



# Hvordan formes borgernes retssikkerhed på det specialiserede socialområde?

Policy brief om bogen *Skøn, magt og retssikkerhed*

Borgernes møde med velfærdsstaten er centralt for forståelsen af, hvordan magt udøves i Danmark. Magten er ikke altid synlig, men den kommer bl.a. til udtryk i de afgørelser, der fastlægger, hvilken hjælp og støtte borgere kan få.

Balancen mellem socialfaglige, økonomiske og juridiske hensyn er omdrejningspunktet i bogen *Skøn, magt og retssikkerhed*. Bogen fokuserer på det specialiserede socialområde under serviceloven og barnets lov, hvor lovgivningen overlader centrale vurderinger til kommunernes socialfaglige skøn. Området har gennem en årrække været genstand for betydelig offentlig og politisk opmærksomhed pga. stigende udgifter og høje omgørelsesprocenter i Ankestyrelsens afgørelser. Når lovgivningen er kompleks, økonomien er presset, og skønnet spiller en central rolle, så bliver spørgsmålet om borgernes retssikkerhed afgørende. Analyserne i bogen bygger på interviews med sagsbehandlere, ledere og jurister i fem kommuner samt jurister i Ankestyrelsen.

## Magten i det socialfaglige skøn

Det socialfaglige skøn rummer en betydelig magt. På det specialiserede socialområde er lovgivningen fyldt med brede og elastiske begreber som 'betydelig', 'varig' eller 'nødvendig', som ikke entydigt fastlægger, hvornår en borger har ret til hjælp, eller hvilken støtte der er relevant. Det er i høj grad op til sagsbehandlerens socialfaglige skøn at fortolke reglerne og omsætte dem til konkrete afgørelser i den enkelte sag. Netop fordi afgørelserne beror på skøn, bliver spørgsmålet om retssikkerhed centralt.

På socialområdet handler retssikkerhed imidlertid ikke kun om juridisk korrekt sagsbehandling. Den knytter sig også til borgernes oplevelse af processen, f.eks. om de oplever at blive mødt med respekt og inddraget i sagsbehandlingen. Retssikkerhed fremstår dermed ikke alene som et juridisk ideal, men også som et demokratisk anliggende: et spørgsmål om at blive mødt, hørt, anerkendt og respekteret som borger i mødet med velfærdsstaten.

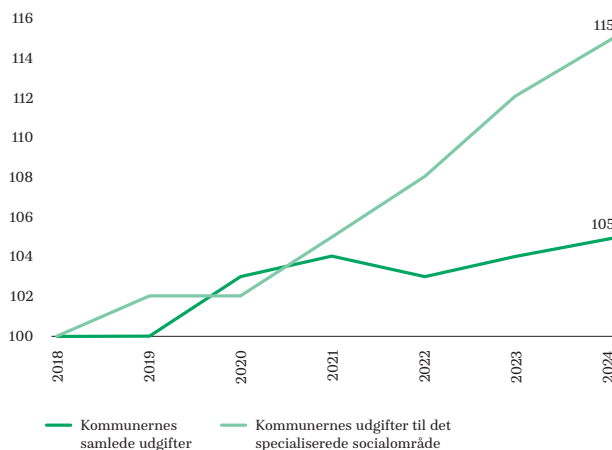
Hvis man som borger mener, at kommunen har begået fejl i en sag, kan man klage til Ankestyrelsen. Her vurderer jurister, om reglerne for sagsbehandling er overholdt, herunder om sagen er tilstrækkeligt oplyst, borgeren er blevet hørt, og afgørelsen er korrekt begrundet.

På socialområdet behandlede Ankestyrelsen i 2024 knap 7.000 klagesager, hvoraf lidt over 3.000 blev omgjort. Det svarer til en omgørelsesprocent på 45 % af de sager, der ender hos Ankestyrelsen. Omgørelsesprocenten siger imidlertid ikke entydigt noget om retssikkerheden eller kvaliteten af sagsbehandlingen. Ankestyrelsens jurister skal ikke vurdere rigtigheden eller kvaliteten af kommunernes socialfaglige skøn, men alene om de formelle regler er overholdt. Omgørelsesprocenten afspejler derfor først og fremmest, om sagsbehandlingen lever op til juridiske proceskrav, og ikke hvorvidt borgeren har fået den rigtige hjælp. Det sidste interesserer medierne sig dog for.

## Et område under pres og mediebevågenhed

Bogen tager udgangspunkt i de økonomiske og styringsmæssige rammer, der i dag sætter vilkårene for kommunernes arbejde på det specialiserede socialområde. Området er blandt de mest komplekse og økonomisk krævende dele af den kommunale velfærd. Borgernes behov for hjælp er stigende og med mere omfattende og specialiserede indsatser til følge. Som vist i figur 1 er udgifterne på området siden 2018 steget med omkring 15 procent, mens de samlede kommunale udgifter kun er vokset med omkring fem procent.

Figur 1. Udvikling i kommunale udgifter, 2018-2024



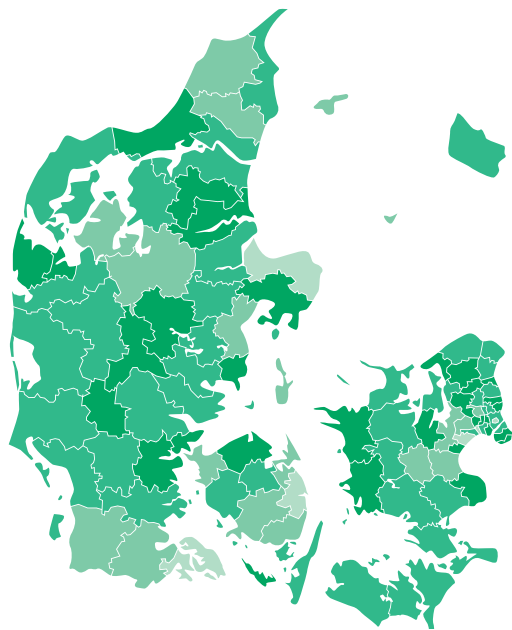
Note: Udgifter opgøres som nettodriftsudgifter, dvs. udgifter fratrukket indtægterne fra f.eks. statsrefusion. Udgifterne er korigeret for inflation, så de svarer til priseniveauet i 2024, og angivet som indekstal (2018 = 100). Kilde: Forfatterens beregninger på baggrund af tal fra Danmarks Statistik,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

De stigende udgifter og den strammere økonomiske styring har siden budgetlovens indførelse i 2012 placeret det specialiserede socialområde centralt på den offentlige dagsorden. Gennem dækning af enkeltsager former medierne borgernes forestillinger om, hvilken støtte og hjælp de kan forvente, og de påvirker samtidig borgernes tillid til den kommunale sagsbehandling. Næsten en tredjedel af de borgere, der i Advokatsamfun-

dets retssikkerhedsundersøgelse fra 2025 udtrykker begrænset tillid til kommunerne, peger på mediernes dækning af skandalesager som en væsentlig forklaring.

Et centralt omdrejningspunkt i mediedækningen er det danmarkskort, som viser andelen af omgørelser i de enkelte kommuner. Kortet anvendes ofte som indikator for kvalitet og retssikkerhed, selv om omgørelser primært skyldes mangler i sagsoplysning og overholdelse af formelle krav snarere end fejl i den socialfaglige vurdering.

Figur 2. Ankestyrelsens omgørelsesprocenter på socialområdet, 2024



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

Samtidig fremstilles økonomiske hensyn i medierne ofte som en direkte trussel mod borgernes rettigheder. I mere politiske kontekster, f.eks. fra tænketanke og partierne, har historierne en anden vinkel, der i større omfang tager kommunernes økonomi med i betragtning.

## Det tidskrævende og komplicerede skøn

*Skøn, magt og retssikkerhed* peger på, at skønsudøvelsen på det specialiserede socialområde både er tidskrævende og fagligt kompleks. Afgørelser kan sjældent træffes på baggrund af entydige oplysninger, men kræver omfattende sagsoplysning, hvor kommunen indhenter og afvejer vurderinger fra flere aktører, f.eks. skole, PPR, sundhedsvæsen, familie og egne socialfaglige specialister. Samtidig skal afgørelsen dokumenteres og begrundes, så borgeren kan forstå både grundlaget for og resultatet af vurderingen.

Interview med sagsbehandlere viser, at skønnet ofte indebærer vanskelige afvejninger. Det er ikke altid klart, hvilken viden det er mest relevant at inddrage, eller hvordan forskellige faglige perspektiver skal vægtes i den konkrete sag. Samtidig kan indhentning af oplysninger være tidskrævende.

Det socialfaglige skøn påvirkes også af de politiske værdier, der er indlejret i lovgivningen, f.eks. barnets lov, der lægger vægt på inddragelse og medbestemmelse, og serviceloven, der betoner den enkeltes ansvar for sit eget og familiens liv. Dermed bygger skønnet på en række forhold, der tilsammen fører frem til en vurdering, som først bliver synlig i selve afgørelsen. For borgerne kan det derfor være vanskeligt at gennemskue både grundlaget for og udfaldet af afgørelsen, ligesom processen kan føles langvarig og unødigt kompliceret.

## Hjemvisninger som retlig kontrol

Når Ankestyrelsens kontrol primært retter sig mod de formelle og processuelle forhold, afspejles det i typen af deres afgørelser: Langt størstedelen af omgørelserne sker som hjemvisninger, hvor sagen sendes tilbage til kommunen til fornyet behandling. I Ankestyrelsens praksis tæller en hjemvisning som en omgørelse, fordi Ankestyrelsen med hjemvisningen ophæver kommunens oprindelige afgørelse. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at borgeren får en anden afgørelse. Det betyder udelukkende, at kommunen skal behandle sagen igen med afsæt i mere dokumentation eller inddragelse af bor-

geren. Der findes i dag ikke viden om, hvor ofte hjemviste sager fører til et ændret udfald.

Hjemvisninger tydeliggør dermed en grundlæggende dobbelthed i retssikkerheden. De styrker den formelle retssikkerhed ved at sikre korrekt sagsbehandling, men siger ikke noget om, hvorvidt borgeren har fået den støtte, der bedst imødekommer borgerens behov. Klageprocessen bliver dermed i høj grad et spørgsmål om form frem for indhold.

## Socialfagligt skøn i juridiske rammer

Det socialfaglige skøn udøves inden for klare juridiske rammer, hvor kommunerne er forpligtet til at oplyse sagen tilstrækkeligt, dokumentere væsentlige oplysninger og begrunde afgørelsen med henvisning til lovgivningen. Samtidig er det socialfaglige arbejde præget af usikkerhed. Sagsbehandlere har sjældent fuldstændig viden, og der findes ikke ét entydigt svar på borgerens behov. Hvor usikkerhed er et vilkår i det socialfaglige skøn, er det i et juridisk perspektiv noget, der skal reduceres gennem yderligere oplysning og dokumentation.

Dokumentation får derfor en central betydning i sagsbehandlingen, hvor Ankestyrelsen alene vurderer sager på baggrund af de skriftlige akter. Bogens analyser peger imidlertid på, at kravene til dokumentation og sagsoplysning er vanskelige for kommunerne at indfri i praksis. Ledere og sagsbehandlere oplever ikke altid at være tilstrækkeligt klædt på til at imødekomme kravene, og kravene opleves samtidig som meget omfattende og tidskrævende. I kombination med høje sagstal og et regelgrundlag i hyppig forandring begrænser det tiden til at indhente oplysninger, føre samtaler og forklare forløb for borgerne.

Konsekvensen er en spænding mellem jura og socialfaglighed. For at sikre, at afgørelser kan modstå juridisk efterprøvelse, må dokumentation prioriteres højt. Det kan reducere tiden til den del af det socialfaglige arbejde, der handler om at skabe en relation til borgeren, der både kan understøtte skønnet og bidrage til, at borgeren føler sig hørt og respekteret.

## Økonomisk balancegang

Afgørelser på det specialiserede socialområde er også forment af økonomiske hensyn. Kommunerne skal både sikre økonomisk styring og undgå, at økonomi er en afgørende faktor i den enkelte sag. Bogen viser, hvordan denne dobbelte forpligtelse skaber en grundlæggende balancegang i forvaltningen.

På styringsniveau er økonomiske hensyn uundgåelige. Kommunerne er underlagt budgetloven, rammestyring og lokale politiske prioriteringer, som sætter rammerne for fordelingen af ressourcer. På sagsbehandlerniveau gælder derimod klare begrænsninger. Økonomiske hensyn skal tænkes ind i afgørelser, men samtidig skal afgørelser altid bero på konkrete og individuelle vurderinger af borgerens behov og kan ikke begrundes med økonomi alene.

Interviewene peger på, at økonomien fylder mere i sagsbehandlingen, end den tidligere har gjort. Stigende udgifter og begrænsede ressourcer har i mange kommuner ført til et stærkere ledelsesfokus på økonomisk styring, bl.a. gennem øget opmærksomhed på priser på sociale tilbud, mere detaljeret specificering af indsatser og hyppigere opfølgning. Samtidig viser analysen, at økonomiske hensyn indirekte kan påvirke sagsbehandlingen og i nogle tilfælde kolliderer med den socialfaglige vurdering. Dermed kan økonomiske rammer på systemniveau forme praksis på måder, som ikke er tilsigtede eller formelt lovlige.

Politikere og kommunale ledelser fastlægger de økonomiske rammer, men det er i sagsbehandlernes daglige praksis, at prioriteringerne får betydning. Her bliver den konkrete sagsbehandling til en løbende afvejning mellem hensynet til den enkelte borgers behov og hensynet til, at ressourcerne skal række til flere. Uden klare prioriteringer fra det politiske niveau, f.eks. i form af serviceniveauer, er der stor risiko for, at økonomiske dilemmaer ned gennem systemet ender i mødet mellem sagsbehandler og borger.

## Retssikkerhed på socialområdet

Retssikkerheden hviler på tre ben: jura, økonomi og socialfaglighed. Juraen kontrolleres gennem Ankestyrelsen, økonomien kontrolleres gennem den kommunale ledelse, mens det socialfaglige arbejde står uden en overordnet kontrol. Dermed mangler retssikkerheden en tydelig institutionel forankring. Det betyder ikke, at fagligheden er svag, men den risikerer at vige for de to andre vilkår, der kontrolleres eksternt. Socialfagligheden bliver dermed mindre synlig, og borgerne får vanskeligere ved at få indsigt i kvaliteten i det socialfaglige arbejde og de skønsmæssige vurderinger. Det udfordrer retssikkerheden.

Når enkeltsager opnår politisk og offentlig gennemslagskraft, kan lovgivningen udvikles reaktivt, dvs. være styret af opsigtsvækkende eller følelsesladede eksempler frem for af en samlet, fagligt funderet vurdering af praksis. Dermed kan retssikkerheden risikere at blive afhængig af, hvem der formår at skabe opmærksomhed, frem for at hvile på en systematisk identifikation af, hvor reglerne skaber problemer i det daglige forvaltende arbejde. Det kan udfordre både den faglige legitimitet i det sociale arbejde og det demokratiske grundlag for lovgivningen, fordi enkelte stemmer trænger igennem, mens andre ikke bliver hørt.



Bogen er udkommet 28. april 2026 på Aarhus Universitetsforlag. ISBN: 978 87 7597 652 2 E-bog og lydbog kan hentes gratis på unipress.dk. For yderligere oplysninger kontakt leder af Magtudredningen 2.0: Michael Bang Petersen, michael@ps.au.dk