

Essay

Fra Lov til Virkelighed: Lovligheden af Kommunal Velfærdsadministration

Af Carina S. Bischoff, Lektor,
Roskilde Universitet

Bjarke Lund-Sørensen, Postdoc,
Roskilde Universitet

Magtudredningen 2.0



Nogle af de største politiske kampe og forlig i moderne vestlige demokratier har handlet om borgernes ret til velfærd. Omfanget og karakteren af de ydelser staten skal levere til dens borgere er kernestof i den politiske debat. De politiske partier har mobiliseret vælgerne i den demokratiske kamp for – og i mod – etableringen af den universelle velfærdsstat, som kendetegner Danmark i dag.

I praksis er det kommunerne, der forvalter en stor del af velfærdsstatens serviceydelser, hvilket svarer til halvdelen af de samlede offentlige udgifter (DST, OFF26). Kommunerne spiller derfor en helt central rolle i udmøntningen af den lovgivning, som politiske flertal på Christiansborg har vedtaget igennem tiderne. Spørgsmålet, som vi i dette essay stiller skarpt på, er lovligheden af kommunernes administration af den lovgivning, som bliver vedtaget på Christiansborg på social- og beskæftigelsesområdet. Kan danske vælgere og skatteborgere være sikre på, at de rettigheder de formelt har, indfris i praksis? Afhænger borgernes muligheder for at få den service og de ydelser de har retskrav på af, hvor i landet de bor? Hvis ja, hvilke forhold kan det skyldes? Kan vi finde forklaringer i den statslige styring af området, det lokale demokrati, kommunernes størrelse eller socio-økonomiske forhold?

På trods af omfattende forskning i den offentlige forvaltning i Danmark, så ved vi forholdsvis lidt om hvad, der påvirker legaliteten af de beslutninger, som myndighederne tager hver eneste dag. Det er helt centralt i en demokratisk retsstat, at alle borgere er lige for loven, og derfor et centralt spørgsmål, hvorledes offentlige myndigheder forvalter loven. Spørgsmålet har universel relevans; der er ikke mange borgere i Danmark, som i løbet af deres liv, ikke har direkte kontakt med velfærdsstaten eller har nære og kære, som har. Det er dog utvivlsomt de svageste og mest sårbare borgere, hvis hverdag og livskvalitet i højeste grad afhænger af deres adgang til at indfri de rettigheder, som politiske flertal har besluttet at de skal have.

Ankestyrelsens høje omgørelsesprocenter: Variation på tværs af områder og kommuner

Vi har igennem flere år med jævne mellemrum set overskrifter i pressen, som omhandler de høje omgørelsesprocenter i Ankestyrelsen over klager vedrørende kommunernes sagsbehandling. Hvis man som borger er utilfreds med den afgørelse

ens kommune har truffet i en sag, kan man klage til kommunen. Hvis kommunen vil fastholde sin afgørelse, så skal de indenfor 4 uger efter klagen er indsendt, give sagen videre til Ankestyrelsen. Omgørelsesprocenten dækker både over den andel af sager, som Ankestyrelsen sender tilbage til kommunerne på grund af mangelfuld sagsbehandling (f.eks. manglende dokumentation på sagen), og ændringer, hvor kommunens afgørelse bliver lavet om. I gennemsnit er omgørelsesprocenten på cirka 30 pct af alle sager på social- og beskæftigelsesområdet, men der er stor variation både på tværs af områder og kommuner.

Der er betydelige forskelle på tværs af *lovgivningsområder og paragraffer*. I 2023 var omgørelsesprocenten for serviceloven på cirka 39 pct, mens den lå på ca. 23 pct for aktivloven. Det har været meget omtalt i pressen, at omgørelsesprocenten er særligt høj for handicapområdet. I 2022 lå den lige under 50 pct på børnehandicapområdet, mens den var 37 pct for voksenhandicapområdet (Social og Boligministeriet, 2023). Man kan også se stor variation i forhold til, hvilke paragraffer indenfor lovgivningsområderne, som har høje omgørelsesprocenter. I 2023 blev 2 af 3 kommunale afgørelser under servicelovens §107 vedrørende midlertidige botilbud omgjort i Ankestyrelsen, mens for §97 om ledsagerordning lå på 1 ud af 3 (Se Ankestyrelsens talportal). Der mangler systematisk forskning og viden om, hvad der ligger til grund de markante forskelle. Det kan være at nogle paragraffer er vanskeligere at anvende end andre på grund af uklarheder i lovteksten eller vanskeligheder og administrative omkostninger forbundet med at lave de påkrævede skøn i praksis. Der er også grund til at formode, at forskelle på hvor "dyre" paragrafferne er, kan spille en rolle. De dyre paragraffer for kommunerne – både i enkelt ydelse og i andel af de samlede udgifter - er f.eks. botilbud og ledsagerordninger. Vi ved, at kommunerne ofte behandler disse sager i særlige udvalg (visitationsudvalg), hvor ledelsen typisk også er repræsenteret (Dalsgaard, Lemvig & Panduro, 2019; Kommunernes Landsforening, 2024). Undersøgelser dokumenterer, at både sagsbehandlere og borgerrådgivere oplever, at økonomiske hensyn spiller en afgørende rolle for beslutningerne i udvalgene på bekostning af faglige og lovlighedskriterier (Ankestyrelsen, 2023; Fredriksen, 2024). Netop den rolle økonomien spiller i forhold til kommunernes administration er også blevet kritiseret fra juridisk hold (se Henrichsen, 2019). Der er indtil nu ikke lavet kvantitative undersøgelser, som kan

vide om, der findes systematiske sammenhænge mellem økonomiske hensyn og legaliteten i sagsbehandlingen.

Vi kan også observere variation på tværs af *kommuner*. For nogle få kommuner ligger andelen for nogle år så højt som 80 pct., mens det kun er 20 pct i andre. Udviklingen over tid viser, som sagt ingen tegn på, at der er mærkbare fald i andelen eller variationen. Ankestyrelsen har til opgave at følge udviklingen og bistå kommunerne med bl.a. faglig uddannelse og rådgivning. Derudover identificerer styrelsen områder, hvor der er systematiske udfordringer med at anvende lovgivningen korrekt, og udsteder principmeddelelser, der vejleder i, hvordan lovgivningen bør tolkes. En undersøgelse fra 2017 konkluderer, at Ankestyrelses praksiskoordinerende virksomhed forbedrer kvaliteten af kommunernes sagsbehandling (Wittek-Holmberg et al., 2017). Der mangler dog, forskning i effekterne af de forskellige instrumenter på legaliteten af kommunernes sagsbehandling.

I et forsøg på at forbedre retssikkerheden for borgerne på socialområdet, vedtog Folketinget i loven om Danmarkskortet, som trådte i kraft i 2018. Den indeholdt på den ene side en bestemmelse om synliggørelse ved en årlig offentliggørelse af omgørelsesprocenterne opgjort for hver enkel kommune. På den anden side blev kommunalbestyrelserne pålagt at tage spørgsmålet op og tage stilling til behov for handleplaner på området. Det er ikke muligt at identificere nogen synlig effekt af dette "soft law" tiltag, hvis mål var at nedbringe andelen af omgørelser i ankestyrelsen.

Omgørelsesprocenter: Det store mørketal

Kommunernes Landsforening, og andre, har anført, at det er problematisk at konkludere på basis af omgørelsesprocenterne, at der er generelle udfordringer med legaliteten af den kommunale sagsbehandling (KL, 2022). Procentandelene dækker nemlig kun over de sager, som borgerne klager over. De omkring 20.000 sager på social og beskæftigelsesområdet, som borgerne klager over hvert år, udgør nemlig kun en lille andel af det totale antal afgørelser, som kommunerne foretager årligt. På den ene side, så kender vi ikke "nævneren", dvs. det samlede antal kommunale afgørelser, og vi ved derfor ikke hvor høj andel af afgørelserne borgerne klager over. Der findes ingen systematiske opgørelser over, hvor mange afgørelser kommunerne træffer på

social- og beskæftigelsesområdet, hvorfor der er et mørketal. På den anden side, så ved vi heller ikke om der blandt de sager, der ikke klages over, også findes illegale afgørelser. Ankestyrelsen har lavet nogle stikprøveundersøgelser af sagsafgørelser på udvalgte områder, hvor de har fundet problemer med legaliteten i et tilsvarende omfang, som i de sager, der påklages (f.eks. Ankestyrelsen, 2022, 2019; Møller, 2020). Vi ved dog ikke om disse stikprøver er repræsentative for alle sagsområder/kommuner. Det indikerer dog, at det slet ikke kan antages, at alle borgere klager over afgørelser, som ikke er lovlige.

Hvem er det så, der klager? Er der systematik i hvem der klager? Således, at ressourcestærke borgere klager mere end ressourcevage, og således øger deres chancer for at få indfriet deres rettigheder? Det er der indikationer på (se f.eks. Warming & Falster, 2019), men vi mangler systematisk forskning i hvilke faktorer – individuelle, kulturelle eller institutionelle – der har betydning for sandsynligheden for, at borgerne anvender deres klageret. Det er problematisk, hvis den velfærd, som skal hjælpe de mest sårbare, i højere grad kommer de mere ressourcestærke til gode. Hvis der kun var få fejl i afgørelserne, så ville forskellen på hvem, der klager kun have marginal betydning. Når, andelen er højere, så øger det potentielt uligheden i adgangen til velfærdsydelser.

Systematiske forskelle mellem kommunerne: Det handler om (økonomisk) styring

Fra tidligere undersøgelser og vores eget ikke-offentliggjorte, foreløbige studie har vi indikationer på hvilke faktorer, der forklarer forskelle i lovligheden af afgørelserne på tværs af kommunerne og over tid (Bischoff & Lund-Sørensen, 2024). Vi ved fra andre studier, at faktorer som lokale ressourcer, administrative kompetencer og arbejdsgange, kultur og holdninger blandt sagsbehandlerne samt arbejdspress og efterspørgsel på service og ydelser kan have betydning for kvaliteten og lovligheden af sagsbehandlingen (se f.eks. Bell & Meyer, 2024; Christensen et al, 2020; Pedersen et al., 2018; Hunter et al, 2016; Soss et al, 2011.) Det kræver kompetencer og ressourcer at tolke paragrafferne korrekt, og det kan være fagligt og tidsmæssigt krævende at anlægge korrekte skøn i forhold til, hvorvidt enkelte borgere er berettiget til at modtage en ydelse eller service.

Vores eget foreløbige studie viser, at kommunernes størrelse har betydning (Bischoff & Lund-Sørensen, 2024). Større kommuner har en lavere omgørelsesprocent, hvilket kan skyldes bedre muligheder for faglig specialisering blandt sagsbehandlerne i de store kommuner. Vi kan også se, at sygefravær i forvaltningen generelt øger omgørelsesprocenten. Interessant nok, så finder vi ikke nogen tendens til at kommunens generelle økonomiske ressourcepres har signifikant indflydelse på omgørelsesprocenten, mens den socioøkonomiske borgersammensætning heller ikke synes at spille en rolle. Om kommunens borgmester tilhører et venstre- eller højreorienteret parti ser heller ikke ud til at have indflydelse på lovligheden af den kommunale forvaltning på social- og beskæftigelsesområdet.

Det er dog indikationer på, at den økonomiske styring spiller en rolle i kommunernes sagsafgørelser og borgernes retssikkerhed. Ankestyrelsens retssikkerhedsundersøgelse peger på, at økonomiske betragtninger kan udfordre borgernes retssikkerhed (Ankestyrelsen, 2023). Siden indførelsen af en skærpet sanktionslovgivning i 2011 og budgetloven med virkning fra 2014 har der været stærk fokus på økonomistyring i kommunerne, som ifølge Houlberg og Hvidman (2024) har begrænset kommunernes handlefrihed. Denne forbedrede økonomistyring kan resultere i, at andre hensyn bliver fortrængt, herunder legaliteten af den kommunale forvaltning.

I vores foreløbige studie af omgørelsesprocenter på social- og beskæftigelsesområdet finder vi en interessant dynamik i, hvordan økonomistyring påvirker legaliteten. Kommuner, der har budgetoverskridelser i indeværende år, har en lavere omgørelsesprocent. Omvendt medfører en budgetoverskridelse året før en højere omgørelsesprocent. Det gælder både når vi sammenligner kommunerne på tværs og over tid. Vi tolker denne modsatrettede dynamik således, at kommuner, der tillader budgetoverskridelser for at imødekomme uforudsete retlige krav fra borgerne i indeværende budgetår er nødt til at stramme den økonomiske styring året efter, hvilket påvirker de kommunale omgørelsesprocenter. Vi finder endeligt, at kommunale økonomiske prioriteringer i forhold til ændringer i hvor mange udgifter man tilføjer til socialområdet per indbygger over tid, har betydning. Når kommunerne allokerer flere penge til området, så falder omgørelsesprocenten.

Status: hvad ved vi (ikke) om lovligheden af de kommunale afgørelser?

Lovligheden af forvaltningen af den borgernære velfærd er en central del af den samfundskontrakt, som gælder i en demokratisk retsstat. Derfor er den manglende viden om legaliteten af leveringen af velfærdsydelser et stort hul i den eksisterende forskning i offentlig forvaltning. Sammenfattende peger vi på manglende forskning i følgende spørgsmål: 1. Hvad kan forklare forskelle i lovligheden af de kommunale afgørelser på tværs af lovgivninger og paragraffer. Særligt, om den lovgivning, der vedtages, er vanskelig at anvende i praksis, og derfor i sig selv udfordrer legaliteten af kommunale afgørelser 2. Hvilken effekt har rådgivende og opkvalificerende tiltag overfor kommuner på lovligheden af de kommunale afgørelser. Effekter af sådanne tiltag kan således belyse, om der er behov for et generelt kompetenceløft af den kommunale sagsbehandling. 3. Hvad forklarer, at nogle borgere klager over deres afgørelser, mens andre ikke gør. Det er væsentligt, om problemer med lovligheden af den borgernære velfærd resulterer i øget ulighed i adgang til velfærdsydelser, hvor bestemte borgere er mere tilbøjelige til at klage end andre. 4. Hvilken indflydelse har sagsbehandlernes individuelle ressourcer for lovligheden af forvaltningen. Hvilken indflydelse har f.eks. stress og oplevelsen af byrder for kvaliteten af sagsbehandlernes afgørelser. 5. Hvilken betydning har organisatoriske faktorer for lovligheden af de kommunale afgørelser. Vi ved f.eks. at visse afgørelser kræver samarbejde blandt flere sagsbehandlere, mens andre kræver inddragelse af ledelsen. 6. Hvilke strukturelle og styringsmæssige forhold forklarer forskelle i kommunernes omgørelsesprocenter?

Spørgsmål om borgernes retssikkerhed er helt centralt for en magtudredning. Demokratiet virker kun i det omfang, at de love, som folkevalgte flertal vedtager, overholdes i praksis. Hvis de rettigheder Folketinget har vedtaget ikke kan indfris af borgerne underminerer det således vores demokratiske system. Det kan også øge uligheden, hvis adgang til rettigheder kræver et stort kørekort i klageprocesser og forvaltningsret. Det kan være et tegn på, at Folketinget vedtager love, som vanskeligt lader sig indfri i praksis f.eks. fordi ressourcerne ikke følger med eller at det er uklart eller vanskeligt for kommunerne at implementere reglerne i praksis. Som nævnt har budgetoverskridelser i kommunerne året før en signifikant betydning på tværs af kommuner og over tid for lovligheden af de kommunale afgørelser. Det peger på, at den statslige økonomiske styring af kommuner også kan påvirke lovligheden af den

offentlige forvaltning. Vores foreløbige studie dækker dog kun perioden efter den skærpet sanktionslovgivning, og kan således ikke belyse om de skærpede krav til den kommunale økonomistyring reelt har påvirket lovligheden af den kommunale forvaltning. Andre forhold relateret til kommunernes størrelse og administration spiller også en rolle og kan påvirke borgernes retssikkerhed. Vi har brug for mere forskning, som dykker ned i de underliggende mekanismer bag de høje omgørelsesprocenter.

Litteratur

Ankestyrelsen (2023). Kommunernes arbejde med retssikkerhed på socialområdet.

Ankestyrelsen (2022). Praksisundersøgelse om udmåling af tab af arbejdsfortjeneste.

Ankestyrelsen (2019). Praksisundersøgelse om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance februar 2019.

Bell, E., & Meyer, K. (2024). Does reducing street-level bureaucrats' workload enhance equity in program access? Evidence from burdensome college financial aid programs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1), 16-38.

Bischoff, C.S. & Lund-Sørensen, Bjarke (2024). Legality versus the Budget: Governing Street-level Bureaucrats' Case Decisions on Social and Employment Policy. Conference paper presented at NOPSA, Bergen 2024 and PMRC, Seattle 2024.

Dalsgaard, Camilla T., Lemvigh, Kasper og Bo Panduro (2019). Det specialiserede voksenområde - Inspiration til den økonomiske styring. VIVE – Viden til Velfærd Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. København.

Christensen, A. B., Frandsen, E. M. D., & Schaldemose, S. (2020). Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 97(1), e4102.

Fredriksen, Lærke Øland (2024). Hver anden socialrådgiver efterlyser større beslutningskompetence. *Socialrådgiveren*, 03/24.

Henrichsen, Carsten (2019). Velfærdssamfundets krise – kommunerne, den offentlige velfærd og borgernes sikkerhed. *Samfundslederskab i Skandinavien Årgang 34*, Nummer 2, s. 101-120, 2019

Hunter, C., Bretherton, J., Halliday, S., & Johnsen, S. (2016). Legal compliance in street-level bureaucracy: A study of UK housing officers. *Law & Policy*, 38(1), 81-95.

Houlberg, Kurt & Hvidman, Ulrik (2024). Kommunalpolitisk råderum under budgetloven. Essay. *Magtudredningen 2.0*.

KL, Børne- og Socialministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministerie (2017). Styring af det specialiserede voksenområde – værktøjer og cases. Kommuneforlaget A/S.

Kommunernes Landsforening (2024). Kommunernes Styringsoverblik ([Kommunernes styringsoverblik \(kl.dk\)](#))

Kommunernes Landsforening (2022). Notat: Kommunernes afgørelser på handicapområdet. Sags ID: SAG-2019-03516 Dok. ID: 3245030

Møller, Sanne (2020). Retssikkerhed for udsatte borgere. Embedsværket. Social og Boligministeriet, 2023. [Danmarkskort med kommunale sammenligninger - Social-, Bolig- og Ældreministeriet \(sm.dk\)](#)

Rasmus Wittek-Holmberg, Lea Graff, Britt Østergaard Larsen, Anne Nørgaard Christensen og Kirstine Rysbjerg Munk (2017). Ankestyrelsens praksiskoordinerende virksomhed – Evaluering af kommunernes udbytte af indsatsen. VIVE – Viden til Velfærd, Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. København.

Pedersen, M. J., Stritch, J. M., & Thuesen, F. (2018). Punishment on the frontlines of public service delivery: Client ethnicity and caseworker sanctioning decisions in a Scandinavian welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(3), 339-354.

Soss, J., Fording, R., & Schram, S. F. (2011). The organization of discipline: From performance management to perversity and punishment. *Journal of public administration research and theory*, 21(suppl_2), i203-i232.

Warming, H., & Falster, E. S. (2019). Børn med handicap og deres familier overlades til heldets tyranni. *Altinget / Social*. <https://www.alinget.dk/social/artikel/professor-boern-med-handicaps-fremtid-afhaenger-af-foraeldrenes-ressource>

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 4 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvad er vilkårene for det lokale og regionale demokrati i det 21. århundrede?

Siden den første magtudredning er der sket store ændringer i det lokale demokrati og der opstår i for mange tilfælde uklarhed i den offentlige debat om hvorvidt beslutninger træffes på kommunal, regionalt eller statsligt niveau. Dette tema fokuserer på strukturelle forskydninger og statens styring af kommunerne (eksempelvis i forbindelse med budgetloven), kommunernes implementering af vedtagne politikker, innovation i det lokale demokrati og nye rammer for den lokale velfærd, f.eks. gennem frikommuneforsøg og samarbejdsformer der går på tværs af sektorer og faggrænser. Desuden behandles de afledte konsekvenser for borgernes oplevelse af det lokale demokrati.