af målgruppen for en ydelse. Ankesystemet har således blandt andet til opgave at sikre, at der sker en ensartet behandling i forhold til, om borgere falder inden for målgruppen.

10.2 Udfordringer varierer mellem bestemmelser

Ifølge kommunerne varierer styringsrummet mellem de forskellige bestemmelser. Eksempelvis fremhæves merudgiftsydelserne og hjælpemiddelparagrafferne i bred forstand som særdeles elastiske og vanskelige at styre både i forhold til at afgrænse målgrupper og indsats. Dette understøttes blandt andet af, at det især er på disse områder, kommunerne har erfaring med ankesager.

Dertil betoner kommunerne, at lovgivningen på voksenområdet er relativt opdelt, og at dette særligt er en udfordring i forhold til kravet om at foretage en helhedsvurdering af den eller de indsats(er), der kan afhjælpe borgerens behov. Omvendt er det opfattelsen, at der på børneområdet er et større rum til at styre og prioritere indsatsen. Dette begrundes blandt andet med, at samlingen af børneområdet i en udredning (serviceloven § 50) og en indsatsvifte (serviceloven § 52) understøtter en resultatorienteret tilgang til borgeren og sikrer overblik over den indsatspakke, der iværksættes.

10.3 Vanskelig oversættelse fra generelt til konkret

Kommunerne finder det vanskeligt at "oversætte" et generelt serviceniveau til en konkret, individuel afgørelse. Kravet om den konkrete, individuelle vurdering indebærer således, at serviceniveauer alene kan blive vejledende for den generelle prioritering, men ikke direkte kan lægges til grund for konkrete afgørelser. Det betyder, at kommunerne i praksis kan have problemer med at implementere de politisk vedtagne prioriteringer i kommunen.

Kommunerne ville endvidere på udvalgte – og relativt standardiserede – områder foretrække, at det ville være legitimt at begrunde afgørelsen med kommunens serviceniveau. Særligt i forbindelse med ændringer af indsatsen finder kommunerne det problematisk, at afgørelser ikke kan begrundes i serviceniveauer.

10.4 Svært at sænke serviceniveauer

Udfordringen med at oversætte et generelt niveau til en konkret afgørelse bliver særlig tydelig ved kommunale beslutninger om at sænke et serviceniveau.

Kommunalbestyrelsen kan således inden for lovens grænser træffe afgørelse om hjælp i nedsat omfang med henvisning til et ændret serviceniveau. Det kræver dog altid en ny, konkret og individuel afgørelse i forhold til den enkelte borger for at sikre, at hjælpen fortsat opfylder borgerens behov. Kommunerne opfatter det imidlertid vanskeligt over for ankesystemet at komme igennem med at sænke et serviceniveau for konkrete borgere, såfremt der ikke har været ændringer i borgerens behov – uagtet at der foretages en konkret individuel vurdering, og at hjælpen vurderes at opfylde borgerens behov.

Sidstnævnte er blandt andet erfaringen med hjælpemidler, hvor der i forbindelse med udskiftning sker en revisitering. Kommunernes erfaring er, at selvom de kan anvise andre løsninger, der kan understøtte borgerens behov, kan kommunen blive underkendt i ankesystemet. Tilsvarende opleves det vanskeligt at fratage borgere ydelser, der ikke længere kan begrundes med borgerens behov, når denne fx bliver mere selvhjulpent.

Til illustration af ovenstående gav en kommune et eksempel i form af en sag vedrørende afslag på genbevilling af et tale-hjælpemiddel. Kommunen havde vurderet, at hjælpemidlet ikke i væsentlig grad afhjalp de varige følger af barnets funktionsnedsættelse, og at barnet kunne hjælpes på anden vis. Det Sociale Nævn ændrede kommunens afgørelse på baggrund af en konkret vurdering af borgerens funktionsniveau. Ifølge kommunen, lagde nævnet blandt andet vægt på udtalelser om, at borgeren udviste tydelig glæde, når hjælpemidlet blev taget i brug, og at han var vant til at benytte hjælpemidlet. Samtidig blev der lagt vægt på en talepædagogudtalelse. På den baggrund var Det Sociale Nævn uenig i kommunens faglige vurdering.

Ankeinstanser gav i den sammenhæng udtryk for, at det er muligt at sænke et serviceniveau med henvisning til en generel nedsættelse af serviceniveauet i kommunen, så længe der er foretaget en konkret individuel vurdering af, om borgerens behov fortsat tilgodeses. Ifølge nævnene er der sager, hvor en nedsættelse af serviceniveauet har fundet sted, og der findes blandt andet en principafgørelse, der illustrerer dette (C-51-06).

10.5 Udfordrende helhedsorienteret indsats

Kommunerne finder det vanskeligt at styre den samlede indsats, der tildeles enkelte borgere. En kommune gav som eksempel, at når en borger fx ansøger om boligindretning, er det ikke

muligt at afvise med begrundelsen om, at borgeren er fuldt kompenseret gennem den eksisterende indsatsvifte, som borgeren modtager. Kommunerne opfatter det således, at de i stedet skal forholde sig til, om borgeren er berettiget til den nye ydelse isoleret set.

Et eksempel blev givet på *efterværnsområdet*, hvor flere kommuner havde den opfattelse, at en principafgørelse fra Ankestyrelsen gør det vanskeligt at styre, om unge med et behov af varig karakter ville være bedst hjulpet efter bestemmelserne for efterværn eller bestemmelserne på voksenområdet. Kommunerne opfattede principafgørelsen således, at kommunerne skal tildele efterværn til unge, der opfylder kriterierne for efterværn – også selvom disse ikke har et udviklingspotentiale til at kunne blive selvhjulpne og i kommunernes optik ville være bedre hjulpet efter bestemmelserne på voksenområdet.

I den pågældende principafgørelse gav kommunen afslag på efterværn til en ung med den begrundelse, at den unge ville have behov for hjælp og støtte udover det 23. år. Nævnet ændrede afgørelsen og gav efterværn. Ankestyrelsen var enig med nævnet, og begrundede det konkret med, at det var af væsentlig betydning, at den unge fortsat fik støtte i form af ophold i en døgninstitution. Ankestyrelsen vurderede samtidig, at den unge skal kunne få noget væsentligt ud af at komme i efterværn. Der skal være en positiv udvikling for den unge i perioden med efterværn, men der er ikke noget krav om, at den unge skal være selvhjulpne, således at der ikke er behov for støtte, når den unge fylder 23 år.

Ankestyrelsen har anført principafgørelsen om efterværn som et eksempel på forkert lovforklaring. Ankestyrelsens finder, at lovgivningen ikke på forhånd har udelukket bestemte grupper af unge, herunder unge med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, fra muligheden for efterværn. Ankestyrelsen anfører i øvrigt, at Ankestyrelsen anlægger helhedsbetragtninger i tilfælde, hvor lovbestemmelsen åbner mulighed herfor.

Tilsvarende blev snitfladen mellem *personlig støtte* efter § 85 og praktisk hjælp efter § 83 fremhævet. Netop § 85 er et af de områder, hvor de interviewede kommuner typisk har arbejdet med at fastsætte serviceniveauer. Ifølge kommunerne består udfordringen her i, at målgruppen har udviklet sig, så behovene i højere grad er af somatisk karakter og derfor afhjælpes bedre gennem praktisk hjælp efter § 83 frem for socialpædagogisk støtte efter § 85.

Tilsvarende finder nogle af kommunerne det vanskeligt at styre tildelingen af støtte i eget hjem (fx personlig støtte, ledsagerordning, boligindretning, praktisk hjælp mv.) vis-a-vis den indsats, der kan tilbydes i et botilbud. Flere kommuner fremhæver, at det kan være dyrt for kommunen at levere støtte til en borger i eget hjem frem for i et botilbud, og at det ikke er muligt at sætte en øvre grænse for den støtte, der tilbydes borgeren i eget hjem.

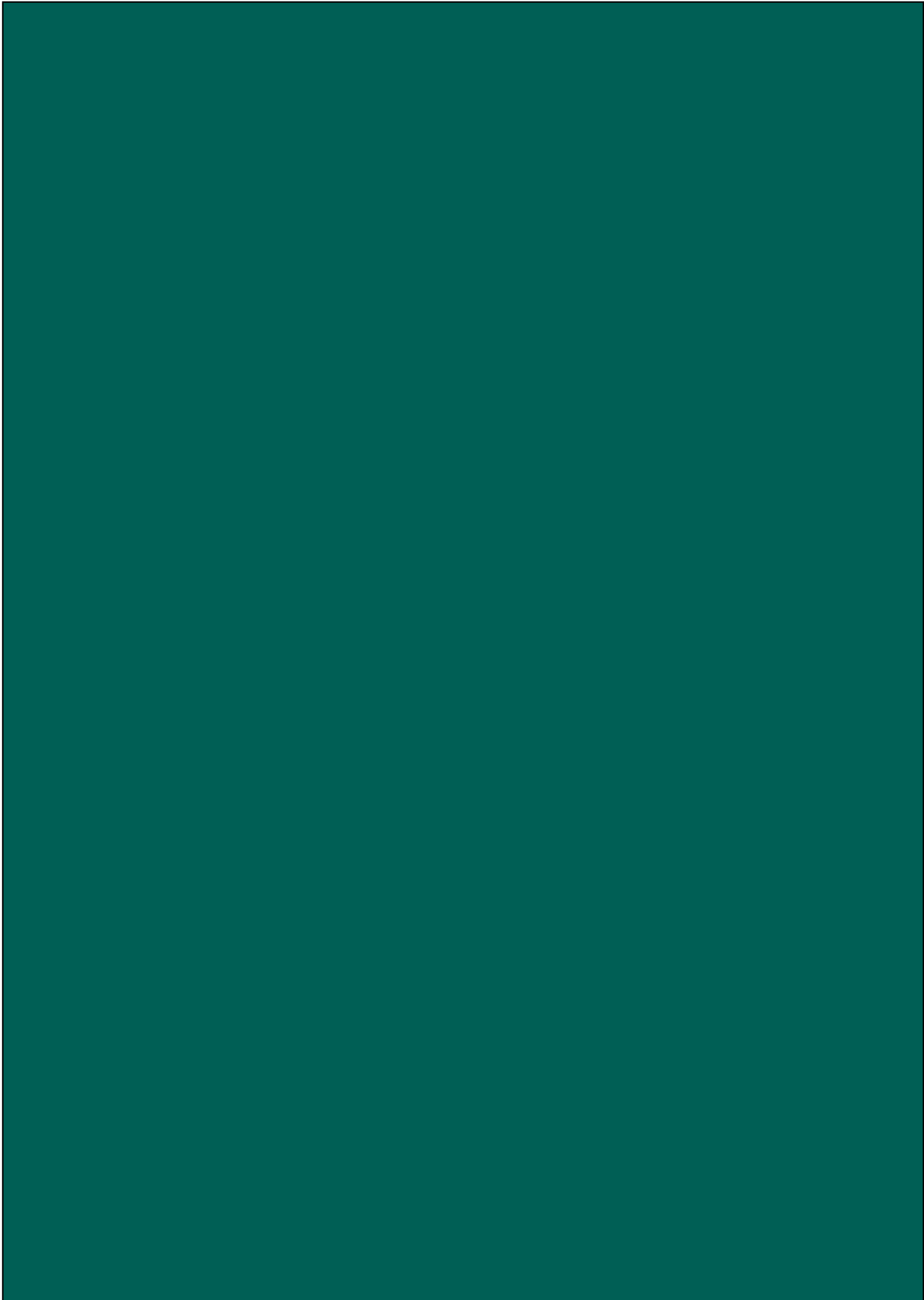
Kommunernes opfattelse er endvidere, at det udfordrer styringen, at en borger ikke uden samtykke kan flyttes ud fra en begrundelse om, at et andet tilbud vurderes mere hensigtsmæssigt ud fra borgerens behov, jf. eksemplerne nedfor.

En kommune gav et eksempel på ovenstående på børneområdet, hvor kommunen ønskede at flytte en ung fra en døgninstitution til en ungdomshybel. Begrundelsen var blandt andet, at kommunen havde gode erfaringer med, at de unge blev bedre forberedt til voksertilværelsen i en ungdomshybel i lokalmiljøet. Døgninstitutionen var uenig i kommunens vurdering, og i

kommunens optik påvirkede døgninstitutionen den unge til ikke at give sit samtykke. Dermed skulle flytningen leve op til kriterierne for en tvangsmæssig anbringelse, såfremt flytningen skulle blive mulig.

Et lignende eksempel blev givet på voksenområdet. Her var der tale om en ældre mand, som var udadreagerende og svær at rumme i det plejehjem, hvor han boede. Kommunen havde ikke mulighed for at flytte manden til et mere specialiseret botilbud uden mandens samtykke. Da de ikke kunne opnå samtykke, måtte kommunen i stedet imødekomme mandens behov gennem tillægsydelse. I dette eksempel skulle en flytning leve op til tvangsmæssige kriterier frem for et kriterium om, at borgeren ville være bedre hjulpet med en anden løsning.

Som en mere perifer udfordring sammenholdt med ovenstående peger kommunerne endvidere på, at styringen på botilbudsområdet (serviceloven § 108) vanskeliggøres af det frie valg, der omhandler retten til at vælge "et tilsvarende tilbud". Det fremgår imidlertid ikke klart af lovgivningen, hvad der kendetegner "et tilsvarende tilbud" både fagligt og økonomisk. Ankestyrelsen har i forhold til de økonomiske konsekvenser angivet, at borgerens frie valg omfatter tilbud, der ikke er "væsentligt dyrere" end det, kommunen har visiteret til, uden dog at præcisere, hvad der forstås som "væsentlig dyrere".



11. Relationen mellem ankesystem og kommuner

I dette afsnit præsenteres pointer fremført af de otte kommuner, de sociale nævn og Ankestyrelsen om, hvordan samarbejdet mellem ankemyndighederne og kommunerne foregår i dag samt, hvordan samarbejdet fremadrettet kan forbedres. Afsnittet er opdelt i to hovedtemaer:

- Ankesystemets virke set fra kommunernes og ankemyndighedernes perspektiv.
- Aktørernes syn på muligheder for forbedret samarbejde og læring.

11.1 Ankesystemets virke – indefra og udefra

Tabel 11.1 nedenfor giver en opsummering af de centrale pointer vedrørende ankesystemets virke. Afrapporteringen vedrører hovedsageligt kommunernes opfattelse af samspillet med ankesystemet og kommunernes mulighed for at styre i lyset heraf. Interviewene med ankemyndighederne har således primært haft til formål at perspektivere og nuancere kommunernes erfaringer samt at uddybe ankesystemets retlige prøvelse i praksis.

Tabel 11.1
Generelt om ankesystemets virke set fra kommunernes og ankemyndighedernes perspektiv

Temaer	Resumé
Omfanget af ankesystemets prøvelse	Kommunerne mener, at ankesystemet er for vidtgående i sin prøvelse, og at ankesystemet til tider foretager en fuld prøvelse, hvor der træffes "overskøn". Ankemyndighederne anfører, at de prøver lovligheden af det kommunalt udøvede skøn i overensstemmelse med retssikkerhedslovens bestemmelser.
Kriterier for hjemvisninger kontra ændring	Kommunerne efterspørger klarere kriterier for, hvornår ankeinstanserne henholdsvis ændrer eller hjemviser. Nævnene lægger vægt på, at der så vidt muligt foretages ændringer frem for hjemvisninger.
Uklarhed om hvordan økonomiske hensyn kan inddrages	Det er uklart, hvordan økonomiske hensyn kan indgå i afgørelser efter serviceloven. Kommunerne forklarede, at de på den baggrund som hovedregel afstår fra at inddrage økonomiske hensyn i afgørelser efter serviceloven.
Service niveauer i dialogen med ankesystemet	Kommunernes opfattelse er, at ankeinstanserne sjældent tager højde for kommunale service niveauer, herunder accepterer service niveauer som et sagligt hensyn i en afgørelse. Nævnenes erfaring er, at kommunerne sjældent oplyser om service niveauer.
Nævnenes sammensætning	Nævnene beskriver samarbejdet med de beskikkede medlemmer som en proces, hvor der løbende arbejdes med at informere om gældende ret og skabe fælles fodslag i afgørelserne. Ofte anvendes en del tid på at finde frem til et fælles synspunkt.
Kommunernes ankemuligheder	Kommunerne fremhævede det som problematisk, at der er begrænsede handlemuligheder for en kommune, der er uenig i en afgørelse fra de sociale nævn, såfremt sagen ikke er principiel eller generel.
Socialfaglige vurderinger udføres	Kommunerne oplever, at ankesystemet lægger mere vægt på ekspertudsagn fra læger, speciallæger og psykologer end på kommunernes socialfaglige vurderinger. Ankemyndighederne har oplyst, at lægekonsulenter, børnefaglige mv. vejleder i forbindelse med behandling af sager på baggrund af de foreliggende oplysninger indsendt af kommunerne.

11.1.1 Omfanget af ankesystemets prøvelse

Kommunerne finder det svært at identificere grænserne for ankemyndighedernes retlige prøvelse. Kommunerne oplever således, at de socialfaglige vurderinger, der er foretaget under sagsbehandlingen, bliver tilsidesat af ankemyndighederne. Ifølge kommunerne bør ankesystemet være mere tilbageholdende i prøvelsen af socialfaglige vurderinger.

Nævnene fremfører, at de generelt er tilbageholdende over for at anfægte kommunernes skøn. Der er således afgørelser, hvor nævnene måske ville have truffet en anden afgørelse, men hvis afgørelsen ikke er direkte ulovlig, vil de ikke ændre den. Omvendt forklarede nævnene også, at en prøvelse af lovligheden af en afgørelse truffet i henhold til serviceloven, som hovedregel handler om, hvorvidt en borger har fået dækket sit behov tilstrækkeligt – og at en vurdering af dette beror på en socialfaglig vurdering.

I forhold til spørgsmålet om skøn over for lovforklaring, forklarer ankemyndighederne det således, at personkredsen for alle bestemmelser ikke er overladt til kommunernes skøn – men er en retlig fortolkning. Et eksempel er fortolkningen af merudgiftsydelsen og "nødvendige" merudgifter som følge af den nedsatte funktionsevne. Fortolkningen heraf må altid bero på en konkret vurdering, men vurderingen af det samme behov bør i teorien være ens på tværs af

kommuner, mens lokale forhold som transportmuligheder, øvrige støtteforanstaltninger, boligforhold mv. kan berettige forskelle i, hvad der opfattes om "nødvendige" merudgifter. Omvendt er diabetes og medicinpriser ens i hele landet, hvorfor praksis på disse områder bør være ens i kommunerne i forhold til merudgiftsydelsen.

11.1.2 Kriterier for hjemvisning kontra ændring

For kommunerne er det ikke tydeligt, hvornår nævnene vælger at hjemvise en afgørelse, og hvornår de vælger at foretage en egen myndighedsbehandling i form af en ændring. Kommunerne henviser blandt andet til, at de i nogle tilfælde har oplevet at få hjemvist en sag, hvor lignende sager tidligere er blevet ændret. Nogle kommuner opfatter det således, at et højt antal hjemvisninger i nogle tilfælde kan ses i sammenhæng med afvikling af "sagspukler" i de sociale nævn.

De kommunale sagsbehandlere tilkendegiver, at de ofte vil foretrække en ændring frem for en hjemvisning, idet en hjemvisning opfattes som en kritik af selve sagsbehandlingen, mens en ændring i højere grad kan anvendes fremadrettet til fortolkning af loven i praksis.

Af hensyn til hurtigere sagsbehandlingstid for borgerne lægger nævnene vægt på, at de helst vil træffe afgørelser frem for at hjemvise sagen. I de tilfælde, hvor der vurderes at være tilstrækkelige oplysninger, vil nævnene derfor også som udgangspunkt træffe en afgørelse i sagen. Nævnene betoner her, at ændringssagerne i alle tilfælde er udtryk for, at kommunen har truffet en ulovlig beslutning. Omvendt peger nævnene på, at sager kun hjemvises, fordi der mangler væsentlige oplysninger, eller der mangler en konkret og individuel vurdering. I sager, hvor en kommune har tilsidesat et lovpligtigt sagsbehandlingsskridt, vil udgangspunktet også være, at kommunens afgørelse er ugyldig, og at sagen derfor skal hjemvises, så kommunen kan træffe en lovlig afgørelse.

Det er kommunernes erfaring, at hjemvisninger sjældent fører til ændringer af afgørelsens udfald. Når sager hjemvises på grund af manglende oplysninger, er det ifølge kommunerne typisk oplysninger, der ikke har betydning for sagens udfald.

Nogle kommuner forklarede, at i de tilfælde, hvor en fornyet sagsbehandling ikke vurderes at medføre ændringer – og hvor der er en forventning om, at borgeren derfor vil påklage afgørelsen igen – nogle gange vælger at imødekomme borgeren. Der kan således ske en "overkompensation", når kommunen ikke ønsker at tage de administrative merudgifter forbundet med en genbehandling. De sociale nævn beskrev i tråd hermed, at de ser en del hjemvisningssager igen, når borgeren på ny klager over den samme afgørelse.

11.1.3 Uklarhed om hvordan økonomiske hensyn kan inddrages

Ankesystemet påser om skønsmæssige afgørelser er foretaget lovligt. Det vil sige, om der eksempelvis er begået sagsbehandlingsfejl, og om de kriterier, kommunen har lagt til grund for deres afgørelser, er lovlige. Interview med såvel kommuner som nævn viser imidlertid, at der er en vis uklarhed forbundet med, hvordan økonomiske hensyn kan indgå som et legitimt kriterium for en afgørelse.

Nævnene tilkendegav, at en afgørelse, der alene er begrundet i kommunaløkonomiske forhold og prioriteringer ikke vil være lovlig, men kommunerne kan inddrage økonomiske hen-

syn. Nævnene lagde vægt på, at det afgørende i den forbindelse er, at der er foretaget en konkret, individuel vurdering af sagen, og at et eventuelt økonomisk hensyn ikke har stået alene. Nævnene betonedede dog, at der sjældent inddrages økonomiske hensyn i afgørelserne, og at nævnene derfor ikke har set mange "lovlige" eksempler herpå.

Kommunerne påpegede, at de så vidt muligt afstår fra at inddrage økonomiske hensyn som led i en begrundelse – også som én begrundelse blandt flere. Dette sker ud fra opfattelsen af, at ankesystemet betragter økonomiske hensyn som usaglige. I kommunernes optik vil inddragelsen af økonomiske hensyn i en afgørelse derfor medføre, at kommunens afgørelse vil blive underkendt i ankesystemet. Kommunerne påpegede, at dette kan virke hæmmende for styringen af området. Samtidig kan det i kommunernes optik forhindre en reel og åben debat mellem kommunalbestyrelse og borgere om prioritering på området.

11.1.4 Serviceniveauer indgår sjældent i dialogen

Kommunernes opfattelse er, at ankeinstanserne i deres afgørelser sjældent tager højde for kommunernes serviceniveauer. Ifølge kommunerne varierer ankeinstansernes reaktion, såfremt kommunerne medsender serviceniveauer. Kommunerne oplever, at serviceniveauerne i nogle tilfælde ikke bliver omtalt. Kommunerne henviser til, at det enten af afgørelse eller følgebrev fremgår, at serviceniveauerne ikke kan indgå som grundlag for ankesystemets behandling.

Kommunernes opfattelse er, at ankesystemet ikke accepterer serviceniveauer som en legitim begrundelse for en afgørelse – hverken hvis de står alene eller er én parameter blandt flere. Flere af kommunerne undlader også helt at omtale serviceniveauer i afgørelserne, fordi de har en opfattelse af, at dette vil stille kommunen ringere i forhold til ankeinstansernes vurdering af sagen. En kommune udtrykte det således, at serviceniveauer dermed alene er interne retningslinjer, der ikke eksplicit kan styres efter. En enkelt kommune berettede, at Det Sociale Nævn decideret frabad sig at få medsendt serviceniveauer.

Ifølge de sociale nævn indgår oplysninger om et kommunalt serviceniveau primært i kommunale afgørelser om personlig og praktisk hjælp samt ældreboliger og stort set ikke på andre områder. I det omfang, der indgår oplysninger om et kommunalt serviceniveau, forholder nævnene sig til, om kommunen som minimum har overholdt sit eget serviceniveau i afgørelsen. Ud over dette tilkendegav nævnene, at serviceniveauer kan få karakter af overflødig information. De tilfælde, hvor serviceniveauer i øvrigt indgår som en begrundelse i sagerne, ville afgørelserne ofte have karakter af "skøn under regel".

Nævnene gav udtryk for, at det generelt accepteres, at kommunen tildeler mere i støtte end kommunens serviceniveau. Tilsvarende går nævnene ikke ind i afgørelser, hvor kommunen har valgt et højere niveau for hjælp, end lovgivningen kræver. Fokus er således primært at sikre, at borgere ikke får mindre hjælp, end der er forudsat i lovgivningen. Et nævn forklarede, at man i nogle kommuner havde givet væsentlig mere støtte og hjælp, end loven forudsætter som minimum.

Ankestyrelsen tilkendegav, at styrelsen gerne ser, at kommunerne får mere åbne og gennemskuelige retningslinjer, som kan bidrage til at sikre en ensartet behandling af kommunens borgere. Såfremt kommunerne henviser til serviceniveauer og kvalitetsstandarder – og stadig

har truffet en konkret, individuel afgørelse – vil de blive lagt til grund i Ankestyrelsens afgørelse. Ankestyrelsen vil tilsvarende ud fra en lighedsbetragtning lægge vægt på at påse, at kommunerne som minimum overholder egne standarder.

Ankestyrelsen påpeger endvidere, at der er nogle sager, hvor kommunernes interne retningslinjer "skinner lidt for tydeligt igennem". Omvendt, hvis afgørelserne ville blive formuleret, så det fremgår tydeligt, at der er foretaget en konkret vurdering, ville der typisk ikke være noget at komme efter for ankesystemet. Tilsvarende har nævnene påpeget, at kvaliteten i kommunernes sagsbehandling kan være svingende, og at det ikke altid fremgår tydeligt, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, og at der er foretaget en konkret, individuel vurdering.

11.1.5 Nævnenes sammensætning

I de sociale nævn er to ud af tre nævnsmedlemmer beskikkede. De sociale nævns vurdering af, om der er grundlag for en afgørelse med eller uden mødebehandling, følger retningslinjerne i retssikkerhedslovens § 71, stk. 2, om sager, hvor der ikke er tvivl om udfaldet. De interviewede nævn beskrev, at det dertil følger af nævnenes resultatkontrakt, at 35 pct. af afgørelserne mødebehandles. Begge nævn fremførte, at man uden dette mål ville mødebehandle væsentligt færre sager.

De sociale nævn beskriver selv samarbejdet med de beskikkede medlemmer som en proces, hvor der løbende arbejdes med at informere om gældende ret på området og skabe fælles fodslag i afgørelserne. Nævnene forklarede, at formanden for nævnet sjældent er direkte uenige med de to beskikkede medlemmer, men at man ofte kan bruge tid på at finde frem til et fælles synspunkt. Ifølge nævnene ønsker de beskikkede medlemmer i visse tilfælde at tillægge et bredere perspektiv på støtte til borgeren end den hjemmel, der følger direkte af lovgivningen.

Nævnene forklarede, at man ofte når til en fælles forståelse i en dialog med de beskikkede medlemmer, og at formanden derfor sjældent indtager særstandpunkt eller indbringer afgørelsen for Ankestyrelsen. Det blev beskrevet som et tillidsforhold mellem formand og lægmænd, som blev opbygget over tid.

Begge nævn beskrev, at de beskikkede medlemmer til tider kan opleve deres rolle som frustrerende, idet de i visse sager oplever, at de har begrænset handlerum i forhold til at træffe den afgørelse, som de synes er hensigtsmæssig. Nævnene beskrev det endvidere som en udfordring, at hvert nævn har et korps af beskikkede medlemmer, der går på skift til forskellige møder. Nævnene forklarede, at dette kan give en udfordring i forhold til at sikre konsistens i afgørelserne på tværs af sager, idet formanden skal sikre, at de samme beskikkede medlemmer behandler sammenlignelige sager ens over tid.

Endelig beskrev et nævn, at lægmænd i visse sager kan bidrage med konkret viden om specifikke handicap.

11.1.6 Kommunernes ankemuligheder

Kommunerne har mulighed for at indbringe afgørelser truffet i de sociale nævn til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen behandler afgørelsen, såfremt den vurderes som principiel og generel. Ankestyrelsen er sidste ankeinstans for både borgere og kommuner. Ifølge kommunerne ud-

gør det et problem, når Ankestyrelsen ikke optager klagesager fra kommunerne, hvor en kommune ikke deler Det Sociale Nævns fortolkning af faktuelle forhold i en konkret sag eller nævnets fortolkning af lovgivningen. Det kan være afgørelser, hvor der efter kommunernes opfattelse er truffet en afgørelse, der alene beror på en vurdering af hensigtsmæssigheden frem for en prøvelse af de retlige elementer i afgørelsen.

Ifølge kommunerne er det en udfordring, at langt hovedparten af de klager, som kommunerne indbringer for Ankestyrelsen, afvises. Kommunerne opfatter dette forhold som en barriere for kommunernes læring generelt – særligt ved implementering af ny lovgivning. Det er således ikke tydeligt for kommunerne, hvilke kriterier der skal opfyldes for, at en sag kan optages som principiel eller generel. Det fremgår eksempelvis ikke tydeligt af afvisningerne, hvorfor en sag ikke opfylder kriterierne. På den baggrund afholder nogle kommuner sig fra at anke afgørelser, selvom nævnets afgørelse i kommunens optik er forkert.

Ankestyrelsen oplyser, at godt 90 pct. af alle klager bliver afvist, idet de ikke er af principiel eller generel karakter. Samtidig anfører Ankestyrelsen, at såfremt et nævn har truffet en klart forkert afgørelse, vil styrelsen antage sagen til behandling for at rette op på forholdet, selvom sagen hverken er principiel eller generel. Endeligt har Ankestyrelsen lagt vægt på, at også sager, der bliver afvist, indeholder en kortfattet skriftlig begrundelse for, hvorfor sagen ikke er af principiel eller generel betydning.

11.1.7 Socialfaglige vurderinger udfordres

Det er generelt kommunernes opfattelse, at ankesystemet har tendens til at tillægge udtalelser fra andre parter større vægt end kommunens socialfaglige vurderinger.

Eksempelvis er det erfaringen, at kommunens styring udfordres af, at ekspertudsagn fra fx læger, speciallæger og psykologer i stigende grad tillægges større vægt end kommunernes socialfaglige vurderinger. Opfattelsen er, at ekspertudtalelserne bliver udslagsgivende, mens kommunens vurderinger bliver sekundære. Samtidig er det erfaringen, at borgerne i flere tilfælde selv indhenter ekspertudtalelser – nogle gange indtil den ønskede udtalelse opnås.

Dertil er det kommunernes indtryk, at ankesystemet ikke forholder sig tilstrækkeligt kritisk over for ekspertudtalelser. Kommunernes erfaring er dermed, at nogle eksperter går ud over deres ekspertområde og ikke alene udtaler sig om behov, men også om den konkrete indsats, der kan afhjælpe problemet.

Tilsvarende er det kommunernes indtryk, at udtalelser fra anbringelsessteder – eksempelvis forud for afgørelser om ændret samvær, hjemgivelse eller ændring i anbringelsessted – tillægges større vægt end kommunens vurdering. Kommunerne opfatter ikke, at ankeinstanser eksempelvis forholder sig kritisk til, at der også kan være en økonomisk interesse for anbringelsesstedet for at fastholde et barn eller en ung.

Ankestyrelsen oplyser, at styrelsen anvender 35 lægekonsulenter samt børnepsykiatriske konsulenter. Dertil henter styrelsen eventuelt nødvendige oplysninger fra hjælpemiddeleksperter m.fl. Lægekonsulenterne foretager en generel (ikke specialist-)vurdering af de lægelige oplysninger på sagen (også med hensyn til forklaring af konkret betydning for borgerens funktionsevne), hvorefter juristerne fortolker den juridiske betydning heraf. Lægekonsulenter-

ne har ingen kontakt med borgerne og vurderer udelukkende eksisterende oplysninger. Hvis der efter lægekonsulenternes mening mangler oplysninger, hjemvises sagen.

I forhold til handicapområdet er der forskel på, hvor klare de lægelige diagnoser på sagerne er. Det er dog vurderingen af funktionsnedsættelsen, der er afgørende for, hvilke ydelser der kan tildeles – og ikke diagnoser.

11.2 Samarbejde og læring

De interviewede kommuner og ankemyndigheder har fremført en række overvejelser om, hvordan samarbejdet mellem kommuner og ankeinstanser kan forbedres, og hvordan læringen kan øges. Kommunernes synspunkter er opsummeret i tabel 11.2.

Tabel 11.2
Kommunernes synspunkter vedrørende samarbejde og læring

Temaer	Resumé
Formidling af principafgørelser	Kommunerne finder principafgørelser vanskelige at forstå for ikke juridisk sagskyndige. Fx at udlede de generelle elementer i principafgørelserne – og dermed rækkevidden af afgørelserne. Ankestyrelsen har tilkendegivet, at principafgørelserne i høj grad er rettet mod brugere med en juridisk baggrund.
Ankesystemets vejledning	Kommunerne beskriver en væsentlig variation i den vejledning, som de modtager fra ankeinstanser – både mellem de forskellige nævn og mellem nævn og Ankestyrelse.
Dialog om nye løsninger	Kommunerne har den opfattelse, at ankesystemet har en tendens til at underkende nye metoder og løsninger til fordel for mere traditionelle metoder og løsninger.
Form- og oplysningskrav	Kommunerne opfatter, at ankesystemet stiller stadigt større formkrav til afgørelserne, herunder til den juridiske fremstilling.
Sagsbehandlingstid	Ifølge kommunerne er lange sagsbehandlingstider i nævnene problematiske, idet de blandt andet går ud over borgerens udvikling, aktualiteten af sagsakter mv.
Praksiskoordinering af nævnene	Kommunerne efterspørger en klarere og mere ensrettet praksis på tværs af de sociale nævn og i de enkelte nævn over tid.

11.2.1 Formidling af principafgørelser

Når der er truffet en afgørelse i Ankestyrelsen, skrives en principafgørelse, hvoraf den vejledningsmæssige værdi skal fremgå. Denne fremstilling skal igennem et udvalg i Ankestyrelsen, og hvis sagen eksempelvis har ændret karakter undervejs, eller den vejledningsmæssige værdi er uklar, offentliggøres sagen som udgangspunkt ikke som en principafgørelse. Ankestyrelsen oplyser, at dette var tilfældet i omkring 18 pct. af de antagne sager i 2010 på servicelovens område¹.

¹ Det bemærkes, at de 18 pct. også omfatter afgørelser, der er antaget, alene fordi nævnene ser ud til at have truffet en forkert afgørelse, men som ikke har principiel karakter.

Kommunerne finder imidlertid generelt Ankestyrelsens afgørelser vanskelige at forstå. Ikke mindst fremhæves det, at det kan være svært at udlede, hvilke elementer der er principielle – og dermed skal danne præcedens – og hvilke elementer, der er specifikke for den konkrete sag. Dette kan gøre det vanskeligt at korrigere praksis herefter.

Ankestyrelsen oplyste, at styrelsen hele tiden arbejder med at forbedre formuleringen af principafgørelser, så den vejledningsmæssige værdi bliver klarere for kommunerne, herunder også i forhold til at afgrænse henholdsvis generelle elementer og de specifikke elementer, der alene gælder i forhold til den konkrete sag.

Ifølge Ankestyrelsen har kommunerne en tendens til at tolke principafgørelserne mere vidtgående, end det har været intentionen fra Ankestyrelsen.

Ifølge Ankestyrelsen forudsætter læsningen af principafgørelserne en juridisk baggrund. Siget er fremadrettet at arbejde med formidlingen, således at afgørelserne kan opnå større vejledningsværdi for ikke juridisk sagkyndige.

Nævnene fortalte i forhold til brugen af principafgørelser, at ændringssagerne oftest var baseret på principafgørelser fra Ankestyrelsen, der klargjorde, hvordan en given del af lovgivningen skulle fortolkes. Et nævn angav, at man typisk ikke henviser til principafgørelserne i afgørelserne til borgeren og kommunen, da man havde oplevet, at borgere ikke forstår, at man henviser til sager, der omhandler en anden borger i en anderledes situation.

Nævnene oplyste endvidere, at man netop har udviklet en fælles afgørelsesskabelon, som alle nævn fremover skal bruge. Forventningen er, at denne skabelon kan understøtte en klarere formidling af nævnenes afgørelser.

11.2.2 Ankesystemets vejledning

Kommunerne oplever en væsentlig variation i den vejledning og sparring, som de modtager fra ankeinstanserne. Opfattelsen af tilgængelighed til nævn og Ankestyrelsen varierer dog mellem kommunerne. Manglen på en løbende og institutionaliseret dialog mellem kommuner og ankesystem vanskeliggør ifølge kommunerne læringen og dermed styringen af området.

Generelt skelnede kommunerne mellem dialog og rådgivning fra henholdsvis de sociale nævn og Ankestyrelsen.

I forhold til de sociale nævn efterspørger kommunerne bedre begrundelser og forklaring af motivation for ændringer samt dialog om konsekvenser og opfølgning efterfølgende. Kommunerne efterspurgte endvidere en løbende dialog med nævnene, når disse eksempelvis iagttager problemer med en række sager af samme karakter på tværs af flere kommuner. Nogle kommuner pegede endvidere på, at det ville være hensigtsmæssigt, at nævnene i højere grad vejleder i at forstå retstilstanden på området.

Dertil tilkendegav nogle kommuner, at det kan være vanskeligt at komme igennem til de sociale nævn. Dermed kan det være vanskeligt at opnå vejledningen, når det er aktuelt. Endvidere foregår dialogen med nævnene primært skriftligt, mens kommunerne forklarede, at de

finder det hensigtsmæssigt med en øget telefonisk dialog, fx såfremt nævnene er i tvivl om forståelsen af en kommunal sagsfremstilling.

De sociale nævn forklarede, at det generelt er svært at finde tid til at vejlede kommunerne ud over de konkrete henvendelser. Der er dog etableret en juridisk telefonvagt i åbningstiden, der håndterer generelle henvendelser fra kommunerne, og hvor der ydes vejledning til bl.a. forståelsen af lovgivning og praksis på området. Derudover har de sociale nævn arbejdet med at foretage andre typer af praksisundersøgelser, hvor der i højere grad er fokus på formidling og kommunikation til kommunerne. Generelt ser nævnene fordele ved i højere grad at arbejde med at vejlede mere og formidle fortolkningen af lovgivningen til kommunerne.

I forhold til dialogen med Ankestyrelsen var den generelle opfattelse i kommunerne, at der med Ankestyrelsen er mulighed for en mere kvalificeret dialog. Kommunerne henviste blandt andet til, at der er gode erfaringer med faste dialogmøder på beskæftigelsesområdet.

Generelt peger kommunerne på, at det betragtes som en udfordring i sagsbehandlingen, at ankeinstanserne ikke kan yde vejledning i konkrete sager på grund af risikoen for efterfølgende inhabilitet, idet ankeinstanserne anses som en central kilde til værdifuld rådgivning. Tilsvarende synspunkt kommer til udtryk blandt nævnene, der fremhæver, at de ofte oplever kommunale sagsbehandlere, der ønsker en vejledning fra nævnene, som nævnene ikke kan give dem for at undgå inhabilitet i en efterfølgende ankesag.

Det er endvidere kommunernes opfattelse, at ankesystemet er tilbageholdende med at bistå kommunerne med fortolkning og vejledning, når der vedtages ny lovgivning. Ifølge kommunerne skaber dette en udfordring i forhold til kommunernes udmøntning af lovgivningen, herunder i forhold til at fastlægge serviceniveauer og afgrænse målgrupper. Nogle kommuner gav udtryk for, at man i tvivlstilfælde er tilbøjelig til at give afslag og få anket en sag for at opnå den nødvendige konkretisering af retstilstanden.

Det bemærkes, at det er Socialministeriet, der vejleder om ny lovgivning i de første tre til seks måneder, da Ankestyrelsen som regel først modtager klagesager, når lovgivningen har været gældende i et stykke tid.

11.2.3 Dialog om nye løsninger

Kommunerne efterspørger generelt en dialog om nye løsninger. Kommunernes oplevelse er, at ankeinstanserne har tendens til at underkende anvendelse af nye metoder og løsninger til fordel for mere traditionelle metoder og løsninger. Nogle kommuner forklarede det således, at ankeinstanserne primært har fokus på typen af foranstaltning frem for at forholde sig til formålet eller strategien med indsatsen.

Særligt på egendriftområdet på børneområdet – hvor Ankestyrelsen i medfør af egendriftbeføjelsen også kan fungere som 1. instans – efterspørger kommunerne en øget dialog om de løsninger, som Ankestyrelsen vælger selv at iværksætte eller de sagsskridt, som Ankestyrelsen pålægger kommunerne at tage. Derudover har nogle kommuner nævnt, at Ankestyrelsen har pålagt mere indgribende foranstaltninger (anbringelse uden for hjemmet) uden en forudgående dialog med kommunen om den eksisterende indsats. Dette kan indebære, at gode relationer og tillid mellem kommune og familie bliver brudt.

Ankestyrelsen lægger vægt på, at styrelsen så vidt muligt forsøger at inddrage kommunerne i forbindelse med egendrift sager. Ankestyrelsen har således 8 uger fra styrelsen modtager en underretning, til der skal træffes beslutning om mødebehandling af sagen. I denne periode indhentes information fra kommunen.

Det vil sige i første omgang, når en sag tages op, anmoder Ankestyrelsen kommunen om sagens akter samt en redegørelse om, hvad der er iværksat eller planer om at iværksætte. Når materialet fra kommunen ankommer til Ankestyrelsen, foretages en grovsortering med henblik på at afgøre, om der er tale om akutte sager. Det afhænger af den konkrete sag, hvor meget der skal indgå i akterne, for at den er tilstrækkeligt oplyst. Det sker, at kommunen kun indsender akterne og ikke en redegørelse. Hvis Ankestyrelsen ikke kan se planen for fremtidig indsats ud fra akterne, ringer Ankestyrelsen typisk til kommunen.

Omkring 20 pct. af underretningerne til Ankestyrelsen svarende til omkring 102 sager ender med at blive mødebehandlet. Det vil sige sager, hvor en juridisk sagsbehandler og børnesagkyndig vurderer, at der er bekymring for barnets tarv. Såfremt en sag skal mødebehandles, bedes kommunen om at foretage en børnesamtale forud for ankemødet samt oplyse de seneste oplysninger, kommunen har. Sager optaget på ankemøde kan derfor også blive aflyst, fordi kommunen i mellemtiden har iværksat de fornødne foranstaltninger.

11.2.4 Undersøgelingsgrundlag for afgørelser

Kommunerne oplever, at de påføres unødige merudgifter, når ankesystemet fx i børnesager pålægger kommunerne at foretage yderligere undersøgelser til brug for sagens oplysning, og når disse undersøgelser ikke ændrer sagens udfald. Kommunerne ser således sjældent nogen merværdi af nye undersøgelser. Kommunerne henviser eksempelvis til sager, hvor kommunerne allerede har foretaget en undersøgelse, og hvor ankesystemet anmoder om en opdateret undersøgelse, der ikke viser noget nyt.

Typen af undersøgelse kan være formuleret relativt præcist fra ankesystemets side – eksempelvis forældrevevneundersøgelser eller en psykologisk undersøgelse af børn og unge. Omvendt efterspørger kommunerne klarere retningslinjer for, hvori de præcise undersøgelses- og oplysningskrav består. Eksempelvis om der er specifikke aspekter, som undersøgelsen skal dække, og om der implicit forudsættes en bestemt metode.

Nævnene berettede til dette punkt, at de sjældent pålægger kommunen at foretage specifikke undersøgelser, men ofte stiller krav om, at sagen oplyses bedre.

Ankestyrelsen forklarede, at der i forbindelse med egen drift sager på børneområdet ofte sker pålæg om at foretage en § 50 undersøgelse eller en psykologisk undersøgelse af forældrene. Derudover kan Ankestyrelsen stille krav om, at kommunen tilvejebringer "oplysninger om samspil mellem børn og forældre". Der stilles ikke krav om en bestemt undersøgelsesmetode, fx i forhold til forældrevevneundersøgelser, men Ankestyrelsen tilstræber omvendt, at det bliver klart for kommunen, hvilke oplysninger der mangler. Der er ikke krav om, at der er bestemte faggrupper, der skal vurdere forældrevevnen. Tilsvarende er der ikke forudsat nogen bestemt metode.

11.2.5 Form- og oplysningskrav

Kommunernes opfattelse er generelt, at ankesystemets krav til opfyldelse af helhedsprincippet efter retssikkerhedslovens § 5 over tid er blevet udvidet. Kommunerne oplever, at de skal forholde sig til flere og flere bestemmelser, også selvom de af kommunen ikke vurderes relevante i den enkelte sag. I kommunernes optik er det i praksis vanskeligt at varetage helhedsprincippet, hvor der stilles krav om, at kommunen har forholdt sig til alle muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også råd og vejledning. Derudover forventes kommunerne at være opmærksomme på, om der kan søges hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

Kommunerne finder, at kravene til den juridiske fremstilling af sagerne generelt er blevet højere. I nogle tilfælde opfattes det således, at krav til juraen sker på bekostning af socialrådgiverens faglighed. Nogle kommuner fremstiller det således, at der først træffes en socialfaglig korrekt afgørelse, som efterfølgende skal gives den korrekte juridiske "indpakning".

Ankestyrelsen lægger vægt på, at der kan være sager, hvor kommunernes formulering af afgørelsen ikke er helt "efter bogen", men hvor resultatet åbenlyst er rigtigt. I disse tilfælde vil Ankestyrelsen typisk ikke tage sagen op. Typisk vil nævnet dog have rettet op på åbenlyse fejl i kommunens sagsfremstilling. Tilsvarende betoner ankemyndighederne, at de ved praksisundersøgelser er bevidste om så vidt muligt at forstå kommunernes hensigt med en given afgørelse, selvom denne ikke fremstår klart eller ikke er optimalt beskrevet.

11.2.6 Sagsbehandlingstid

Kommunerne opfatter generelt de lange sagsbehandlingstider i ankesystemet som problematiske i forhold til styring og prioritering på området. Kommunerne peger på de ulemper, at borgerens udvikling risikerer at blive sat i stå, mens en sag behandles i ankesystemet. Samtidig er det erfaringen, at lange ekspeditionstider i ankesystemet kan indebære, at sagens akter forældes i ventetiden, og at sagen derfor må suppleres med nye oplysninger, som igen forlænger sagsbehandlingstiden yderligere.

En anden udfordring er de sager, hvor ankesystemets behandling har opsættende virkning. Der er eksempelvis opsættende virkning ved klager over hjemgivelser i forbindelse med en anbringelse på børneområdet, hvorefter kommunen må fastholde et barn på det pågældende anbringelsessted, indtil sagen er afgjort. En kommune forklarede, at erfaringen er, at ankesystemet som hovedregel ender med at stadfæste kommunens afgørelse – men sagsbehandlingstiden i de sociale nævn kan i nogle tilfælde vare op til et år og har i den periode direkte økonomiske konsekvenser.

11.2.7 Praksiskoordinering af nævnene

Om den løbende praksiskoordinering betonedede nævnene, at der er en løbende dialog på tværs af de fem nævn for at sikre konsistens i afgørelserne. Blandt andet er der en fælles portal, hvor anonymiserede afgørelser blev lagt, så et nævn kan se, hvordan de andre nævn har afgjort sager. Et nævn forklarede, at man havde behandlet en række sager om BPA, og da man var de første til at behandle denne type sager, havde man videregivet erfaringerne i anonymiseret form til de andre nævn.

Ankestyrelsen forklarede tilsvarende, at styrelsen arbejder med praksiskoordinering i mange forskellige sammenhænge. Eksempelvis indhenter Ankestyrelsen i forbindelse med sine praksisundersøgelser typisk sager fra både kommuner og fra de sociale nævn (sager, der ikke er blevet påklaget til Ankestyrelsen). Derudover fremhæver Ankestyrelsen blandt andet, at styrelsen deltager i nævnenes netværksmøder, hvor Ankestyrelsen uddyber sine principafgørelser, og hvor der drøftes sager med fortolkningsmæssige spørgsmål. Derudover indgår Ankestyrelsen i planlægningen af et årligt kursus for nævnenes sagsbehandlere. Der er dog ikke inden for de seneste år foretaget en praksisundersøgelse alene af nævnenes afgørelser på det sociale område.

Kommunernes opfattelse er, at kvaliteten af nævnsafgørelserne er svingende. Nogle kommuner illustrerer dette ved, at der kan ses sammenhæng med, om afgørelsen er truffet ved en formands- eller nævnsafgørelse. Samtidig er det kommunernes opfattelse, at nævnene i højere grad end Ankestyrelsen lægger sig op af borgerens ønsker eller går ind i en vurdering af hensigtsmæssigheden af et skøn.

Nævnene oplyser i den sammenhæng, at nogle af nævnsafgørelserne vil kunne være mere omfattende og uddybende end andre. Det kan fx være tilfælde, hvor praksis endnu ikke er afklaret i forbindelse med ny lovgivning, og hvor en nævnsafgørelse derfor skal være med til at fastlægge den fremtidige praksis. Sådanne sager vil altid blive mødebehandlet, og dette kan give et fejlagtigt indtryk af, at mødesager gennemsnitligt har været genstand for en mere dybdegående behandling end formandssager.

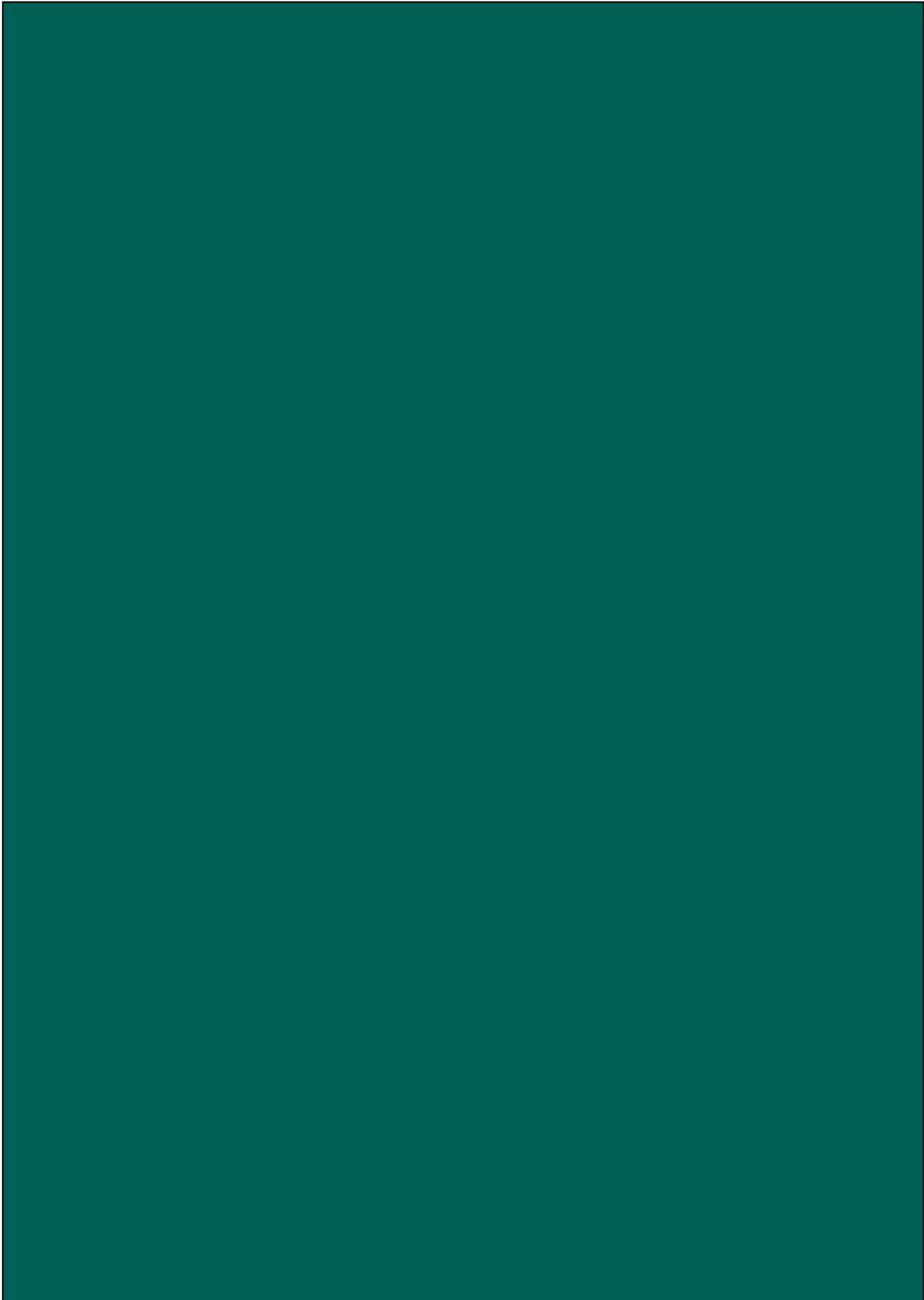
Del V.

Analyse af ankesystemets praksis

I denne del præsenteres hovedkonklusionerne fra analysen af ankesystemets praksis, som er foretaget af Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) på opdrag fra arbejdsgruppen.

I kapitel 12 præsenteres formål, metode mv. I kapitel 13, 14 og 15 præsenteres resultaterne af Rambølls analyse af henholdsvis nævnsafgørelser, principafgørelser og Ankestyrelsens afgørelser på egendriftområdet.

I kapitel 16 præsenteres de mønstre i ankepraksis, som analysen har vist. Mønstrene i ankepraksis sammenholdes med beskrivelsen af ankesystemets beføjelser mv. som beskrevet i del III samt interview med såvel ankemyndigheder og kommuner som beskrevet i del IV.



12. Formål og metode

Rambøll har foretaget analyse af over 2.100 ankeafgørelser fra de sociale nævn og Ankestyrelsen. Konkret er der foretaget en gennemgang af 1.937 afgørelser fra de sociale nævn, der har ført til ændringer eller hjemvisninger i 2010. Dertil er der foretaget en gennemgang af 160 principafgørelser fra Ankestyrelsen og 50 afgørelser i medfør af Ankestyrelsens egendriftskompetence vedrørende særlig støtte til udsatte børn og unge.

Fokus har været at afdække ankesystemets betydning for det kommunalpolitiske handlerum i praksis ved at afdække mønstre i ankesystemets retlige prøvelse samt omfanget af prøvelsen i konkrete ankeafgørelser.

Analysen har særligt haft fokus på at identificere "yderområderne" af ankesystemets retlige prøvelse. Det vil sige, hvor ankesystemet definerer grænserne for kommunernes mulighed for at fastsætte et lokalt serviceniveau eller afgrænser kommunernes fortolkningsrum, når det gennem dets afgørelser udfylder lovens bestemmelser om fx målgruppen for en given ydelse og herunder ved fortolkning af vage, elastiske samt skønsmæssige bestemmelser.

Rambøll har dermed ikke foretaget en juridisk gennemgang eller efterprøvelse af ankemyndighedernes afgørelser. Derimod er Rambølls analyse udtryk for en socialfaglig læsning og kodning af afgørelserne med henblik på at kortlægge, hvordan afgørelserne påvirker kommunernes handlerum i praksis.

Afgørelserne er kodet med afsæt i et registreringsskema udarbejdet i samarbejde med arbejdsgruppen. Registreringsskemaet er bygget op over følgende temaer:

- Prøvelsens omfang
- Genstand for afgørelsen
- Begrundelse for afgørelsen
- Konsekvens af afgørelse

12.1 Udvalgelse af afgørelserne

På baggrund af formålet om at afdække ankesystemets betydning for det kommunalpolitiske handlerum har arbejdsgruppen ønsket, at de analyserede afgørelser kunne opfylde følgende hensyn:

- Bestemmelser i serviceloven, hvor der er relativt mange ankesager og/eller relativt høje hjemvisnings- og ændringsprocenter.
- Et tilstrækkeligt antal afgørelser til at danne grundlag for generaliserbare resultater – det vil sige som minimum fra et helt år.

- En gennemgang med fokus på "yderområderne". Det vil sige afgørelser, hvor udfaldet er en hjemvisning, eller hvor kommunens og/eller nævnets afgørelse bliver ændret.

På den baggrund er der udvalgt 10 områder i serviceloven, jf. tabel 12.1.

Tabel 12.1

Udvalgte paragrafområder på det specialiserede socialområde

Bestemmelse	Kort beskrivelse
§ 41 Merudgiftsydelse – børn	Dækning af merudgifter ved forsørgelse i hjemmet af børn med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne
§§ 52-57, 68-71, 76 Særlig støtte til børn og unge	Forebyggende foranstaltninger, anbringelse og efterværn til unge med særligt behov for støtte
§ 85 Personlig støtte	Hjælp, støtte og optræning af personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer
§ 97 Ledsagerordninger	Tilbud om 15 timers månedlig ledsagelse til personer under 67 år, der på grund af nedsat funktionsevne ikke kan færdes alene
§ 100 Merudgifter – voksne	Dækning af merudgifter ved den daglige livsførelse for voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne
§ 107-110 Botilbud	Midlertidige og varige botilbud for personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, samt kvindekrisecentre
§ 112 Hjælpe midler	Støtte til hjælpemidler til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Hjælpe midlet skal kunne afhjælpe følgerne af funktionsnedsættelsen, lette den daglige tilværelse eller sikre modtagerens erhvervsudøvelse
§ 113 Forbrugsgoder	Støtte til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne til køb af forbrugsgoder, der ikke normalt indgår i sædvanligt indbo
§ 114 Støtte til køb af bil	Støtte i form af rentefrit lån til køb af bil til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Bilen skal kunne sikre modtagerens erhvervsudøvelse eller uddannelse, eller afhjælpe et betydeligt kørselsbehov ved aktiviteter uden for hjemmet
§ 116 Boligindretning	Hjælp til indretning af bolig til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når det er nødvendigt for at gøre boligen bedre egnet som opholdssted for modtageren

Inden for disse områder har Rambøll analyseret følgende sager:

Analyse af afgørelser fra de sociale nævn

Inden for ovennævnte paragraffer i serviceloven er der foretaget en kodning af alle afgørelser i de sociale nævn i 2010, der enten har ført til hjemvisninger eller ændringer. Der er dermed ikke tale om en komplet undersøgelse af alle afgørelser, men en udvælgelse, hvor der alene er medtaget de afgørelser, hvor kommunens beslutning enten bliver ændret eller hjemvist til fornyet behandling og afgørelse i kommunen. Analysen kan således ikke bidrage til at belyse, hvordan nævnenes stadfæstelser påvirker rammerne for den kommunale praksis, eller i hvilket omfang kommunale afgørelser, der afprøver grænserne for det kommunalpolitiske handlerum, stadfæstes.

Analyse af principielle afgørelser fra Ankestyrelsen

Analysen har kategoriseret alle principielle afgørelser fra Ankestyrelsen på de udvalgte paragraffer (både hjemvisninger, stadfæstelser og ændringer). I forhold til de principielle afgørelser har analysen haft fokus på alle afgørelser på de udvalgte paragraffer i perioden 2009 til 2010. For at få et tilstrækkeligt antal sager på hver paragraf er der medtaget ældre afgørelser på de paragraffer, hvor der har været meget få afgørelser i 2009 til 2010. I disse tilfælde er der taget de nyeste afgørelser, således at der for hver paragraf indgår minimum 14 afgørelser. For et par enkelte paragraffer har det dog ikke været muligt at identificere 14 gældende principielle afgørelser i databasen over principielle afgørelser.

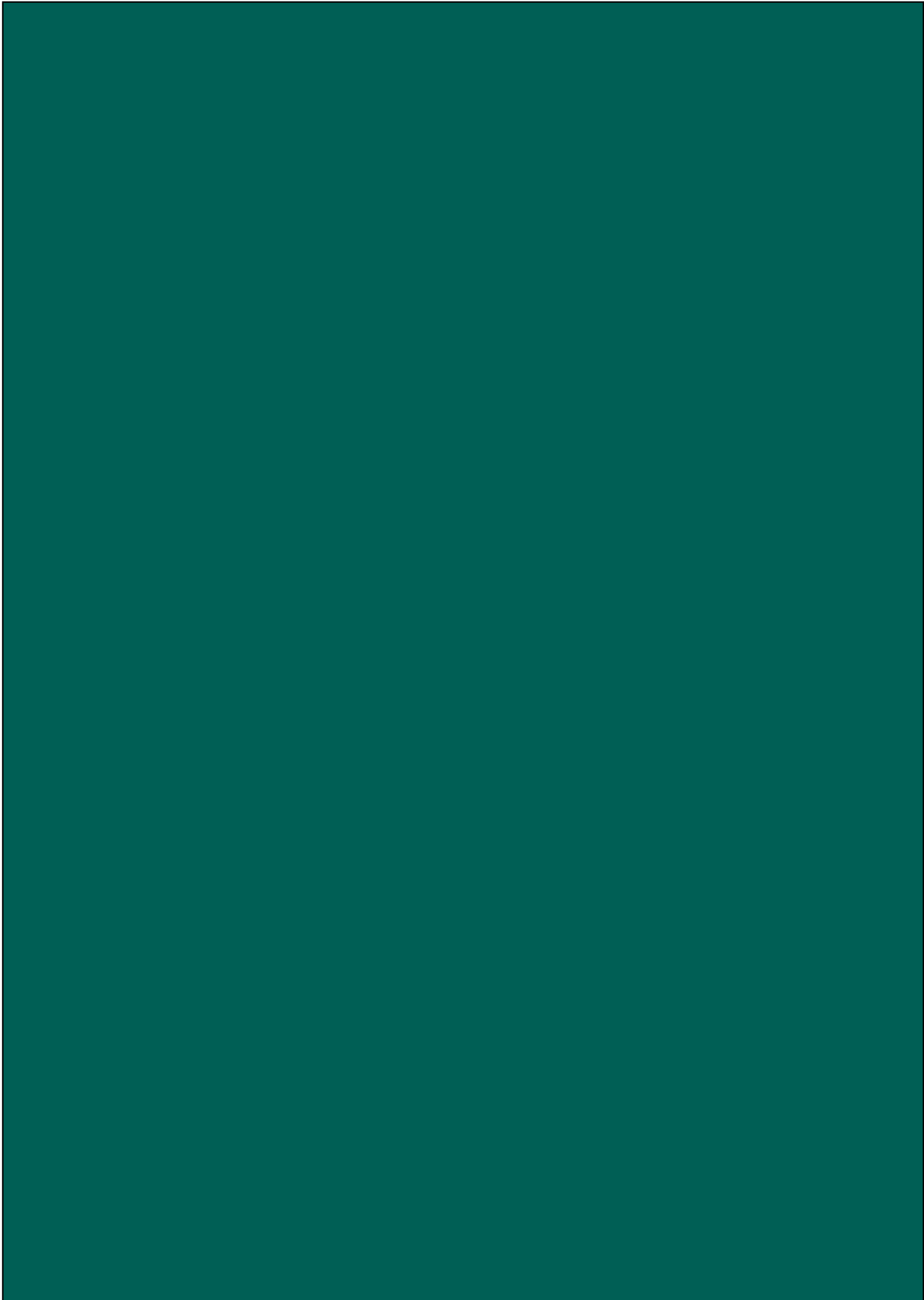
Når afgørelser om stadfæstelse er medtaget i de principielle sager hænger det sammen med, at principafgørelserne i alle tilfælde har præcedensvirkning for den kommunale praksis. En stadfæstelse kan endvidere indeholde en afklaring eller en fortolkning af lovgivningen, som kan have konsekvenser for kommunerne.

Analyse af sager som følger af Ankestyrelsens egendriftkompetence

Som et tredje element har analysen haft fokus på afgørelser truffet med udgangspunkt i Ankestyrelsens egendriftkompetence vedrørende særlig støtte til udsatte børn og unge. På dette område har Ankestyrelsen udvalgt en stikprøve på 50 afgørelser fra 2010. Ankestyrelsen har i 2010 mødebehandlet i alt 102 egendriftsager.

Variationer i populationer

Rapporten igennem varierer antallet af afgørelser, der ligger til grund for de forskellige figurer og tabeller en smule. Disse variationer skyldes, at der i kodningen eller indtastningen er enkelte sager, der ikke er afkrydset i den relevante kategori.



13. Nævnenes praksis

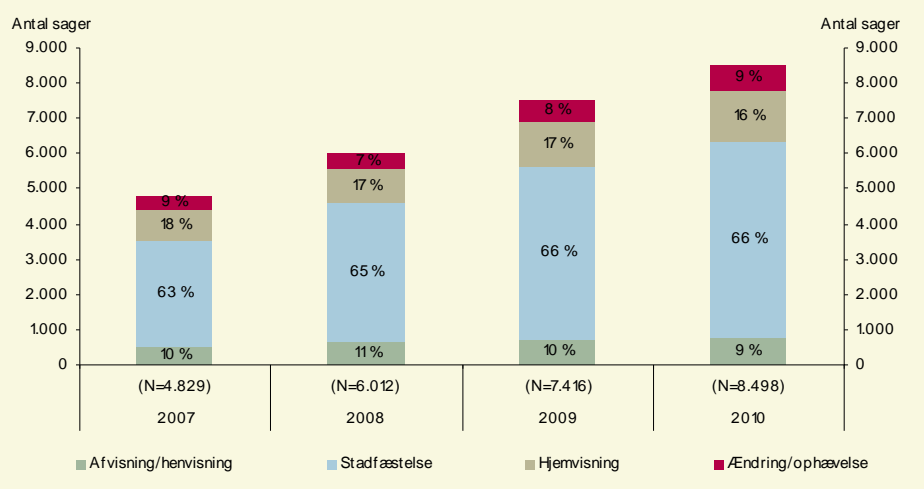
I dette kapitel beskrives hovedresultaterne i Rambølls kortlægning af afgørelserne i de sociale nævn.

13.1 Overblik over nævnsafgørelser

Antallet af afgørelser i de sociale nævn er på de områder af serviceloven, der indgår i analysen, steget fra ca. 4.800 i 2007 til 8.500 i 2010. Dette svarer til en samlet stigning på 76 pct., jf. figur 13.1. Det bemærkes, at stigningen blandt andet skal ses i lyset af, at 2007 var et omstillingsår, hvor nævnsopgaverne i 15 statsamter blev samlet under de fem regionale Statsforvaltninger. Antallet af behandlede sager i 2007 lå dermed under niveauet af behandlede sager i 2004 til 2006, jf. *del II om udviklingen i udgifter og ankesager*.

Figur 13.1

Antallet af sager i de sociale nævn fordelt på afgørelsestype 2007-2010 i procent



Anm.: Ankestyrelsens statistik for de udvalgte paragraffer.

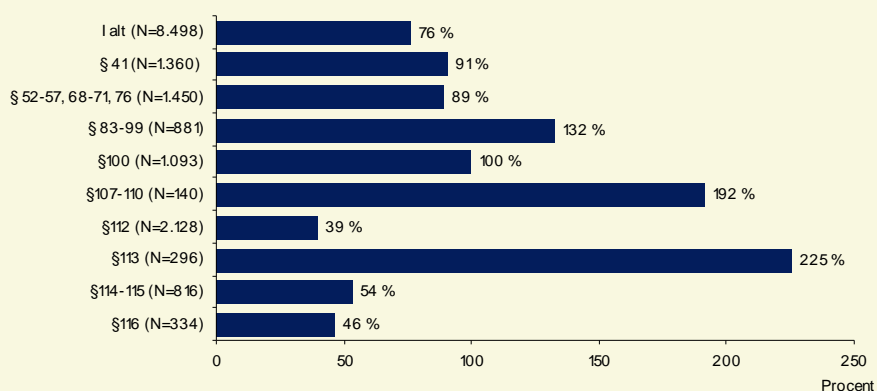
Kilde: Rambøll.

Figuren viser samtidig, at andelen af de fire afgørelsestyper – stadfæstelse, hjemvisning, ændring og afvisning – har ligget nogenlunde konstant i perioden 2007 til 2010. Den procentvise andel af stadfæstelser har således i perioden ligget i omegnen af 65 pct., andelen af hjemvisninger har ligget mellem 16-18 pct., mens andelen af ændringer er forblevet på 7-9 pct.

For stort set alle de paragraffer, der indgår i Rambølls analyse, har der været en stigning i antallet af klager på over 50 pct., jf. figur 13.2. De tre paragraffer, som har haft den største procentvise stigning, er forbrugsgoder (§ 113), som er steget med 225 pct., botilbud (§§ 107-110), som er steget med 192 pct. og personlig hjælp, omsorg og pleje (§§ 83-99), som er steget med 157 pct. Det skal dog ses i lyset af, at forbrugsgoder og botilbud også er de områder, hvor der er færrest afgørelser fra de sociale nævn.

Figur 13.2

Den procentvise stigning i antallet af afgørelser i de sociale nævn fordelt på paragraffer 2007-2010



Anm.: Ankestyrelsens egen statistik. Det bemærkes, at det i ovenstående opgørelse ikke har været muligt at udskille § 85 vedr. personlig støtte og § 97 om personlig ledsagelse, der indgår i Rambølls analyse.

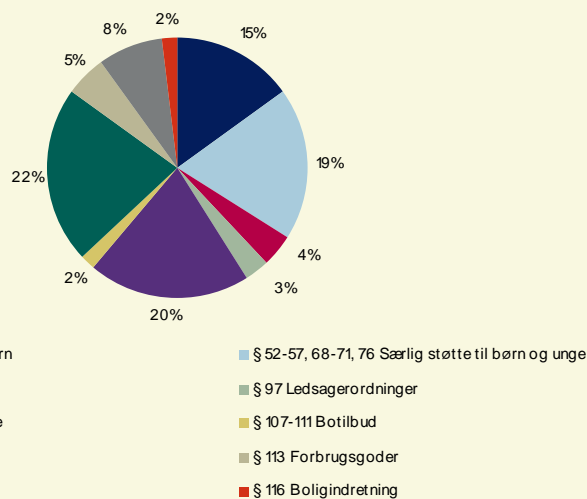
Kilde: Rambøll.

Nedenfor gives et indledende overblik over de 1.937 konkrete afgørelser fra de sociale nævn fra 2010, som Rambøll har medtaget i sin analyse. Afgørelserne er fordelt i forhold til:

- Hvilke bestemmelser i serviceloven afgørelserne vedrører.
- Resultatet af klagebehandlingen (hel eller delvis hjemvisning eller ændring af kommunens oprindelige afgørelse).

De fleste analyserede hjemvisnings- og ændringsafgørelser fra de sociale nævn vedrører hjælpemiddelparagrafferne (§§ 112-116), der omfatter 37 pct. af de analyserede afgørelser, og merudgifter til børn og voksne (§§ 41, 100), der udgør 35 pct. af de analyserede afgørelser, jf. figur 13.3. 19 pct. af de analyserede afgørelser vedrører særlig støtte til børn og unge (§§ 52-57, 68-71, 76).

Figur 13.3
Fordeling af de analyserede nævnsafgørelser i procent (N=1.937)



Anm.: Kodning af nævnsafgørelser på udvalgte bestemmelser, der har medført hjemvisning eller ændring i 2010.

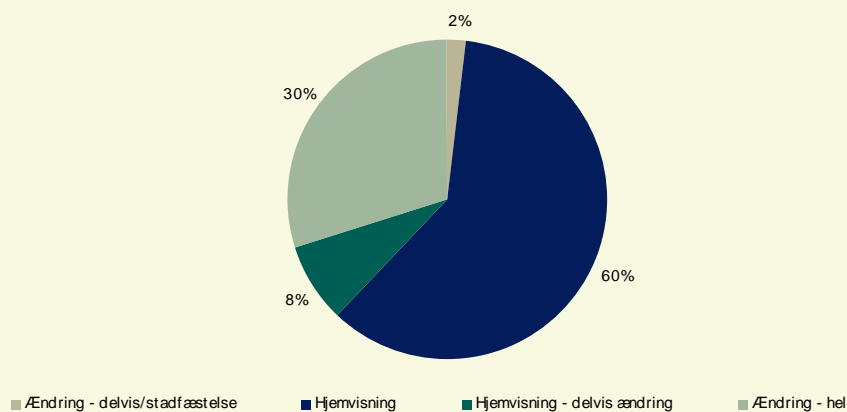
Kilde: Rambøll.

Rambøll har endvidere undersøgt fordelingen af henholdsvis hjemvisninger og ændringer, jf. figur 13.4.

I analysen skelnes der mellem en hel og en delvis ændring. En hel ændring kan ses som udtryk for, at nævnene har vurderet, at der har været de fornødne oplysninger i sagen til at træffe en afgørelse. En delvis ændring er eksempelvis, hvor dele af den kommunale afgørelse er ændret, mens en anden del af afgørelsen er hjemvist til kommunen. Det er fx tilfældet, hvor borgeren har ansøgt om flere forhold, og de sociale nævn vurderer, at dele af afgørelsen skal ændres, mens andre dele fx ikke er undersøgt i tilstrækkelig grad, eller der hjemvises til en nærmere udmåling af ydelsen.

Ud af de analyserede hjemvisnings- og ændringsafgørelser vedrører hovedparten hjemvisninger. 60 pct. af afgørelserne vedrører således en hjemvisning, mens 40 pct. vedrører en hel eller delvis ændring.

Figur 13.4
Resultat af de analyserede nævnsafgørelser i procent (N=1.911)



Anm.: Kodning af nævnsafgørelser på udvalgte bestemmelser, der har medført hjemvisning eller ændring i 2010.

Kilde: Rambøll.

13.2 Omfanget af prøvelsen i de sociale nævn

Rambøll har til brug for kodningen af prøvelsens omfang anvendt en "tragtmodel". Omfanget af prøvelsen opdeles på tre niveauer:

1. Afgørelser, hvor ankemyndigheden udelukkende har prøvet overholdelsen af formelle sagsbehandlingsregler. Det drejer sig fx om krav om partshøring i sagerne, udlevering af klagevejledning, at retsgrundlaget fremgår af afgørelsen og lignende.
2. Afgørelser, hvor ankemyndighedens afgørelse udelukkende forholder sig til lovgivningens ordlyd, forarbejder, retspraksis, mv. Der er typisk tale om tilfælde, hvor der alene er henvist til lovgivningens ordlyd eller vejledningen.¹
3. Afgørelser, hvor ankemyndigheden har foretaget en konkret vurdering i sagen, hvor der er lagt vægt på konkrete omstændigheder, som ikke alene følger af lovgivningens ordlyd. Det vil sige, at der i begrundelsen lægges vægt på specifikke forhold i borgerens sag, fx karakteren af borgerens funktionsnedsættelse, borgerens boligforhold, transportmuligheder og lignende.

¹ I det følgende refereres til niveau 2 som "lovfortolkning" eller "prøvelse baseret på fortolkning af lovgivningens ordlyd mv." Der er tale om en analytisk kategori, idet der for alle tre niveauer vil være tale om en retlig prøvelse, som beror på lovfortolkning.

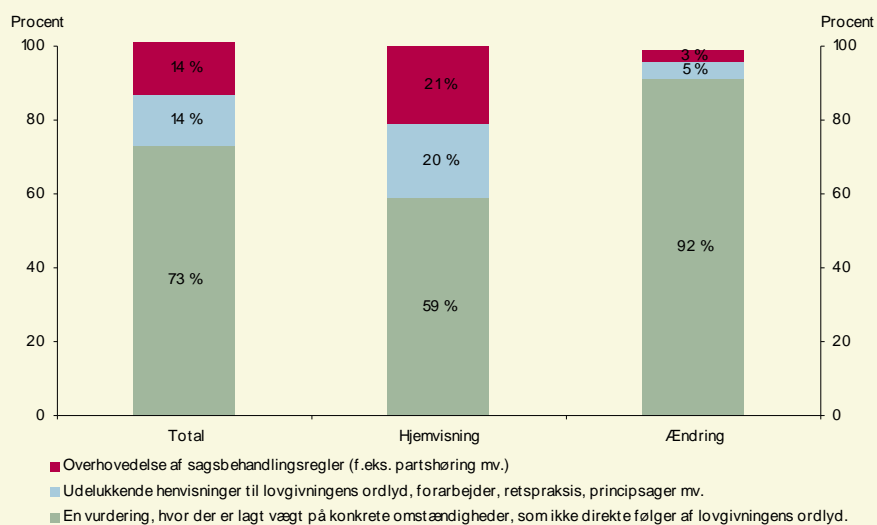
4. Det vil eksempelvis ofte være relevant at inddrage konkrete omstændigheder i borgers sag ved fortolkning af vage/elastiske eller udprægede skønsmæssige bestemmelser, der ikke er præcist beskrevet i lovgivningens ordlyd. I disse sager vil ankemyndigheden konkret forholde sig til den kommunale vurdering eller de retlige elementer i det kommunale skøn og herunder tage stilling til, om kommunen har truffet en afgørelse i den pågældende sag, der er inden for lovens rammer.

De tre niveauer af prøvelsen er i Rambølls analyse kodet additivt på den måde, at der i sager, der er prøvet i forhold til inddragelse af konkrete omstændigheder i en sag – niveau tre – også kan være elementer af prøvelse i forhold til både sagsbehandling og lovgivningens ordlyd mv. I afgørelser, der alene henviser til lovgivningens ordlyd mv., kan der også indgå en prøvelse af sagsbehandlingen. Afgørelserne er således kodet efter den mest indgående prøvelse af sagen.

Kodningen viser, at 73 pct. af alle de analyserede hjemvisnings- og ændringsafgørelser har omfattet en vurdering, hvor der er lagt vægt på konkrete omstændigheder, der ikke alene følger af lovgivningens ordlyd, jf. figur 13.5.

Figur 13.5

Omfang af prøvelsen totalt set og fordelt på hjemvisninger og ændringer i procent.



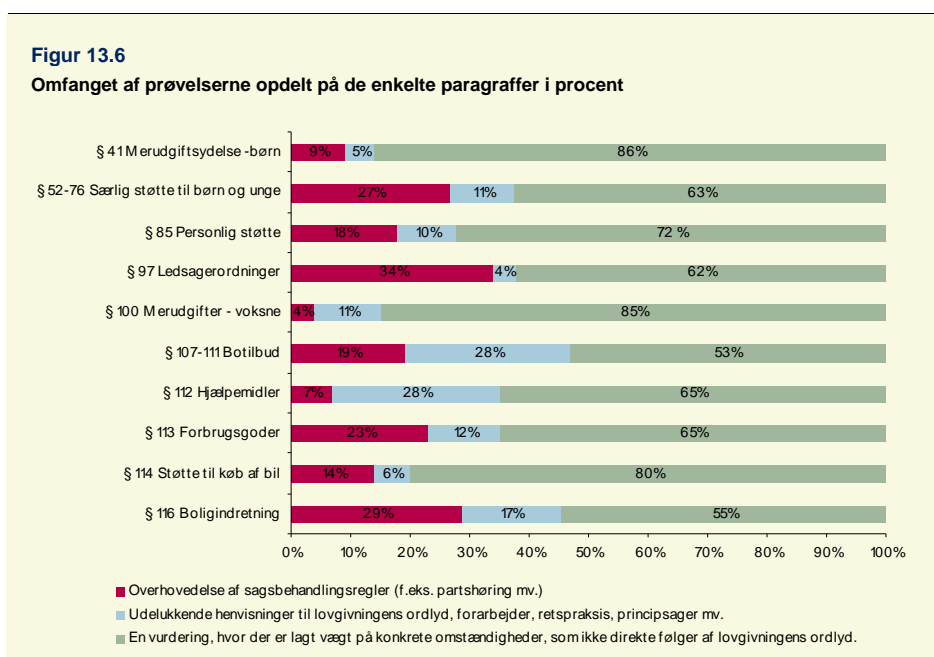
Anm.: Kodning af alle nævnsafgørelser fra 2010, der har medført hjemvisning eller ændring.

Kilde: Rambøll.

Rambølls analyse viser derudover, at der er forskel på omfanget af prøvelsen alt efter, om de sociale nævn hjemviser sagen til fornyet behandling eller træffer afgørelse om ændring, og alt efter hvilken bestemmelse prøvelsen vedrører, jf. figur 13.5 og figur 13.6.

Figur 13.5 viser således, at der i 92 pct. af ændringsafgørelser er lagt vægt på konkrete omstændigheder. I henholdsvis 20 pct. og 21 pct. af hjemvisningsafgørelserne har nævnet udelukkende prøvet sagen i forhold til lovgivningens ordlyd mv. eller sagsbehandling. Det vil sige formelle sagsbehandlingsfejl mv. fylder mere blandt hjemvisningerne, mens ændringerne som hovedregel beror på en individuel og konkret vurdering af sagens faktiske omstændigheder.

Figur 13.6 viser, at der er forskel på omfanget af prøvelsen mellem de undersøgte paragraffer. Nedenfor findes en opsummering af de væsentligste forskelle samt kendetegnene for de forskellige kategorier af prøvelsens omfang.



Anm.: Kodning af alle nævnsafgørelser fra 2010, der har medført hjemvisning eller ændring.
Kilde: Rambøll.

Gruppe 1 – Overholdelse af sagsbehandlingsregler

Rambøll har kodet de afgørelser, der alene vedrører formelle sagsbehandlingsfejl. Disse vedrører for eksempel hjemvisninger, hvor kommunen har manglet en begrundelse for afgørelsen eller ikke har henvist til, hvilke retsregler kommunen har truffet afgørelsen efter.

Figur 13.6 viser, at det kun er en mindre del af de undersøgte afgørelser, der alene bliver prøvet i forhold til overholdelsen af formelle sagsbehandlingsregler – og det vil sige, hvor nævnet ikke har haft grundlag for eller behov for at gå nærmere ind i sagens konkrete omstændigheder for at kunne afgøre sagen.

De områder, hvor flest sager alene vedrører overholdelse af sagsbehandling, er ledsagerordninger (§ 97), boligindretning (§ 116) og særlig støtte til børn og unge (§ 52 mv.). For så vidt

angår ledsagerordninger og boligindretning bemærkes det, at der kun er et begrænset antal afgørelser. På området vedrørende særlig støtte til børn og unge (§§ 52-57, 68-71, 76) viser Rambølls analyse, at mange af sagsbehandlingsfejlene vedrører de særlige bestemmelser, der gælder for undersøgelser (§§ 50, 51) og handleplaner (§ 140).

Overholdelse af sagsbehandlingsregler fylder relativt mindst i afgørelserne om merudgifter for voksne, hvor kun 4 pct. af de undersøgte sager alene afgøres med udgangspunkt i overholdelse af sagsbehandlingsregler.

Nedenfor er givet eksempler på afgørelser, der alene henviser til sagsbehandlingsfejl.

Boks 13.1

Eksempler på afgørelser i gruppe 1 vedrørende overholdelse af sagsbehandlingsregler mv.

En borger har ansøgt om aflastning til sin datter efter servicelovens § 52 om foranstaltninger til udsatte børn og unge, men har fået afslag fra kommunen. Hun klager herover til nævnet. Nævnet hjemviser sagen med den begrundelse, at *"der ikke er lavet en undersøgelse i henhold til Servicelovens § 50, da det ikke ud fra sagens oplysninger kan udelukkes, at din datter er omfattet af personkredsen for Servicelovens § 52. Kommunen skal i dette tilfælde – på baggrund af en § 50-undersøgelse – træffe afgørelse om hvorvidt din datter er omfattet af personkredsen for § 52 – og om det er nødvendigt med foranstaltninger efter bestemmelsen."*

En kvinde har klaget over, at kommunen har truffet beslutning om ophævelsen af samvær for en dreng, der er anbragt uden samtykke, indtil der kan afholdes et møde i børn- og ungeudvalget, hvor sagen om overvåget samvær kan behandles. Nævnet ophæver kommunens beslutning med den begrundelse at afgørelsen lider af en retlig mangel, nemlig en hjemmelsmangel. Kommunen har nemlig ikke kompetence til at ændre samtykke i anbringelser uden samtykke, da dette hører under børn- og ungeudvalgets kompetence.

Anm.: Rambølls uddrag af nævnsafgørelser fra 2010.

Kilde: Rambøll.

Gruppe 2 – Udelukkende henvisninger til lovgivningens ordlyd mv.

Afgørelser, hvor der alene henvises til lovgivningens ordlyd mv., handler typisk om, hvorvidt kommunen har anvendt bekendtgørelser mv. korrekt. Det kan for eksempel handle om, at en kommune ikke har brugt betalingsbekendtgørelsen for forældrebetaling for anbringelser korrekt, eller om en kommune har anvendt funktionsevne metoden fyldestgørende, jf. bekendtgørelse nr. 765 af 24. juni 2010 om metode for god sagsbehandling ved vurdering af nedsat funktionsevne som grundlag for tildeling af handicapkompenserende ydelser.

Figur 13.6 viser, at det særligt er afgørelser vedrørende botilbud (§ 107-110) og hjælpemidler (§ 112), hvor nævnenes prøvelse i videst udstrækning alene baseres på henvisninger til lovgivningens ordlyd, forarbejder mv.

Rambølls analyse viser, at den høje andel af afgørelser på hjælpemiddelområdet, der alene afgøres med henvisning til lovgivningens ordlyd mv., blandt andet hænger sammen med de meget udførlige bilag til bekendtgørelsen. Disse anvendes fx i en række tilfælde direkte i begrundelsen af hjemvisninger og ændringer på området. Analysen peger på, at dette kan

hænge sammen med hjælpemiddelparagraffens og den tilhørende bekendtgørelses kompleksitet. Formuleringen i hjælpemiddelparagraffen lægger således på den ene side op til en meget individuelt tilpasset ydelsesudmåling, samtidig med at paragrafferne – og de tilhørende bilag – indeholder detaljerede anvisninger af, hvilke lidelser der er omfattet, og hvilke hjælpemidler der kan bevilliges, uden at de kan siges at være udtømmende.

I forhold til botilbudsområdet peger analysen på, at den relativt høje andel af hjemvisninger med udgangspunkt i henvisning til lovgivningens ordlyd mv. ofte vedrører, om en kommune har anvendt betalingsbekendtgørelsen korrekt, jf. bekendtgørelse nr. 1387 af 12. december 2006, og på den baggrund har udmålt egenbetalingen korrekt.

I boks 13.2 er der givet nogle konkrete eksempler på afgørelser, der udelukkende er afgjort med afsæt i lovgivningens ordlyd, forarbejder, retspraksis, mv.

Boks 13.2

Eksempler på afgørelser i gruppe 2 vedrørende henvisninger til lovgivningens ordlyd mv.

En kommune har i en afgørelse givet en borger afslag på en lavere egenbetaling for ophold i et botilbud. Nævnet hjemviser sagen til kommunens fornyede behandling og afgørelse efter betalingsbekendtgørelsen. Nævnet påtaler, at kommunen i afgørelsen ikke har henvist til de korrekte retsregler (herunder betalingsbekendtgørelsen), som afgørelsen er truffet efter og indføjjet en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som har væsentlig betydning for afgørelsen. Nævnet har lagt vægt på, at reglerne i bekendtgørelsen detaljeret fastsætter reglerne for udmåling af egenbetaling, og at en række af de relevante hensyn ikke er inddraget ved kommunens afgørelse.

En kommune havde truffet afgørelse om at flytte en borger til et skærmet botilbud for senhjerneskadede efter servicelovens § 108. Nævnet hjemviser sagen til kommunen, idet kommunen ikke havde lovhjemmel til at flytte borgeren til et botilbud i henhold til servicelovens § 108, når der ikke foreligger det fornødne samtykke hertil. Hverken borgeren eller dennes værge havde givet samtykke til flytningen.

Anm.: Rambølls uddrag af nævnsafgørelser fra 2010.

Kilde: Rambøll.

Gruppe 3 – Prøvelse med vægt på sagens konkrete omstændigheder

I den tredje kategori har Rambøll kodet afgørelser, hvor ankemyndigheden har foretaget en konkret vurdering i sagen, hvor der er lagt vægt på konkrete omstændigheder, der ikke alene følger af lovgivningens ordlyd mv.

Figur 13.6 viser, at særligt afgørelser vedrørende merudgiftsydelser for børn og for voksne (§§ 41, 100) samt støtte til køb af bil (§ 114) prøves ved en vurdering af konkrete omstændigheder. Den høje andel kan hænge sammen med, at lovbestemmelserne skitserer meget individuelle kriterier, der skal inddrages. For eksempel hvorvidt der er tale om *"nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse til personer mellem det fyldte 18. år og folkepensionsalderen (...) med varigt nedsat fysisk og psykisk funktionsevne"*, eller hvorvidt en nedsat funktionsevne *"forringer evnen til at færdes, i tilfælde hvor personen har aktiviteter uden for hjemmet, som medfører et betydeligt behov for kørsel med bil"*.

Ud over at omfanget af prøvelsen varierer bestemmelserne imellem, viser Rambølls kodning, at der i forhold til kategori tre vedrørende inddragelse af konkrete omstændigheder også er et betydeligt spænd i forhold til intensitet.

Kategorien indeholder således i den ene ende afgørelser, hvor nævnet har foretaget en meget dyb prøvelse af de konkrete omstændigheder i sagen og eksempelvis afvejet forskellige ekspertvurderinger op mod hinanden. I den anden ende findes afgørelser, hvor nævnet kun overordnet har vurderet kommunens kriterier for afgørelsen, eller hvor sagen ikke har været tilstrækkeligt belyst til, at nævnet kunne vurdere, hvilken afgørelse der skulle træffes.

I boks 13.3 er der givet konkrete eksempler fra kategorien af afgørelser, hvor der er lagt vægt på konkrete omstændigheder.

Boks 13.3

Eksempler på afgørelser i gruppe 3 vedrørende prøvelse med vægt på konkrete omstændigheder

En sag vedr. støtte efter § 100 hjemvises til kommunen, fordi der ikke foreligger konkrete oplysninger om, i hvilket omfang borgeren modtager hjælp fra sine børn, herunder om hvilke specifikke funktioner i hjemmet, borgeren har behov for hjælp til. Nævnet har ligeledes lagt vægt på, at der ikke foreligger lægelige oplysninger, der beskriver omfanget af borgerens funktionsnedsættelse. Nævnet vurderer således, at borgerens funktionsevne er mangelfuld beskrevet, og at der skal foretages en nærmere uddybning, inden der kan træffes en afgørelse. Nævnet pålægger kommunen at indhente aktuelle lægelige oplysninger om borgerens funktionsnedsættelse og at belyse sagen yderligere i forhold til borgerens samlede funktionsevne.¹⁾

En familie havde søgt om tilskud til køb af gummilister til husets døre efter § 116. De havde et barn, som var handicappet, og på grund af sin funktionsnedsættelse var meget følsom over for træk og havde været indlagt med lungebetændelse af flere omgange. Kommunen gav afslag, fordi den vurderede, at det er normalt, at der er luft under dørene og familien derfor selv måtte betale gummilisterne. Derudover anførte kommunen, at problemet kunne afhjælpes ved, at barnet ikke blev placeret på gulvet. Nævnet ændrede kommunens afgørelse med en detaljeret vurdering af barnets trivsel og funktionsniveau samt en vurdering af, at gummilisterne også kunne mindske støj, som barnet også blev påvirket negativt af. På den baggrund vurderede nævnet, at gummilisterne måtte anses som handicapkompenserende og ville være med til at gøre boligen mere egnet som opholdssted for barnet.

Anm.: Rambølls uddrag af nævnsafgørelser fra 2010. 1) Sagen er i Rambølls gennemgang kategoriseret under gruppe 3 vedr. konkrete omstændigheder, idet afgørelsen vedrører sagsbehandlingen (manglende oplysninger) og de konkrete omstændigheder, som disse oplysninger skal vedrøre, jf. den additive kodning

Kilde: Rambøll.

13.3 Genstand for afgørelserne

Rambøll har i sin analyse kategoriseret afgørelserne efter genstanden for afgørelsen – forstået som det væsentligste spørgsmål til afklaring. Her skelnes mellem følgende kategorier illustreret i tabel 13.1.

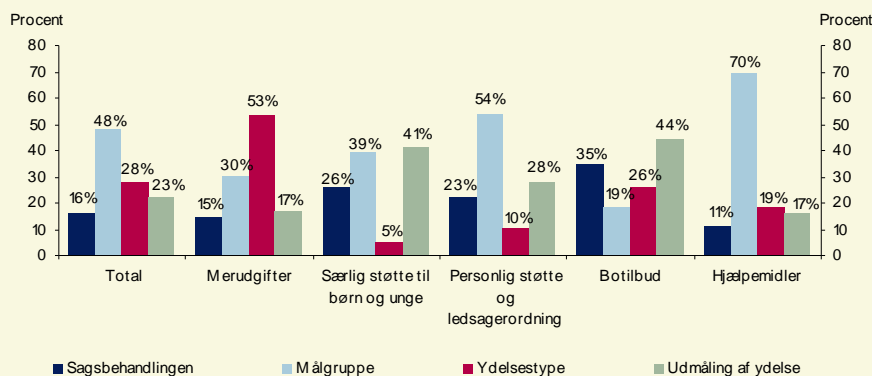
Tabel 13.1
Genstand for afgørelsen

Kategorier	Forklaring
Sagsbehandlingen	Når prøvelsen vedrører mangler i sagsbehandlingen. De typiske sagsbehandlingsfejl, der er identificeret i analysen, har været manglende oplysning af sagen, eller at der ikke er foretaget en konkret, individuel vurdering.
Målgruppen	Når prøvelsen vedrører, om borgeren er inden for personkredsen og dermed berettiget til støtte i henhold til en given bestemmelse.
Ydelsestypen	Når prøvelsen vedrører, hvilken ydelse borgeren er berettiget til, herunder om borgeren er berettiget til ydelser efter andre bestemmelser. Dette kan eksempelvis være, om bestemte goder kan betragtes som hjælpemidler i henhold til § 112, eller om en borger er berettiget til personlig støtte i henhold til § 85, eller om borgeren bedre kan støttes via et botilbud.
Udmålingen	Når prøvelsen vedrører udmålingen af en ydelse. Dette kan eksempelvis være omfanget af støttetimer i henhold til § 85 eller omfang af samvær i henhold til § 52.

Rambølls kodning af afgørelser fra de sociale nævn viser, at spørgsmålet om målgruppe er genstand for afgørelsen i knap halvdelen af alle de analyserede sager, jf. figur 13.7.

Den primære genstand for afgørelsen varierer imidlertid mellem paragrafferne. På merudgiftsområdet (§§ 41, 100) er genstanden for afgørelse således primært ydelsestypen, mens spørgsmålet om, hvorvidt en borger er i målgruppen for en ydelse, særligt fylder på hjælpemiddelområdet (§§ 112-116).

Figur 13.7
Fordelingen af afgørelser opgjort på og genstand for afgørelsen og paragrafområder i procent (N=1.908)



Anm.: Kodning af alle nævnsafgørelser fra 2010, der har medført hjemvisning eller ændring.
Kilde: Rambøll.

På botilbudsområdet (§§ 107-110) er det mest dominerende tema spørgsmålet om udmåling, som indgår i 44 pct. af sagerne. Det er fx spørgsmål om, hvorvidt en borger har ret til at vælge et andet botilbud inden for reglerne om frit valg efter § 108.

På området for ledsagerordning og personlig støtte (§§ 85, 97) indgår spørgsmål om målgruppen i 54 pct. af sagerne. Det er fx spørgsmål om, hvorvidt en borger med en specifik funktionsnedsættelse er berettiget til ledsagerordning.

På området for særlig støtte til børn og unge vedrører 41 pct. af sagerne udmåling af ydelsen (fx omfang af samvær eller økonomisk støtte til fx efterskole) og 39 pct. spørgsmål om målgruppen (fx om borgeren er i målgruppen for efterværn eller en § 50 undersøgelse).

På området for merudgifter handler 53 pct. af afgørelserne om ydelsestype, fx om en given udgift følger af en borgers nedsatte funktionsevne.

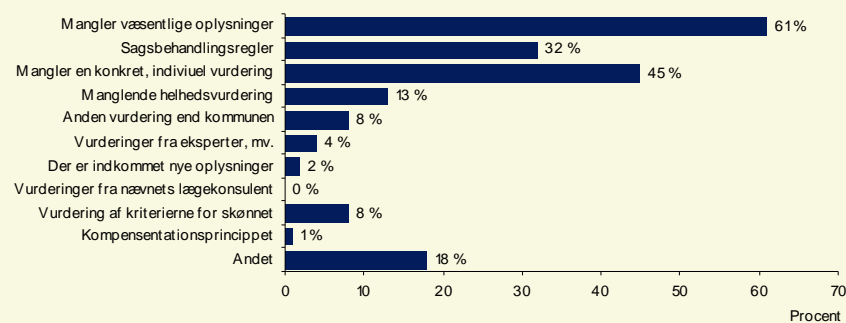
13.4 Begrundelser for afgørelserne

Ud af de undersøgte afgørelser fra de sociale nævn i 2010, som indebar en ophævelse af den kommunale afgørelse, medfører 60 pct. en hjemvisning til fornyet behandling i kommunen. Af disse hjemvisninger er 61 pct. begrundet med, at der mangler væsentlige oplysninger, mens 45 pct. er begrundet med, at der mangler en konkret, individuel vurdering, jf. figur 13.8.

Samlet set henvises der i knap hver tredje hjemvisningsafgørelse til manglende overholdelse af sagsbehandlingsregler. Derudover peges der i en del tilfælde på, at kommunen ikke har genvurderet sagen, inden den blev fremsendt til nævnet.

Figur 13.8

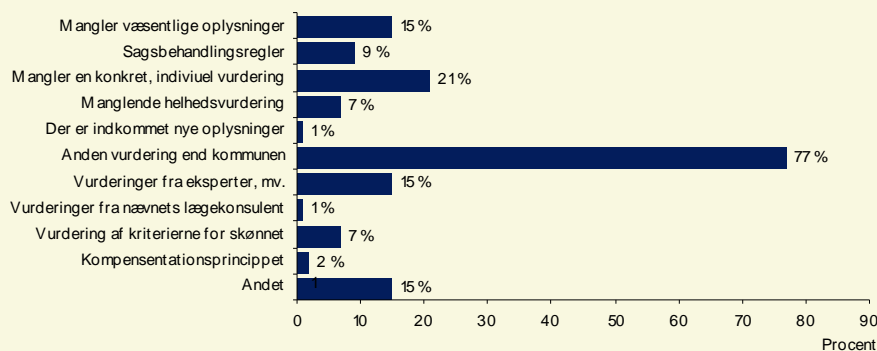
Begrundelser for hjemvisninger for alle afgørelser i de sociale nævn i procent (N=1.143)



Anm.: Kodning af alle nævnafgørelser fra 2010, der har medført hjemvisning eller ændring. Kategorierne summer ikke til 100 pct., da det har været muligt at registrere flere begrundelser.

Kilde: Rambøll.

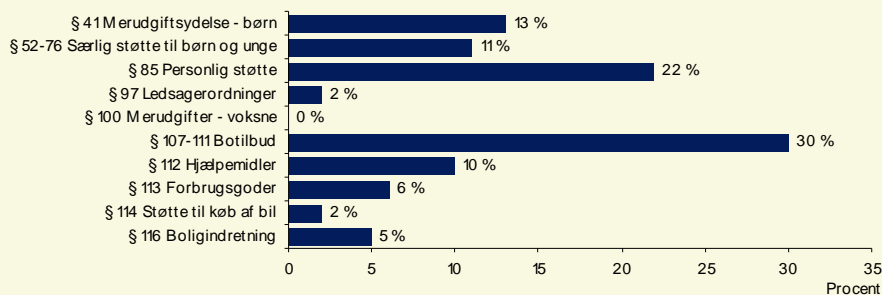
Ændringsafgørelserne er til gengæld primært begrundet med en anden vurdering end kommunens på baggrund af de samme oplysninger, jf. figur 13.9. Således indgår denne begrundelse i 77 pct. af de knap 800 ændringsafgørelser. I 21 pct. af ændringsafgørelserne er afgørelsen begrundet med, at der mangler en konkret individuel vurdering.

Figur 13.9**Begrundelser for ændringsafgørelser i de sociale nævn i procent (N=731)**

Anm.: Kodning af alle nævnsafgørelser fra 2010, der har medført en ændring. Kategorierne summer ikke til 100 pct., da det har været muligt at registrere flere begrundelser.

Kilde: Rambøll.

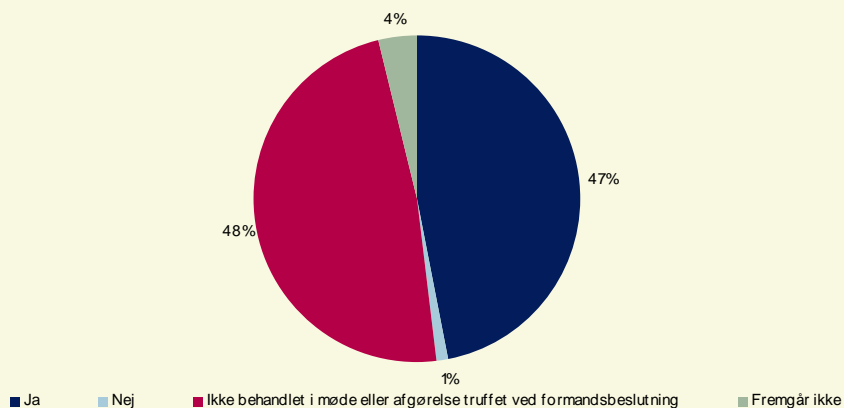
Der er betydelige forskelle på, hvorvidt der i afgørelserne er lagt vægt på vurderinger fra en ekstern ekspert. Som det fremgår af figur 13.10, fylder ekspertvurdering mest på botilbudsområdet (§§ 107-110), personlig støtte (§ 85) og merudgifter til børn og unge (§ 41), mens der er få ekspertvurdering på området for merudgifter til voksne (§ 100), støtte til køb af bil (§ 116) og ledsagerordning (§ 97).

Figur 13.10**Andel af afgørelser, der er begrundet med en vurdering fra en ekstern ekspert (N=1.931)**

Anm.: Kodning af alle nævnsafgørelser fra 2010, der har medført hjemvisning eller ændring. Kategorierne summer ikke til 100 pct., da det har været muligt at registrere flere begrundelser.

Kilde: Rambøll.

Det fremgår af figur 13.11, at i omkring halvdelen af de analyserede nævnsafgørelser, der resulterede i en ophævelse af kommunens afgørelse, er sagen mødebehandlet (og afgørelsen truffet i enighed). Den anden halvdel af afgørelserne er truffet ved formandsbeslutning. Kodningen viser endvidere, at sager, der ikke mødebehandles, oftest hjemvises, mens der er en overvægt af ændringsager i de sager, der mødebehandles.

Figur 13.11**Nævnet har truffet afgørelsen i enighed i procent (N=1.937)**

Anm.: Kodning af alle nævnsafgørelser fra 2010, der har medført hjemvisning eller ændring.

Kilde: Rambøll.

13.5 Konsekvenser af nævnsafgørelserne

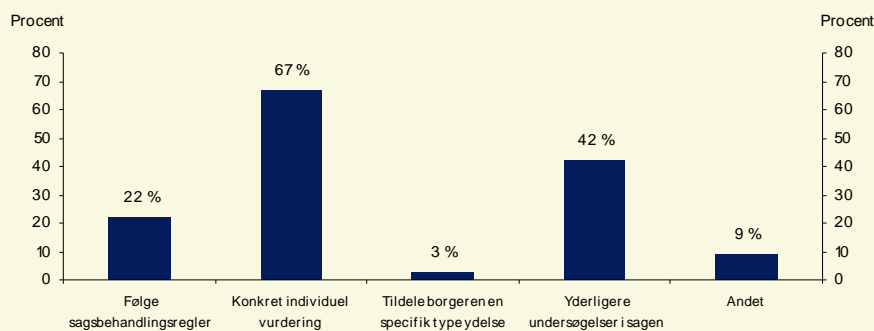
Rambøll har undersøgt, hvilke konsekvenser afgørelserne har haft for kommunerne. Ud over den grundlæggende konsekvens som følge af, at sagen bliver enten stadfæstet, hjemvist, ændret eller afvist, kan der således være andre konsekvenser. Det kan fx omhandle pålæg om yderligere undersøgelser i forbindelse med en hjemvisning, eller at kommunen skal foretage en anden udmåling i forbindelse med ændringsager.

13.5.1 Konsekvenser af hjemvisninger

Figur 13.12 viser konsekvenserne af hjemvisningerne. Det ses, at 67 pct. af hjemvisningsafgørelserne indebærer, at kommunen skal foretage en konkret, individuel vurdering. I 42 pct. af hjemvisningerne stilles der krav om yderligere undersøgelser i sagen, inden kommunen kan træffe afgørelse. Særligt på området for merudgifter (§ 41, § 100), hjælpemiddelområdet (§ 112) og støtte til køb af bil (§ 114) stilles der ofte krav til, at kommunen skal foretage yderligere undersøgelser i form af indhentelse af helbredsoplysninger og/eller oplysninger om borgerens funktionsniveau.

Særligt på hjælpemiddelområdet og på området for merudgifter viser analysen, at hjemvisningsafgørelserne medfører yderligere administration i kommunerne. Det skyldes, at der er relativt mange afgørelser, der stiller krav om yderligere undersøgelser og vurderinger, og at afgørelserne i en række tilfælde også vil gøre sig gældende for en række lignende sager, hvor kommunen skal træffe afgørelse (fx merudgifter til personer med diabetes).

Figur 13.12
Konsekvenser af ændringer for hjemvisningsafgørelser i procent (N=1.138)



Anm.: Kodning af alle nævnsopgørelser, der har medført hjemvisning. Kategorierne summer ikke til 100 pct., da det har været muligt at registrere flere konsekvenser.

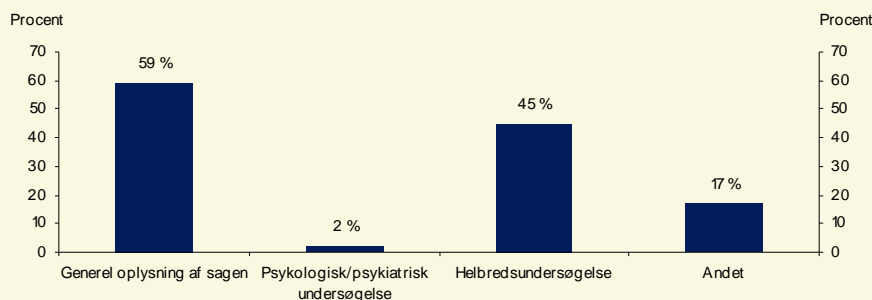
Kilde: Rambøll.

Når kommunen pålægges at foretage yderligere undersøgelser i forbindelse med en hjemvisning, handler knap 60 pct. af sagerne om at foretage en generel oplysning af sagen, jf. figur 13.13. I 45 pct. af afgørelserne er kommunerne blevet pålagt at foretage en helbreds-

dersøgelse af borgeren, mens kommunerne i 2 pct. af hjemvisningerne er blevet pålagt at foretage en psykologisk/psykiatrisk udredning.

Figur 13.13

Type af undersøgelse som kommunerne pålægges at foretage i procent (N=1.129)



Anm.: Kodning af alle nævnsopgørelser fra 2010, der har medført hjemvisning. Kategorierne summer ikke til 100 pct., da det har været muligt at registrere flere kategorier.

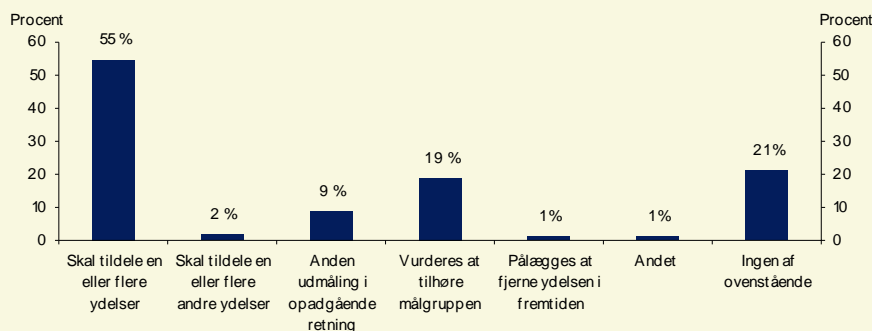
Kilde: Rambøll.

13.5.2 Konsekvenser af ændringer

Det fremgår af figur 13.14, at konsekvenserne af de knap 800 ændringer i 55 pct. af afgørelserne er, at kommunen skal tildele en eller flere ydelser, som den oprindeligt havde givet afslag på. I 2 pct. af afgørelserne skal borgeren tildeles en eller flere andre ydelser, end det borgerne i udgangspunktet havde ansøgt om og i 9 pct. af afgørelserne skal kommunen foretage en udmåling i opadgående retning. I 19 pct. af ændringerne vurderes borgeren at tilhøre målgruppen. Mens Kommunen i 1 pct. af afgørelserne pålægges at fjerne ydelsen for fremtiden.

Analysen peger altså på, at langt de fleste ændringsafgørelser medfører udgifter for kommunen i den konkrete sag. Dette kan have betydning for den enkelte kommunes praksis i lignende fremtidige sager, men det er vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang afgørelserne påvirker kommunernes praksis generelt.

Figur 13.14
Konsekvenser af afgørelserne for ændringsafgørelserne i procent (N=731)



Anm.: Kodning af alle nævnsopgørelser i 2010, der har medført ændring. Kategorierne summer ikke til 100 pct., da det har været muligt at registrere flere konsekvenser.

Kilde: Rambøll.

13.6 Mønstre de sociale nævn imellem

Rambølls gennemgang af nævnsafgørelser indikerer forskelle i praksis de fem nævn i mellem, blandt andet i forhold til andel af hjemvisninger og ændringer og i forhold til prøvelsens omfang. Det bemærkes, at det er vanskeligt at tolke entydigt på de registrerede forskelle. Disse kan således være udtryk for:

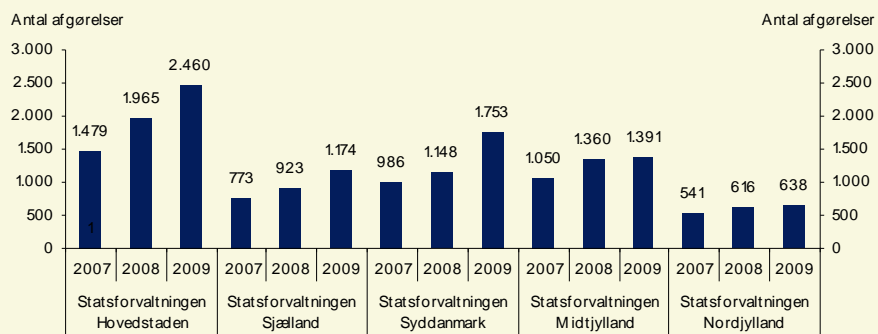
- At kommunernes afgørelser er forskellige i forskellige landsdele.
- At borgerne agerer forskelligt i forskelle dele af landet i forhold til at klage.
- At nævnene har forskellige fortolkningspraksis.

Det kan ikke på baggrund af analysen konkluderes, hvilke af disse faktorer der kan tillægges størst vægt.

For samtlige nævn har der været en stigning i antallet af afgørelser på de områder, som Rambøll har analyseret. Figur 13.15 illustrerer imidlertid, at stigningen i antallet af afgørelser fra 2007 til 2009 ikke har været jævnt fordelt over landet. Den procentvise stigning har været størst i Syddanmark, hvor klagebehandlingen er steget med 78 pct. og mindst i Nordjylland, hvor klagebehandlingen er steget med 18 pct.

Det bemærkes i øvrigt, at antallet af afgørelser er nogenlunde konstant fra 2008 til 2009 for Region Midtjylland. Dette skal ses i sammenhæng med, at Det Sociale Nævn i Region Midtjylland har stigende sagsbehandlingstid, jf. årsrapporten for 2009.

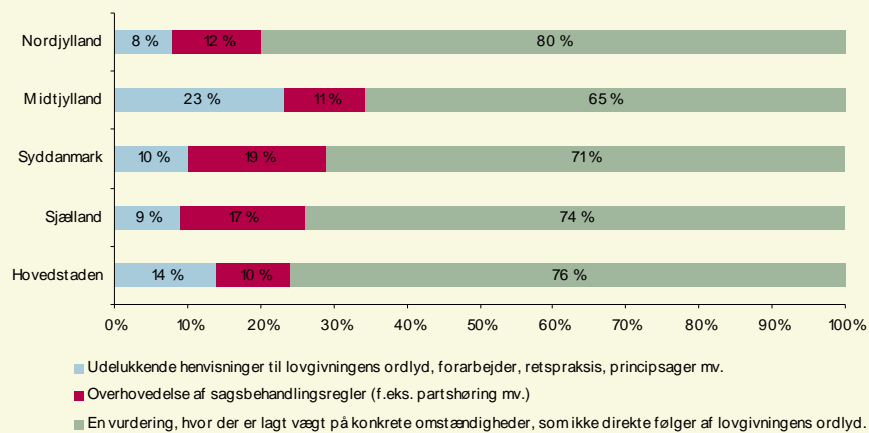
Figur 13.15
Antallet af afgørelser i de sociale nævn fordelt på nævn 2007-2009



Kilde: Ankestyrelsens egen statistik

Figur 13.16 nedenfor illustrerer endvidere, at prøvelsens omfang for det første varierer mellem nævnene. Det Sociale Nævn i Nordjylland tegner sig således for den største andel af afgørelser, hvor der er lagt vægt på konkrete omstændigheder, mens Det Sociale Nævn i Midtjylland tegner sig for den største andel af afgørelser, hvor der udelukkende prøves i forhold til fortolkning af lovgivningens ordlyd, forarbejder, retspraksis mv.

Figur 13.16
Omfang af prøvelsen fordelt på de fem sociale nævn i procent (N=1.932)



Anm.: Kodning af alle nævnsafgørelser fra 2010, der har medført en ændring eller hjemvisning. Kategorierne summer ikke til 100 pct., da samme afgørelse kan indeholde flere svar.

Kilde: Rambøll.

Derudover er der forskelle i antallet af afgørelser pr. indbygger i forskellige kommuner, jf. figur 13.17 der viser antallet af afgørelser pr. 10.000 indbyggere i 2009 fordelt på kommuner.

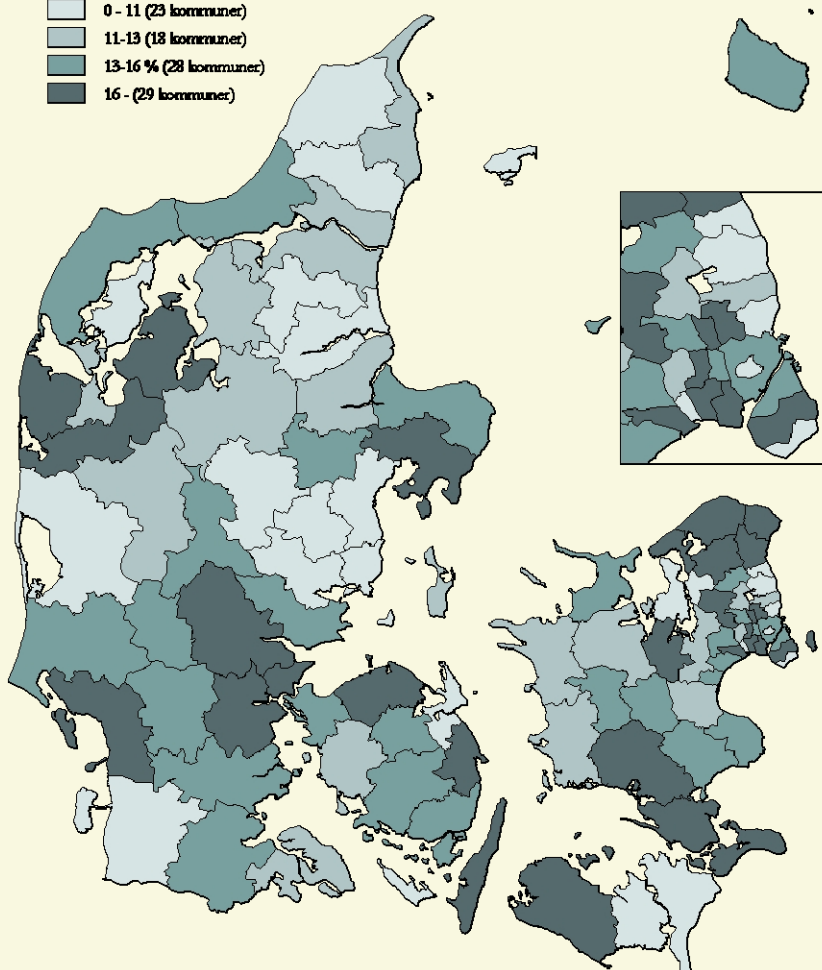
Forskellene i antallet af afgørelser pr. indbygger kan anvendes som en proxy indikator for, hvilke kommuner der i forhold til befolkningsantal har flest klager.

Figur 13.17

Antal afgørelser pr. 10.000 indbyggere fordelt på kommuner 2009 (N=7.416)

Afgørelser pr. 10.000 indbyggere (98 kommuner)

- 0 - 11 (23 kommuner)
- 11-13 (18 kommuner)
- 13-16 % (28 kommuner)
- 16 - (29 kommuner)



Anm.: Baseret på alle afgørelser (afvisning, stadfæstelse, ændring og hjemvisning) inden for udvalgte dele af servicelovens område, jf. kapitel 12.

Kilde: Ankestyrelsens egen statistik og Danmarks Statistik.

I gennemsnit træffer de sociale nævn 13 afgørelser pr. 10.000 indbyggere. Ses bort fra kommuner med færre end 20.000 indbyggere², viser det sig, at andelen af afgørelser i de sociale nævn varierer fra 29-32 klager pr. 10.000 indbyggere i Lolland Kommune, Tårnby Kommune og Egedal Kommune. Omvendt er der bare seks til syv klager pr. 10.000 indbyggere i Horsens Kommune, Guldborgsund Kommune, Morsø Kommune og Rudersdal Kommune.

Figur 13.18 illustrerer den procentvise andel af hjemviste afgørelser opdelt på kommunerne i 2009. Dette kan anvendes som en proxy indikator for forskelle i kommunernes sagsbehandling og/eller forskelle i nævnenes praksis.

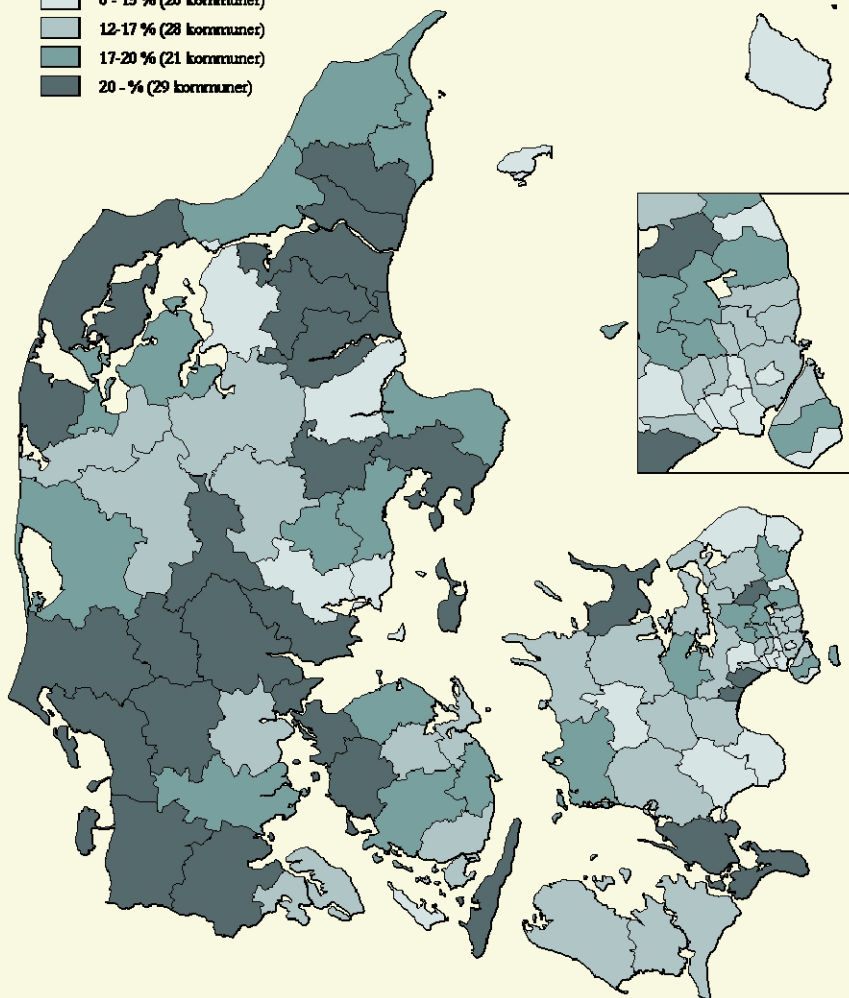
Kommunerne får i gennemsnit hjemvist 17 pct. af de afgørelser, som behandles i de sociale nævn. Ses bort fra kommuner med færre end 20.000 indbyggere varierer andelen af hjemvisninger fra 42 pct. til under 10 pct. for andre kommuner.

² Kommuner med mindre end 20.000 indbyggere er screenet fra, da de enten ikke har nogle sager eller da meget få sager giver meget høje procentvise fordelinger.

Figur 13.18
Andelen af hjemvisninger fordelt på kommuner 2009

Andel hjemvisninger (98 kommuner)

0 - 13 % (20 kommuner)
12-17 % (28 kommuner)
17-20 % (21 kommuner)
20 - % (29 kommuner)



Anm.: Hjemvisninger inden for udvalgte dele af servicelovens område, jf. kapitel 12.
Kilde: Ankestyrelsens egen statistik og Danmarks Statistik.

Figur 13.19 viser den procentvise andel af ændrede afgørelser opdelt på kommuner. Dette kan anvendes som en proxy indikator for forskelle i kommunernes fortolkning af lovgivningen i konkrete sager og/eller forskelle i nævnenes praksis.

Kommunerne får i gennemsnit ændret 7 pct. af deres afgørelser i de sociale nævn. Ses bort fra kommuner med færre end 20.000 indbyggere, er der en betydelig variation i andelen af ændringer. De største andele findes blandt kommunerne i Region Nordjylland. Eksempelvis

er 27 pct. af henholdsvis Morsø og Hjørring Kommunes afgørelser blevet ændret. Andelen af ændringer er mindst for Stevns Kommune, Hørsholm Kommune og Kerteminde Kommune, der ikke fik ændret nogen afgørelser i 2009.

Figur 13.19**Andelen af ændringer fordelt på kommuner 2009**

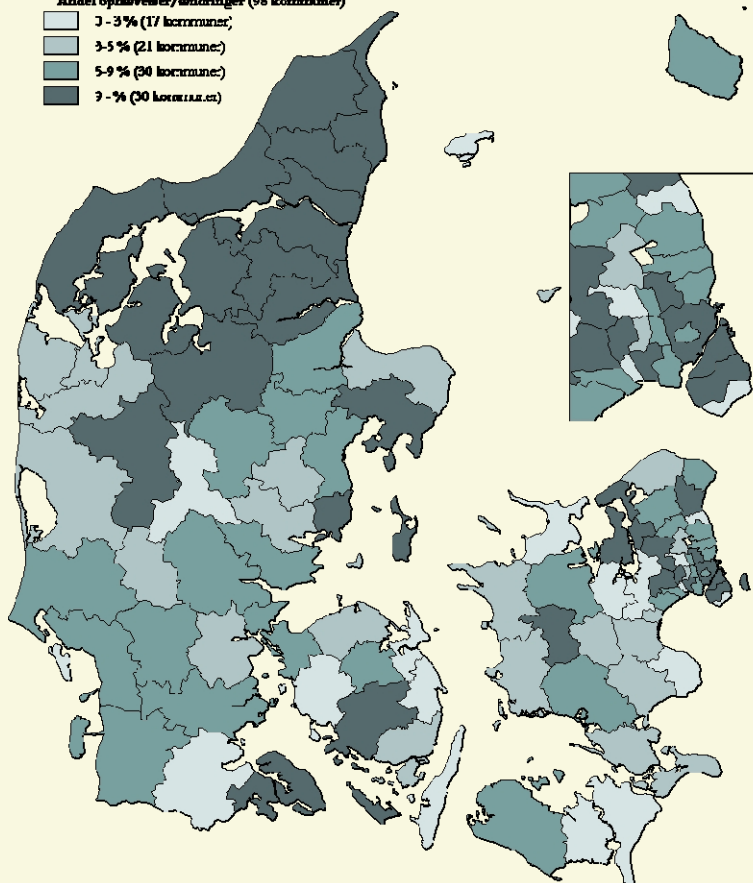
Andel ophævelser/ændringer (98 kommuner)

0 - 3% (17 kommuner)

3 - 5% (21 kommuner)

5 - 9% (30 kommuner)

9 - % (30 kommuner)



Anm.: Ændringsafgørelser inden for udvalgte dele af servicelovens område, jf. kapitel 12.

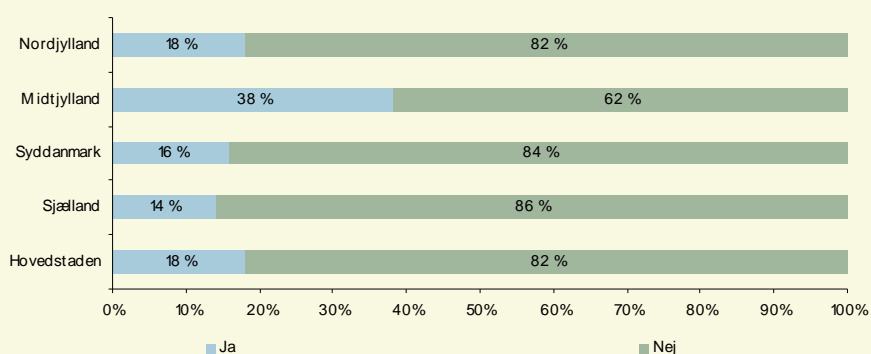
Kilde: Ankestyrelsens egen statistik og Danmarks Statistik.

13.7 Henvisninger til principafgørelser mv.

Der er mellem nævnene forskel på, hvor ofte de i deres afgørelser henviser til Ankestyrelsens principafgørelser, afgørelser fra domstole og udtalelser fra ombudsmanden, jf. figur 13.20.

Figur 13.20

Hvorvidt der henvises til principafgørelser og lignende i afgørelserne i procent (N=1.916)



Anm.: Kodning af alle nævnsafgørelser fra 2010, der har medført en ændring eller hjemvisning. Kategorierne summer ikke til 100 pct., da samme afgørelse kan indeholde flere svar.

Kilde: Rambøll.

Midtjylland tegner sig for langt den største andel af afgørelser, hvori de henviser til principafgørelser, afgørelser fra domstole mv., mens Sjælland tegner sig for den mindste andel. En nærmere undersøgelse af data viser, at der i stort set alle tilfælde er tale om henvisninger til principafgørelser. En enkelt sag vedrørende hjælpemidler er genoptaget i nævnet på baggrund af en henvendelse fra ombudsmanden.

Ovenstående viser, at Det Sociale Nævn i Midtjylland oftere end de øvrige nævn lader borgerne se det retsgrundlag, ud over selve lovgivningen, som afgørelsen er truffet på baggrund af. Det kan omvendt ikke herfra konkluderes, at Det Sociale Nævn i Midtjylland anvender principafgørelserne mere i deres behandling af sagerne, idet de øvrige nævn kan have anvendt principafgørelserne som grundlag for deres egen sagsbehandling og begrundelse uden eksplicit at henvise til den i den afgørelse, de sender til borger og kommune. Dette blev understøttet i interviewene med nævnene, hvor et nævn forklarede, at det typisk ikke henviser til principafgørelser i afgørelserne, da man oplever, at borgere kan have vanskeligt ved at forstå henvisningen til en sag, der omhandler en borger i en anderledes situation.

14. Ankestyrelsens praksis

I dette kapitel beskrives Rambølls kortlægning af Ankestyrelsens praksis som den øverste administrative klageinstans på det specialiserede socialområde.

14.1 Overblik over principafgørelserne

Som det fremgår af del III om aktører og lovgivningsmæssige rammer kan Det Sociale Nævns afgørelse ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Ankestyrelsen kan dog på baggrund af en klage optage en sag til behandling, såfremt sagen efter Ankestyrelsens vurdering har principiel eller generel betydning.

Ankestyrelsens afgørelser er som udgangspunkt en hjemvisning, stadfæstelse eller ændring af *nævnets* afgørelse. I lyset af analysens fokus på det kommunale handlerum, har Rambøll også kodet resultatet af principafgørelserne i forhold til *kommunens* oprindelige afgørelse.

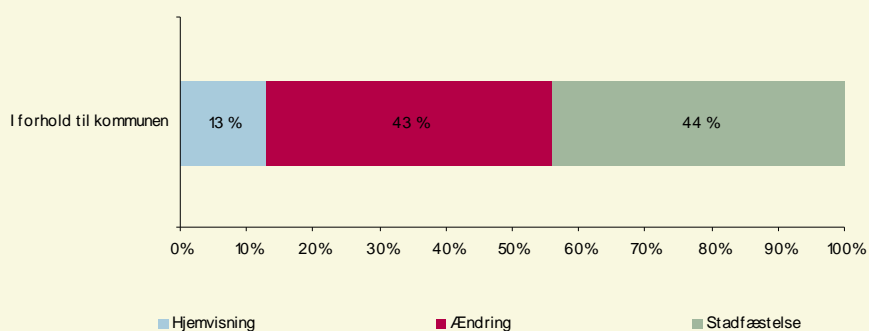
Principafgørelser har præcedensvirkning, hvilket vil sige, at alle kommuner er forpligtet til at rette sig efter Ankestyrelsens afgørelser i lignende sager. Alle typer af principafgørelserne har som følge heraf betydning for at fastlægge grænserne for det kommunalpolitiske handlerum. Konkret kan afgørelserne få betydning på følgende måde:

1. Ankestyrelsen kan ændre en kommunes afgørelse i en specifik sag, hvilket kan have konsekvenser for den specifikke kommune, men ligeledes for andre kommuner med samme praksis.
2. Ankestyrelsens afgørelse kan indebære, at der skal ske en fornyet behandling i kommunen (svarende til en hjemvisning til kommunen), hvilket kan have en række forskellige konsekvenser, fx i forhold til:
 - Krav om nye undersøgelser.
 - Krav om yderligere udredning.
 - Klare henvisninger til hvilken beslutning kommunen skal træffe efterfølgende.
3. Ankestyrelsens stadfæstelser kan ligeledes have konsekvenser for kommunerne. En stadfæstelse af kommunens afgørelse kan eksempelvis vise, at kommunen i sammenlignelige situationer kan træffe lignende afgørelser.

Som følge af analysens fokus på ankesystemets betydning for det kommunale handlerum har analysen af principafgørelser omfattet alle kategorier af principafgørelser (hjemvisninger, ændringer, stadfæstelser). Rambøll har således kategoriseret alle principafgørelser på de udvalgte paragraffer fra 2009 og 2010. Disse udgør 115 principafgørelser. På enkelte bestemmelser har det været nødvendigt at medtage ældre principafgørelser for at få et tilstrækkeligt antal sager at basere analysen på. Rambøll har på den baggrund gennemgået i alt 160 principafgørelser.

Rambølls kodning af principafgørelserne i forhold til de oprindelige kommunale afgørelser viser, at principafgørelserne på de udvalgte paragraffer fordeler sig nogenlunde jævnt mellem stadfæstelse og ændring af *kommunens afgørelse*. Ud af de analyserede principafgørelser indebærer 44 pct. en stadfæstelse af kommunens afgørelse, mens 43 pct. fører til en ændring eller delvis ændring, mens 13 pct. af principafgørelserne indebærer en hjemvisning³ til kommunen.

Figur 14.1
Resultat af afgørelserne fra Ankestyrelsen i procent (N=159)

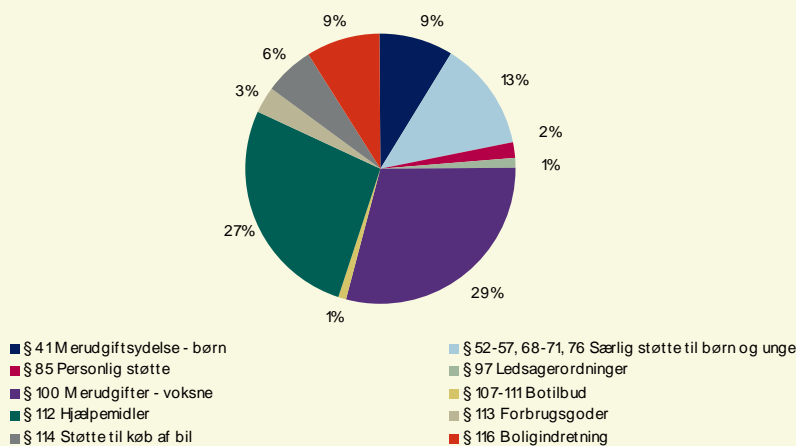


Anm.: Kodning af udvalgte principafgørelser på de udvalgte paragraffer.

Kilde: Rambøll.

Der er stor forskel på, hvor mange sager Ankestyrelsen optager på de enkelte paragraffer. Ud af de i alt 115 principafgørelser fra 2009 og 2010 vedrører 45 pct. hjælpemidler bredt forstået (det vil sige servicelovens §§ 112 – 116 vedrørende hjælpemidler, forbrugsgoder, støtte til køb af bil samt boligindretning). Derudover vedrører 38 pct. af de analyserede afgørelser merudgiftsydelserne på henholdsvis børne- og voksenområdet (§§ 41 og 100).

³ Kategorien af hjemvisninger til kommunen dækker dels over sager, hvor Ankestyrelsen har stadfæstet eller hjemvist en hjemvisningsafgørelse fra det sociale nævn, dels over sager, hvor Ankestyrelsen ændrer nævnets afgørelse, men fx hjemviser udmålingen til kommunen.

Figur 14.2**Ankestyrelsens principafgørelser fordelt på paragraffer 2009-2010 i procent (N=115)**

Anm.: Kodning af alle principafgørelser på de udvalgte paragraffer i 2009-2010.

Kilde: Rambøll.

14.2 Omfanget af prøvelsen i Ankestyrelsen

Rambøll har undersøgt prøvelsens omfang ved at se på tre niveauer for prøvelsen, jf. afsnit 13.2 om omfanget af prøvelsen i de sociale nævn:

1. Afgørelser, hvor ankemyndigheden udelukkende har prøvet overholdelsen af formelle sagsbehandlingsregler. Det drejer sig fx om krav om partshøring i sagerne, udlevering af klagevejledning, at retsgrundlaget fremgår af afgørelsen og lignende.
2. Afgørelser, hvor ankemyndighedens afgørelse udelukkende forholder sig til lovgivningens ordlyd, forarbejder, retspraksis, mv. Der er typisk tale om tilfælde, hvor der alene er henvist til lovgivningens ordlyd eller vejledningen.⁴
3. Afgørelser, hvor ankemyndigheden har foretaget en konkret vurdering i sagen, hvor der er lagt vægt på konkrete omstændigheder, som ikke alene følger af lovgivningens ordlyd. Det vil sige, at der i begrundelsen lægges vægt på specifikke forhold i borgerens sag, fx karakteren af borgerens funktionsnedsættelse, borgerens boligforhold, transportmuligheder og lignende.

⁴ I det følgende refereres til niveau 2 som "lovfortolkning" eller "prøvelse baseret på fortolkning af lovgivningens ordlyd mv." Der er tale om en analytisk kategori, idet der for alle tre niveauer vil være tale om en retlig prøvelse, som beror på lovfortolkning.

Det vil eksempelvis ofte være relevant at inddrage konkrete omstændigheder i borgers sag ved fortolkning af vage/elastiske eller udprægede skønsmæssige bestemmelser, der ikke er præcist beskrevet i lovgivningens ordlyd. I disse sager vil ankemyndigheden konkret forholde sig til den kommunale vurdering eller de retlige elementer i det kommunale skøn og herunder tage stilling til, om kommunen har truffet en afgørelse i den pågældende sag, der er inden for lovens rammer.

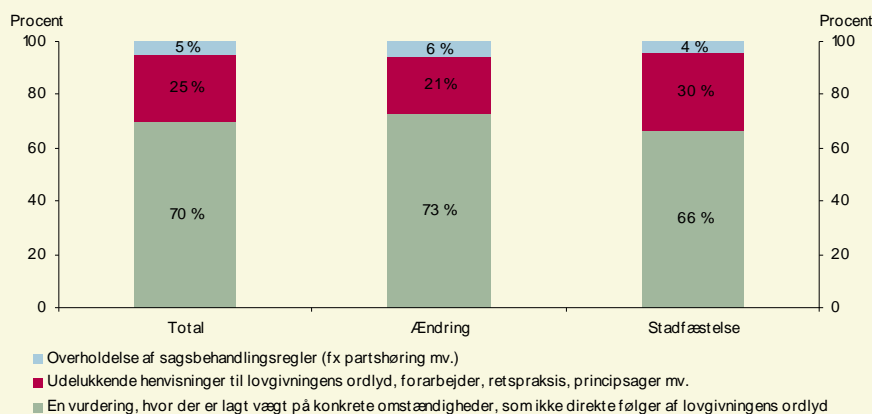
Der er kodet efter det mest omfattende punkt – det vil sige, at sager, der er prøvet efter niveau tre, også kan være prøvet i forhold til sagsbehandling og fortolkning af lovgivningens ordlyd mv.

Rambølls kodning af principafgørelserne viser, at der i 70 pct. af de analyserede principafgørelser er lagt vægt på konkrete omstændigheder i sagen, der ikke alene følger af fortolkning af lovgivningens ordlyd, jf. figur 14.3. 25 pct. af afgørelserne vedrører udelukkende en fortolkning af lovgivningens ordlyd mv., mens 5 pct. udelukkende vedrører overholdelse af sagsbehandlingsregler. Figuren viser ligeledes, at der ikke er den store forskel i forhold til, om afgørelsen har ført til en ændring eller en stadfæstelse af kommunens afgørelse.

Kun i enkelte tilfælde hjemviser Ankestyrelsen en afgørelse til behandling i nævnet. I 2010 blev der således hjemvist i alt seks sager på hele det sociale område.

Figur 14.3

Omfanget af prøvelser i Ankestyrelsens afgørelser i procent (N=160)



Anm.: Kodning af udvalgte principafgørelser på de udvalgte paragraffer.

Kilde: Rambøll.

I kodningen af omfanget af prøvelsen er alle de analyserede principafgørelser opdelt i forhold til, hvilken af ovenstående tre kategorier afgørelsen falder indenfor.

Nedenfor gives eksempler på afgørelse i de tre analytiske kategorier.

Gruppe 1 – Overholdelse af sagsbehandlingsregler

Rambølls analyse viser, at principafgørelserne om overholdelse af sagsbehandlingsregler hovedsageligt har handlet om, hvilken betydning det konkret skal have for borgeren, at kommunen ikke har overholdt sagsbehandlingsreglerne i de tilfælde, hvor sagsbehandlingsfejlen ikke har kunnet rettes i en ny afgørelse.

Et eksempel på principafgørelser, som i Rambølls analyse falder i denne kategori, er sager, hvor kommunen gennem en ansøgning fra borgeren om en given ydelse, burde være blevet opmærksom på, at borgeren havde ret til en eller flere andre ydelser, og hvor kommunen derfor burde have vejledt borgeren om muligheden for at søge disse yderligere ydelser efter den almindelige forvaltningsretlige vejledningspligt. Spørgsmålet for Ankestyrelsen har i disse tilfælde været, om man skulle have taget stilling til tildeling af ydelser på det (tidligere) tidspunkt, hvor kommunen burde have opfyldt sin vejledningspligt.

Boks 14.1

Sagsbehandling – Ankestyrelsens prøvelse af rækkevidden af vejledningspligten – principafgørelse 65-10

Faderen til en førtidspensionist med infantil autisme og uden sprog søgte på sønnens vegne om dækning af merudgifter i 2007. Oplysninger om konkrete udgifter fremført på et handlemøde med repræsentanter fra den kommunale forvaltning i 2005 burde imidlertid have givet kommunen anledning til at vejlede om mulighederne for eventuelt at få støtte efter reglerne i serviceloven om merudgifter. Ansøger skulle stilles, som havde han ansøgt på dette tidspunkt.

Gruppe 2 – Udelukkende henvisninger til fortolkning af lovgivningens ordlyd mv.

Principafgørelserne om prøvelse af lovens ordlyd dækker sager, hvor Ankestyrelsens afgørelse alene er baseret på ordlyden af den eller de relevante lovregler samt øvrige almindelige juridiske fortolkningsbidrag til reglen (forarbejder, vejledning, retspraksis mv.). Sagsgruppen omfatter grundlæggende hjemmelsspørgsmål, som afgøres efter en almindelig abstrakt fortolkning af den for sagen relevante retsregel.

Rambølls analyse viser, at afgørelserne spænder fra sager, hvor der sker en helt "ren" fortolkning, og der således slet ikke nævnes omstændigheder fra den konkrete sag i Ankestyrelsens begrundelse til sager, hvor Ankestyrelsen foretager en konstatering af, at sagens faktum svarer til ordlyden i konkrete retsregler. Hovedparten af afgørelserne inden for fortolkning falder i den sidste gruppe, hvor Ankestyrelsen konstaterer, at faktum i sagen svarer til ordlyden i en retsregel. Der er kun ganske få afgørelser, der alene baserer sig på "ren" fortolkning.

Boks 14.2**Fortolkning – Ankestyrelsen bruger ikke faktum i den konkrete sag – Principafgørelse 80-10**

En borger havde søgt om støtte til almindelige batterier til et blodsukkermåleapparat. Ankestyrelsen konstaterede i sagen efter en fortolkning af servicelovens § 100, at det ikke var hensigten, at bestemmelsen skulle dække udgifter, som hjælpemiddelbekendtgørelsen havde taget stilling til ikke skulle dækkes.

Boks 14.3**Fortolkning – Ankestyrelsen foretager en konstatering af, at sagens faktum svarer til ordlyden i konkret retsregel – Principafgørelse 104-10**

En borger havde søgt om dækning til betaling af et nyt høreapparat, som borgeren havde købt, før der forelå bevilling hertil. Ankestyrelsen fandt, at kommunen ikke skulle betale høreapparatet og konstaterede i denne forbindelse, at "*det fremgår af hjælpemiddelbekendtgørelsens § 2, at der normalt ikke kan ydes støtte til hjælpemidler, som ansøger selv har anskaffet, inden bevilling er givet*", og at Ankestyrelsen ikke finder grundlag for at tilsidesætte udgangspunktet i hjælpemiddelbekendtgørelsen, da anskaffelsen af hjælpemidlet ikke havde uopsættelig karakter.

Gruppe 3 – Prøvelse af sagens konkrete omstændigheder

Principafgørelserne med vægt på konkrete omstændigheder dækker et forholdsvis bredt spektrum af sager.

I det ene yderpunkt er sager, hvor Ankestyrelsen har lagt vægt på konkrete omstændigheder, og hvor der har været flere holdepunkter i lovtæst og hidtidig ankepraksis. I det andet yderpunkt er sager, hvor Ankestyrelsen i højere grad har udfyldt loven med færre faste holdepunkter i selve lovens ordlyd.

Imellem de to ydergrupper af sager kan der siges at være en mellemgruppe, hvor de omstændigheder, Ankestyrelsen prøver i den konkrete sag ikke finder faste holdepunkter i selve retsreglens ordlyd, men hvor elementerne i prøvelsen udspringer af Ankestyrelsens faste praksis. Et eksempel herpå er de sager, hvor borgeren er kommet til at ødelægge det udlevere hjælpemiddel.

Rambøll har identificeret nogle eksempler på, hvordan konkrete omstændigheder i forskelligt omfang inddrages i afgørelserne, jf. boks 14.4 til 14.6.

Boks 14.4**Eksempel: Vægt på konkrete omstændigheder – tæt på ordlyden af den relevante regel – Principafgørelse C-4-08**

Ankestyrelsen behandlede spørgsmålet om, hvorvidt en familie var berettiget til dækning af udgifter til reparation og genanskaffelse af ødelagt indbo.

Ankestyrelsen fandt ikke, at udgifterne til reparation og genanskaffelse af ødelagt indbo skulle indgå i beregningen af familiens merudgifter, da udgifterne ikke skønnedes at være en konsekvens af pigens nedsatte funktionsevne. Ankestyrelsen lagde vægt på, at reparationer og genanskaffelse af diverse indbo ikke kunne betragtes som merudgifter ved forsørgelsen af pigen. Ankestyrelsen fandt, at de udgifter, familien havde haft til reparation og genanskaffelse af ødelagt indbo, måtte betragtes som udgifter, som børnefamilier normalt selv ville afholde.

Boks 14.5**Eksempel: Vægt på konkrete omstændigheder – fast kriterium i praksis – Principafgørelse 72-09**

En mand, der havde undladt at påfylde olie på sin tre-hjulede knallert havde ret til at få knallerten udskiftet, da den oprindelige brændte sammen. Der blev lagt vægt på, at indikationslampen var gået i stykker, og at ansøger i øvrigt ikke *"har udvist grov forsømmelighed ved ikke at påfylde olie på sin knallert, når lampen, som skulle indikere, at knallerten manglede olie, var ude af funktion."* Ankestyrelsen har herunder lagt vægt på, at det ikke er en grov forsømmelse, at manden ikke selv var opmærksom på, at det var tid til at påfylde olie på knallerten, ligesom det ikke findes at være en grov forsømmelse, at han ikke opdagede ved tænding af knallerten, at advarselslampen ikke længere lyste.

Boks 14.6**Eksempel: Prøvelse med inddragelse af mange konkrete omstændigheder – Principafgørelse 89-09**

En ung mand havde fået nedsat sin indlærings- og hukommelsesfunktion som følge af et trafikuheld. Ankestyrelsen fandt, at den unge mand var berettiget til en GPS som hjælpemiddel og lagde vægt på følgende begrundelse, som her er indsat i sin helhed for at vise, hvor mange konkrete omstændigheder Ankestyrelsen inddrager i sin samlede vurdering af sagen.

"Ankestyrelsen fandt, at den yngre mand var berettiget til en GPS som et hjælpemiddel. Begrundelsen for afgørelsen var, at en GPS i væsentlig grad ville afhjælpe de varige følger af funktionsnedsættelsen hos manden, der havde betydelige orienteringsproblemer.

Ankestyrelsen lagde ved afgørelsen vægt på, at manden havde pådraget sig en hjerneskade med svære kognitive følgevirkninger efter et trafikuheld, som havde medført betydelig reduktion af indlærings- og hukommelsesfunktionerne og nedsættelse af koncentration og arbejdshukommelse. Han havde desuden kraftige træthedssymptomer efter få timers aktivitet.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at manden havde svært ved at huske og ofte gik forkert, når han skulle fra et sted til et andet. Han havde svært ved at fastholde og huske en indlært rute, og han måtte derfor spørge folk på gaden om vej og bruge meget energi på at finde frem til sit bestemmelsessted. Det betød, at han blev stresset og udmattet før han nåede frem til sit bestemmelsessted. Det var oplyst, at GPS'en havde været en forudsætning for, at han kunne skifte arbejds- og praktiksted, hvor transporten var længere end før. Manden arbejdede 3 dage om ugen i skånejob. Han var beskæftiget med enkle, afgrænsede arbejdsopgaver, som han brugte en del energi på at indlære og fastholde.

Ankestyrelsen lagde endvidere vægt på, at mandens reducerede orienteringsevne nedsatte hans aktivitetsniveau og begrænsede ham, da den medførte, at han afholdt sig fra at deltage i sociale sammenhænge. En GPS ville gøre ham i stand til at klare sig mere selvstændigt og ville udvide hans aktivitetsmuligheder betydeligt i dagligdagen. Det var oplyst, at han efter at have fået en GPS kunne færdes frit uden på forhånd at skulle guides af familie og venner, og uden at skulle bruge ekstra meget tid og ressourcer på at indlære ruter.

En GPS ville i væsentlig grad kompensere for hans nedsatte funktionsevne og ville medvirke til, at han kunne klare sig uden hjælp og få et aktivitetsniveau, der svarede til, hvad andre personer med samme alder og i samme livssituation havde. GPS'en ville samtidig være væsentligt medvirkende til, at han kunne komme til og fra arbejde og kunne fastholde beskæftigelse.

Ankestyrelsen fandt, at en GPS som udgangspunkt måtte anses for et forbrugsgode og ikke et hjælpemiddel. Ankestyrelsen lagde vægt på, at en GPS blev fremstillet og forhandlet bredt med henblik på sædvanligt forbrug i den almindelige befolkning. Ankestyrelsen tog, ved vurderingen af om en GPS udelukkende ville fungere som et hjælpemiddel for manden, udgangspunkt i kompensationsprincippet, hvorefter personer med nedsat funktionsevne i videst muligt omfang skulle kompenseres for følgerne af deres nedsatte funktionsevne. Afgørende for, om et forbrugsgode udelukkende fungerede som et hjælpemiddel, var på den baggrund, om der også for den handicappede var en forbrugsgodeværdi knyttet til forbrugsgodet, således at den handicappede ville blive overkompenseret ved en bevilling som hjælpemiddel, eller om forbrugsgodet alene kompenserede for den nedsatte funktionsevne.

Ankestyrelsen vurderede, at en GPS udelukkende ville fungere som et hjælpemiddel for manden. Ankestyrelsen lagde vægt på, at han som følge af sine svære kognitive vanskeligheder havde betydelige problemer med at orientere sig, også på ruter som han i forvejen havde indlært. Det medførte en usikkerhed i færdslen, som stressede ham i særlig grad på grund af hans markante træthedssymptomer ved psykomotorisk belastning. Han ville have gavn af GPS'en i sin daglige tilværelse, og han ville som følge af sine symptomer meget sjældent tage ukendte steder hen, hvilket især var den forbrugsgodeværdi, der lå i en GPS. Manden måtte endvidere ofte genindlære transportveje og ruter, når han havde været på ferie.

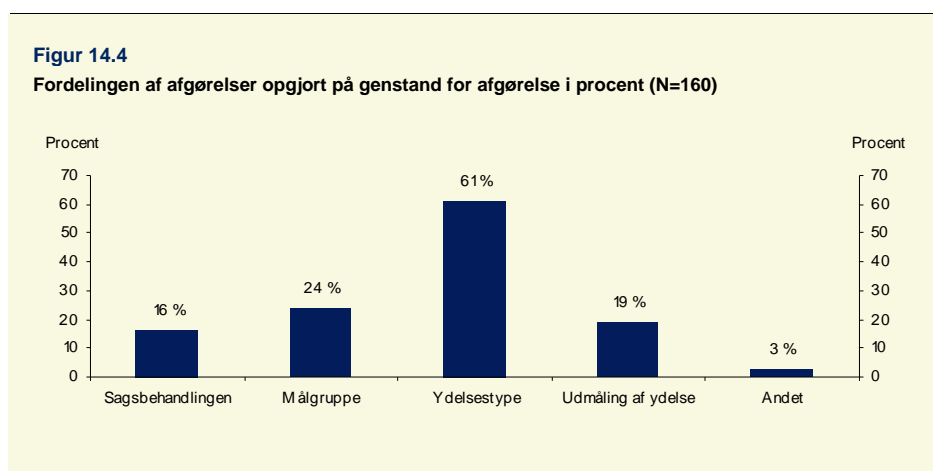
Ankestyrelsen vurderede på baggrund af mandens særlige situation og individuelle forhold, som gjorde, at han meget sjældent bevægede sig ud til ukendte steder, at en GPS ikke ville indeholde en forbrugsgodeværdi for ham."

[Rambøll Managements understregninger]

14.3 Genstand for afgørelserne

Figur 14.4 og figur 14.5 viser fordelingen af de analyserede principafgørelser i forhold til, hvad der var genstand for disse – både for sagerne samlet set og for de enkelte paragrafområder.

Figur 14.4 viser, at over halvdelen af sagerne omhandler, hvilken type af ydelse borgeren skal tildeles.



Anm.: Kodning af udvalgte principafgørelser på de udvalgte paragraffer. Tallene summer ikke nødvendigvis til 100 pct., da det har været muligt at registrere flere kategorier.

Kilde: Rambøll.

Figur 14.5 viser dertil, at den primære genstand for afgørelsen varierer mellem bestemmelserne. Spørgsmål om ydelsestype indgår i således i 81 pct. af principafgørelserne om hjælpemidler (§ 112-116). Det er fx spørgsmål om, hvorvidt en borger er berettiget til et givet hjælpemiddel eller ej.

På botilbudsområdet (§§ 107-110) er det mest dominerende tema spørgsmålet om udmåling, som indgår i 60 pct. af sagerne. Disse afgørelser vedrører fx, hvorvidt en borger har ret til at vælge et andet botilbud inden for reglerne om frit valg efter § 108.

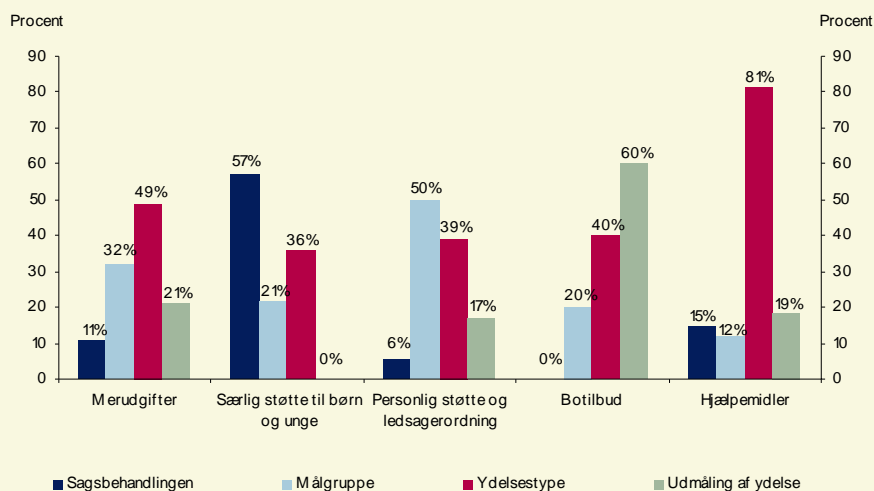
På området for ledsagerordning og personlig støtte (§§ 85, 97) indgår spørgsmål om målgruppen i 50 pct. af sagerne. Disse afgørelser vedrører fx, hvorvidt en borger med en specifik funktionsnedsættelse er berettiget til ledsagerordning.

På området for udsatte børn og unge (§ 52-76) indgår spørgsmål om sagsbehandlingen i 57 pct. af sagerne. Disse afgørelser vedrører fx spørgsmål om, hvilken betydning manglende udarbejdelse af en § 50-undersøgelse skal tillægges i en specifik sag.

På området for merudgifter (§ 41, 100) indgår spørgsmålet om ydelsestyper i 49 pct. af sagerne. Det vedrører fx spørgsmål om, hvorvidt en given udgift følger af en borgers nedsatte funktionsevne.

Figur 14.5

Fordelingen af afgørelser opgjort på genstand for afgørelsen og paragrafområder i procent (N = 160).



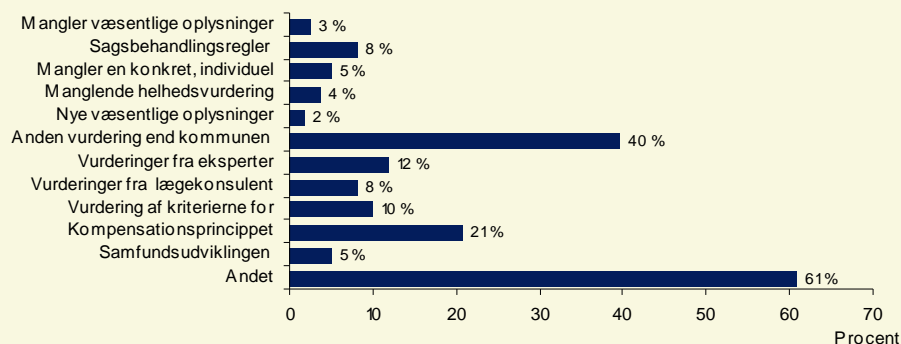
Anm.: Kodning af udvalgte principafgørelser på de udvalgte paragraffer. Tallene summer ikke nødvendigvis til 100 pct., da der har kunnet angives flere svar.

Kilde: Rambøll.

14.4 Begrundelser for afgørelserne

Rambølls analyse har ligeledes kortlagt de begrundelser, der er anvendt i Ankestyrelsens principafgørelser i forhold til kommunens oprindelige afgørelse i sagen. Figur 14.6 viser, hvilke begrundelser Ankestyrelsen har anvendt i forhold til kommunens oprindelige afgørelse.

Figur 14.6
Begrundelser for afgørelser i Ankestyrelsen i procent (N=159)



Anm.: Kodning af udvalgte principafgørelser på de udvalgte paragraffer. Tallene summer ikke nødvendigvis til 100 pct., da der har kunnet angives flere svar.

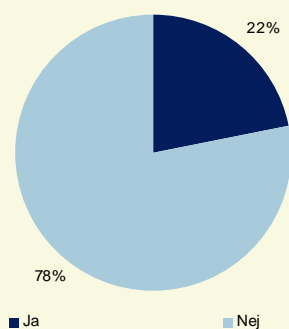
Kilde: Rambøll.

Figuren viser, at i 40 pct. af afgørelserne har Ankestyrelsen haft en anden vægtning af de konkrete forhold i sagen end kommunen, baseret på de samme oplysninger. I 21 pct. af afgørelserne har Ankestyrelsen eksplicit begrundet afgørelsen med kompensationsprincippet, mens Ankestyrelsen i 12 pct. af afgørelserne har lagt vægt på ekspertbidrag, der har fremgået af sagsfremstillingen, og i 8 pct. af afgørelserne har Ankestyrelsen lagt vægt på egen lægekonsulent i afgørelsen.

Kategorien "andet" på 61 pct. dækker over de afgørelser, hvor Ankestyrelsen har stadfæstet kommunens oprindelige afgørelse i sagen (dette er tilfældet for 44 pct. af alle de gennemgåede principafgørelser). Kategorien dækker desuden de tilfælde, hvor der er en særlig oplysning som er tillagt vægt, men som ikke kan genfindes i de øvrige kategorier.

Ankestyrelsen har indhentet ekspertudtalelser i 22 pct. af samtlige de analyserede afgørelser, jf. figur 14.7. I mere end halvdelen af de tilfælde, hvor der er indhentet en ekspertudtalelse, er der tale om lægefaglige erklæringer (gruppen dækker også de tilfælde, hvor Ankestyrelsens egen lægekonsulent har vejledt om de lægefaglige spørgsmål).

Figur 14.7
Ankestyrelsen har indhentet ekspertudsagn i forbindelse med behandlingen af sagen i procent
(N=160)



Anm.: Kodning af udvalgte principafgørelser på de udvalgte paragraffer.

Kilde: Rambøll.

14.5 Konsekvenser af afgørelserne

Rambøll har i sin analyse kortlagt konsekvenserne af Ankestyrelsens principafgørelser, og hvordan ankesystemet gennem sin praksis definerer grænserne for kommunernes muligheder for at fastsætte et lokalt serviceniveau eller afgrænser kommunernes fortolkningsrum, når ankemyndighederne gennem deres afgørelser udfylder lovens bestemmelser om fx målgruppen for en given ydelse.

Ankestyrelsens afgørelser adskiller sig fra nævnenes, idet de har præcedensvirkning. Det vil sige, at alle kommuner er forpligtet til at rette sig efter dens afgørelser i lignende sager. Principafgørelser kan således få betydning for andre kommuner, der tidligere har anvendt en anden praksis end den, der fremgår af afgørelsen.

Selvom ankesystemets afgørelser almindeligvis vil have de største konsekvenser i sager, hvor der ændres eller hjemvises en kommunal afgørelse, kan afgørelser om stadfæstelse også belyse lovgivningens rammer for fortolkning eller det kommunalpolitiske handlerum og fastlæggelsen af et serviceniveau på området. Stadfæstelser fra Ankestyrelsen kan afgrænse rammerne for lovfortolkning og i visse tilfælde begrænse kommunernes fortolkningsrum og/eller kommunalpolitiske handlerum i forhold til den hidtidige kommunale praksis, lige såvel som en stadfæstelse af en kommunal afgørelse kan være med til at fastlægge, hvor kommunen eksempelvis har været berettiget til at afvise støtte til en borger.

Boks 14.7**Eksempel på stadfæstelse i Ankestyrelsen, der afgrænser kommunernes fortolkningsrum og kommunalpolitiske handlerum i forhold til hidtidig praksis**

Afgørelsen vedrører, hvorvidt betingelserne for en anbringelse af en 16-årig pige på efterskole var opfyldt. Kommunen havde givet afslag og begrundet det med, at pigen ikke opfyldte kriterierne for anbringelse, og at kommunen som udgangspunkt ikke anbragte børn over 15 år. Både Det Sociale Nævn og Ankestyrelsen stadfæstede afgørelsen, men Ankestyrelsen bemærkede, at *"Det bemærkes i den forbindelse, at den unges alder ikke skal tillægges selvstændig betydning, idet kommunen er forpligtet til at iværksætte anbringelse for unge indtil det fyldte 18. år, hvis betingelserne herfor er opfyldt."*

Anm.: Resumé af principafgørelse 209-10. Egne understregninger.
Kilde: Rambøll.

Boks 14.8**Eksempel på en afgørelse i Ankestyrelsen, der bekræfter kommunernes fortolkningsrum og kommunalpolitiske handlerum i forhold til hidtidig praksis**

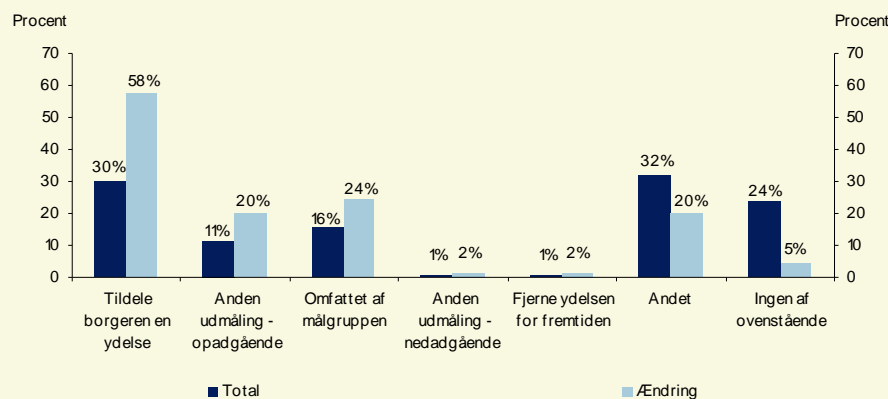
En 69-årig mand med kronisk obstruktiv lungesygdom og kroniske rygsmerter var ikke berettiget til støtte til køb af bil. Ansøger havde oplyst et kørselsbehov i forbindelse med daglige indkøb, familie- og vennebesøg og andre sociale aktiviteter. Ansøger havde ca. 1.000 m til nærmeste indkøbsmulighed og 200 m til nærmeste offentlige transport. Han kunne gå på trapper og skønnedes at kunne bruge offentlige transportmidler – om end med noget besvær og uden at kunne bære på noget i forbindelse hermed. Ansøgers gangdistance lå mellem 100 – 180 m. Der blev lagt vægt på den oplyste gangdistance, og at ansøger kunne gå på trapper og bruge offentlige transportmidler.

Ankestyrelsen fandt, at ansøgers kørselsbehov mere hensigtsmæssigt kunne tilgodeses ved andre ordninger, herunder ved brug af el-scooter ved kørsel i nærområdet, ordninger om individuel handicapkørsel, samt ved brug af offentlige transportmidler.

Anm.: Resumé af principafgørelse 59-10. Egne understregninger.
Kilde: Rambøll.

Figur 14.8 viser, at godt halvdelen af samtlige af de analyserede principafgørelser medfører, at kommunen skal tildele en ydelse, som de oprindeligt havde givet afslag på, og/eller at en borger er omfattet af personkredsen for en given paragraf.

Figur 14.8
Konsekvenser af Ankestyrelsens afgørelser i procent (N=152)



Anm.: Kodning af udvalgte principafgørelser på de udvalgte paragraffer. Tallene summer ikke nødvendigvis til 100 pct., da der har kunnet angives flere svar.

Kilde: Rambøll.

Når der udelukkende ses på afgørelser om ændringer i forhold til kommunernes oprindelige afgørelse (43 pct. af de analyserede principafgørelser), medfører 58 pct. af principafgørelserne, at kommunen skal tildele en ydelse, kommunen ellers havde givet afslag på. I 20 pct. af principafgørelserne pålægges kommunen at foretage en anden udmåling i opadgående retning. I 24 pct. af principafgørelserne, der indebærer en ændring af den oprindelige kommunale afgørelser, er konsekvensen, at borgeren skal omfattes af målgruppen.

Borgerne stilles dårligere i sager, hvor der enten skal foretages en anden udmåling i nedadgående retning (2 pct.) eller, hvor kommunen kan fjerne ydelsen for fremtiden (2 pct.). Det skal ses i lyset af, at begrænsningen af de sociale ankeinstansers prøvelse til retlige spørgsmål, medfører en begrænsning af instansernes adgang til at ændre en påklaget afgørelse til skade for borgeren, jf. beskrivelsen af ankeinstansernes reaktionsmuligheder i kapitel 7.5. Kun 5 pct. af principafgørelserne, der indebærer ændringer af den kommunale afgørelse, har ingen udgiftsmæssige konsekvenser for kommunen.

Analysen viser dermed, at langt de fleste principafgørelser, der indebærer en ændring af den oprindelige kommunale afgørelse, også medfører, at kommunerne skal tildele borgeren en ydelse, som den oprindeligt havde givet afslag på – eller omfatte borgeren og andre borgere i lignende situationer i målgruppen for den ansøgte ydelse. Analysen indikerer således, at det for nogle bestemmelser eller i forhold til elementer inden for bestemmelserne kan være vanskeligt for kommunerne at fastlægge lokale serviceniveauer.

I Rambølls kodning dækker kategorien "andet" ligesom kategorien "ingen af ovenstående" over situationer, der ikke umiddelbart har konsekvenser for kommunen. Det kan dreje sig om tilfælde, hvor kommunens oprindelige afgørelse er blevet stadfæstet, men også over situationer, hvor Ankestyrelsen har fundet, at Det Sociale Nævn har beføjelse til at kunne behandle

en given sag. Endelig dækker kategorien over situationer, hvor kommunen er blevet pålagt at træffe en ny lovlig afgørelse, og det derfor ikke er muligt ud fra Ankestyrelsens afgørelse at se, hvilke konsekvenser den nye afgørelse vil få for kommunen.

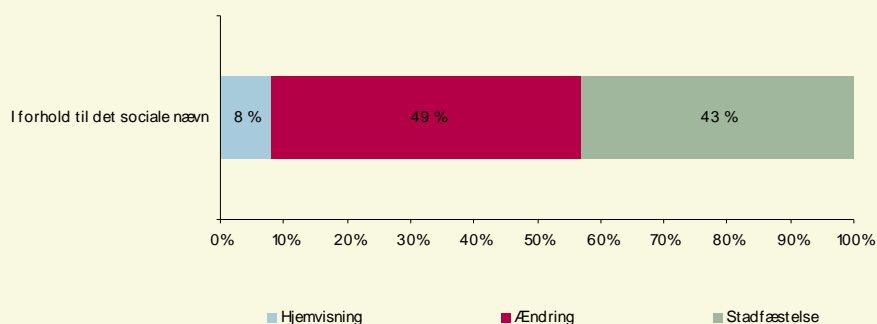
14.6 Sagernes forløb i principielle sager

Klagesager, der optages til behandling i Ankestyrelsen, har tidligere været behandlet i både en kommune og i et socialt nævn.

Rambølls analyse viser, at de sager, der optages til behandling i Ankestyrelsen, har været vanskelige at afgøre. I omkring halvdelen af de analyserede principafgørelser fra Ankestyrelsen har Ankestyrelsen således ændret nævnets afgørelse, mens Ankestyrelsen i 8 pct. af de analyserede principafgørelser har hjemvist sagen, og i 43 pct. af principafgørelserne har Ankestyrelsen stadfæstet nævnets afgørelse, jf. figur 14.9. Dette afspejler blandt andet det forhold, at Ankestyrelsen fx ved ny lovgivning klarlægger fortolkningstvivel og udfylder lovens rammer gennem behandling af en klage på området.

Figur 14.9

Resultat af afgørelserne fra Ankestyrelsen i forhold til de sociale nævn i procent (N=159)

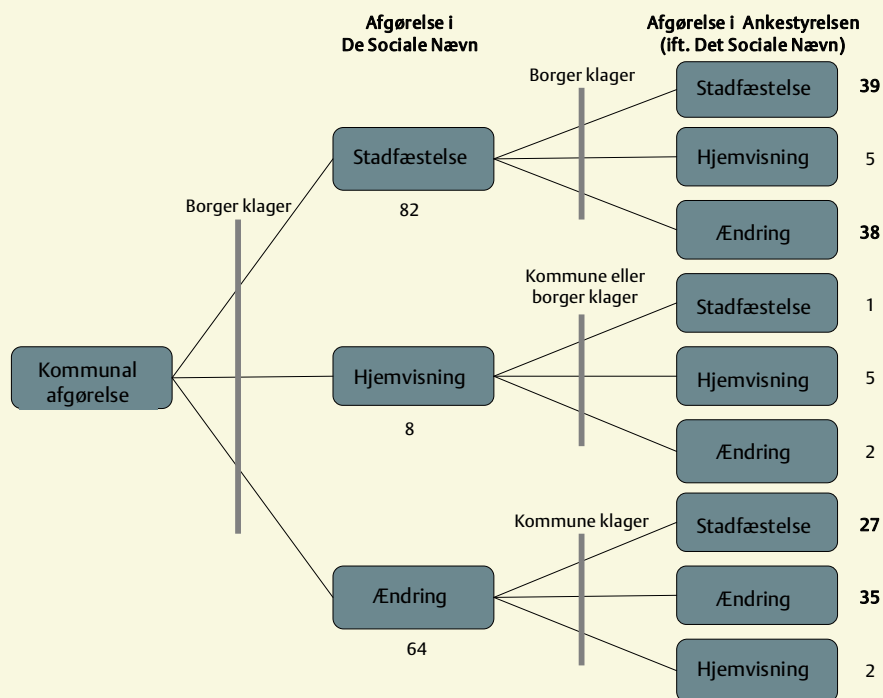


Anm.: Kodning af udvalgte principafgørelser på de udvalgte paragraffer

Kilde: Rambøll.

Figur 14.10 viser, hvilket forløb de analyserede principafgørelser har gennemgået. Det vil sige, hvilke afgørelser, der er truffet forud for, at Ankestyrelsen har optaget de pågældende sager som principielle og generelle.

Figur 14.10
Oversigt over sagernes forløb i principielle sager

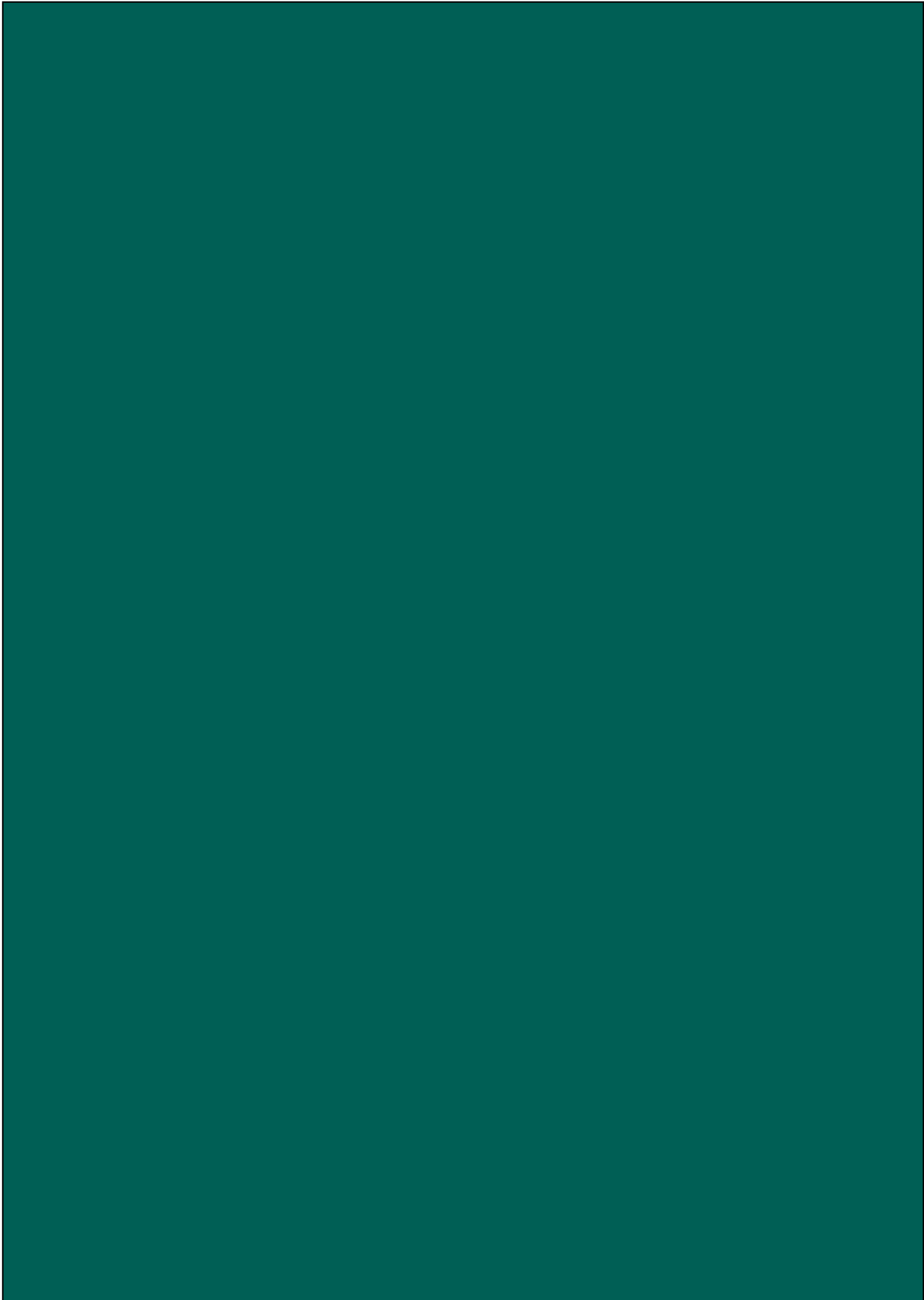


Anm.: Kodning af udvalgte principalsager på de udvalgte paragraffer.
Kilde: Rambøll.

Figuren viser, at de fleste af de analyserede principafgørelser enten er ændret eller stadfæstet i de sociale nævn, inden de tages op af Ankestyrelsen. Kun 8 afgørelser ud af 154 principafgørelser har været hjemvist i de sociale nævn.

I 82 af 154 analyserede principafgørelser (svarende til 53 pct.) har de sociale nævn stadfæstet kommunens afgørelse. Det illustrerer, at over halvdelen af principafgørelser er antaget baseret på en klage fra borgeren over en stadfæstelse af kommunens beslutning i Det Sociale Nævn. I 39 af 154 principafgørelser (svarende til 25 pct.) har både nævnet og Ankestyrelsen stadfæstet kommunens afgørelse, mens Ankestyrelsen i 38 sager (svarende til 25 pct.) har ændret nævnets beslutning om at stadfæste kommunens beslutning.

I 64 af 154 analyserede principafgørelser har de sociale nævn forud for antagelsen af sagen ændret kommunens afgørelse. Det vil sige, at 42 pct. af principalsagerne er antaget, hvor nævnet forudgående har ændret kommunens oprindelige beslutning. I 27 af de analyserede 154 principielle sager har Ankestyrelsen stadfæstet nævnets ændring, hvilket betyder at kommunens oprindelige afgørelse er ændret. I 35 af de analyserede 154 principafgørelser har Ankestyrelsen ændret nævnets ændring af kommunens afgørelse. Det kan betyde, at



15. Egendriftsager

Ankestyrelsen kan af egen drift træffe afgørelse og pålægge kommunalbestyrelsen at træffe og gennemføre afgørelser vedrørende særlig støtte til udsatte børn og unge efter § 65 i serviceloven.

Det drejer sig blandt andet om afgørelser efter serviceloven, hvorefter:

- der skal iværksættes en undersøgelse, jf. § 50
- der skal finde samtale sted med barnet/den unge, jf. § 48
- der skal udarbejdes en handleplan, jf. § 140
- der skal ske revision af en handleplan, jf. §§ 68 eller 70
- der skal træffes en ny afgørelse om hjemgivelse, jf. § 68, stk. 2 og 3
- der skal træffes en ny afgørelse om valg eller ændring af anbringelsessted og samvær med personer fra barnets/den unges netværk, jf. § 69, stk. 1 og 2
- der skal tales med barnet eller den unge under besøg på anbringelsesstedet, jf. § 148

Derudover kan Ankestyrelsen også træffe afgørelse efter de bestemmelser, som omhandler foranstaltninger, uden der foreligger samtykke (de tvangsmæssige foranstaltninger), og pålægge kommunalbestyrelsen at gennemføre dem.

Det drejer sig om afgørelser, hvor det ellers ville være børn- og unge-udvalget, der som 1. instans ville træffe afgørelse, om:

- at gennemføre undersøgelse uden samtykke under barnets/den unges ophold på en institution mv., jf. § 51
- anbringelse uden samtykke, jf. § 58
- lægelig undersøgelse og behandling uden samtykke, jf. § 63
- afgørelse om fortsat anbringelse, jf. § 68 a

Med Barnets Reform, der trådte i kraft pr. 1. januar 2011, kan Ankestyrelsen tage alle områder op af egen drift på børne- og ungeområdet (kapitel 11 i serviceloven), hvis kommunen ikke har gjort det fornødne til barnets bedste. Ankestyrelsen vil kunne pålægge kommunen at foretage de fornødne sagsbehandlingsskridt eller at træffe de fornødne afgørelser eller selv træffe afgørelse herom efter samme måde, som i dag er beskrevet i § 65. De nye egendriftskompetencer efter § 65 vil primært vedrøre sager om samvær, efterværn og undersøgelser under anbringelsen. Fra januar 2011 har de sociale nævn ikke længere en egendriftkompetence, og kompetencen er udelukkende placeret hos Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen havde i 2010 modtaget i alt 440 underretninger, hvor ca. 20 procent af sagerne efterfølgende bliver behandlet på et ankemøde. Ankestyrelsen har i 2010 mødebehandlet 102 sager. I analysen er der udvalgt og kodet 50 af disse egendriftsager.

15.1 Konsekvenser af egendriftsafgørelser

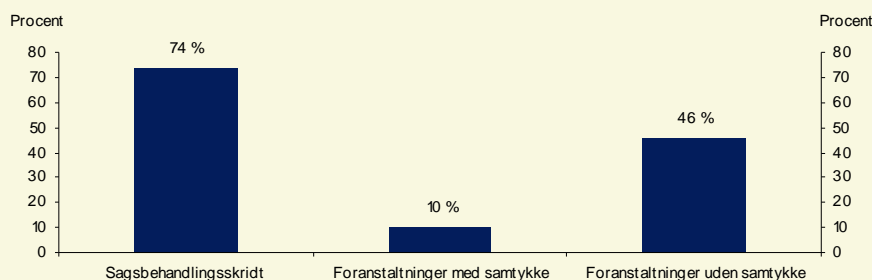
Analysen af egendriftområdet viser, at Ankestyrelsen i de 50 analyserede egendriftsager enten har truffet afgørelse om, at kommunen skal følge sagsbehandlingsskridt eller truffet afgørelse om iværksættelse af foranstaltninger.

Der er primært tale om, at kommunen pålægges sagsbehandlingsskridt – og i de fleste tilfælde handler det om at foretage en § 50-undersøgelse. I stort set alle de tilfælde, hvor kommunen pålægges at foretage en § 50-undersøgelse, skal kommunen udarbejde en psykologisk/psykiatrisk undersøgelse af barnet, og i hovedparten af tilfældene skal der ydermere foretages en forældreevneundersøgelse.

Figur 15.1 viser, at kommunerne i 74 pct. af de analyserede egendriftsager pålægges at foretage sagsbehandlingsskridt, mens kommunerne i 10 pct. af sagerne pålægges at gennemføre en foranstaltning med samtykke. I 46 pct. af sagerne pålægges kommunen at foretage en foranstaltning uden samtykke. Figuren illustrerer ligeledes, at Ankestyrelsen både kan pålægge kommunen at foretage sagsbehandlingsskridt og foretage en konkret foranstaltning.

Figur 15.1

Overblik over hvad kommunen pålægges inden for egendriftkompetencen i procent (N=50)



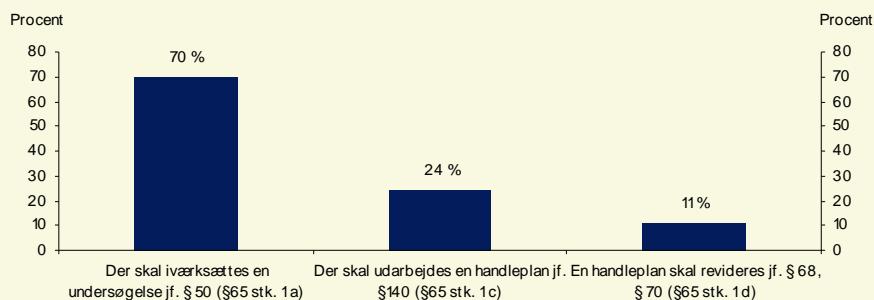
Anm.: Kodning af 50 sager, hvor Ankestyrelsen har anvendt sin egendriftkompetence. Tallene summer ikke nødvendigvis til 100 pct., da det har været muligt at registrere flere kategorier.

Kilde: Rambøll.

I de tilfælde, hvor kommunen skal foretage sagsbehandlingsskridt, skal kommunerne i 70 pct. af tilfældene iværksætte en § 50-undersøgelse, jf. figur 15.2. I 24 pct. af tilfældene, hvor kommunen pålægges sagsbehandlingsskridt, pålægges kommunen at udarbejde en handleplan efter § 140.

Det er et krav i 96 pct. af de sager, hvor kommunen pålægges at foretage en § 50-undersøgelse, at der skal laves en psykologisk/psykiatrisk undersøgelse, og det er et krav i 70 pct. af tilfældene, at der skal ske en undersøgelse af forældreevnekompetencer.

Figur 15.2
Sagsbehandlingskridt som kommunen skal følge i procent (N=37)

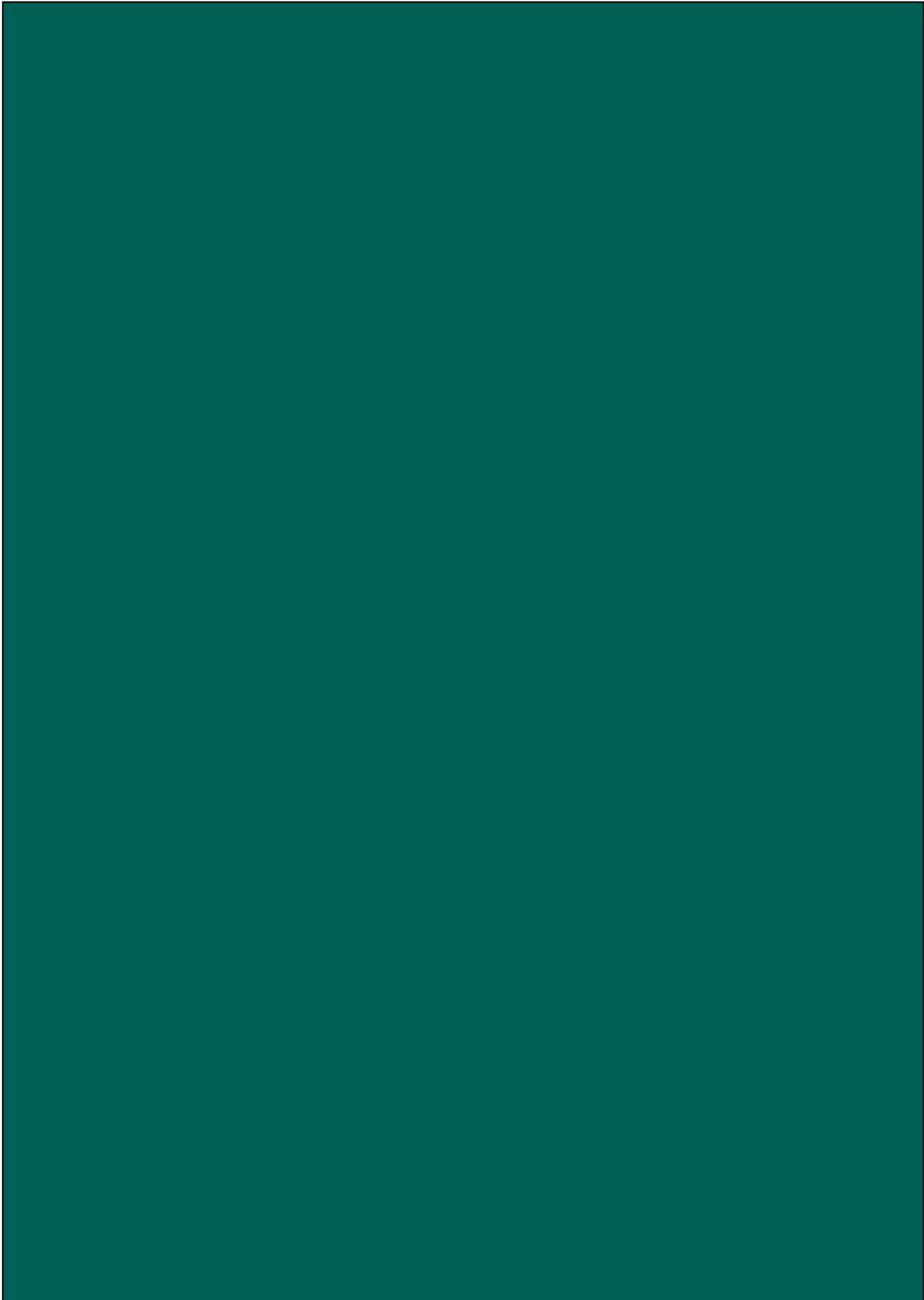


Anm.: Kodning af 50 sager, hvor Ankestyrelsen har anvendt sin egendriftkompetence. Tallene summer ikke nødvendigvis til 100 pct., da det har været muligt at registrere flere kategorier.

Kilde: Rambøll.

Ankestyrelsen begrundet typisk afgørelserne efter egendriftkompetencen med, at kommunen ikke har gjort tilstrækkeligt i sagen. I de fleste tilfælde vurderer Ankestyrelsen, at kommunen ikke har gjort tilstrækkeligt for at undersøge sagen. De hyppigst forekommende problemer i sagerne er mangelfuld forældreevne (37 pct.) og psykiske problemer hos forældrene (31 pct.), samt mistrovsel (24 pct.) og udadreagerende adfærd (24 pct.) hos børnene.

For langt de fleste sagers vedkommende vil konsekvensen af Ankestyrelsens afgørelse være forbundet med yderligere udgifter i den enkelte sag, end kommunen havde beregnet. Konsekvenserne svinger dog fra et krav om udarbejdelsen af en § 50-undersøgelse, hvor der foretages en psykologisk/psykiatrisk undersøgelse og forældreevnen undersøges til krav om en anbringelse uden samtykke.



16. Mønstre i ankepraksis

I dette afsnit opsummeres mønstre i ankepraksis – blandt andet på baggrund af gennemgangen af de retlige rammer og ankesystemets beføjelser (del III) samt opsummeringen af generelle synspunkter fremført i interviewene med Ankestyrelsen, de sociale nævn samt kommuner (del IV).

Følgende tværgående tendenser i Rambølls analyse behandles:

- Prøvelsens intensitet.
- Ankesystemet og det kommunale serviceniveau.
- Ændringer med økonomiske konsekvenser.
- Styring af den samlede indsats.

16.1 Prøvelsens intensitet

Som det fremgår af del III om aktører og rammer, er ankesystemets opgave at foretage en retlig prøvelse. Det betyder, at:

- Ankesystemet prøver alle spørgsmål, som hviler på en fortolkning af loven i bred forstand.
- Prøvelsen har varierende intensitet alt efter afgørelsens og den anvendte bestemmelses karakter som overvejende præcis, vag/elastisk eller skønsmæssig.
- Ankesystemet som udgangspunkt ikke kan tilsidesætte et lovligt udøvet skøn – men fx gælder det, at jo mere indgribende, den konkrete afgørelse er i forhold til borgeren, jo mere intensivt kan den efterprøves.
- Ankesystemet foretager en intensiv prøvelse af bestemmelser, der er fuldstændigt retligt normeret – og det vil sige afgørelser truffet efter præcise eller vage/elastiske bestemmelser.

Ovenstående indebærer, at ankesystemets retlige prøvelse også omfatter afgørelser truffet efter bestemmelser, der overlader kommunerne et handlerum med mulighed for skøn og for at fastsætte et lokalt serviceniveau. I disse tilfælde omfatter den retlige prøvelse en prøvelse af, at skønnet er udøvet inden for de rammer, der er fastlagt i loven mv.

Som det fremgår af del III om aktører og rammer, vil omfanget af den retlige prøvelse imidlertid variere fra sag til sag. Omfanget af den retlige prøvelse vil i den konkrete sag blandt andet basere sig på bestemmelsens ordlyd, fortolkningen af bestemmelsens karakter (fx som primært værende vag, elastisk eller som udpræget skønsmæssig), de konkrete omstændigheder (fx borgerens funktionsnedsættelse) og oplysninger om sagen (fx kommunens udredning).

Analysen af ankeafgørelser viser, at ankesystemet typisk går ind i en konkret vurdering af sagens faktiske omstændigheder. I henholdsvis 70 pct. af de analyserede principafgørelser og 73 pct. af nævnsafgørelserne er der således lagt vægt på konkrete omstændigheder i sagen.

Resultatet afspejler det forhold, at ankesystemet inden for alle typer af afgørelser, i det omfang det findes nødvendigt, skal forholde sig til den konkrete sags faktiske omstændigheder og oplysninger, herunder de kommunale vurderinger, som led i deres fortolkning af loven og dens anvendelse i den konkrete sag.

Ovenstående illustrerer, at ankesystemet i sin retlige prøvelse også prøver den faglige vurdering af konkrete omstændigheder (fx hvad der betegnes som en merudgift, eller hvem der er omfattet af målgruppen for personlig støtte) eller prøver afvejningen af sagens faktiske omstændigheder i forbindelse med udøvelsen af skøn (som fx når afgørelser vedrører omfanget af samvær på børneområdet, eller hvorvidt et botilbud er tilstrækkeligt omfangsrigt og specialiseret til at rumme en borger med specifikke problemstillinger og herunder hvor specialiseret et tilbud, der er behov for til den enkelte borger).

I 77 pct. af de ca. 800 ændringsafgørelser fra de sociale nævn er ændringen helt eller delvist baseret på, at de sociale nævns retlige prøvelse fører til en anden afgørelse end kommunen på baggrund af samme oplysninger. Dette vil typisk være udtryk for en anden vægtning af de konkrete forhold i sagen end den vægtning, kommunen har foretaget. I 38 pct. af ændringsafgørelserne er ændringen *alene* baseret på, at de sociale nævns retlige prøvelse af de konkrete omstændigheder fører til en anden konklusion end kommunen.

Dette resultat afspejler, at ankesystemet foretager en intensiv prøvelse af den faglige vurdering i forbindelse med fortolkningen af vage, elastiske bestemmelser. Som det fremgår af del III, er målgruppebeskrivelser samt bestemmelserne vedrørende merudgifter og hjælpemidler kendetegnet ved at være udpræget vage/elastiske. Idet hovedparten af de analyserede sager vedrører disse bestemmelser, og idet genstanden for afgørelsen for over halvdelen af ændringsagerne vedrører målgruppen for en given ydelse, harmonerer denne konklusion med forståelsen af, at tolkningen af vage/elastiske bestemmelser giver adgang til en intensiv prøvelse af den faglige vurdering.

Resultatet understøtter endvidere pointen om, at det kommunalpolitiske handlerum og fortolkningsrum til tider er uklart. Det vil sige, at bestemmelserne i serviceloven er formuleret på en sådan måde, at det bliver uklart, hvornår der er et handlerum for kommunerne, hvor det *alene* er rammerne for skønnet, der kan prøves – og hvornår der også kan foretages en intensiv prøvelse af den faglige vurdering. Uforudsigeligheden opstår blandt andet i og med, at det i sidste ende er igennem den retlige prøvelse i ankesystemet, at rækkevidden af retlige bindinger i upræcise bestemmelser fastlægges.

I boks 16.1 er en række afgørelser, der illustrerer begrundelser i form af en anden vurdering:

Boks 16.1

Eksempler på afgørelser, der er begrundet med en anden vurdering end kommunens på baggrund af samme oplysninger

En borger har ansøgt om støtte til bil og afgiftsfritagelse i forbindelse med uddannelse. Kommunen giver afslag på ydelsen, fordi kommunen ikke finder, at funktionsnedsættelse havde et sådant omfang, at det berettigede til støtte til bil. Borgeren påklagede afgørelsen. Det Sociale Nævn ændrede kommunens afgørelse med afsæt i samme oplysninger, men kom til en anden vurdering. Nævnet vurderede, at den fysiske funktionsnedsættelse og transportbehovet var af et sådant omfang, at borgeren var berettiget til støtte til bil. De foreliggende lægelige oplysninger i sagen er blandt andet blevet lagt til grund for afgørelsen. Kommunen har således en vurdering af sagen, mens nævnet har en anden.

En borger har søgt om støtte til en automatisk døråbner til altandør for at kunne åbne døren, blandt andet for at kunne lufte ud. Borgeren bor i en beskyttet bolig. Kommunen giver afslag med den begrundelse, at borgeren har hjælpere til pleje om morgenen og om aftenen. Plejerne kan lufte ud. Derudover angiver kommunen, at der er mulighed for at benytte udendørsfaciliteter mv., hvis der er behov for frisk luft. Borgeren påpeger, at det ikke kan være kommunens opgave at bestemme, hvornår altandøren skal åbnes, og at borgeren ikke kan bruge sit nødkald til at få løst den opgave. Det Sociale Nævn ændrer kommunens afgørelse med afsæt i samme oplysninger, men lægger vægt på, at en automatisk døråbner vil gøre boligen bedre egnet som opholdssted for borgeren, hvilket er intentionen med § 116. Derudover fremhæver Det Sociale Nævn, at den beskyttede bolig er indrettet med alten og også indgår i beregningen af huslejen. Nævnet finder på den baggrund, at borgeren bør have ret til at kunne bruge altanen og åbne altandøren, når borgeren ønsker det.

Kilde: Rambøll.

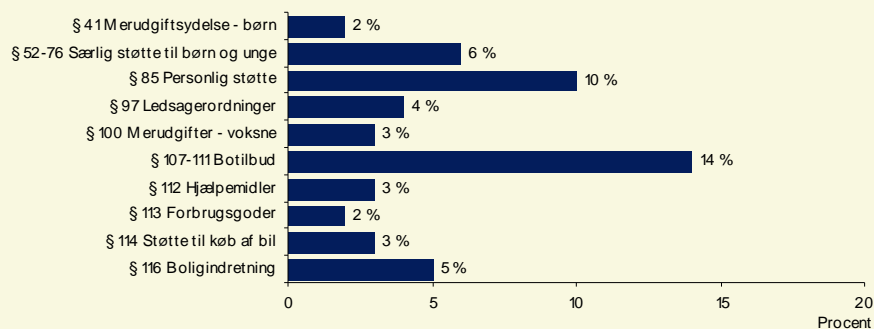
16.2 Ankesystemet og det kommunale serviceniveau

Rambølls kodning af afgørelserne fra de sociale nævn viser, at der alene henvises til et kommunalt serviceniveau i 77 af de analyserede 1.937 afgørelser fra de sociale nævn. Det svarer til 4 pct. af de undersøgte afgørelser.

I forbindelse med kodningen er begrebet serviceniveau anvendt i bred forstand og omfatter således både kommunale retningslinjer, administrative regler, kvalitetsstandarder mv. Rambølls kodning afspejler alene henvisninger til kommunernes serviceniveau, i det omfang nævnene selv refererer til dem i deres afgørelse.

Det kan således ikke på baggrund af ovenstående resultat konkluderes, i hvilket omfang kommunerne henviser til serviceniveau i deres afgørelser. Resultatet harmonerer dog med det billede, der blev tegnet af ankemyndigheder og kommuner om, at serviceniveauer sjældent indgår i kommunens begrundelse til ankesystemet.

Figur 16.1
Hvilket omfang forhold om serviceniveau indgår i afgørelserne, fordelt på paragraffer i procent (N=1.929)



Anm.: Kodning af alle nævnsafgørelser fra 2010, der har medført en ændring eller hjemvisning. Kategorierne summer til 100 pct., da samme afgørelse kan indeholde flere svar.

Kilde: Rambøll.

Figuren viser, at der inden for nogle områder hyppigere findes referencer til kommunens serviceniveau end andre. De områder, hvor der relativt hyppigst findes referencer til et kommunalt serviceniveau, er inden for botilbud (14 pct.) og inden for personlig støtte (10 pct.). Herefter følger afgørelserne inden for særlig støtte til børn og unge (6 pct.). Sidstnævnte er også det område, hvor der med 21 tilfælde er nominelt flest afgørelser med henvisning til et serviceniveau.

Ovenstående understøtter billedet af, at erfaringerne med serviceniveauer ikke alene varierer mellem kommunerne, men også mellem de enkelte bestemmelser i serviceloven. Afdækningen af kommunernes praksis indikerer således, at kommunerne i højere grad arbejder med detaljerede serviceniveauer i forhold til personlig støtte i eget hjem og i botilbud (§ 85) og på børneområdet (§ 52 mv.).

16.3 Ændringer med økonomiske konsekvenser

Rambølls analyse viser, at når ankesystemet ændrer en kommunal afgørelse, har dette direkte økonomiske konsekvenser for den enkelte kommune. Ud af ca. 800 afgørelser, som blev ændret i de sociale nævn i 2010, indebærer halvdelen af disse afgørelser således, at kommunerne skal tildele en eller flere ydelser, som den givne kommune oprindeligt havde givet afslag på, eller at borgeren vurderes at tilhøre målgruppen for en given paragraf, hvor kommunen oprindeligt ikke havde vurderet borgeren inden for målgruppen.

Tilsvarende gælder det, at når Ankestyrelsens principafgørelse indebærer en ændring af den oprindelige kommunale afgørelse, vil kommunerne typisk skulle tildele flere ydelser eller foretage en udmåling i opadgående retning i forhold til den oprindelige afgørelse. Det skal dog ses i lyset af, at Ankestyrelsen kun tager en lille del af samtlige sager, der påklages til Anke-

styrelsen – i 2010 optog Ankestyrelsen 9 pct. af samtlige klager til behandling svarende til i alt 100 afgørelser. Ud af de 160 analyserede principafgørelser fra 2009 og 2010 førte 44 pct. til en stadfæstelse af kommunens afgørelse. Kun én enkelt af de undersøgte afgørelser medfører, at kommunen skal fjerne en ydelse, og én afgørelse medfører, at kommunen skal foretage en udmåling i nedadgående retning.

Det faktum, at der kun undtagelsesvist foretages ændringer i nedadgående retning, skal ses i lyset af, at begrænsningen af de sociale ankeinstansers prøvelse til retlige spørgsmål medfører en begrænsning af instansernes adgang til at ændre en påklaget afgørelse til skade for borgeren⁵. Det følger således af systemets indretning, at ændringsafgørelser typisk vil være i opadgående retning i forhold til kommunens oprindelige afgørelse.

16.4 Styring af den samlede indsats

I del IV peger kommunerne på en række områder, hvor ankesystemets praksis kan udgøre en udfordring for kommunernes muligheder for at styre. Kommunerne har blandt andet nævnt udfordringen i forhold til en helhedsorienteret indsats på voksenområdet samt at styre, hvilke grupper af unge der vil have glæde af efterværn frem for støtte efter voksenbestemmelserne.

Rambølls analyse af ankeafgørelser viser, at borgerens ret til hjælp typisk vurderes ud fra hver enkelt paragraf. På nogle områder kan der således være en tendens til, at kommunerne ikke kan afvise hjælp ud fra den samlede indsats, der eventuelt tildeles efter andre paragrafer/lovområder. Det fremgår ikke, i hvilket omfang kommunerne i sine afgørelser redegør for den samlede indsats.

Dette ses eksempelvis i forhold til personlig støtte efter § 85, hvor nævnenes praksis er, at støtte i fx væresteder, i behandlingsregi eller i form af ledsagelse ikke kan sættes i stedet for § 85, men skal kombineres med den øvrige støtte. Nævnenes ændringsafgørelser på dette område går i retning af, at ydelser efter flere paragraffer og lovgivninger ikke kan betragtes som alternativer til hinanden i forhold til de enkelte borgere.

Tilsvarende viser Rambølls analyse, at det kan være en udfordring for kommunerne at prioritere og etablere alternative tilbud til borgeren inden for lovens rammer. Dette gælder særligt, når borgeren ikke ønsker at tage imod alternative løsninger.

Et eksempel findes på boligindretningsområdet. Her havde en borger ansøgt om trappelift i boligen grundet sit funktionsniveau. Kommunen gav afslag på liften med den begrundelse, at ændringen var så omfattende, at der skulle tages hensyn til, om borgeren kunne anvises en anden bolig, om ændringen ville række langt frem i tiden, og om borgeren ville blive mere selvhjulpnen. Kommunen vurderede på baggrund af sygdomsudvikling, at ændringerne kun ville være midlertidige, at den nuværende bolig ikke var egnet til borgeren grundet funktionsnedsættelsen og ikke ville gøre borgeren mere selvhjulpnen.

⁵ Jon Andersen, "Socialforvaltningsret", 2010, p. 364.

Nævnet ændrede kommunens afgørelse med den begrundelse, at ændringerne måtte ses som mindre set i forhold til de brugsmæssige fordele og den forbedring af dagligdagen og livskvaliteten, man ville opnå for borgeren. Nævnet var enige i, at ændringerne ikke ville gøre borgeren mere selvhjulpne, men det ville gøre boligen mere egnet som opholdssted og ville mindske følgerne af funktionsnedsættelse. Endelig angav nævnet, at et afslag ikke kunne begrundes med, at der kunne anvises en anden og bedre egnet bolig.

www.fm.dk

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
KL
Socialministeriet
Finansministeriet