

---

Maj 2023

# Kommunernes arbejde med retssikkerhed på det sociale område

Udarbejdet af  
Retssikkerhedsen  
heden



---

Ankestyrelsen

**ANKESTYRELSEN**

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: [ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)

Hjemmeside: [www.ast.dk](http://www.ast.dk)

ISBN nr.: 978-87-7811-470-9

# Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1	KAPITEL 1: SAMMENFATNING	5
<b>METODE</b>		<b>5</b>
<b>Undersøgelsens fokus</b>		<b>5</b>
<b>Hovedresultater</b>		<b>7</b>
KAPITEL 2	KAPITEL 2: ORGANISERING AF ARBEJDET MED RETSSIKKERHED I KOMMUNERNE	14
<b>Kommunernes anvendelse af jurister og faglige ledere i sagsbehandlingen</b>		<b>14</b>
<b>Brugen af borgerrådgiverne i kommunerne</b>		<b>16</b>
<b>Infoboks: BORGERRÅDGIVER</b>		<b>16</b>
<b>Ledelsestilsyn</b>		<b>19</b>
KAPITEL 3	KAPITEL 3: VEJLEDNING OG ANSØGNING	25
<b>Ansøgning og tilgængelighed</b>		<b>25</b>
<b>Kommunens vejledning af borgeren</b>		<b>28</b>
KAPITEL 4	KAPITEL 4: SAGSOPLYSNING, INDDRAGELSE OG PARTSHØRING	35
<b>Sagsoplysning</b>		<b>35</b>
<b>Kommunens inddragelse af barn, forældre og borger i sagsbehandlingen</b>		<b>40</b>
<b>Partshøring</b>		<b>48</b>
KAPITEL 5	KAPITEL 5: AFGØRELSE, BEGRUNDELSE OG SAGSBEHANDLINGSFRISTER	55
<b>Afgørelse og begrundelse</b>		<b>55</b>
<b>Klagevejledning af borgerne</b>		<b>61</b>
<b>Genvurderingen</b>		<b>63</b>
<b>Lovbestemte og kommunale sagsbehandlingsfrister</b>		<b>64</b>
KAPITEL 6:	AKTINDSIGT	68
<b>Lovboks: Retten til aktindsigt</b>		<b>68</b>
BILAG 1	METODE OG DATAGRUNDLAG	75
<b>Undersøgelsesdesign</b>		<b>75</b>
<b>Fase 1 – Interview med borgerrådgivere</b>		<b>75</b>
<b>Fase 2 – Gruppeinterview med myndighedsledere</b>		<b>76</b>

<b>Fase 3 - Spørgeskemaundersøgelse</b>	<b>76</b>
<b>Udvælgelse af kommuner til interview</b>	<b>77</b>

# Kapitel 1: Sammenfatning

Det rådgivende organ har bedt Retssikkerhedsenheden om at undersøge, hvordan kommunerne arbejder med retssikkerhed på socialområdet.

Formålet med undersøgelsen er at belyse:

- Hvordan kommunerne arbejder med at sikre borgernes retssikkerhed på tværs af området for udsatte børn, udsatte voksne, børn med handicap og voksne med handicap
- Hvordan kommuner arbejder med centrale elementer i sagsbehandlingen på området for udsatte voksne, udsatte børn, voksne med handicap og børn med handicap
- Hvordan, og i hvilket omfang, kommunerne har tilrettelagt deres politiske og ledelsesmæssige fokus på borgernes retssikkerhed på socialområdet, herunder anvendelsen af borgerrådgivere

## METODE

Undersøgelsen bygger på følgende datakilder:

1. Interview med borgerrådgivere i fem kommuner.
2. Gruppeinterview med primært myndighedsledere på tværs af området for udsatte voksne, udsatte børn, voksne med handicap og børn med handicap i fem kommuner.
3. En landsdækkende spørgeskemaundersøgelse udsendt til myndighedsledere på både området for udsatte voksne, udsatte børn, voksne med handicap og børn med handicap i alle landets 98 kommuner. 185 myndighedsledere fra 93 af landets kommuner besvarede spørgeskemaet.

Fordelingen af myndighedsledere på kommuner kan findes i undersøgelsens bilag 2.

Dataindsamlingen er gennemført sekventielt i tre faser: 1. Interview med borgerrådgivere, 2. interview med myndighedsledere i udvalgte kommuner og 3. landsdækkende spørgeskemaundersøgelse. Dette har vi gjort for at sikre, at resultater fra én datakilde kunne anvendes til at kvalificere og uddybe resultaterne i den næste. De kvalitative fund, i form af udsagn fra interview med myndighedsledere i kommunerne, har vi anvendt til at udarbejde spørgsmål, som vi har stillet til myndighedsledere i alle landets kommuner i spørgeskemaundersøgelsen.

Vi henviser til Bilag 1 for en uddybning af metoden.

## UNDERSØGELSENS FOKUS

Undersøgelsen fokuserer på, hvordan kommunerne tilrettelægger sagsbehandlingen for at sikre retssikkerheden for borgerne på socialområdet. Begrebet socialområdet omfatter i denne undersøgelse følgende målgrupper af borgere:

1. Børn og voksne med handicap

## 2. Udsatte børn og voksne

### **Retssikkerhedsperspektivet i undersøgelsen**

Retssikkerhed er et bredt begreb. Retssikkerhed dækker over klare materielle retsregler, der gør det muligt for den enkelte borger at kende til sine rettigheder og pligter. Retssikkerhed kommer også til udtryk, når forvaltningen træffer afgørelser, der har hjemmel i lovgivningen, og som er truffet på et grundlag, som hviler på lighed for loven. Endeligt kommer retssikkerhed til udtryk på det processuelle område, hvor sagsbehandlingsregler som eksempelvis partshøring, aktindsigt og begrundelsespligt, samt regler om mulighed for at klage over afgørelser, er med til at sikre saglighed og ordentlig sagsbehandling i forvaltningen.

På baggrund af denne brede retssikkerhedsforståelse har vi i undersøgelsen indkredset beskrivelsen af kommunernes arbejde med retssikkerhed med udgangspunkt i udvalgte centrale processuelle regler og faser i et sagsforløb, som borgeren kan opleve i forbindelse med afgørelser om hjælp og støtte på socialområdet:

- Vejledning og ansøgning
- Sagsoplysning, inddragelse og partshøring
- Afgørelse, begrundelse, klagevejledning og sagsbehandlingsfrister
- Aktindsigt

Derudover afdækker vi, hvordan kommunerne har organiseret arbejdet med styring og opfølgning på lovmedholdelighed og kvalitet i sagsbehandlingen på socialområdet samt deres erfaringer hermed.

I undersøgelsen giver vi løbende eksempler på, hvordan kommunerne arbejder med ovenstående regler og faser i forbindelse med afgørelser om hjælp og støtte efter serviceloven på tværs af de forskellige målgrupper.

### **LOVBOKS: UNDERSØGELSENS RETSKILDER**

I undersøgelsen tager vi udgangspunkt i udvalgte centrale bestemmelser i henholdsvis lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forvaltningsloven, der knytter sig til ovennævnte sagsskridt i sagsbehandlingen. Derudover kommer vi løbende med eksempler på, hvordan kommunerne arbejder med disse sagsskridt i forbindelse med afgørelser om hjælp og støtte efter serviceloven.

Endeligt inddrager vi øvrige kilder, herunder fra Folketingets Ombudsmand og Ankestyrelsens principmeddelelser.

Vi henviser løbende i undersøgelsen, til de væsentligste kilder, som regulerer de elementer af sagsbehandlingen, der bliver afdækket via kapitlerne i undersøgelsen.

I undersøgelsen vil vi også belyse kommunernes arbejde med principper for god forvaltningsskik. Principperne for god forvaltningsskik gælder ved siden af de krav, der følger af lovgivningen og forvaltningsretlige retsgrundsætninger. God forvaltningsskik er altså ikke – som for eksempel regler i en lov – fremstillet samlet i en skriftlig retskilde, men er i stedet

normer og principper for, hvordan myndigheder bør opføre sig i forhold til borgerne. På nogle områder er principperne dog omtalt i vejledninger, mens de på andre områder er uskrevne.

Et eksempel på god forvaltningsskik er princippet om, at sager, der behandles inden for den offentlige forvaltning skal behandles inden for rimelig tid og ikke må trække unødigt ud.

Kilde: Ombudsmandens overblik #1 om god forvaltningsskik. Lovboks slut.

### **INFOBOKS: BEMÆRKNING**

Denne bemærkningsboks bliver løbende brugt i tilfælde, hvor Retssikkerhedsenheden forholder sig til kommunernes eller borgerrådgivernes udsagn. Infoboks slut.

## **HOVEDRESULTATER**

I det følgende beskriver vi undersøgelsens hovedresultater baseret på henholdsvis interview med borgerrådgivere, kommunale myndighedsledere og spørgeskemaundersøgelsen blandt myndighedsledere. Det er et centralt fund, at spørgeskemaundersøgelsen peger på, at det på tværs af socialområdet er de samme ting, der udfordrer kommunernes arbejde med centrale elementer af sagsbehandlingen og dermed arbejdet med elementer af retssikkerhed. I nogle tilfælde er der dog forskel på, hvor store udfordringerne opleves blandt myndighedslederne på tværs af socialområdet.

Det er vigtigt at bemærke, at en række af disse centrale sagsbehandlingsregler er garantiforskrifter, der skal sikre, at borgeren modtager en lovlige og rigtig afgørelse. Eksempler på garantiforskrifter er officialprincippet (sagsoplysning), partshøringsregler og kravene til begrundelsen. Hvis en garantiforskrift er tilsidesat, kan afgørelsens resultat være påvirket af manglen, og borgerens retsstilling vil derfor være truet.

### **Organisering af arbejdet med retssikkerhed i kommunerne**

Brugen af borgerrådgiveren varierer fra forvaltning til forvaltning  
78 ud af de 93 kommuner, der er repræsenteret i spørgeskemaundersøgelsen, har en borgerrådgiver.

I spørgeskemaundersøgelsen oplyser 21 procent af de 154 adspurgte myndighedsledere, som har en borgerrådgiverfunktion i kommunen, at de i vedkommendes afdeling ikke har haft kontakt med borgerrådgiveren inden for det seneste år. 45 procent angiver, at de har anvendt borgerrådgiveren til sparring i enkeltsager, og 16 procent har haft undervisning eller oplæg fra borgerrådgiveren.

Flere borgerrådgivere og kommuner fortæller, at borgerrådgiveren ofte bliver sat i spil, når dialogen mellem borger og kommune er gået skævt. Det er deres oplevelse, at det ofte letter kommunikationen, når borgerrådgiveren deltager, da borgerrådgiveren kan 'oversætte' de forskellige perspektiver for kommunen og borgeren, så borgeren føler sig hørt. Desuden

fortæller flere borgerrådgivere, at de tilbyder undervisning af sagsbehandlerne, men at det varierer, om afdelingerne i kommunerne vælger at benytte sig af det.

Ledelsestilsyn kan understøtte kommunernes forudsætninger for at sikre borgerens retssikkerhed

168 ud af de adspurgte 185 myndighedsledere i spørgeskemaundersøgelsen angiver, at de anvender ledelsestilsyn som metode til at foretage opfølgning på kvaliteten af sagsbehandlingen.

Flere af de interviewede kommuner oplever, at ledelsestilsyn med sagsbehandlingen er brugbart, idet det både identificerer problematiske forhold i den konkrete sagsbehandling og kan inspirere ledelsen til læringsforløb i hele afdelingen. En kommune fortæller desuden, at ledelsestilsynet er med til at opdyrke en øget faglig stolthed blandt medarbejderne.

Ligeledes svarer 94 procent af de myndighedsledere, som anvender ledelsestilsyn, i spørgeskemaundersøgelsen, at ledelsestilsynet er med til at styrke sagsbehandlernes færdigheder i forhold til at sikre retssikkerhed i sagsbehandlingen.

Borgerrådgivere oplever, at juridisk sparring og arbejdsgangsbeskrivelser understøtter sagsbehandlernes juridiske kompetencer

Flere borgerrådgivere fremhæver, at det er en fordel, når sagsbehandlerne har jurister eller faglige ledere tæt på, da det juridiske perspektiv i højere grad integreres i sagsbehandlingen. I flere kommuner har jurister og konsulenter af samme årsag udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser, der har til formål at sikre, at de retssikkerhedsmæssige krav bliver indlejret i sagsbehandlernes arbejde.

Borgerrådgivere oplever, at økonomi kan have en betydning for kommunens arbejde med retssikkerhed

Flere borgerrådgivere oplever, at økonomiske betragtninger i kommunen kan udfordre borgernes retssikkerhed, fordi det økonomiske fokus i nogle tilfælde får forrang for lovpligtige forhold, eksempelvis ved valg af indsats. En borgerrådgiver oplever i relation til dette, at der generelt i vedkommendes kommune er et gennemgående fokus på retssikkerhed, men at retssikkerhedsmæssige mangler er et resultat af, at sagsbehandlernes arbejde foruden juridiske krav i praksis også er præget af både socialfaglige og ressourcemæssige hensyn.

Kommunalpolitisk opmærksomhed på kvaliteten af sagsbehandlingen kan øge det retssikkerhedsmæssige fokus

En myndighedsleder i en kommune fremhæver, at et politisk og ledelsesmæssigt fokus på borgernes retssikkerhed gennem overholdelsen af processuelle retskrav og korrekte afgørelser er centralt for det generelle fokus på retssikkerhed i kommunen - også på sagsbehandler-niveau. På samme måde oplever flere borgerrådgivere, at det styrker borgernes retssikkerhed, når kommunens ledelse har et godt samarbejde med borgerrådgiveren, og der er en klar prioritering og anerkendelse af borgerrådgiverens bemærkninger til kvaliteten af sagsbehandlingen.

### **Vejledning og ansøgning**

Kravene til kommunens vejledning af borgerne er blandt andet reguleret i forvaltningslovens § 7 og retssikkerhedslovens § 5. Formålet med vejledningspligten er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne på grund af fejl, manglende viden eller misforståelser ikke får den rette hjælp.



Kompleksitet i lovgivning og kommunens forvaltningsinddelinger kan udfordre helhedsorienteret vejledning af borgeren

49 procent af spørgeskemaundersøgelsens 185 adspurgte myndighedsledere oplever, at det kan være udfordrende at sikre den helhedsorienterede vejledning af borgeren. 67 procent har angivet, at kompleksitet i lovgivningen udfordrer den helhedsorienterede vejledning, mens 52 procent oplever, at kommunens organisering i specifikke forvaltningsinddelinger udfordrer den helhedsorienterede vejledning.

Flere af de borgerrådgivere, vi har interviewet i undersøgelsen, peger også på, at det kan være en udfordring for kommunerne at efterleve retssikkerhedslovens krav om helhedsorienteret vejledning af borgeren. De fortæller, at dette særligt skyldes, at der med serviceloven er tale om et stort og kompliceret lovkompleks. Dette kan ifølge nogle borgerrådgivere resultere i, at borgeren i praksis selv bliver ansvarlig for at identificere den relevante afdeling i kommunen, der kan behandle borgerens henvendelse, på trods af at kommunen skal agere som en enhedsforvaltning over for borgeren.

En samlet indgang og tværfagligt fokus i kommunen kan afhjælpe udfordringer med vejledningsforpligtelsen

Flere kommuner fortæller, at de har oprettet en samlet indgang til kommunen for at mindske risikoen for, at borgeren bliver henvist til flere forskellige afdelinger i kommunen. Flere kommuner fremhæver desuden, at de oplever, at sagsbehandlerne bliver bedre til at helhedsvejlede borgeren, når forskellige forvaltninger er samlet på samme matrikel eller besøger hinanden ofte.

Eksempler på udfordringer med at skelne mellem vejledning og afgørelse i mødet med borgeren

Flere borgerrådgivere og kommuner fortæller, at nogle sagsbehandlere utilsigtet i praksis giver borgeren et mundtligt afslag, når de yder vejledning. Dette kan ifølge borgerrådgiveren skabe et retssikkerhedsmæssigt problem, da den uklare afgørelse gør, at krav til afgørelsens begrundelse ikke bliver opfyldt og klagevejledning af borgeren ikke bliver tilstrækkelig.

### **Sagsoplysning og inddragelse**

Det er et lovkrav, at myndighederne sikrer, at afgørelser bliver truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Derudover er der krav om, at borgeren skal medvirke i sagsforløbet, hvilket er reguleret i flere bestemmelser, blandt andet retssikkerhedslovens § 4.

Udfordringer med at tilvejebringe de nødvendige oplysninger

Spørgeskemaundersøgelsen blandt 185 myndighedsledere viser, at 51 procent oplever, at det kan være en vanskelig opgave at indhente de nødvendige oplysninger i forbindelse med afgørelser på deres område. Kommunerne, der har besvaret spørgeskemaet, fremhæver blandt andet, at de i mange tilfælde venter længe på lægeudtalelser. Derudover bemærker de, at det i visse tilfælde kan være svært at skaffe de nødvendige oplysninger fra borgeren selv, eksempelvis fordi det er svært at komme i kontakt med borgeren.

Inddragelse kan understøtte sagsoplysningen

En kommune oplever, at en tæt inddragelse af borgeren kan medvirke til at understøtte tilvejebringelsen af relevante oplysninger i sagen. Ifølge kommunen kan dette bidrage til, at sagen bliver tilstrækkeligt oplyst og derved mindske risikoen for, at afgørelsen omgøres af Ankestyrelsen grundet mangelfulde oplysninger. I den forbindelse fortæller flere kommuner dog, at det kan være en udfordring for sagsoplysningen, når en borger eller pårørende ikke

ønsker at samtykke til kommunens indhentning af oplysninger, eller der er vanskeligheder med at få kontakt til borgeren.

En borgerrådgiver bemærker også, at det kan udfordre sagsoplysningen, hvis forholdet mellem borger og kommune er præget af mistillid. Dette skyldes, at borgeren kan få den opfattelse, at kommunens krav om oplysning skyldes en manglende tillid til borgerens fortælling.

Kommuner oplever, at der er forskel på borgerens faktiske medvirken i sagsforløbet på tværs af handicap- og udsatteområdet

Flere kommuner påpeger, at der kan være forskel på, i hvor høj grad borgere og pårørende reelt medvirker i sagsbehandlingen afhængigt af, om der er tale om indsatser på handicap- eller udsatteområdet. Eksempelvis oplever kommuner, at der er en større tendens til, at borgere og pårørende på handicapområdet kommenterer på, og har indsigelser mod, kommunens afgørelser og vurderinger. Dette begrundes af kommunen i forskel på, hvor ressourcestærke de to målgrupper er. I et retssikkerhedsmæssigt perspektiv kan dette medføre forskel på borgerens medvirken i sagsforløbet på tværs af de to målgrupper, selvom borgerens ret til at blive inddraget i egen sag juridisk set er den samme.

Kommuner oplever udfordringer med manglende lovkrav om børnesamtaler i bestemmelser på handicapområdet

En kommune peger på, at det kan være uhensigtsmæssigt, at der er forskel på, hvordan inddragelsen af barnets perspektiver er reguleret i lovgivningen afhængigt af, om der er tale om indsatser på udsatteområdet eller visse handicapkompenserende ydelser i serviceloven. Kommunen tilskriver forskellen, at der på handicapområdet ofte er tale om ydelser, der gives til forældrene som for eksempel merudgifter efter servicelovens § 41. Kommunen oplever det endvidere som en retssikkerhedsmæssig udfordring, at krav om børnesamtale ikke er tydeligt indskrevet som et processuelt krav til sagsbehandlingen i forbindelse med afgørelser om handicapkompenserende ydelser.

### **Partshøring**

Kravet om partshøringen af borgeren er reguleret i forvaltningslovens § 19. Hvis en part ikke antages at være bekendt med, at kommunen er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må kommunen som udgangspunkt ikke træffe afgørelse, før kommunen har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet vedkommende lejlighed til at komme med en udtalelse.

Det er ikke altid klart for borgeren, hvornår der er tale om en partshøring, og hvad formålet med denne partshøring er

Både borgerrådgivere og kommuner fortæller, at det ikke altid er tydeligt for borgeren, hvornår de bliver partshørt, og hvad dette indebærer. En borgerrådgiver bemærker derudover, at der kan være en uoverensstemmelse mellem kommunens oplevelse af at have overholdt det processuelle retskrav om partshøring og borgerens oplevelse af at være blevet reelt inddraget.

32 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere i spørgeskemaundersøgelsen tilkendegiver, at det for nogle borgere kan være en udfordring at forstå formålet med partshøringen.

Sagsbehandlere kan have vanskeligt ved at vurdere, hvad partshøringen bør indeholde

En myndighedsleder på voksenområdet peger på, at det kan være svært for sagsbehandlerne at vide præcist, hvad partshøringen skal indeholde. I spørgeskemaundersøgelsen svarer 14 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere, at denne vurdering kan være en udfordring. I

undersøgelsens kvalitative interview fremgår det desuden, at det er forskelligt på tværs af myndighedsområder og kommuner, hvordan de tilrettelægger partshøringen.

Mundtlig opfølgning, bisiddere og forklarende skriftlig partshøring kan tydeliggøre formålet med partshøringen for borgeren

Flere kommuner fremhæver, at det er vigtigt, at partshøringen bliver tilrettelagt i overensstemmelse med borgerens individuelle behov og funktionsniveau. Dette indebærer ofte, at kommunen har en mundtlig dialog med borgeren som supplement til den skriftlige partshøring. Det kan også indebære, at kommunen er særlig opmærksom på at informere borgeren om muligheden for bisidder i forbindelse med borgerens eventuelle kommentering på partshøringen. Derudover har flere kommuner fokus på, at kommunen anvender en fast skabelon i forbindelse med den skriftlige partshøring, hvori det tydeligt fremgår, at der er tale om en partshøring, og hvad formålet med dette sagsskridt er.

### **Afgørelse og begrundelse**

Kravene til skriftlig begrundelse for kommunens afgørelse er blandt andet reguleret i forvaltningslovens §§ 22 og 24. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Det kan være en udfordring for sagsbehandlerne at skrive en tydelig begrundelse i afgørelsen. I flere kommuner fremhæver både borgerrådgivere og kommuner, at begrundelsen i kommunens afgørelse til tider bliver meget indforstået og derfor ikke fremstår tydeligt nok for borgeren. En borgerrådgiver peger på, at dette kan medføre, at kommunens afgørelse får et forkert resultat, og en kommune fremhæver endvidere, at en uklar begrundelse kan øge sandsynligheden for, at borgeren klager over afgørelsen, og sagsbehandlingstiden derfor forlænges.

Det rette sprogbrug i afgørelsen er centralt for borgerens forståelse af afgørelsens resultat og klagemuligheder

Foruden afgørelsens begrundelse fremhæver flere kommuner, at det kan være en udfordring for borgerens retssikkerhed, hvis afgørelsen er skrevet i et sprog, som borgeren har svært ved at forstå. Det er derfor et fokuspunkt for mange kommuner, at sproget i afgørelsen er målrettet borgeren. I spørgeskemaundersøgelsen svarer 95 procent, at de har fokus på at gøre afgørelsesbrevet forståeligt for borgeren.

Flere kommuner fortæller, at en yderligere udfordring er at ramme den rette balance i, at sproget i afgørelsen både skal være juridisk fyldestgørende og forståeligt for borgeren. I spørgeskemaundersøgelsen angiver 82 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere, at de er enige i, at dette kan være en udfordring i udformningen af afgørelsen.

Oplæring, sparring og mundtlig opfølgning kan gøre begrundelsen mere forståelig for borgeren. Flere kommuner fremhæver gode erfaringer med at skrive målrettede og fyldestgørende begrundelser i et sprog, som er forståeligt for borgeren. Blandt andet kan fokus på dette i oplæringen af nye sagsbehandlere, faglig sparring samt mundtlig opfølgning på den skriftlige afgørelse til borgeren være med til at understøtte borgerens forståelse af afgørelsen.

### **Klagevejledning**

Ifølge forvaltningslovens § 25 skal kommunen medsende en klagevejledning, når den giver borgeren en skriftlig afgørelse, der kan påklages til anden forvaltningsmyndighed - medmindre borgeren får fuldt ud medhold.

Borgere kan mangle kendskab til klagemuligheder, men mundtlig supplerende klagevejledning kan afhjælpe dette

Både en borgerrådgiver og en kommune fremhæver, at der kan være særlige udfordringer for socialt udsatte borgere i at udnytte deres klagemuligheder. En borgerrådgiver bemærker, at denne målgruppe af borgere sjældent får læst afgørelsesbrevet til ende, og derfor ikke når til klagevejledningen, som typisk ligger sidst i afgørelsesbrevet. Det er desuden borgerrådgiverens opfattelse, at borgeren ofte ikke ved, at det er tilstrækkeligt blot at tilkendegive, at han/hun vil klage. Dette er ofte noget, som borgerrådgiveren skal gøre borgeren opmærksom på.

Både kommune og borgerrådgiver beskriver, at det kan tydeliggøre klagemuligheden for borgeren, når kommunen også klagevejleder i forbindelse med en mundtlig opfølgning på afgørelsen.

### **Genvurdering**

Efter retssikkerhedslovens § 66 skal myndigheden genvurdere sagen, når der klages, inden klagen videresendes til klageinstansen.

Rotation af sagsbehandlere og ledelsesmæssig sparring kan sikre, at kommunen forholder sig til klagen i genvurderingen

En borgerrådgiver oplever, at kommunen sjældent forholder sig til klagen i genvurderingen. Dette udgør et retssikkerhedsmæssigt problem for borgeren, fordi kommunen ikke får revurderet sagen og forholdt sig til dét, som borgeren eventuelt har angivet i klagen.

Flere kommuner fortæller dog, at de har en fast praksis for, at den faglige koordinator/leder inddrages i forbindelse med kvalitetssikringen af sagsbehandlerens genvurdering af sagen. I en anden kommune har de fast praksis for, at det er en anden sagsbehandler, der behandler sagen ved genvurderingen. Dette øger ifølge kommunen sandsynligheden for, at afgørelsen er korrekt på det foreliggende grundlag.

### **Sagsbehandlingsfrister**

Kommunen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt med henblik på at afgøre, om der er ret til hjælp og i så fald hvilken. Kommunen skal i den forbindelse fastsætte mål for sagsbehandlingsfrister på de enkelte sagsområder. Dette fremgår af retssikkerhedslovens § 3.

Eksempler på udfordringer med orientering til borgeren om overskridelse af sagsbehandlingsfrister

Kommunerne fortæller, at der er mange faktorer, der kan forlænge sagsbehandlingen i kommunerne. Flere kommuner oplyser i forlængelse heraf, at det særligt er indhentning af oplysninger, der kan gøre, at sagsbehandlingstiden trækker ud.

Flere kommuner fortæller endvidere, at de kan have svært ved at fastslå et forventet nyt tidspunkt for afgørelsen i sagen i tilfælde, hvor sagsbehandlingsfristen ikke kan overholdes. Kommunerne peger på, at dette især skyldes, at de venter på eksterne oplysninger, som eksempelvis lægeudtalelser, før de kan gå videre med behandlingen af borgerens sag.

Kommuner oplever, at sagsbehandlingssystemer kan give overblik over fristoverholdelse, når systemet er gearret til det

Det er en borgerrådgivers opfattelse, at det er en udfordring for sagsbehandlingen, når fagsystemet ikke understøtter et overblik over fristoverholdelsen. Flere kommuner fortæller

dog, at deres sagsbehandlingssystem bidrager med et overblik over fristoverholdelsen blandt sagsbehandlerne.

51 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere svarer i spørgeskemaundersøgelsen, at de oplever, at brugen af fagsystemer primært er en fordel for overholdelsen af frister i sagsbehandlingen.

### **Aktindsigt**

Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Dette fremgår af forvaltningslovens § 9.

Det kan være svært for kommunerne at vurdere, hvilke oplysninger der skal undtages i en aktindsigtsbegæring fra borgere

51 procent af spørgeskemaundersøgelsens 185 adspurgte myndighedsledere oplever, at det kan være svært at vurdere, hvilke oplysninger, der bør undtages i en aktindsigtsbegæring fra borgere. Af spørgeskemaundersøgelsen ser vi også, at kommunerne i højere grad oplever håndtering af aktindsigter som en stor administrativ byrde på børneområdet sammenlignet med voksenområdet.

Manglende afgørelse om aktindsigt og manglende begrundelse for undtagelser kan udfordre borgerens retssikkerhed

En borgerrådsgiver påpeger, at der er eksempler på, at aktindsigtsanmodninger ikke behandles formelt af kommunen, og at kommunen derfor ikke får truffet en reel afgørelse om borgerens anmodning om aktindsigt. Flere af de interviewede borgerrådsgivere oplever desuden, at kommunerne ikke altid får givet en begrundelse for undtagelse af dokumenter ved aktindsigtsanmodninger fra borgere. Dette er et problem, da det i disse tilfælde ikke fremstår klart for borgeren, på hvilket retsgrundlag og ud fra hvilken vurdering, kommunen har valgt at undtage dokumenter eller oplysninger fra aktindsigten.

Mangelfuld journalføring kan vanskeliggøre kommunens behandling af aktindsigtsanmodninger

En borgerrådsgiver bemærker, at kommunens overholdelse af sin notat- og journaliseringspligt, efter henholdsvis offentlighedslovens § 13 og § 15, i nogle tilfælde er mangelfuld. Dette oplever borgerrådsgiveren som et grundlæggende retssikkerhedsmæssigt problem for de borgere, der ønsker indblik i deres sag, fordi aktindsigten risikerer at blive uoverskuelig og/eller mangelfuld. Borgerrådsgiveren peger endvidere på, at en korrekt journalføring ikke kun er en gevinst for borgeren, men at det også gør det mindre ressourcekrævende for kommunen, når en sag skal overdrages til en anden sagsbehandler.

Dialog om hvilke oplysninger, borgeren anmoder om aktindsigt i, kan være en fordel for både borger og kommune

Flere kommuner fortæller, at de af hensyn til borgernes udbytte af aktindsigten er begyndt at arbejde med aktindsigternes overskuelighed. Dette gør de blandt andet ved at have fokus på, at sagsbehandlerne går i dialog med borgeren om, hvad det er, borgeren ønsker at få indblik i, når vedkommende søger om indsigt i sagsakterne. Kommunerne fortæller, at dette medvirker til, at borgeren får en bedre forudsætning for at forstå de forhold, som borgeren søger indsigt i. En kommune fremhæver også, at det kan gøre det mindre administrativt tungt for kommunen at behandle aktindsigtsanmodningerne, når det er muligt at afgrænse borgerens anmodning.

## Kapitel 2: Organisering af arbejdet med retssikkerhed i kommunerne

I dette kapitel ser vi på, hvordan arbejdet med retssikkerhed er organiseret i kommunerne. Mere konkret belyser vi kommunernes gode erfaringer og udfordringer med brugen af juridisk sparring, borgerrådgivere og ledelsestilsyn, inden vi sidst i kapitlet præsenterer mere generelle perspektiver på kommunernes arbejde med retssikkerhed.

### KOMMUNERNES ANVENDELSE AF JURISTER OG FAGLIGE LEDERE I SAGSBEHANDLINGEN

I det følgende beskriver vi, hvilke retssikkerhedsmæssige fordele og udfordringer kommunerne oplever i forbindelse med den faglige og juridiske sparring til sagsbehandlerne.

#### **Der er forskel på anvendelsen af juridisk personale på tværs af kommunerne**

Det er blandt de interviewede kommuner forskelligt, om kommunen har et centralt hold af jurister, der går på tværs af fagområder, eller om der er ansat områdejurister, der har ekspertise inden for specifikke fagområder. I nogle kommuner varetager juristerne primært overordnede opgaver, eksempelvis i forhold til forståelsen og fortolkningen af vejledninger, udarbejdelse af notater og generel understøttelse af ledelsen:

*“Jeg tror ikke engang, at de [sagsbehandlerne] kender navnet på juristerne. Det er en ledelsesting. Det er lederne, der går til den centrale jurist, hvis der er behov for det. Det er ikke den enkelte medarbejder - de går til deres faglige leder for faglig sparring.”*  
(Borgerrådgiver)

I andre kommuner fortæller de, at juristerne også benyttes til konkret sparring i sagsbehandlernes sagsbehandling. Organiseringen af juristerne har derfor betydning for, i hvor høj grad sagsbehandlerne kan søge sparring hos juridisk personale.

I spørgeskemaundersøgelsen svarer 94 procent af de 185 adspurgte kommunale myndighedsledere, at de har adgang til juridisk sparring specifikt på deres område.

I alle interviewede kommuner er der, foruden kommunalt ansatte jurister, en gruppe fagspecialister, koordinatore eller ledere, som har til opgave at bidrage med både juridisk og socialfaglig sparring i sagsbehandlernes arbejde.

#### **Juridisk sparring og arbejdsgangsbeskrivelser understøtter sagsbehandlernes juridiske kompetencer**

Flere borgerrådgivere fremhæver, at det er en fordel, når sagsbehandlerne har jurister eller faglige ledere tæt på, da det juridiske perspektiv i højere grad integreres i sagsbehandlingen:

*“Der er nogle udfordringer med, at man har ikke-jurister til at sidde og lave juridiske afgørelser. Når man sidder og træffer en afgørelse, er der jo meget jura i det. Hvordan sikrer man sig, at sagsbehandlerne, som sikkert er helt vildt dygtige til alt muligt andet, også er dygtige til at lave en juridisk afgørelse, der holder hele vejen?”* (Borgerrådgiver)

Borgerrådgiveren fortæller altså, at der kan være eksempler på, at sagsbehandlerne ikke har de fornødne juridiske kompetencer til at sikre den rette kvalitet i afgørelserne, uden juridisk bistand. I flere kommuner har jurister og konsulenter af samme årsag udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser, der har til formål at sikre, at de retssikkerhedsmæssige krav bliver indlejret i sagsbehandlernes arbejde. I en af kommunerne er det desuden en fast del af juristernes og de faglige lederes opgave at tjekke op på ændringer i lovgivningen. På denne baggrund udarbejder de løbende en opdateret skrivelse til sagsbehandlerne om eventuelle ændringer, hvorfor det ikke nødvendigvis bliver forventet, at sagsbehandlerne selv holder sig opdateret.

Flere kommuner bemærker, at en større standardisering af arbejdsgangsbeskrivelser vil kunne sikre større ensartethed i sagsbehandlingen og dermed understøtte retssikkerheden for borgerne i myndighedsafdelingerne.

### **De fleste kommuner har praksis for at drøfte Ankestyrelsens afgørelser og principmeddelelser**

Flere kommuner fortæller, at fagspecialisterne eller jurister ofte involveres i de afgørelser, som har været behandlet i Ankestyrelsen, i tilfælde af, at der skulle være oplysninger til generel læring i afdelingen:

*“Vi videndeler på gruppemøder, når vi får alle afgørelser tilbage og spørger, hvad vi har af læringspunkter i den.” (Kommuneinterview, børneområdet)*

I spørgeskemaundersøgelsen svarer 87 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere i trit med ovenstående citat, at de drøfter Ankestyrelsens afgørelser på møder i afdelingen. Nogle af myndighedslederne fortæller desuden, at Ankestyrelsens principmeddelelser videndeles på samme måde i forvaltningerne, og at kommunen derudover ringer til Ankestyrelsen, når de har spørgsmål til konkrete sager eller principmeddelelser.

I spørgeskemaundersøgelsen svarer 55 procent af respondenterne, at de har en fast procedure for håndtering af Ankestyrelsens principmeddelelser til generel læring blandt sagsbehandlerne.

### **Kommuner peger på udfordringer med sagsbehandlernes faglighed, når beslutningskompetencen bliver indskrænket**

Nogle kommuner peger på, at en udfordring med den tætte sparring og udarbejdelse af arbejdsgangsbeskrivelser til at understøtte sagsbehandlingen kan være, at sagsbehandlerne i mindre grad selv har ansvaret for, at sagsbehandlingen og afgørelsen er korrekt. Det er altså myndighedsledernes oplevelse, at der er en risiko for, at sagsbehandlernes egen faglighed kan blive hæmmet, når beslutningskompetencen delvist uddelegeres til jurister og/eller fagspecialister:

*“Udfordringen ved at have dygtige og kompetente fagspecialister, det er faktisk, at vi hæmmer nogle ting, fordi vores medarbejdere er så glade for fagspecialisterne, at de går til fagspecialisterne hele tiden. De bliver oraklerne fra børn- og familieafdelingen. I stedet for selv at søge viden.” (Kommuneinterview, børneområdet)*

Kommunen peger på, at det er en ledelsesmæssig opgave at få sagsbehandlerne til at stole på deres egen faglighed, mens der samtidig er rum til, at ledelsen bliver inddraget i



tvivlsspørgsmål. Det er altså en balancegang, når sagsbehandlernes arbejde skal understøttes uden at risikere at 'fratage' sagsbehandlernes egen faglige autoritet og myndighedsrolle.

### **Manglende forståelse for det juridiske perspektiv kan svække retssikkerhedsperspektivet i sagsbehandlingen**

En borgerrådgiver peger på, at en udfordring kan være, at der i samarbejdet mellem borgerrådgivere og sagsbehandler kan opstå en mangel på anerkendelse af det juridiske bidrag i sagsbehandlernes arbejde. Borgerrådgiveren fremhæver i den forbindelse, at kommunerne med fordel kan fokusere på, at der bliver oparbejdet en forståelse for, hvad de juridisk forankrede krav til sagsbehandlingen kan bidrage med i sagsbehandlernes arbejde og i forhold til sikringen af borgerens retssikkerhed.

## **BRUGEN AF BORGERRÅDGIVERNE I KOMMUNERNE**

Etableringen af borgerrådgiverfunktionen er én af mange måder, hvorpå kommunerne kan have fokus på borgernes retssikkerhed. I det følgende afsnit præsenterer vi kommunernes perspektiver på samarbejdet med borgerrådgiveren.

### **Infoboks: BORGERRÅDGIVER**

En kommunalbestyrelse kan efter kommunestyrelseslovens § 65 e træffe bestemmelse om oprettelse af en borgerrådgiverfunktion. Borgerrådgiveren skal være formelt uafhængig af den kommunale forvaltning. Borgerrådgiveren kan ikke selv træffe afgørelse.

Borgerrådgiverens opgaver består som oftest primært af:

Varetagelse af opgaver vedrørende rådgivning og vejledning af borgerne, tilsyn med kommunens administration, og som led i tilsynet med kommunens administration skal borgerrådgiveren kunne udarbejde en årlig rapport til kommunalbestyrelsen.

Det er frivilligt for kommunerne, om de vil etablere en borgerrådgiverfunktion.

Kilde: § 65 e i kommunestyrelsesloven (Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019.) (retsinformation.dk)

Bekendtgørelse om ansøgningspulje til borgerrådgivning (retsinformation.dk) Infoboks slut.

78 ud af de 93 kommuner, der er repræsenteret i spørgeskemaundersøgelsen, har en borgerrådgiver (Her er der ikke medregnet eventuelle udlån mellem kommuner. Samtlige interviewede kommuner har oprettet en borgerrådgiverfunktion.)

### **Borgerrådgiverens opgaver i kommunerne varierer**

Forvaltningernes samarbejde med borgerrådgiveren varierer, ikke blot fra kommune til kommune, men også internt mellem forvaltningerne. En borgerrådgiver beskriver sit arbejde som stående på to ben; vejledning i enkeltsager og læring i organisationen:

*"Der er en del vejvisning og vejledning, og så er der de konkrete sager, som jeg går ned i og arbejder med de afgørelser, folk har fået, eller i dialogmøder når samarbejdet ikke fungerer. Det andet er så læring i organisationen. Både på enkeltsagsniveau, og når der er*



*noget en hel afdeling kunne lære noget af. Og så de helt overordnede ting, som jeg skriver om i årsberetningen, som flere fagområder med fordel kunne arbejde med. Og så arbejder jeg også med undervisning.” (Borgerrådgiver)*

Flere borgerrådgivere og myndighedsledere fortæller, at borgerrådgiveren ofte bliver sat i spil, når dialogen mellem borger og kommune er gået skævt. Det er deres oplevelse, at det ofte letter kommunikationen, når borgerrådgiveren deltager som uvildig part, da borgerrådgiveren kan 'oversætte' de forskellige perspektiver for parterne, så begge parter føler sig hørt. I relation til læring fortæller flere borgerrådgivere, at de tilbyder undervisning, men at det varierer, om afdelingerne benytter sig af det. Desuden fremhæver flere borgerrådgivere deres årsberetning som et redskab for læring i kommunen.

### **INFOBOKS: BORGERRÅDGIVERENS BERETNING**

Borgerrådgiverens beretning er en rapport som indeholder status på, samt eventuelle anbefalinger til, kommunens sagsbehandling. Beretningen er udarbejdet på baggrund af borgerrådgiverens erfaringer med borgerhenvendelser og er blandt andet henvendt til de politiske beslutningstagere i kommunen.

Rapporten kan eksempelvis bestå af:

- Beretninger skrevet på baggrund af henvendelser fra borgere
- Nedslag i konkrete sager for at tjekke sagsbehandlingen

Beretningen offentliggøres på kommunens hjemmeside. Infoboks slut.

I en kommune kan borgerrådgiveren dog være i tvivl om, hvorvidt årsberetningerne bliver videreformidlet til sagsbehandlerne:

*”Så hvordan de [kommunens myndighedsafdelinger] sådan helt præcist tager imod det og hvordan det kommer ned til en enkelte sagsbehandler, det ved jeg faktisk ikke. Det kan jeg nogle gange have min tvivl om, eller frygte at det ikke gør.” (Borgerrådgiver)*

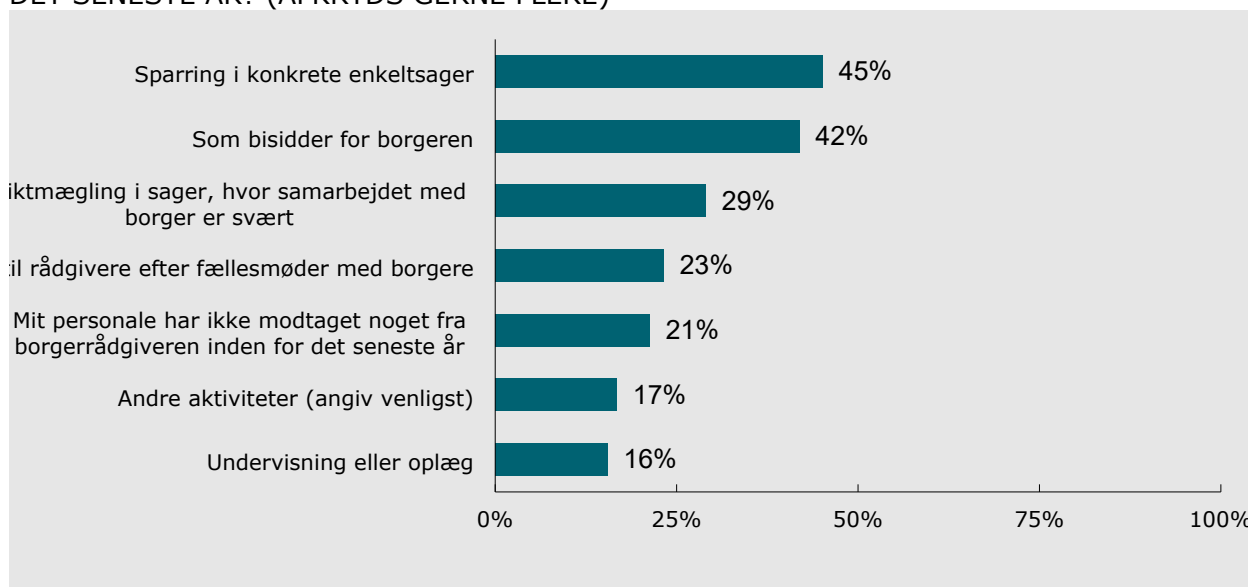
Borgerrådgiveren oplever ligeledes, at kommunen kun i begrænset omfang tager beretningens bemærkninger til sagsbehandlingen til efterretning. I andre kommuner oplever både borgerrådgiverene og myndighedslederne, at der er etableret et godt samarbejde mellem parterne.

21 procent af spørgeskemaundersøgelsens 185 adspurgte myndighedsleder oplyser, at de i deres afdeling ikke har haft kontakt med borgerrådgiveren inden for det seneste år.

### **Det er forskelligt, om borgerrådgiveren bliver anvendt i forbindelse med uddannelse af sagsbehandlere**

I spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at det særligt er i forbindelse med enkeltsager, at borgerrådgiveren bliver anvendt i kommunerne. 16 procent af myndighedslederne har haft oplæg eller undervisning fra borgerrådgiveren i deres afdeling, mens næsten halvdelen har haft sparring i konkrete enkeltsager.

FIGUR 2.1 HAR DIT PERSONALE MODTAGET FØLGENDE FRA BORGERRÅDGIVEREN INDEN FOR DET SENESTE ÅR? (AFKRYDS GERNE FLERE)

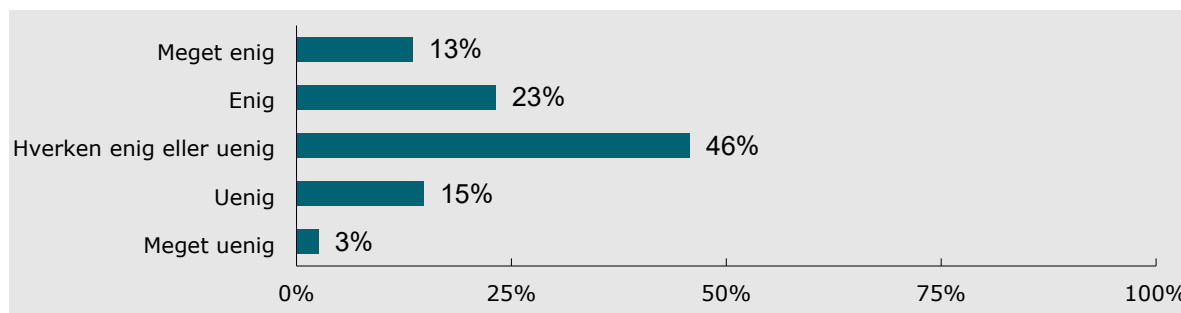


Note: n = 154. Tallene summer til mere end 100 pct., da respondenterne har haft mulighed for at afkrydse flere felter. Fordelingen af besvarelser varierer ikke nævneværdigt mellem myndighedsområderne.

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

Oprettelsen af borgerrådgiverfunktionen er i mange af kommunerne et forholdsvist nyt tiltag, hvilket vi ser, når vi i spørgeskemaundersøgelsen spørger myndighedslederne om det retssikkerhedsmæssige udbytte, som de oplever af borgerrådgiverfunktionen, i forhold til styrkelse af sagsbehandlernes færdigheder. Af bemærkningsfeltet fremgår det, at flere af myndighedslederne har svært ved at vurdere effekten, idet de angiver, at funktionen er forholdsvist nyoprettet i kommunen. For lige under halvdelen af kommunerne er det også på nuværende tidspunkt svært at afgøre, om borgerrådgiveren har en positiv indvirkning på sagsbehandlernes sikring af borgernes retssikkerhed i sagsbehandlingen.

FIGUR 2.3 BORGERRÅDGIVERFUNKTIONEN I MIN KOMMUNE ER MED TIL AT STYRKE RÅDGIVERNES FÆRDIGHEDER I FORHOLD TIL AT SIKRE BORGERENS RETSSIKKERHED I SAGSBEHANDLINGEN



Note: N = 154. Fordelingen af besvarelser varierer ikke nævneværdigt mellem myndighedsområderne.

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet

Det skal bemærkes, at 18 procent af de 154 myndighedsledere er uenige i udsagnet og mener, at borgerrådgiverfunktionen ikke har en effekt på sagsbehandlerens arbejde. Af bemærkningsfelterne ser vi blandt andet, at dette ifølge myndighedsledere særligt skyldes, at sagsbehandlerne *"allerede har de rette eller fornødne kompetencer"*. Desuden bemærker en enkelt myndighedsleder, at vedkommende oplever, at borgerrådgiveren *"bliver familiens advokat"*, og derfor ikke bidrager konstruktivt til samarbejdet.

### **Kommuner oplever, at borgerrådgivere kan skabe en større tillid til systemet for borgerne**

Flere kommuner oplever, at borgerne har større tillid til de afgørelser, der træffes, hvis borgerrådgiveren har været inddraget. Hvis relationen mellem ledelsen og borgerrådgiveren er god, oplever flere borgerrådgivere endvidere, at det kan være medvirkende til at styrke borgerens retssikkerhed. Borgerrådgiverne bemærker, at dette blandt andet sker gennem dialog med ledelsen forud for årsberetningen. Nogle borgerrådgivere vælger ikke at skrive anbefalinger om problematikker i beretningen, hvis de allerede er i dialog med ledelsen om problematikken. Samtidig bemærker en borgerrådgiver, at ledelsen oplever en aflastning af juristerne, idet sagsbehandlerne er begyndt at benytte borgerrådgiveren til sparring i sager. Borgerrådgiveren oplever, at ledelsen her er begyndt at opfatte borgerrådgiverfunktionen som en ressource, der gavner kommunen.

## **LEDELSESTILSYN**

I det følgende ser vi nærmere på kommunernes arbejde med ledelsestilsyn som en måde at understøtte arbejdet med sikring af borgernes retssikkerhed på socialområdet.

## Infoboks: LEDELSESTILSYN

Ledelsestilsynet er et væsentligt element i den lokale opfølgning på sagsbehandlingen i kommunen og kan, hvis det tilrettelægges med fokus derpå, være et redskab til at sikre og udvikle kvaliteten af sagsbehandlingen.

Ledelsestilsyn kan bl.a. gennemføres på følgende måder:

- Et overordnet ledelsestilsyn der via en måling af konkrete sager giver et overblik over den aktuelle status i sagsbehandlingen. Formålet med dette tilsyn er, at ledelsen kan få et overordnet blik på, om sagsbehandlingen lever op til udvalgte juridiske krav. På området for udsatte børn og unge kan det overordnede ledelsestilsyn blandt andet anvendes til at skabe overblik over, i hvilket omfang der er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse forud for afgørelsen om en foranstaltning.
- Et tematiseret ledelsestilsyn der giver et indblik i den socialfaglige kvalitet af sagsbehandlingen og bidrager med viden om, hvordan der arbejdes med elementer af sagsbehandlingen som eksempelvis inddragelse, faglig udredning, valg af indsats og opfølgning. Denne type ledelsestilsyn kan fx anvendes til at identificere, om sagsbehandlingen har den ønskede socialfaglige kvalitet, og giver et mere dybdegående indblik i særlige styrker og udfordringer i den faglige tilgang i sagerne.

Kilde: Socialstyrelsens Vejledning til ledelsestilsyn | Socialstyrelsen. Infoboks slut.

91 procent af spørgeskemaundersøgelsens adspurgte 185 myndighedsledere svarer, at de i kommunen har en procedure for gennemførelse af ledelsestilsyn. Når vi spørger ind til frekvensen af kommunens ledelsestilsyn svarer 98 procent af de myndighedsledere, som gennemfører ledelsestilsyn, at de har ledelsestilsyn på deres område minimum 1-2 gange årligt. 59 procent gennemfører ledelsestilsyn minimum 3 gange årligt.

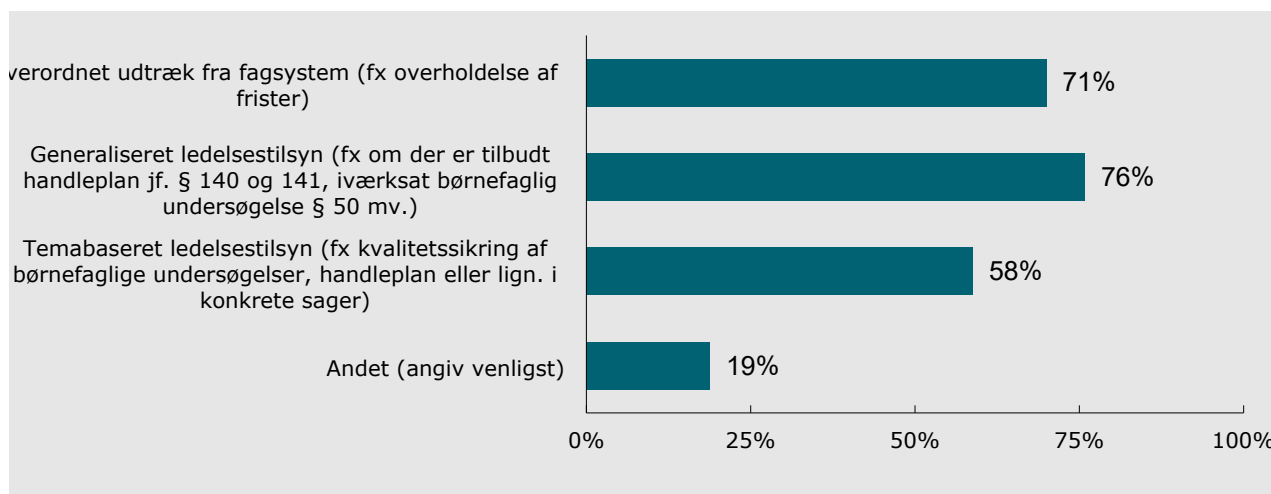
I undersøgelsens kvalitative interview ser vi både eksempler på overordnede ledelsestilsyn og tematiserede ledelsestilsyn. Særligt anvendelsen af det tematiserede ledelsestilsyn er forskelligt på tværs af forvaltninger også internt i kommunerne. I én forvaltning fortæller de eksempelvis, at de gennemfører et tematiseret ledelsestilsyn på månedlig basis, mens en anden forvaltning gennemfører det kvartalsvist. I andre kommuner gennemføres tematiserede ledelsestilsyn mere sporadisk, da tilsynet bliver dikteret af konkrete problematikker, som ledelsen ser i sagsbehandlernes arbejde.

Som eksempel på et overordnet ledelsestilsyn fortæller en myndighedsleder på børneområdet, at alle afdelingens sager gennemgås to gange årligt, hvor der særligt er fokus på overholdelse af sagsbehandlingsfrister. En myndighedsleder på voksenområdet fortæller, at de anvender overordnet ledelsestilsyn med fokus på forsorgshjemssager, hvor alle sager herom tjekkes for om der eksempelvis er tilbudt handleplan og sket en opfølgning.

I spørgeskemaundersøgelsen ser vi, at det overordnede ledelsestilsyn er det hyppigst anvendte ledelsestilsyn, men at det tematiserede også indgik i 58 procent af de seneste tilsyn.

FIGUR 2.4 HVILKE ELEMENTER INDGIK I JERES SENESTE LEDELSESTILSYN? (AFKRYDS GER-

NE FLERE)



Note: n = 168. Fordelingen af besvarelser varierer ikke nævneværdigt mellem myndighedsområderne.

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet

Kategorien 'Andet' dækker særligt over ikke-igangsatte ledelsestilsyn eller økonomiske ledelsestilsyn.

### **Kommuner oplever, at ledelsestilsyn kan skabe forudsætninger for øget retssikkerhed til borgerne**

Flere af de interviewede kommuner oplever ledelsestilsynet som et brugbart redskab, der både identificerer problematiske forhold i den konkrete sagsbehandling og kan inspirere ledelsen til læringsforløb i hele afdelingen. Derved har ledelsestilsynet både et direkte og mere præventivt formål:

*Citat: "I de tematiserede ledelsestilsyn, der trækker vi nogle vilkårlige sager ud, og går dem igennem ud fra det tema, der så er angivet. Og de konklusioner vi kommer frem til der, dem deler vi med socialrådgiverne, så de også får indsigt i det. Hvor har vi udviklet os, hvor er vi i den rigtige retning, hvor har vi fortsat et fokusområde og hvad sætter vi spot på den næste stykke tid? Og hvor kan vi blive bedre? Så deler vi det med dem, og har et fælles møde, hvor vi sætter dagsordenen ift. hvad vi så tænker er næste skridt."*

(Kommuneinterview, børneområdet) Citat slut.

I en anden kommune fortæller de desuden, at det overordnede ledelsestilsyn er med til at opdyrke en øget faglig stolthed blandt medarbejderne:

*Citat: "Det gør jo også, at medarbejderne tager et ansvar og et ejerskab over deres sager. Og de sætter også en ære i, at man kan sætte "tjek" ved det hele og at det hele kører som det skal."* (Kommuneinterview, børneområdet) Citat slut

I spørgeskemaundersøgelsen svarer 94 procent af myndighedslederne, som gennemfører ledelsestilsyn, at de ligeledes oplever, at anvendelsen af ledelsestilsyn er med til at styrke sagsbehandlingernes færdigheder i forhold til at sikre retssikkerhed i sagsbehandlingen.

### **Kommuner oplever, at ledelsestilsynet kan anvendes som løftestang til politisk prioritering**

Størstedelen af de interviewede kommuner fremhæver særligt virkningen af ledelsestilsynet direkte på sagsbehandlerens sagsbehandling som positivt. I én af de interviewede kommuners voksenafdeling bruger de resultaterne til at argumentere for et lavere sagsantal for hver sagsbehandler, for at sikre ressourcer til korrekt sagsbehandling. Samme kommunes børneafdeling bruger på lignende vis den data, de indsamler via ledelsestilsynet, til at opdage områder med manglende ressourcer, som de kan videreformidle til den kommunalpolitiske ledelse.

### **Kommunerne oplever, at økonomiske ledelsestilsyn kan understøtte retssikkerheden**

Flere kommuner oplever, at der er stor sammenhæng mellem retssikkerhed og et økonomisk ledelsestilsyn:

*Citat: "Jeg har jo det økonomiske ledelsestilsyn. Og hvad har det med retssikkerhed at gøre? Temmelig meget for det er jo sådan, at for hver krone vi giver ud, skal vi jo også have lovhjemmel til at give. Så jeg sidder sammen med en økonomikonsulent hver måned og tager fem sager ud. Og der kan vi se, at der måske har været en udgift på 45.000 i juni måned. Okay, den er gået til et opholdssted. Så går vi over i DUBU og ser, om der er bevilling og alle de ting, som der skal være, for at den lever op til gældende lovgivning."* (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.

Det er myndighedslederens pointe, at det økonomiske ledelsestilsyn er med til at sikre, at kommunens ressourcer bliver anvendt i overensstemmelse med lovgivningen.

### **Økonomi kan have en betydning for kommunens arbejde med retssikkerhed**

Flere borgerrådgivere oplever, at kommunens økonomi i nogle tilfælde kan udfordre borgernes retssikkerhed, fordi det økonomiske fokus kan få forrang for lovpligtige forhold, som eksempelvis frit valg i forbindelse med botilbud efter § 108 eller andre materielle retskrav på ydelse/støttemulighed.

Flere kommuner peger ligeledes på, at kommunens økonomi i nogle tilfælde kan være en udfordring. En kommune fortæller eksempelvis, at det i nogle tilfælde kan være en vanskelig øvelse af balancere økonomi over for den faglige vurdering. Omvendt fortæller en anden kommune, at de slet ikke oplever, at økonomien kan udfordre arbejdet med retssikkerhed. En borgerrådgiver oplever, at der generelt i vedkommendes kommune er et ønske om fokus på retssikkerhed, men at der kan være tilfælde, hvor dette bliver udfordret af, at sagsbehandlerne i deres sagsbehandling også skal tage socialfaglige og ressourcemæssige hensyn.

Mangel på tid til sagsbehandling kan udfordre retssikkerheden

Flere kommuner oplever, at kompleksiteten i nogle af sagsområderne og blandt målgrupper af borgere er steget. En kommune fortæller eksempelvis, at sagsbehandlere i dag skal have en større viden om diagnoser for at sikre den mest hensigtsmæssige involvering af borger:

*Citat "Mit yndlingseksempel er, at man førhen som både sagsbehandler og bosted skulle forholde sig til et menneske med downs-syndrom eksempelvis. Disse borgere har vi stort set ingen af i dag. I dag kommer de jo med forskellige diagnoser, som nogle gange arbejder imod hinanden, ofte en udadrettet adfærd. Det skaber en kompleksitet, der gør, at både personalet på botilbuddet og sagsbehandler skal være klædt på til at kunne sikre*

*involvering af borger og forståelse for borgerens situation: At finde hvad den rigtige indsats er og det rigtige match. Der kommer en del flere ting i spil fordi borgernes udfordringer er en del mere sammensat.” (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.*

#### **Lovboks: RETSSIKKERHEDSLOVENS § 4**

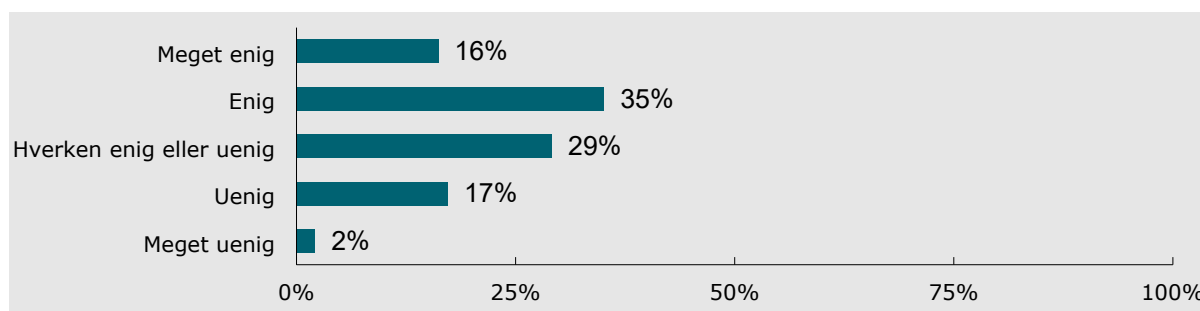
Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed. Lovboks slut.

Flere kommuner oplever, at de mere komplekse sagstyper ikke er afspejlet i normeringen af sagsbehandlernes sager. Dette bevirker ifølge kommunerne, at sagsbehandlerne skal arbejde med sværere sager uden, at der nødvendigvis er taget hensyn til dette i tidsestimeringen. Resultatet kan dermed blive, at sagsbehandlerne sagsbehandler i en tidspresset hverdag med få ressourcer. Flere borgerrådgivere og kommuner oplever, at dette endvidere kan få den konsekvens, at der i lavere grad er opmærksomhed på retssikkerhedsmæssige krav, såsom borgerens medvirken i egen sag:

*Citat: ”Jeg tror, at sagsbehandlerne er pressede på tid og ressourcer. Og én ting er det her med, at man lytter, men de [borgerne] bliver også tit overraskede over, hvis vi dagen efter ringer tilbage med noget af det, vi har undersøgt. Eller at vi faktisk ringer tilbage den dag, vi har lovet det. De er lidt vant til, at har man talt med en sagsbehandler kan der gå flere uger, man skal følge op og man skal rykke.” (Borgerrådgiver) citat slut.*

I spørgeskemaundersøgelsen oplever omkring halvdelen af de 185 myndighedsledere, at den økonomiske ramme i kommunen i sidste ende kan udfordre borgerens retssikkerhed, da den enkelte sagsbehandler ikke har tilstrækkelig tid til sagsbehandlingen.

**Figur 2.5 ”Den økonomiske ramme i kommunen kan i sidste ende udfordre borgerens retssikkerhed, da den enkelte rådgiver ikke har tilstrækkelig tid til sagsbehandling”**

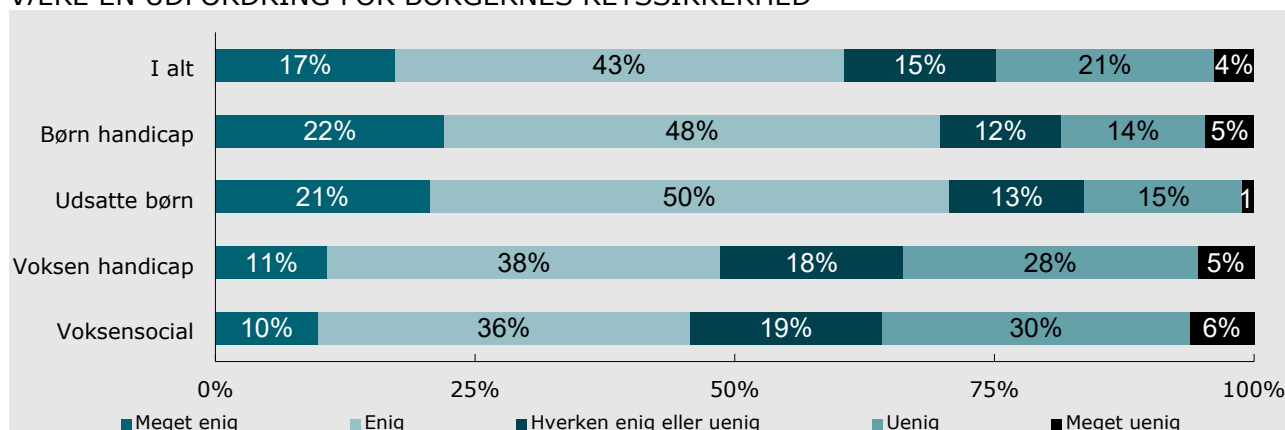


n = 185. Fordelingen af besvarelser varierer ikke nævneværdigt mellem myndighedsområderne.

Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet

Foruden økonomi erklærer 60 procent af de adspurgte myndighedsledere sig enige i, at personaleomsætningen i afdelingen kan være en udfordring for borgernes retssikkerhed.

FIGUR 2.6 "PERSONALEOMSÆTNINGEN (SYGEFRAVÆR OG OPSIGELSER) PÅ MIT OMRÅDE KAN VÆRE EN UDFORDRING FOR BORGERNES RETSSIKKERHED"



Note: n=333. Da samme myndighedsleder i nogle kommuner dækker flere af undersøgelsens områder, tæller deres besvarelse med flere gange, når vi kigger på tværs af områderne. De er ikke blevet bedt om at besvare spørgeskemaet individuelt for hvert område men at vurdere samlet ud fra deres position i kommunen.

Der er signifikant forskel på, hvordan respondenterne har besvaret dette spørgsmål afhængigt af, hvilket myndighedsområde de repræsenterer ( $p < 0,001$ ).

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

Når vi ser på ovenstående diagrammer er det altså en udbredt holdning blandt flere af landets myndighedsledere, at tidspres har betydning for den retssikkerhedsmæssige kvalitet i sagsbehandlingernes arbejde.

### Politisk opmærksomhed i kommunen øger det retssikkerhedsmæssige fokus

En kommune fremhæver, at et politisk og ledelsesmæssig fokus på borgernes retssikkerhed via overholdelsen af processuelle sagsbehandlingskrav er centralt for det generelle fokus på retssikkerhed i kommunen – helt ned på sagsbehandler-niveau:

*Citat: "Jeg synes, at vi, både som mellemledere og chefer, har en stor opgave i også at formidle til vores medarbejdere, at vi her i afdelingen har en vision, mission og kerneopgave, der læner sig op ad den overordnede vision, mission og kerneopgave, og vi skal snakke med hinanden om, hvordan det bliver udmøntet hos os. Og politisk skal man også have den her med, at det er den her tilgang vi kan have til borgeren - uanset om det hedder 'borgeren i centrum' eller 'en by for alle'. Ligegyldigt hvad man kalder det, har det betydning for den måde, vi skal arbejde på. For der er stor forskel på, om man [i visionen] tænker recovery-orienteret i yderste grad, eller om man tænker, at det skal gå rimeligt og økonomisk. Der er en kæmpe forskel på, hvordan man ser det udmøntet sig i det praktiske arbejde."* (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.

På samme måde oplever flere borgerrådgivere, at det styrker borgernes retssikkerhed, når kommunens ledelse har et godt samarbejde med borgerrådgiveren, og der er en klar prioritering og anerkendelse af borgerrådgiverens bemærkninger.



## Kapitel 3: Vejledning og ansøgning

I dette kapitel beskriver vi kommunernes erfaringer med at sikre den helhedsorienterede vejledning af borgerne. Første del af kapitlet beskæftiger sig med borgerens møde med kommunen. Kapitlets anden del fokuserer på de udfordringer og gode erfaringer, kommunerne har med at sikre den helhedsorienterede vejledning.

Kravene til kommunens vejledning af borgerne er blandt andet reguleret i forvaltningslovens § 7 og retssikkerhedslovens § 5.

### LOVBOKS: VEJLEDNINGSPLIGT OG HELHEDSORIENTERET VEJLEDNING

Lovgrundlaget om kommunernes vejledningspligt definerer blandt andet, at formålet med vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne på grund af fejl, manglende viden eller misforståelser ikke får den rette hjælp. Kommunens vejledning skal være helhedsorienteret og tage højde for alle muligheder for støtte efter sociallovgivningen, jf. retssikkerhedslovens § 5. Kommunens vejledningspligt er gældende for hele sagsforløbet.

Læs mere: Forvaltningslovens § 7, retssikkerhedslovens § 5, Ombudsmandens beretning fra 2016 om sag 2016-11, og Ombudsmandens overblik #5 om vejledning. Lovboks slut.

### ANSØGNING OG TILGÆNGELIGHED

#### **Borgere kan opleve udfordringer med at finde rundt i det kommunale system**

Flere borgerrådgivere fortæller, at det kan være svært for borgerne at vide, hvor de skal rette henvendelse, når de søger om hjælp hos kommunen. Det er borgerrådgivernes oplevelse, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad får formidlet, hvilken indgang borgeren skal benytte.

*Citat "Flere borgere ved ikke rigtigt, hvor de skal gå hen, og de føler sig ikke ret godt hjulpet af hjemmeside eller noget andet. Så det er svært at finde ud af, hvor man i det hele taget skal starte, og hvor indgangen til kommunen er." (Borgerrådgiver) citat slut.*

En borgerrådgiver fortæller desuden, at borgeren i mødet med kommunen ofte bliver bedt om selv at tage kontakt til den ansvarlige afdeling, men at det, i lyset af ovenstående, ikke altid er tydeligt for borgerne, hvor og hvordan de skal henvende sig.

#### **Infoboks: OM KOMMUNENS VEJLEDNINGSPLIGT**

Det følger også af principmeddelelse 41-17 at kommunerne skal behandle ansøgninger om hjælp bredt og ikke altid kun i forhold til den konkrete form for hjælp, som borgeren har søgt om.

Det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed, efter omstændighederne, også er forpligtet til at vejlede på eget initiativ. Det betyder, at kommunen har pligt til at vejlede selvom borgeren, hverken direkte eller indirekte, har bedt om vejledning. Det betyder også, at vejledningen ikke nødvendigvis skal ske i forbindelse med en ansøgning om hjælp, men fx kan

ske i forbindelse med bevilling af en anden ydelse eller i forbindelse med opfølgning. Infoboks slut.

### **Borgerne henvender sig ofte på tværs af kommunens forvaltninger**

Både borgerrådgivere og kommuner fortæller, at det i et borgerperspektiv ikke altid giver mening, når kommunen, i forbindelse med borgerens henvendelse, henviser til en anden afdeling. Det skyldes, at nogle borgere opfatter kommunen som én afdeling. Eksempelvis fortæller en kommune følgende:

*Citat "Og den her betragtning hun [borger] havde af, at for hende, der havde alle, der arbejder i kommunen, et fælles ansvar. Så kan det godt være, at de mennesker, som hun nogle gange var i kontakt med, ikke var fra børne- og familieafdelingen, men det var fuldstændigt ligegyldigt for hende. Det var folk fra kommunen, så de skulle hjælpe."*  
(Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.

**Infoboks: Bemærkning:** Uanset kommunernes interne organisering i flere forvaltninger er det vigtigt at overholde pligten til at vejlede borgere, der har brug for hjælp, herunder at der foretages en helhedsorienteret vejledning efter retssikkerhedslovens § 5 på det sociale område. Info boks slut.

### **En samlet indgang kan gøre det lettere for borgeren at henvende sig**

Flere kommuner fortæller, at de har oprettet en samlet indgang til kommunen for at mindske risikoen for, at borgeren bliver 'kastet' mellem forskellige afdelinger. I to af kommunerne er denne indgang organiseret i et uvisiteret tilbud efter servicelovens § 82 a og b. Dette gør, at indgangen både varetager en stor del af vejlednings- og rådgivningsopgaven, og samtidig har mulighed for hurtigt at hjælpe borgeren med en konkret problemstilling:

*Citat: "De kan også køre holdforløb [82 a] og lave en let indsats eller hjælpe en borger med at få læst et brev, eller hvad det nu kan være. Så der har vi egentligt udvidet vores råd og vejledning med at sige, at det kan være andre end lige en sagsbehandler, der har den opgave."* (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.

Det er kommunens oplevelse, at denne tilgang særligt støtter den udsatte målgruppe. Det skyldes, at tilbuddet er uvisiteret, hvorfor kommunen kan hjælpe borgeren umiddelbart, og mens en eventuel sag behandles. Desuden bidrager det uvisiterede forløb til, at kommunen på baggrund heraf kan vejlede borgeren i retning af mere omfattende støttemuligheder, hvis det skulle være nødvendigt.

### **Lovboks: SERVICELOVENS § 82 A-B**

§ 82 a: Tilbud om gruppebaseret hjælp og støtte

Kommunen kan iværksætte eller give tilskud til tilbud om gruppebaseret hjælp, omsorg eller støtte samt gruppebaseret optræning og hjælp til udvikling af færdigheder. Tilbuddet gives til personer, der har nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, eller er i risiko for at udvikle, nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer.

§ 82 b: Tilbud om individuel tidsbegrænset socialpædagogisk hjælp og støtte

Kommunen kan iværksætte eller give tilskud til tilbud om tidsbegrænset individuel hjælp, omsorg eller støtte samt tidsbegrænset individuel optræning og hjælp til udvikling af

færdigheder. Tilbuddet kan gives i op til seks måneder til personer, der har nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer, og personer, der er i risiko for at udvikle funktionsnedsættelse eller sociale problemer. Tilbuddet kan gives i op til seks måneder. Lovboks slut.

**Info boks: Bemærkning:** Hjælp i et uvisiteret tilbud må ikke sættes i stedet for at yde en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der modsvarer den enkeltes behov. Kommunen vil derfor fortsat være forpligtet til at oplyse borgerens behov tilstrækkeligt, og det uvisiterede tilbud må ikke anvendes til udredning af borgerens behov for hjælp. Infoboks slut.

Andre kommuner har tilrettelagt en indgang, der varetager den indledningsvise rådgivnings- og vejledningsfunktionen. En kommune fremhæver, at man har fokus på at få screenet sagerne, så man kan vejlede borgeren bedst muligt:

*Citat: "Så vi har egentlig den her screeningssamtale eller indgang, hvor vi tager imod dem, før vi går videre til sagsbehandlingen." (Kommuneinterview, voksenområdet) Citat slut.*

Kommunen fremhæver endvidere, at der er fokus på ikke at slippe borgeren for tidligt i forbindelse med henvendelsen, men aktivt at hjælpe borgeren videre.

### **Opsøgende indsats kan hjælpe udsatte målgrupper**

En borgerrådgiver fremhæver, at bestemte borgergrupper, eksempelvis borgere med dansk som andetsprog og psykisk sårbare, ofte er mindre tilbøjelige til at søge hjælp. En borgerrådgiver i en anden kommune er af samme årsag begyndt at udføre opsøgende borgerrådgivning:

*Citat: "Og det er en super svær balancegang for mig at vurdere, hvor mange ressourcer jeg vil bruge på det opsøgende arbejde. For der er masser', der kommer af sig selv, men samtidigt oplever jeg, at der er et behov." (Borgerrådgiver) citat slut.*

Den opsøgende indsats udmøntes konkret i, at borgerrådgiveren kommer i det lokale værested et par gange om ugen. Borgerrådgiveren fortæller, at det kræver tid, før borgerne på værestedet er trygge nok til, at de vil søge rådgivning eller hjælp. Det er dog borgerrådgiverens pointe, at det opsøgende arbejde kan være nødvendigt, da borgernes retssikkerhed ikke skal afhænge af den enkelte borgers incitament til, eller mulighed for, selv at opsøge hjælp og rådgivning.

### **Infoboks: UNDERSØGELSER AF KOMMUNERNES VEJLEDNINGSPPLIGT**

Retssikkerhedsenheden undersøgte i 2021 kommunernes vejledning af henholdsvis voksne i udsatte positioner, børn og unge i udsatte positioner og voksne med funktionsnedsættelser.

Undersøgelserne kan findes her:

[Voksne i udsatte positioner](#)

[Børn og unge i udsatte positioner](#)

[Voksne med funktionsnedsættelse](#)

Infoboks slut.

## **Samarbejde med frivillige foreninger kan lette relationen mellem borger og kommune**

Et samarbejde mellem kommune og civilsamfund kan ligeledes understøtte borgerens ansøgningsproces. I en kommune fortæller borgerrådgiveren, at forældre til børn med særlige behov er gået sammen i en forening, hvor de hjælper hinanden i forhold til mødet med kommunen. Det er borgerrådgiverens opfattelse, at kommunen også henviser borgere til foreningen:

*Citat: "Det er mit indtryk, at der er et samarbejde med foreninger, og at man henviser til den sociale retshjælp og mødrehjælpen og de her frivillige organisationer, som der er."*  
(Borgerrådgiver) citat slut.

En kommune fortæller, at samarbejdet med frivillige foreninger er givtigt, da det kan bidrage til at 'afdramatisere' mødet med kommune og udsatte borgere. Desuden bemærker flere kommuner, at kendskab til muligheder i civilsamfundet også kan have præventiv værdi for de borgere, som ikke umiddelbart har et støttebehov af et omfang, der kan medføre bevilling af indsatser i serviceloven.

## **KOMMUNENS VEJLEDNING AF BORGEREN**

### **Kommunens opdeling i forskellige forvaltninger kan vanskeliggøre den helhedsorienterede vejledning**

Flere borgerrådgivere oplever, at sagsbehandlerne i kommunerne ikke altid har det nødvendige overblik til at kunne tilbyde borgerne en helhedsorienteret vejledning. Borgerrådgiverne oplever derfor, at sagsbehandlerne kan være tilbøjelige til primært at vejlede inden for sagsområder, der bliver varetaget af deres egen afdeling. Borgerrådgiverne bemærker derudover, at sagsbehandlerne kan have vanskeligt ved at afsøge de potentielle øvrige muligheder for hjælp og støtte til borgerne.

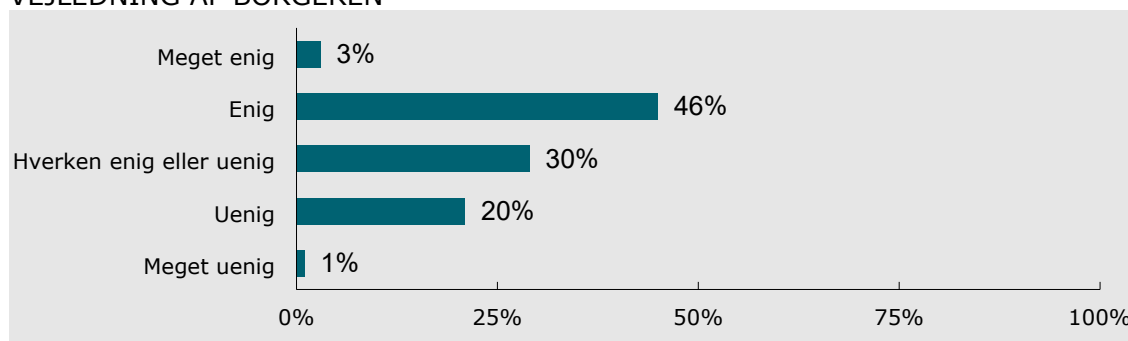
*Citat: "Jeg har tit svært ved at finde ud af, hvem der egentligt behandler et specifikt spørgsmål, og hvor man skal henvende sig. Og så sidder jeg og laver alle mulige mærkelige krydssøgninger på kommunens egen hjemmeside, som den ser ud for omverdenen, kombineret med telefonbogen. Og igen, jeg tror ikke at det er fordi, at vores kommune er værre end andre kommuner, men det er bare komplekst at finde rundt i. Og hvis du er en medarbejder, der er udfordret af ledige stillinger i afdelingen og mangel på ressourcer, så er det svært at leve op til de fine krav [henviser til retssikkerhedslovens § 5]."*  
(Borgerrådgiver) citat slut.

Borgerrådgiveren oplever i forbindelse med den manglende vejledning, at det til tider kan kræve et aktivt opråb fra borgeren, før kommunen lever op til sin vejledningsforpligtelse.

### **Sagsbehandlerne kan være udfordrede i deres vejledning**

Flere myndighedsledere er enige i borgerrådgivernes oplevelse af, at sagsbehandlerne kan mangle indsigt i, hvor de skal vejlede borgeren hen. Således svarer 49 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere i spørgeskemaundersøgelsen, at de er enige eller meget enige i, at de oplever; *"at det er udfordrende at sikre den helhedsorienterede vejledning af borgeren"*. 21 procent er uenige eller meget uenige.

FIGUR 3.1 "VI OPLEVER, AT DET ER UDFORDRENDE AT SIKRE DEN HELHEDSORIENTEREDE VEJLEDNING AF BORGEREN"

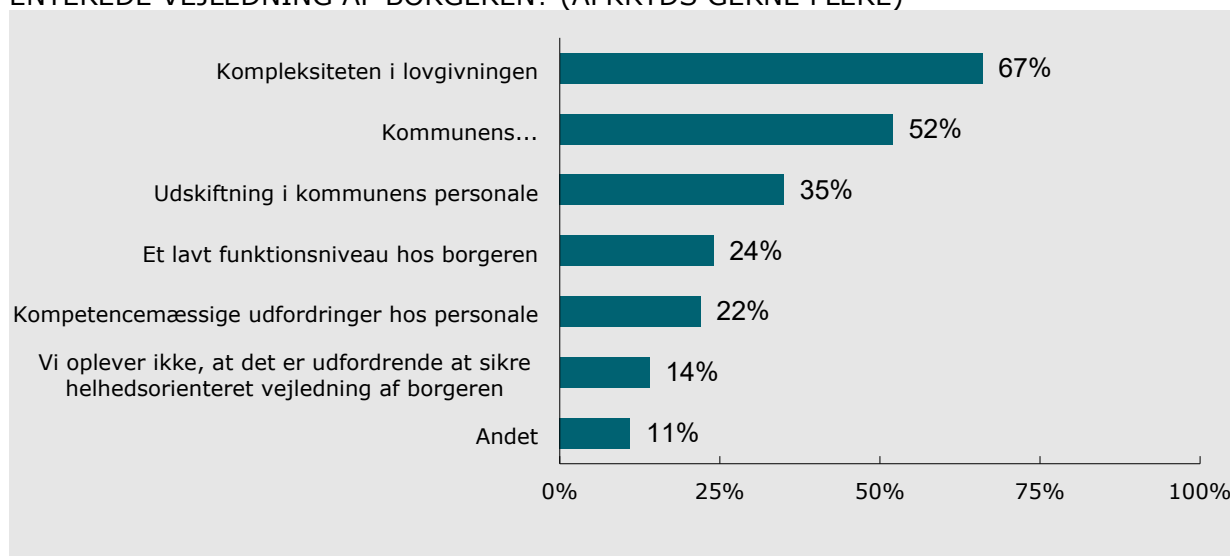


Note: n = 185. Fordelingen af besvarelser varierer ikke nævneværdigt mellem myndhedsområderne.

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

Kommuner oplever, at udfordringer med vejledning er et resultat af kompleks lovgivning. Når vi i spørgeskemaundersøgelsen spørger myndighedslederne til faktorer, der kan udfordre den helhedsorienterede vejledning, svarer henholdsvis 67 og 52 procent at kompleksiteten i lovgivningen og kommunens organisering i forvaltningsinddelinger kan udfordre.

FIGUR 3.2 HVILKE AF FØLGENDE FAKTORER, OPLEVER DU, UDFORDRER DEN HELHEDSORIENTEREDE VEJLEDNING AF BORGEREN? (AFKRYDS GERNE FLERE)



Note: n = 416. Respondenterne har i gennemsnit afkrydset 2,25 felter.

Af bemærkningsfeltet til kategorien andet peger myndighedslederne bl.a. på udfordringer med hvem, der tildeles ansvaret for den helhedsorienterede vejledning, når sagen går på tværs af afdelinger. Mange refererer derfor til både kompleksitet og kommunens organisering i andetfeltet.

Diagrammet præsenterer et forholdsvist generelt billede på tværs af socialområdet, da der ikke er nævneværdige forskelle mellem myndighedsområderne.

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

Også i interviewene fortæller en kommune, at årsagen til vanskeligheder med at yde vejledning til borgerne kan findes i kompleksiteten af lovgivningen:

*Citat: "På børneområdet kunne det jo være tabt arbejdsfortjeneste, hvor vi tit henviser forældrene til at tage kontakt til deres A-kasse. Jeg er med på, at vi har en vejledningsforpligtelse ind i det, men de regler er så komplicerede, at dem kan vi simpelthen ikke kende og vi kan ikke hitte rede i dem. Vi risikerer at træde helt galt, hvis vi begiver os ud i det."* (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.

Citatet er udtryk for, at sagsbehandlere i nogle tilfælde vælger at henvise borgeren til andre – fx a-kasser, myndigheder mv. – for at få tilstrækkelig vejledning. De synes at være bekymrede for at vejlede forkert grundet manglende kendskab til området. Sat på spidsen kan kompleksiteten af reglerne altså medføre, at kommunen har svært ved at vejlede borgeren i alle muligheder for hjælp, hvilket de ellers er forpligtet til.

**Infoboks: Bemærkning:** Det følger af forvaltningslovens § 7, stk. 1, at en myndighed i nødvendigt omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Formålet med myndighedernes vejledningspligt er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstab. En myndighed kan ikke uden særlig hjemmel, uanset kompleksitetsgraden af det forvaltningsområde den varetager, opfylde sin vejledningsforpligtelse ved at henvise til en anden aktør på samme område. Det gælder også, selvom den henvendelse, som myndigheden modtager, vedrører forvaltning af regler, der organisatorisk er delt mellem flere forvaltninger inden for samme myndighed, eksempelvis på social- og beskæftigelsesområdet. I sådanne tilfælde må myndigheden koordinere sin vejledning på tværs af forvaltningsområder, så borgeren oplever myndigheden som en enhed. Infoboks slut.

En kommune fortæller, at en mere tilbunds gående vejledning fordrer, at man som leder forklarer formålet med den helhedsorienterede vejledning til medarbejderne og får tydeliggjort, at det forventes af sagsbehandlere, at de går ud over eget ressortområde, når de skal vejlede borgeren.

### **Kommunen skal være opmærksom på borgernes ressourcer, når de vejleder**

Flere kommuner oplever, at det særligt er de mere udsatte grupper, som de kan have svært ved at vejlede. En kommune udtaler i den sammenhæng:

*Citat: "Det er en udsat borgergruppe, vi har med at gøre. Så selvom vi er noget så dygtige og godt klædt på til opgaven, så kan vi aldrig garantere, hvordan modtageren modtager, det vi siger. Og om man er kapabel til at forstå, det vi siger. Så vi har også en opgave i at tale et sprog, som ikke bliver meget juristagtig eller meget indforstået."* (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.

Omvendt lægger de i en anden kommune vægt på, at man heller ikke skal umyndiggøre de borgere, der godt selv kan klare sig i systemet og selv give udtryk for, hvad de gerne vil:

*“Der er faktisk mange, der kan rigtig meget. Vi skal jo ikke gøre dem en bjørnetjeneste ved at gøre noget for dem, som de egentlig godt selv kan og vil. Nogle gange skal vi ringe, andre gange kan vi give et telefonnummer, og så er de hjulpet lidt på vej, men det er selvfølgelig ud fra den enkelte.” (Kommuneinterview, børneområdet)*

Interviewpersonerne bemærker altså, at kommunen skal være opmærksom på både borgerens forudsætninger og forventninger, når der gives råd og vejledning, så der sikres lige retsstilling for borgerne. At udsatte børn og voksne kan have særlige behov ved kommunens sagsbehandling, uddyber vi nærmere i kapitel 4 om sagsoplysning og inddragelse.

### **Infoboks: VEJLEDNINGENS INDHOLD**

Vejledningens indhold og omfang vil afhænge af en konkret vurdering af den enkelte borgers behov og forudsætninger.

På den ene side skærpes vejledningspligten, hvis borgeren har særlige problemer så som ordblindhed eller et andet kommunikationsproblem.

På den anden side vil vejledningspligten kunne indsnævres, hvis borgeren er repræsenteret af nogen, som må formodes at have særligt kendskab til regelgrundlaget.

Kilde: : [Ombudsmandens overblik #5 om vejledning](#). Infoboks slut.

### **Infoboks: PUBLIKATION OM AFGØRELSESBEGREBET**

Ankestyrelsen har offentliggjort en publikation, der har til formål at hjælpe sagsbehandlere i kommunerne med blandt andet at afgøre, hvornår der er tale om en afgørelse, og hvornår der er tale om procesledende beslutninger og faktisk forvaltningsvirksomhed i forbindelse med sagsbehandlingen af bestemte bestemmelser i serviceloven.

Ankestyrelsens publikation kan findes [her](#).

### **Sagsbehandlerne kan have vanskeligt ved at skelne mellem vejledning og afgørelse**

Flere borgerrådgivere og kommuner fortæller, at nogle sagsbehandlere til tider utilsigtet giver borgeren et mundtligt afslag, når de yder vejledning.

*Citat: “Forskellen på at vejlede og sagsbehandle. At de [sagsbehandlerne] ikke altid er skarpe på, hvad de gør. At de faktisk får afvist borgeren og i princippet får lavet en mundtlig afgørelse. Eller hvor borgeren oplever det som et afslag, men sagsbehandleren tror, at han/hun har vejledt. [...] Men jeg snakker med borgeren, som sidder frustreret på den anden side og siger; ‘jamen så fik jeg at vide, at jeg ikke kunne få det’, ‘Må jeg så se afgørelsen?’ ‘jamen jeg har ikke fået en’. Og det er hér, det bliver tydeligt, at det ikke altid er klart, det der foregår i mødet mellem borger og sagsbehandler.” (Borgerrådgiver) Citat slut.*

**Infoboks: Bemærkning:** Ombudsmandens [overblik #5 om vejledning](#) beskriver, at det er væsentligt at skelne mellem situationer, hvor der ydes vejledning, og situationer, hvor myndigheden træffer afgørelse i forhold til borgeren. Det er vigtigt, blandt andet fordi borgeren har en række rettigheder i de tilfælde, hvor myndigheden træffer afgørelse. Det fremgår endvidere, at adskillelsen af de to begreber er væsentlig for at sikre, at myndigheden ikke (utilsigtet) træffer en afgørelse uden at være opmærksom på



forvaltningslovens regler om partsbeføjelser og krav til afgørelsens udformning, herunder klagevejledning af borgeren. Dertil kommer, at en borger, der fejlagtigt opfatter en vejledning som en afgørelse – og indretter sig i tillid til det, der fremgår af svaret og dermed ikke klager – risikerer at lide et retstab. Infoboks slut.

Flere kommuner fremhæver, at de har fokus på at få fortalt borgeren, at der er mulighed for at få en afgørelse med klagevejledning, når de fortæller dem, at de umiddelbart ikke er i målgruppen for en ydelse eller indsats. En kommune fortæller, at Ankestyrelsens vejledning om afgørelsesbegrebet har hjulpet dem med at adressere denne problematik blandt sagsbehandlerne:

*Citat "Den var god, den skrivelse vi fik ud, som vi kunne folde ud om afgørelsesbegrebet, faktisk forvaltningsvirksomhed, og belysning af sager og sådan noget. På den måde har det været en rigtig god løftestang til, at det ikke bare er noget vi siger for at være træls, men at det er rammen."* (Kommuneinterview, voksenområdet) Citat slut.

### **Snitflader mellem forvaltninger gør vejledningen svær – særligt på børneområdet**

En borgerrådgiver bemærker, at nogle børn falder mellem to stole, når en ydelse stopper i én forvaltning og skal overtages af en anden. Det er borgerrådgiverens oplevelse, at dette skyldes, at samarbejdet og kommunikationen mellem forvaltninger er mangelfuld:

*Citat "Skoleområdet har også et myndighedsansvar. Når vi kommer ind i børnehåndicapaområdet, hvor vi har §§ 41 og 42, hvor den ene hånd gør noget, og den anden hånd ikke er klar til at tage over. Hvis man for eksempel træffer afgørelse om, at et barn ikke længere er i målgruppen for tabt arbejdsfortjeneste, men ikke har været i samtale med skolen om, at barnet rent faktisk kun kommer i skole fire timer om ugen."* (Borgerrådgiver) citat slut.

**Infoboks: Bemærkning:** Der gælder et krav om en særligt uddybende begrundelse ved afgørelser om hel eller delvis frakendelse af en tidligere tilkendt ydelse.

Det følger af en udtalelse fra **Folketingets Ombudsmand, gengivet i Ombudsmandens beretning fra 2011: 2011-16-1** at begrundelsen i tilfælde, hvor der sker frakendelse af en tidligere tilkendt ydelse, dels skal indeholde årsagen til, at borgeren ikke opfylder betingelserne for ydelsen, dels en særskilt begrundelse for, hvorfor ydelsen frakendes borgeren. Begrundelsen bør blandt andet indeholde oplysning om årsagen til, at myndigheden har ændret sin vurdering. Det bør endvidere fremgå af begrundelsen, hvis det skyldes fejl eller misforståelser, at borgeren tidligere er blevet anset for berettiget til ydelsen. Det bør også fremgå af afgørelsen, hvis den ændrede vurdering skyldes, at der eksempelvis er sket ændringer i lovgivning eller administrativ praksis. Infoboks slut.

Selvom kommunen etablerer samarbejdsfora på tværs af myndighedsområder og sektorer med for eksempel SSP, PPR, forebyggelsesinstitutioner, daginstitutioner, psykiatri og andre kommunalforvaltninger, kan det stadig være en udfordring at sikre den helhedsorienterede vejledning, når opgaven ligger mellem disse områder. En kommune fortæller, at der i den forbindelse kan opstå uenighed om, hvem der skal varetage opgaven.

*Citat: "Vi har jo ikke altid den samme oplevelse af, hvem der har opgaven. Hvis man spørger hos os, så kan vi godt opleve, at vi nogle gange kommer til at sidde med nogle opgaver, som vi kunne tænke at skolen skulle løse. Uden at det skal lyde som om, vi sidder*



og skubber bolden imellem os, så det kan jo godt være vanskeligt." (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.

En borgerrådgiver fortæller, at dette kan have konsekvenser for borgeren:

*Citat "Jamen det kommer til udtryk i frustration, i afmagt. Og en manglende forståelse af, hvorfor kommunen gør som de gør. Og en forvirring om hvem det er, borgeren skal have fat i. Og hvis man i forvejen er i en presset livssituation eller har børn med svære handicap, eller hvad det nu kan være, så hører jeg bare, at mange forældre eller borgere fortæller, at det er et tredje arbejde at være i kontakt med kommunen." (Borgerrådgiver) citat slut.*

### **Organiseringen i kommunen har betydning for den helhedsorienterede vejledning og tværfagligt fokus**

Flere kommuner fremhæver, at sagsbehandlere bliver mere bevidste om, hvad kommunen bredt kan tilbyde, når forskellige forvaltninger er samlet på samme matrikel. Desuden oplever de, at det bliver lettere for sagsbehandlere at række ud til hinanden, når de kender hinanden på tværs af forvaltningerne:

*Citat: "Vi sidder i en forvaltning, hvor vi er sammen med jobcenteret også og sammen med voksenmyndighed. Så på den måde har vi også en tæt adgang til dem. Tidligere var familierådgiverne organiseret sammen med skoleområdet, så familierådgiverne har været vant til at være tæt på skoleområdet. Så på den måde tænker jeg egentlig, at vi lige nu har lidt adgang til i hvert fald nogle af vores vigtige samarbejdspartnere, for vi laver prøvehandling med jobcentret og har ret tæt adgang og tæt samarbejde med voksenmyndigheden, når vi har nogle unge, som vi tænker skal i voksenregi, når de bliver 18." (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.*

Som det fremgår af citatet, oplever kommunerne, at den relationelle koordinering er en fordel, når de skal vejlede borgere på tværs af afdelinger eller forvaltninger.

Tre eksempler på kommuners interne koordinering

I en af kommunerne har de på voksenområdet gode erfaringer med, at afdelinger, der har et tæt samarbejde, besøger hinanden – også på tværs af myndighedsområder. Derudover har de også sagsbehandlere, der fast sidder i jobcentret mindst én gang om ugen. Det er kommunens oplevelse, at det skaber bedre forudsætninger for at efterleve det retssikkerhedsmæssige krav om helhedsorienteret vejledning af borgeren.

I en anden kommune fortæller de på børneområdet, at de i forbindelse med afslutningen af et forløb om tabt arbejdsfortjeneste ofte hjælper forældrene videre i jobcentret. I en tredje kommune fortæller de, at et mere formaliseret samarbejde mellem kommunens børn- og familieafdeling og voksenafdeling understøtter, at unge, der ikke overgår til efterværn ved det 18. år, men fortsat har brug for hjælp, vejledes bedre i retning af de støttemuligheder, der er på voksenområdet.

### **Gode erfaringer med at tage udgangspunkt i borgerens behov**

En kommune beskriver, at de har en praksis, der involverer særligt fokus på at møde borgeren i det støttebehov vedkommende har, i stedet for at tage afsæt i den specifikke bestemmelse som borgeren ansøger om hjælp efter. Det er kommunens erfaring, at et for isoleret fokus på bestemmelser allerede i forbindelse med ansøgningen kan medføre, at sagsbehandlere tænker for snævert, når de yder råd og vejledning:

*Citat: "Der kan også godt være nogle sagsbehandlere, der kan have en tendens til, at når en borger kommer med et ansøgningsønske, der er helt hen i vejret, så kan de starte med at sige; 'Det er du ikke i målgruppen for'. Hvor jeg bare tænker hvordan ved du det, hvis ikke du har snakket med nogen? Du lukker jo munden på borgeren. Det er jo også noget i det her med at trække tilbage, så vi faktisk først afdækker behovet, før vi overhovedet kommer til det sidste." (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.*

Omvendt skal kommunen dog være opmærksom på, at borgeren har krav på, at en ansøgning om en indsats eller ydelse bliver behandlet af kommunen.

## Kapitel 4: Sagsoplysning, inddragelse og partshøring

I dette kapitel beskriver vi kommunernes og borgerrådgivernes perspektiver på arbejdet med at sikre sagsoplysning på socialområdet. Vi ser også på inddragelsen af borgeren i denne forbindelse, inden vi sidst i kapitlet beskriver kommunernes arbejde med partshøring.

### SAGSOPLYSNING

Det er myndighedernes pligt at sikre, at afgørelser bliver truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Det kaldes officialprincippet og er grundlæggende for myndighedernes sagsbehandling.

LOVBOKS: Officialprincippet indebærer blandt andet, at myndighederne først skal afklare, hvilke regler sagen skal afgøres efter. På baggrund af reglerne og almindelige forvaltningsretlige principper skal myndighederne afklare, hvilke oplysninger der er nødvendige for at træffe afgørelse i sagen. Herefter skal myndighederne sørge for, at alle relevante oplysninger bliver tilvejebragt, og vurdere, om oplysningerne er dækkende og har den fornødne faktuelle sikkerhed. lovboks slut.

Kilde: Ombudsmandens overblik #8 om officialprincippet.

Formålet med officialprincippet er, at myndigheden træffer den rigtige afgørelse og er en almindelig retsgrundsætning, der blandt andet fremgår af § 10 i retssikkerhedsloven.

### VUM OG ICS

VUM er et redskab sagsbehandlere kan bruge til at understøtte udredningen af voksne borgers støttebehov. Læs mere [her](#).

ICS (Integrated Children's System) er en helhedsorienteret metode for sagsbehandling og udredning i sager om udsatte børn og unge. Læs mere [her](#).

Børnehandicapudredningen er et udredningsværktøj til arbejdet med børn og unge med funktionsnedsættelse, der bygger på ICS-metoden. Læs mere [her](#).

Kommunerne anvender VUM, ICS, faglig sparring og teammøder i udredningen af borgeren. Flere kommuner oplyser, at de anvender VUM til at oplyse sagen i sagsbehandlingen for borgere med handicap. På børneområdet anvender flere kommuner blandt andet metoden ICS i forbindelse med udredningen af barnet/den unges behov, herunder børnehandicapudredningen. Foruden de givne metoder anvender kommunerne også teammøder og faglig sparring til at drøfte, hvilke oplysninger der skal indhentes, og hvordan borgerens behov bedst belyses og dokumenteres.

### Lovboks: DEN BØRNEFAGLIGE UNDERSØGELSE

Reglerne om udarbejdelse af børnefaglig undersøgelse reguleres i servicelovens § 50. Her fremgår det, at kommunen skal undersøge barnets eller den unges forhold, hvis det må antages, at et barn eller en ung trænger til særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Undersøgelsen skal så vidt muligt gennemføres i samarbejde med forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 15 år. Lovboks slut.

### **Kommunerne indhenter blandt andet oplysninger fra læge og tidligere tilbud for at oplyse sagen**

Flere kommuner fortæller, at de er opmærksomme på at få sagen tilstrækkeligt oplyst forud for, at de træffer en afgørelse. Et eksempel, som en kommune nævner, er processen om ansøgning om tabt arbejdsfortjeneste på børnehandicapområdet:

*Citat "Så er det jo relevant at se på, hvad er alderen på det her barn, er der noget udtalelse, vi kan indhente fra institutionen, skolen og også for at vide, hvordan barnet fungerer derhjemme og om der er noget lægeligt, vi skal indhente. På den måde har vi et stort fokus på, at sagen er ordentligt belyst, at alle de relevante parter skal være hørt, og at vi skal have alle de relevante oplysninger, før vi tager stilling til, hvad der videre skal ske i sagen." (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.*

Kommunen oplyser, at den i denne forbindelse også anvender oplysningerne til at tage stilling til, om der skal udarbejdes en børnefaglig undersøgelse. En anden kommune oplyser, at der på voksenområdet ofte er behov for at indhente lægelige oplysninger, men at der i overgangssager ofte er oplysninger fra familieafdelingen, der er relevante at inddrage:

*Citat "Det er oplysninger i familiesagerne. Hvad er der arbejdet med, og hvad har udviklingen været? Hvad er det vi skal gribe for at kunne gå videre?" (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.*

Endeligt anvender kommunen oplysninger fra nuværende og tidligere tilbud, som borgeren enten har modtaget eller aktuelt modtager:

*Citat "Det er også oplysninger fra tilbud (..) hvad er det så for en indsats, der er givet, og hvad er det for en støtte, der har virket, i forhold til borgeren og det kan være tilgange, metode med videre." (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.*

Kommunen fortæller, at den i oplysningen af sagen har fokus på, at borgerens egne ord så vidt muligt indgår:

*Citat "I det omfang borgeren har sprog og evne til at indgå i at svare på spørgsmålene, så er det rigtig vigtigt, at de får lov til at fortælle. Og øvelsen består egentligt mest i, at hvis vi tager de unge, så vil Peter altid sige, at han kan vaske tøj og fylde opvaskeren. Og det skal have lov til at stå, også selvom mor siger, at han vender alle tallerkener, så får det lov til at stå, for det er hans oplevelse af det. Så får moderens fortælling lov til at stå nedenunder, men det er vigtigt, at de kommer til orde. Så det sidder vi ikke og censurerer." (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.*

**Infoboks Bemærkning:** Hvis der under kommunens oplysning af sagen kommer modsatrettede oplysninger frem, skal kommunen vurdere, hvad der skal lægges til grund for

afgørelsen. Denne bevisvurdering skal fremgå af begrundelsen. Infoboks slut.

En anden kommune fortæller, at det i udredningen i nogle tilfælde kan være vanskeligt for en sagsbehandler at foretage belysningen af sagen og den efterfølgende vurdering. Her anvender kommunen andre fagligheder til at bistå i udredningen. Det er eksempelvis ergoterapeuter, fysioterapeuter, socialpædagoger med videre, som beskriver borgerens funktionsnedsættelse, herunder i forhold til at observere borgeren i forskellige aktiviteter. Kommunen fortæller, at denne indsats, i kombination med et fokus på så vidt muligt at komme på hjemmebesøg hos borgeren, er med til at sikre et mere retvisende billede af borgerens funktionsniveau.

### **Fokus på hurtig afdækning af netværk i nye sager**

En kommune fortæller, at den har fokus på at sikre at få afdækket netværket hos de borgere, der første gang er i kontakt med afdelingen. Det gælder eksempelvis i forhold til at spørge borgeren til, hvilke øvrige personer som kommunen kan få samtykke til at kontakte, eksempelvis forældre eller tidligere kontaktperson. Netop kendskabet til borgerens relevante kontakter, oplyser kommunen, kan være væsentligt, i forhold til at bringe disse i spil for at fastholde kontakten til borgeren, hvis der er udfordringer med dette.

### **Manglende samtykke kan udfordre sagsoplysningen**

Flere kommuner beskriver, at det kan være en udfordring for sagsoplysningen, når borger eller pårørende ikke ønsker at samtykke til kommunens indhentning af oplysninger i forbindelse med oplysningen af sagen. Dette kan kommunerne eksempelvis opleve i sager om tabt arbejdsfortjeneste:

*Citat: "Vi oplever det i forhold til, at forældrene ikke så gerne vil give samtykke til noget om dem selv, for eksempel fra jobcentret eller fra arbejdsgiver. Og det er jo en udfordring, når vi snakker tabt arbejdsfortjeneste og vi skal ind at vurdere, om det er mest hensigtsmæssigt, at det er mor eller far og i forhold til, om arbejdsgiver trækker i løn. Så der er det en udfordring (..) Og det er som regel noget, vi spotter og vi går også langt i dialogen eller samarbejdet ved at fortælle og forklare, hvorfor vi skal bede om samtykke, og hvorfor vi skal bede om de her oplysninger." (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.*

En borgerrådgiver bemærker, at det kan udfordre sagsoplysningen, hvis forholdet mellem borger og kommune er præget af mistillid. I disse tilfælde kan borgeren få den opfattelse, at kommunens krav om oplysninger skyldes manglende tillid til borgerens fortællinger. Dette kan ifølge borgerrådgiveren udfordre sagens oplysning:

*Citat "Så det kan jeg godt bekymre mig lidt for. Den der gensidige mistillid, som gør det endnu sværere, både for myndighederne at oplyse sagen ordentligt, men også for borgerne i forhold til, hvordan de skal møde os, hvis de kommer med et forbehold om, at de oplysninger kan blive vendt og drejet." (Borgerrådgiver) citat slut.*

En anden udfordring med inddragelsen af borgeren i forbindelse med sagsoplysningen er at få tydeliggjort for borgeren, hvilke oplysninger, der indgår i vurderingen og den efterfølgende afgørelse. Her oplever en anden borgerrådgiver, at det kan udfordre samarbejdet, hvis borgeren ikke mener at væsentlige oplysninger er medtaget i vurderingen, og at disse oplysninger samtidig ikke er relevante for afgørelsen:

*Citat "Det er vigtigt at få forklaret, at når vi ikke har valgt at indhente det, som borgeren ønskede, hvad det så er, der ligger bag. Og jeg tror ikke altid, at man formår det, og så sidder man som borger med en følelse af ikke at være blevet inddraget: "De vil ikke se de oplysninger, som jeg kom med, og som jeg bad dem om at indhente". (Borgerrådgiver) citat slut.*

Her pointerer borgerrådgiveren, at kommunen bør lægge vægt på at sikre, at der bliver lyttet til borgerens beskrivelse af sin situation, også selvom oplysningerne ikke umiddelbart er relevante for den konkrete afgørelse, idet det kan have stor betydning for borgeren. Denne problematik uddyber vi nærmere i kapitel 5.

En kommune peger på, at et andet element, der kan udfordre sagsoplysningen, er borgerens udeblivelser fra møder med kommunen og udfordringer med at få kontakt med borgeren under sagsbehandlingen. Vi uddyber dette nærmere i kapitel 5.

### **Infoboks: UNDERSØGELSE OM SAGSBEHANDLINGTIDER**

Retssikkerhedsens undersøgelse fra 2022: "Sagsbehandlingstider på voksenhandicapområdet", pegede på, at vanskeligheder med at etablere kontakt til borgere kan medføre en forlænget sagsbehandlingstid.

Du kan læse undersøgelsen [her](#). Infoboks slut.

### **Kommunerne oplever, at krav til sagsoplysning fra Ankestyrelsen kan være vanskelige at honorere**

Flere kommuner peger på, at det kan være svært at tilvejebringe de oplysninger, som Ankestyrelsen kræver, i forbindelse med omgjorte sager. Dette fortæller en kommune kan være medvirkende til, at sagerne oplyses mere end nødvendigt forud for afgørelsen:

*"Nogle gange så synes jeg, at vi bliver kastet ud i nogle opgaver, hvor vi nærmest bliver nogle små Sherlock Holmes, hvor vi simpelthen undersøger... Nok mere omfattende end formålet egentlig tilsiger, og det er vi, fordi vi er bekymrede for, om den nu holder i Ankestyrelsen, eller om vi får den hjemvist på grund af manglende oplysninger."*  
(Kommuneinterview, børneområdet)

**Infoboks: Bemærkning:** Ankestyrelsen er, i lighed med andre myndigheder, forpligtet til at sikre, at der foreligger de nødvendige og tilstrækkelige oplysninger, inden Ankestyrelsen træffer afgørelse i klagesager. Det afhænger af sagens art og karakter, hvornår sagen er tilstrækkeligt oplyst. Ankestyrelsen vil i visse tilfælde ikke selv være i stand til at oplyse sagen tilstrækkeligt. Det gælder for eksempel de tilfælde, hvor det er nødvendigt at foretage afprøvninger eller observationer eller udføre helbredsundersøgelser. I sådanne tilfælde vil Ankestyrelsen typisk hjemvise sagen til kommunen med angivelse af, hvilke oplysninger, som Ankestyrelsen mener er nødvendige for at sagen er tilstrækkeligt oplyst, og som burde have foreligget, da kommunen traf afgørelse. Kommunen har mulighed for at rette henvendelse til Ankestyrelsen ved spørgsmål til oplysningsgrundlaget i forbindelse med afgørelser. Infoboks slut.

### **Infoboks: SAGSOPLYSNING**

En sag skal oplyses og undersøges så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en materielt lovlig og rigtig afgørelse.

Omvendt skal der ikke indhentes oplysninger eller gennemføres undersøgelser, som ikke er relevante for afgørelsen. For at sikre dette kan det være relevant, at myndigheden på et tidligt stadium af sagens forberedelse foretager foreløbige overvejelser om sagens retsgrundlag og mulige afgørelse og derudfra vurderer, hvilke oplysninger og undersøgelser der vil være nødvendige. Sagsoplysning er blandt andet reguleret i retssikkerhedslovens § 10, hvor det fremgår at myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse. Kilde: Ombudsmandens [overblik #8 om officialprincippet](#). Kilde: Ombudsmandens [overblik #8 om officialprincippet](#). Infoboks slut.

### **Særlige udfordringer med sagsoplysning i sager om tabt arbejdsfortjeneste og merudgifter**

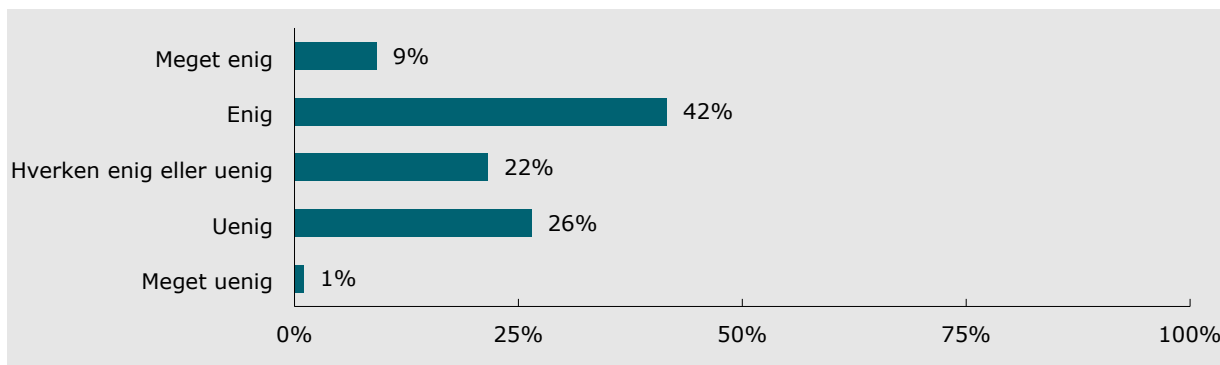
En kommune oplever, at det kan være en særlig udfordring at oplyse sager om tabt arbejdsfortjeneste i tilfælde, hvor der ikke er en lægefaglig diagnose, herunder hvis barnet ikke er blevet udredt. En anden problemstilling kan være tilfælde, hvor borgeren har både et psykisk og fysisk handicap, hvilket i nogle tilfælde medfører, at borgerens behov går på tværs af kommunens organisatoriske indretning. Dette kan ifølge kommunen resultere i en risiko for, at kun den ene del af borgerens udfordringer bliver belyst, idet sagsoplysningen bygger på borgers egne udtalelser:

*Citat "Så kan vi indhente fra læge og sådan nogle ting, men hvis de lige glemmer at sige, at: "for øvrigt, så er jeg i alkoholbehandling!", selvom vi spørger til det, så er det jo altså kun borgeren, der styrer, hvad der skal fortælles, også selvom vi prøver at spørge ind til alle områder. Det er jo dem, der er styringspind på det. Og det er jo det, vi tager en vurdering og træffer en afgørelse ud fra." (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.*

På samme vis oplever kommunen, at ansøgninger om merudgifter efter servicelovens § 100 kan være vanskelige, eksempelvis i tilfælde, hvor der er behov for at foretage økonomiske beregninger af borgerens medicinforbrug.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt 185 myndighedsledere på socialområdet i kommunerne viser, at lidt over halvdelen (51 procent) er enige eller meget enige i de interviewede kommuners udsagn om, at det kan være en vanskelig opgave at indhente de nødvendige oplysninger i forbindelse med afgørelser på deres område. Kommunerne, der har besvaret spørgeskemaet, fremhæver blandt andet, at de i mange tilfælde venter længe på lægeudtalelser. Derudover bemærker de, at det i visse tilfælde kan være svært at skaffe de nødvendige oplysninger fra borgeren selv, eksempelvis fordi det er svært at komme i kontakt med borgeren.

**Figur 4.1 Det kan være en udfordring at tilvejebringe de nødvendige oplysninger, der kræves, for at kunne træffe afgørelser på mit fagområde (fx fra borger, læger, anbringelsessted mv.)"**



Note: N= 185. Fordelingen af besvarelser varierer ikke nævneværdigt mellem myndighedsområderne.

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

Flere af de myndighedsledere, der har besvaret spørgeskemaet, peger ligeledes på, at afgørelser om merudgifter efter § 100 i serviceloven er et sagsområde, der stiller store krav til sagsbehandlerens oplysning af sagen.

### **Inddragelse kan understøtte sagsoplysningen**

En kommune fortæller, at de oplever, at en tæt inddragelse af borgeren kan medvirke til at understøtte tilvejebringelsen af relevante oplysninger i sagen. Ifølge kommunen kan dette bidrage til, at sagen bliver tilstrækkeligt oplyst og derved mindske risikoen for, at afgørelsen omgøres af Ankestyrelsen grundet mangelfulde oplysninger.

*Citat "Vi oplever, at det er en bedre måde at få oplysningerne (..) Og det er også fordi vi har jo en borgermålgruppe, som ikke altid forstår, hvad det er vi skal have. Og det er ikke altid nemt, men i dialogen er det nogle gange lettere at inddrage og få de oplysninger man skal have, og man skal bruge til at have et kvalificeret grundlag." (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.*

## **KOMMUNENS INDDRAGELSE AF BARN, FORÆLDRE OG BORGER I SAGSBEHANDLINGEN**

### **Infoboks: BORGERENS MEDVIRKEN I SAGSBEHANDLINGEN**

Krav om borgerens medvirken i sagsforløbet er reguleret i flere bestemmelser. Blandt andet er borgerens medvirken i sagen lovfæstet i retssikkerhedsloven § 4:

"Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag.

Kommunalbestyrelsen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed."

Borgerens medvirken til at oplyse sagen

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 11, at myndigheden kan anmode personer, der søger om eller får hjælp, om

1) at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til, og



2) at lade sig undersøge hos en læge eller blive indlagt til observation og behandling som led i sagsbehandlingen.

Stk. 2. Personer, der får hjælp, har pligt til at oplyse om ændringer, der kan have betydning for hjælpen.

Inddragelse af barnet i serviceloven

Inddragelsen af børn og unge med handicap og udsatte børn og unge er også reguleret i serviceloven, heriblandt §§ 47, 48 og 50. Infoboks slut.

### **Inddragelse af borgere kan udfordre kommunerne**

Flere kommuner fortæller, at det kan være en udfordring at kommunikere med borgere med handicap, hvilket derfor kræver en særlig opmærksomhed. En kommune bemærker her, at det i en del tilfælde er nødvendigt at støtte sig til oplysninger fra borgerens værger og/eller pårørende, eksempelvis i forbindelse med opfølgingsmøder:

*Citat "De [borgerne] kan jo være i en situation, hvor de er multihandicappede og ikke kan kommunikere ret meget (.). Der kan vi jo arbejde med inddragelse på forskellige måder. Men tit og ofte er vi jo afhængige af pårørendes besyv i forhold til, hvad borger gerne vil. [...] Det kan nogen gange være svært for os som myndighed at tyde, når vi kommer på besøg ret sjældent." (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.*

Flere kommuner oplever, at der kan være udfordringer med at navigere mellem henholdsvis borger og værge i forbindelse med sagsbehandlingen:

*Citat "Det er jo dilemmafuldt nogle gange. Fordi man jo godt kan have en personlig værge, som tænker lidt anderledes end borgeren måske gør, men det er den personlige værge, der i sidste ende kan sige ja og nej til en indsats. Og dér er det jo vores fornemmeste opgave at mediere nogle gange og finde ud af, hvad kunne den bedste løsning være her så borgeren også ser sig ind i den indsats, der skal iværksættes" (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.*

Her oplyser en kommune, at de altid afholder opfølgingsmøder med deltagelse fra både myndighed, tilbud og borger. Flere kommuner anvender derudover visuelle redskaber, eksempelvis forskellige former for tegn, til så vidt muligt at sikre inddragelsen af borgerens perspektiv.

Foruden sproglige vanskeligheder oplyser en kommune, at det kan være vanskeligt at sikre inddragelsen af borgeren i forbindelse med oplysningen af sagen, når borgeren er i misbrug eller har et psykisk handicap:

*Citat "Der bliver vi nødt til at differentiere i, hvad vi skal have med. Hvad er relevant, og hvad er et sygdomsudtryk? (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut*

En anden kommune fortæller, at de i forhold til udsatte borgere supplerer den skriftlige kommunikation med telefonisk opfølgning:

*citat "Vi kommunikerer faktisk med dem på skrift, men vi forudsætter altid, at de ikke har*

*læst brevene. Så det er at ringe til dem, fordi de får ikke læst de breve, så hvis vi bare sender et eller andet ud, og de skal give besked inden for 10 dage, så kan vi være evigt forvisset om, at det ikke sker.”* (Kommuneinterview, voksen) citat slut.

En tredje kommune fortæller, at arbejdet med inddragelse af børn med handicap kan være vanskeligt, da barnet ikke altid selv kan give udtryk for sine ønsker. Her fortæller kommunen, at forældresamarbejdet i nogle tilfælde kan være en udfordring:

*Citat ”Der kan de [sagsbehandlerne] måske godt nogle gange opleve, at forældrene kan have mange meninger på deres børns vegne, men hvis man sådan tænker ”hey, hvis vi lige skal prøve at have fokus på Mikkel” så et greb de bruger det er lidt at sige det her med: ”hvis Mikkel kunne svare, hvad ville han så sige her?”* (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.

### **Pårørendes indflydelse kan udfordre inddragelsen af borgerens eget perspektiv**

Flere kommuner peger på, at overgangen til voksenlivet fra børne- og familieforvaltningen kan være et stort og vanskeligt skifte. Det gælder både i forhold til dialogen med forældrene, der ændrer sig, grundet den unges nye status som myndig, og i forhold til kommunens fokus i forhold vurderingen af borgerens funktionsniveau:

*Citat ”Når de kommer fra børneområdet, der sker et ret stort skifte, når de ligesom bliver voksne og vi så skal tale med dem. Men hvordan er det, at vi taler med dem uden, at det bliver voldsomt, samtidigt med, at vi ikke får de her forældre koblet fra, som ligesom har været løftestang igennem et helt langt liv for de her børn? Der kan vi jo godt mærke, at det kan godt komme lidt i klemme med, at man har været vant til, at de [børnene] skal være dårlige for at få støtte, men vi vil gerne tale ind i nogle ressourcer, som de jo har, som jo ikke er fordi, at vi ikke vil give dem hjælp, men fordi vi faktisk vil spille dem gode”* (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.

Det problem, som kommunen peger på i ovenstående citat, kan opstå i forbindelse med, at barnet, når det er myndigt, skal samtykke til at forældrene inddrages i sagen. Dette kan for eksempel ske ved hjælp af en fuldmagt. Pårørende, herunder forældre, kan dermed ikke inddrages i en myndig voksens sag, uden at borgeren selv er indforstået, eller der igangsættes et værgemål i Familieretshuset eller ved retten.

En kommune fortæller, at de også på børnehandicapområdet kan opleve, at det kan være vanskeligt at forklare pårørende, hvorfor det er væsentligt, at sagsbehandler taler med borgeren, når borgeren er blevet 18 år og myndig. Derudover fortæller en anden kommune, at der kan være forskel mellem, hvordan kommune og forældre vurderer graden af borgerens funktionsnedsættelse. Her kan kommunen både opleve, at en borger bliver italesat som bedre eller mindre godt fungerende, end hvad kommunen vurderer er tilfældet.

Samme kommune har tilrettelagt håndteringen af overgangssager via ”UTV” (Ung til Voksenmøder). Her mødes to faglige ledere fra familierådgivningen, og to teamledere fra voksen, handicap og psykiatri et par gange årligt og overdrager sagerne. På møderne indleder sagsbehandler med at fortælle om den pågældende unge, der står på tærsklen til voksenlivet. Her fortæller kommunen, at de har fokus på at sikre, at den unges selvstændiggørelse og ønsker vejer tungt i tilrettelæggelsen af hjælpen til den unge i voksenlivet.

I nogle tilfælde kan sagsbehandlingen dog udfordres ved, at borgerne frasiger sig hjælp, når de bliver juridisk myndige:

*Citat: "Der kan vi jo godt nogle gange have både samarbejdspartnere, forældre eller pårørende, som synes at det er helt forfærdeligt. Og der må vi jo holde fast i, at vi varetager borgeren. Borgeren har lov til at have det valg, og det er borgerens retssikkerhed (.). Så er vi så klar til at gå ind og sætte støtten ind, når borgerens så oplever, at enten de nu er klar til det, eller at det ikke lige faldet ud som de troede når de skulle klare dem selv. (..) Selvfølgelig med fokus på, at det ikke er omsorgssvigt." (Kommuneinterview, voksenområdet) citat slut.*

**Lovboks: Bemærkning:** Kommunen er forpligtet til at undersøge, om borgerens eventuelle manglende motivation til at tage imod støtte skyldes borgerens betydelige psykiske funktionsnedsættelse. I dette tilfælde er kommunen forpligtet til vedvarende at forsøge at levere den nødvendige støtte. Denne omsorgsforpligtelse er reguleret i servicelovens § 82. Ankestyrelsen fastslår blandt andet dette i **principmeddelelse 2-18**.

### **Kommuner kan opleve forskel på borgerens medvirken i sagen på tværs af handicap- og udsatteområdet**

En kommune fortæller, at der kan være forskel på, i hvor høj grad borgeren og de pårørende medvirker i sagsbehandlingen afhængigt af, om der er tale om indsatser på handicap – eller udsatteområdet. Dette kan i et retssikkerhedsmæssigt perspektiv medføre forskel på tværs af de to målgrupper, selvom borgerens retsstilling juridisk set er den samme. Eksempelvis kan kommunen opleve, at der er en større tendens til, at borgere og pårørende på handicapområdet kommenterer på – og har indsigelser mod – kommunens afgørelser og vurderinger. Dette begrundes i forskellen mellem, hvor ressourcestærke de to målgrupper er:

*Citat "Derfor kan vi godt være i en situation hvor det bliver rigtig svært at få en dialog, selvom vi gerne vil det, med nogle af forældrene på det sociale område, fordi de simpelthen har det svært i livet selv, så det magter de knapt. Og retssikkerhedsmæssigt kan man jo sige, at der er en forskel i det." (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.*

En anden kommune peger på, at en central forskel på udsatte børn og børnehandicapområdet er, at der for sidstnævnte gruppe ofte er en større modtagelighed for og ønske om hjælp, heriblandt fra forældre/pårørendes side.

### **Visualisering af sagsforløbet i tidslinjer kan øge borgerinddragelsen**

Flere kommuner oplyser, at de lægger vægt på at tydeliggøre, hvad borgeren kan forvente i sagsforløbet. Her påpeger en kommune, at den lægger vægt på at sikre, at borgeren hele tiden er orienteret om næste skridt i sagsprocessen.

### **Infoboks: BRUG AF TIDSLINJE TIL AT UNDERSTØTTE BORGERENS INDDRAGELSE I SAGSBEHANDLINGEN**

En kommune har udarbejdet værktøjet; "Tidslinjen", der illustrerer sagsforløbet for borgeren og skal understøtte borgerens retssikkerhed. Tidslinjens formål er at gøre det tydeligt for borgeren, hvor borgeren er i sagsforløbet:

Citat: "Nu er det det her vi gør, næste skridt vil være det her, så får I det her, så skal I give det her tilbage og sådan og sådan. Så vi taler meget om tidslinjen, og hvad der er af nedslag der, som udløser en opgave." (Kommuneinterview, voksenhandicap) Citat slut. Infoboks slut.

En anden kommune fortæller, at et fokus i inddragelsen af borgeren også er at orientere om processen i forbindelse med udredningen af borgerens situation og behov med henblik på at træffe afgørelse.

#### **Infoboks: KRAV OM KLAR FORMIDLING AF RETTIGHEDER**

Det fremgår af vejledningen til retssikkerhedsloven (pkt. 53), at borgeren skal kende sine rettigheder og pligter. Det gælder både rettigheder og pligter i forhold til det problem, der har fået borgeren til at henvende sig i forvaltningen, og de regler, der gælder for sagsbehandlingen (fx regler om aktindsigt, partshøring, bisidder samt klagemuligheder). Infoboks slut.

#### **Lovboks: INDDRAGELSE AF BARN OG FORÆLDRE**

Efter § 47 i serviceloven, skal kommunen overveje, hvordan der kan ske en systematisk inddragelse af familie og netværk.

Efter servicelovens § 48 skal kommunen gennemføre en samtale med barnet forud for, at kommunen træffer afgørelse, med mindre særlige forhold gør sig gældende. Lovboks slut.

#### **Forskellige tilgange til formidling af proces og retsstilling til børn og pårørende**

Kommunen skal vejlede om borgerens rettigheder og pligter.

I forbindelse med dialogen og inddragelsen af borgeren kan kommunen anvende forskellige teknikker, der understøtter samtalen og borgerens forståelse af kommunens budskab. Dette kan særligt være anvendeligt i dialogen med borgere med psykisk eller fysisk handicap og med udsatte børn.

Oplysningen til borgere og pårørende om rettigheder på børnehandicapområdet kan blandt andet foregå ved hjælp af dertil udarbejdede pjecer:

*Citat "Vores handicapområde er ikke bare det samme som det sociale område. Det er en hel anden målgruppe af forældre. De kræver noget andet. Så dér har vi målrettet lavet en folder, så de har noget på skrift, og de kommer selvfølgelig ind til møder, eller vi tager hjem til møder, alt efter hvad borger har brug for. Der er også nogen, der hverken vil møde op på kommunen eller have os hjem - så finder vi et neutralt sted her i kommunen. Så jeg synes, at vi gør meget for at inddrage og strækker os rigtig langt." (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.*

Flere kommuner fortæller, at sagsbehandlerne ofte taler med børnene ude på barnets skole eller andre alternativer til kommunekontoret. Derudover kan rådgiverne vælge at anvende understøttende redskaber i samtalen med barnet:

*Citat: "Vi har jo også lavet sådan nogle børnekufferter, hvor der er noget legetøj, noget man kan tale ud fra, en tryllestav blandt andet, hvor man kan sige "hvis du kunne trylle,*

*hvad kunne du så ønske dig?", altså måder man kan snakke om forskellige ting og selvfølgelig til forskellige aldersgrupper også." (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.*

Derudover fortæller flere kommuner, at de har opmærksomhed på at have blik for forskellige kulturelle baggrunde hos borgeren, der kan udfordre dialogen. Her oplyser en kommune, at den har fokus på at spørge ind og være opmærksom på egen forforståelse for at sikre sig, at borger og rådgiver gensidigt har forstået hinanden korrekt. En anden kommune oplyser, at de har fokus på at opfordre borgere, der har behov, til at tage imod tilbud om tolkebistand ved møder i kommunen:

*Citat: "Jeg kan ikke lade være med at tænke også, at når vi taler om retssikkerhed, den her tolkningsdel. I de sager, hvor der er danskere, der bor i Danmark, men som ikke taler dansk. Der synes jeg også, at vi har et kæmpe ansvar i at sikre, at de får indsigt i det og kan forstå, hvad der sker hele vejen i processen." (Kommuneinterview, børneområdet) Citat slut.*

### **Kommuner oplever, at processuelle krav kan understøtte inddragelse af børn og unge**

Serviceovens bestemmelser på børneområdet indeholder på nuværende tidspunkt en række processuelle krav til sagsbehandlingen. Det gælder eksempelvis frister for akutvurdering af underretninger inden for 24 timer, jf. serviceovens § 155, stk. 2, afslutning af den børnefaglige undersøgelse inden for fire måneder, jf. serviceovens § 50, stk. 7, og frister i reglerne for opfølgning, jf. serviceovens § 70, hvor opfølgningen skal ske senest tre måneder efter, at der er iværksat en foranstaltning og herefter senest hver sjette måned. Flere kommuner fortæller her, at netop de klart definerede processuelle krav til sagsbehandlingen medvirker til at understøtte inddragelsen af barnet eller den unge:

*Citat: "Man kan sige, at systemet hjælper os langt hen ad vejen. For den minder alle om, at der skal holdes børnesamtale og opfølgningsmøde inden for de frister, der er." (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.*

### **Inddragelse af børn og forældre i den børnefaglige undersøgelse**

Flere kommuner fortæller, at forældre ofte spørger ind til, hvad en børnefaglig undersøgelse er, og hvad den munder ud i. Forklaringen af dette indgår derfor i vejledningen af forældrene undervejs i sagsforløbet:

*Citat: "Nogle gange kan man [forældrene] jo godt tænke: "okay, skal der laves en børnefaglig undersøgelse? og åh nej og hvad tænker I om... og har det noget med mig at gøre?". Men lige få taget en dialog og forklaret; "jamen prøv og hør her, det er faktisk ikke så slemt, som det lyder. Det er stille og roligt, og det er for at finde ud af, hvordan vi kan hjælpe jeres barn og jer bedst som familie". Så det ved jeg, at de er rigtig gode til at fortælle familierne om processen og forløbet, og hvorfor man egentlig udarbejder sådan en børnefaglig undersøgelse." (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.*

En kommune oplyser, at barn og forældre får mulighed for at komme med bemærkninger til den faglige vurdering, korrigerer i faktuelle oplysninger ved behov, og at både forældre og barns synspunkter fremgår af et særskilt felt i skemaet til undersøgelsen. Kommunen lægger

derudover vægt på at arbejde med, at forældrene er motiverede for at tage imod støtten, hvis der er behov, og på at inddrage forældrene i at udpege, hvilken indsats der er behov for:

*Citat: "Deres [forældrenes] motivation kan også have en ret stor betydning i forhold til vores faglige vurdering. For hvis vi vurderer, at det er familiebehandling, der skal til, og det ikke er dér forældrene er, de er måske ikke motiverede eller også er de i en periode lige nu, hvor de ikke kan overskue at få et fremmed menneske ind med råd og vejledning, hvad gør vi så? Kan de tillade sig at sige nej ud fra barnets trivsel, men vi kan ikke give dem et overskud de ikke har, for der skal være overskud for at tage imod støtte, for det er hårdt arbejde, du er på, når der kommer en familiebehandler ind. Så hele den der motivation og snak med forældrene har jo indflydelse på vores vurdering." (Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.*

Flere kommuner har udviklet arbejdsgange, der skal understøtte inddragelse og vejledning af borgerne i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse. En kommune fortæller, at de har praksis for at udsende et orienteringsbrev til forældrene, der orienterer om processen for den børnefaglige undersøgelse. En anden kommune har fokus på dialogbaserede børnefaglige undersøgelser, der skal understøtte inddragelse af barn og forældre. Dette foregår blandt andet ved, at barn, forældre, privat- og professionelt netværk så vidt muligt deltager på et fælles møde, hvor oplysninger til den børnefaglige undersøgelse udfyldes:

*Citat: "Vi kan i hvert fald se på partshøringsdelen af de børnefaglige undersøgelser, at vi får næsten ingen kommentarer ind, hvor de ikke er enige med os, fordi de har siddet med os under hele forløbet. Alt er oppe på en projekter, og alle ser, hvad der bliver skrevet". (Kommuneinterview, Børneområdet) Citat slut.*

I nedenstående eksempel beskriver vi, hvordan en anden kommune anvender en drejebog til dette arbejde:

### **BOKS: DREJEBOG VEJLEDER FORÆLDRENE OM PROCES FOR DEN BØRNEFAGLIGE UNDERSØGELSE**

Kommunen fortæller, at de oplever det som en fordel for borgerens retssikkerhed, at de ved hjælp af metoden ICS, der er integreret i fagsystemet DUBU, får mulighed for at visualisere processen for den børnefaglige undersøgelse for forældre og barn ved hjælp af en såkaldt undersøgelsesplan. Her anvender kommunen en skabelon, der strukturerer dialogen med familierne, herunder relevante datoer. På denne måde oplever kommunen, at processen bliver gjort tydeligere for forældrene, blandt andet i forhold til, hvornår de skal mødes med kommunen, hvor mødet foregår og hvad møderne skal handle om, hvilke akter, der skal indhentes med videre. Boks slut.

Eksempler på, at for omfattende børnefaglige undersøgelser kan udfordre inddragelsen af barn og forældre

En kommune bemærker, at de har fokus på at øge tilgængeligheden af den børnefaglige undersøgelse, herunder i forhold til længden på undersøgelsen, for at understøtte borgerinddragelsen og tilgængeligheden:

*Citat: "I dag er de [børnefaglige undersøgelser] vældig omfattende, og der prøver jeg også at italesætte, "prøv at hør her, hvis man ikke kan læse, hvis man faktisk har det svært i*



*livet, så magter man ikke at læse 50 sider"*  
(Kommuneinterview, børneområdet) citat slut.

Kommunen fortæller, at det kan være en udfordring at undgå overbelysning af sagen i forbindelse med udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse, hvilket kan resultere i for brede undersøgelser. Her bemærker kommunen, at den har fokus på problemstillingen og de oplysninger, der skal indhentes til belysning af relevante forhold hos barn/forældre.

Fokus på at rådgiverne klædes på til børnesamtalen

Flere kommuner peger på, at de har stort fokus på at klæde rådgiverne på til børnesamtalen. En kommune fortæller eksempelvis, at den er i dialog med rådgiveren om, hvad der skal være fokus på i børnesamtalen, og hvordan sagsbehandlingen tilrettelægges mest hensigtsmæssigt:

*"Det er i forhold til planlægningen. Hvornår gør du hvad? Hvis nu børnesamtalen reelt skal skabe værdi, hvornår har du så børnesamtalen? Har du det før eller efter mødet med forældre og indsatspersoner? Så vi går ind i dén dialog."* (Kommuneinterview, børneområdet)

En kommune bemærker dog, at der kan være situationer, hvor den lovpligtige inddragelse af barnet via børnesamtaler kan være en vanskelig opgave:

*"Der er det jo ofte, at vi ser et dilemma mellem det, lovgivningen stiller krav om i børnesamtaler, og hvad der egentligt er godt for barnet, hvor meget man kan presse barnet, og hvordan man skal gribe det an? For vi skal jo inddrage børnene og have samtalen, og det er jo ikke fordi, at vi ikke vil, men nogle gange ser vi også, at det måske heller ikke er helt godt for barnet. Det synes jeg nogle gange kan være lidt et dilemma for vores rådgivere."* (Kommuneinterview, børneområdet)

Som eksempel nævner kommunen situationer, hvor anbringelse er i overvejelse, og børnesamtalen forud for afgørelsen skal afholdes. Her oplever rådgiverne ifølge kommunen, at det kan være kompliceret for rådgiveren at afholde samtalen, da det kan være vanskeligt at spørge ind til barnets ønsker og behov i forhold til, hvor barnet ønsker at bo, uden samtidig at kunne blive konkret. Et andet eksempel er situationer, hvor kommunen vurderer, at samtalen med barnet ikke skal afholdes af hensyn til barnets tarv, det kan eksempelvis være i situationer, hvor barnet er selvskadende. Kommunen fortæller, at i de situationer, hvor rådgiveren er nødt til at fravige kravet om børnesamtale af hensyn til barnets tarv, har fokus på at dokumentere og begrunde dette i fagsystemet.

Kommunen forsøger derudover at imødekomme problemstillingen ved at undersøge, om der kan identificeres en trykperson i barnets netværk, eksempelvis barnets klasselærer eller pædagog, der kan deltage i samtalen.

Kommuner oplever udfordringer med manglende lovkrav om børnesamtaler på handicapområdet

En kommune peger på, at det kan undre, at der er forskel på, hvordan inddragelsen af barnets perspektiver i form af børnesamtalen er reguleret afhængig af, om der er tale om indsats på udsatteområdet eller visse handicapkompenserende ydelser i serviceloven. Dette tilskriver kommunen, at der på handicapområdet ofte er tale om ydelser, der gives til forældrene til at

dække forældrenes forsørgelse. Som eksempel nævner kommunen merudgiftsområdet efter servicelovens § 41:

*"Merudgifter er jo noget, der har en væsentlig betydning for barnets hverdag, og dér kan jeg undre mig over, at man bliver ved med at undlade den del - at vi skal tale med barnet (..) Altså hvorfor skal børn med handicap ikke have lov til at blive hørt i ligeså høj grad alene, som de andre skal (..) kommer man faktisk til at overse barnets ret i den sammenhæng?" (Kommuneinterview, børneområdet)*

Kommunen beskriver videre, at det er en udfordring, at krav om børnesamtale ikke er tydeligt beskrevet i de handicapkompenserende ydelser:

"Det, der bliver udfordringen, det er, at når det ikke står tydeligt, så kommer vi bare ikke ind over den der dørtærskel, (..) socialfaglig kvalitet er simpelthen, når vi møder dem, vi arbejder med, men altså hver gang vi anmoder om at komme ud og tale med barnet, så får vi jo retur: "hvor står det henne i lovgivningen?" (Kommuneinterview, børneområdet)

**Lovboks: Bemærkning:** Forældremyndighedsindehavere har efter forældreansvarsloven adgang til at varetage et barns interesser og behov som legal partsrepræsentant. På den baggrund udøves en mindreårigs partsbeføjelser som udgangspunkt af den eller de, som har forældremyndigheden over den mindreårige. I visse tilfælde vil en mindreårig dog efter almindelige forvaltningsretlige regler kunne være part i en afgørelsessag på samme måde som myndige personer. Kommunen må derfor i de tilfælde, hvor en mindreårig er moden nok, indrette sagsbehandlingen sådan, at både den mindreårige og forældremyndighedsindehaveren kan udøve partsbeføjelser - for eksempel ved at foretage partshøring af både den mindreårige og forældremyndighedsindehaveren. Se blandt andet udtalelse fra Folketingets Ombudsmand 2019-29. lovboкс slut.

## PARTSHØRING

I dette afsnit beskriver vi kommunernes og borgerrådgivernes perspektiver på arbejdet med partshøringen af borgeren forud for afgørelsen på socialområdet.

### Lovboks: PARTSHØRING

Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Der er ikke formkrav til, hvordan en myndighed skal partshøre parten. Det kan ske både skriftligt og mundtligt. Partshøringsfristens længde fastsættes af myndigheden.

Partshøringspligten fremgår af forvaltningslovens § 19.

## GARANTIFORSKRIFT



Med partshøring er der tale om en såkaldt garantiforskrift, hvilket betyder, at der er tale om en regel, der skal sikre, at en afgørelse er lovlige og korrekt. Dette fremgår af ombudsmandens **overblik #9** om partshøring. Ved partshøring inddrages borgeren, således at eventuelle faktuelle fejl og misforståelser vil kunne blive rettet, og sådan at borgeren er klar over, hvilket grundlag myndigheden har for at kunne træffe afgørelse. Lovboks slut.

Et eksempel på en partshøring kunne være, at kommunen i en sag om tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42 afholder et møde med forældrene, hvor forældrene bliver præsenteret for de oplysninger, som kommunen har indhentet fra eksempelvis skole og SFO.

### **Lovboks: FRIST FOR PARTSHØRING**

Det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at myndigheden i forbindelse med partshøring kan fastsætte en frist for, hvornår parten skal afgive en udtalelse.

I Ombudsmandens overblik #9 om partshøring fremgår det, at det bør oplyses til parten, at myndigheden er berettiget til at træffe afgørelse uden at afvente partens svar, hvis fristen overskrides. Lovboks slut.

### **Det er ikke altid klart for borgeren, at der er tale om en partshøring**

Der er efter lovgivningen som udgangspunkt ikke formkrav til, hvordan kommunen skal partshøre borgeren, men kommunen har pligt til at gøre det tydeligt for borgeren, at der er tale om en partshøring (FOB 2015-39). Både borgerrådgivere og kommuner fortæller dog, at det ikke altid er tydeligt for borgeren, at der er tale om en partshøring, når kommunen partshører dem. En borgerrådgiver beskriver, at denne udfordring eksempelvis kommer til udtryk i forbindelse med såkaldte "partshøringsmøder" i kommunen, hvor borgerne står tilbage med en manglende forståelse af, hvad formålet med mødet egentligt var:

*"Så er jeg forundret over, at man i vores familieafdeling holder partshøringsmøder. Det er i hvert fald det, som familieafdelingen mener, at de holder. Hvor borger er lidt mere usikker på, hvad mødet egentligt var. Vi snakkede nok om, hvad det er for en afgørelse, der påtænkes, men man var måske ikke klar over, at det var partshøringen."* (Borgerrådgiver)

Det er borgerrådgiverens erfaring, at der her kan være en uoverensstemmelse mellem kommunens oplevelse af at have overholdt det processuelle krav om partshøring og borgerens oplevelse af at være blevet partshørt. Her kan det være en udfordring, hvis borgeren ikke ved, at der er tale om en partshøring, idet dette kan betyde, at borgeren ikke får udtalt sig:

*"Jeg opfatter, at man fra forvaltningens side gør det for at opfylde inddragelsesprincippet. Og det er selvfølgelig rigtig fint. Men fra borgers side, så har det da stor betydning, at det ikke ligger fuldstændigt fast, hvad det er, mødet går ud på. Og så mister man jo netop sin retssikkerhed, hvis man ikke er klar over, at det her var mødet."* (Borgerrådgiver)

En kommune fortæller ligeledes, at der kan være forskellige opfattelser af, om borgeren er blevet partshørt eller ej.

*"Så som udgangspunkt tænker jeg, at vi er gode nok til at gøre det [partshøre]. Vi er bare ikke gode nok til at få oplyst, hvad det egentlig er, der sker".* (Kommuneinterview, børneområdet)

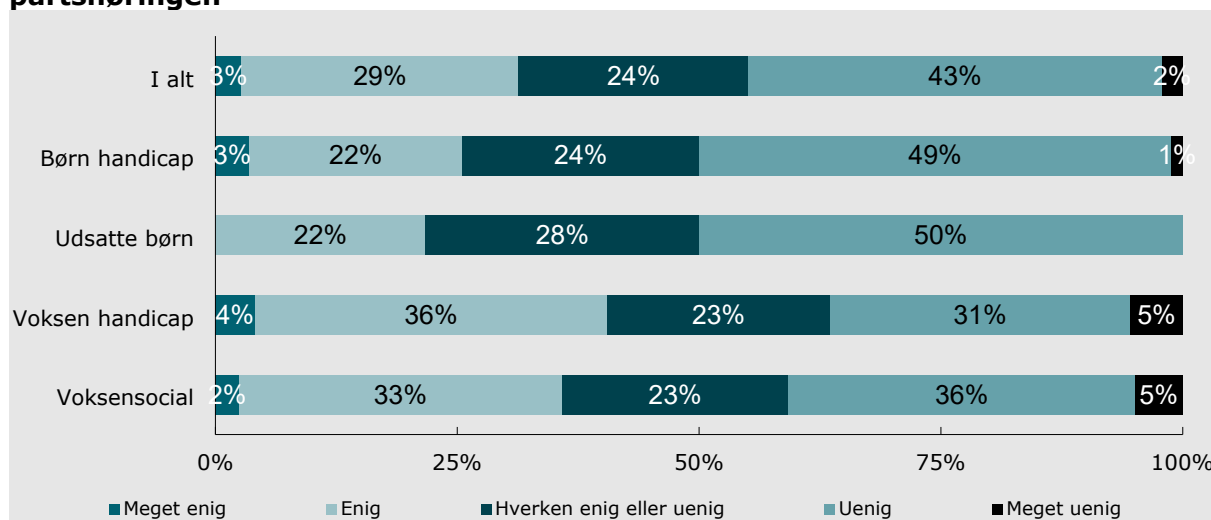
Her fremhæver en borgerrådgiver i en anden kommune, at den uklare kommunikation kan medføre, at borgeren mister tiltro til kommunen.

*"Vi kan jo godt have sendt en partshøring ud og fået den tilbage igen, men hvis borgeren ikke har forstået det eller oplevet, at det var det, der skete, så føler de sig ikke ordentligt behandlet. Og det er det jeg mener med, hvor meget kommunikation og dialogen betyder for, at man er tryk ved at bevæge sig i det offentlige system. Jeg kan godt få klager over sagsforløb, hvor man kan sige, at selve den afgrænsede opgave, der kan jeg ikke finde nogen fejl. Men borgeren har altså oplevet, at det var ikke rart. Eller at de ikke har følt sig hørt eller oplevet at få muligheden for at blive hørt, selvom de kan se, at der er et journalnotat hvor der står "ringet til borgeren den og den dato, hvor hun blev partshørt i det." (Borgerrådgiver)*

Borgerrådgiveren peger her på, at manglende kommunikation og oplevet inddragelse kan skabe et u hensigtsmæssig mistillidsforhold mellem borger og kommune, som kan være til ugunst for borgerens retsstilling, da borgeren bliver afkoblet fra sagsbehandlingen. Derudover kan borgerens manglende kendskab til partshøringen eller manglende forståelse for, at der er sket partshøring have den konsekvens, at borgeren ikke kommer med bemærkninger til sagens oplysninger, da borgeren ikke er bekendt med eller har forstået, at der har været en partshøring, og hvad denne indebærer.

Spørgeskemaundersøgelsen peger på, at flere kommuner genkender de interviewede kommuners udsagn om vanskeligheder med partshøring. Her ser vi, at 32 procent af de adspurgte myndighedsledere mener, at det for nogle borgere kan være en udfordring at forstå formålet med partshøringen.

**Figur 4.2. "Det kan være en udfordring for borgeren at forstå formålet med partshøringen"**



Note: n=333. Da samme myndighedsleder i nogle kommuner dækker flere af undersøgelsens områder, tæller deres besvarelse med flere gange, når vi kigger på tværs af områderne. De er ikke blevet bedt om at besvare spørgeskemaet individuelt for hvert område, men at vurdere samlet ud fra deres position i kommunen. Forskellene mellem myndighedsområderne er ikke signifikant. (signifikansniveau = 5 %)

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

## Sagsbehandlere kan have udfordring med at vurdere, hvad partshøringen skal indeholde

En myndighedsleder på voksenområdet fortæller, at det kan være svært for sagsbehandlerne at vide, præcist hvad partshøringen skal indeholde.

*"I forhold til det her med retssikkerheden, så kan man jo sige, at vi har en udvidet partshøringspligt, fordi vi arbejder inden for det område, vi gør. Og der kan man jo godt nogle gange blive lidt i tvivl om, hvorvidt det indebærer, at borgeren skal se hele afgørelsen og hele beslutningsgrundlaget, eller om det indebærer, at borgeren skal se de bilag, der danner grundlag, og det materiale, der danner grundlag for afgørelsen."*  
(Kommuneinterview, voksenområdet)

**Lovboks Bemærkning:** Der er ikke efter loven en udvidet partshøringspligt på socialområdet. Kommunen er derfor ikke forpligtet til at partshøre over alle oplysninger i sagen, udkast til afgørelsen eller det påtænkte resultat.

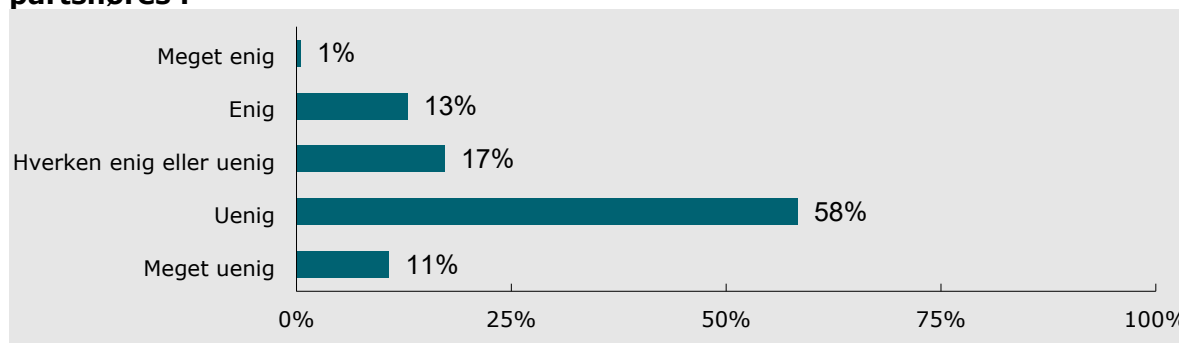
Pligten til at partshøre indtræder kun for visse faktiske oplysninger og kun, hvis følgende fire betingelser efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, er opfyldt:

- Parten er ikke bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger eller vurderinger.
  - Oplysningerne handler om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger.
  - Oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for parten.
  - Oplysningerne eller vurderingerne er af væsentlig betydning for afgørelsen af sagen.
- Lovboks slut.

Det er ikke en fejl af partshøre borgeren over mere end de oplysninger, der er pligt til at partshøre over.

I spørgeskemaundersøgelsen ser vi, at det i mindre grad er en udbredt holdning, at sagsbehandlerne kan have svært ved at vurdere, hvilke oplysninger borgeren skal partshøres over. Her angiver 69 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere, at de ikke oplever det som en udfordring, mens 14 procent mener, at det kan være svært.

**Figur 4.3. "Det kan være en udfordring at vurdere, hvilke oplysninger borgeren skal partshøres i"**



Note: n = 185. Fordelingen af besvarelser varierer ikke nævneværdigt mellem myndighedsområderne.

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

### **Kommuner oplever, at målgruppen af udsatte borgere er mindre tilbøjelig til at kommentere på partshøringen**

I en kommune fortæller de, at udsatte borgere generelt sjældent kommenterer på partshøringen:

*”På udsatteområdet kommer der sjældent kommentarer – uanset, hvor meget vi er efter det. Hvor det vil der gøre for borgere med funktionsnedsættelse, som ofte har et stærkt netværk.”* (Kommuneinterview, voksenområdet)

I flere kommuner arbejder man også med mundtlige partshøringer og partshøringsmøder som supplement til den skriftlige partshøring, for netop at være sikker på, at borgerne får en reel mulighed for at forholde sig til partshøringen. I en enkelt kommune fortæller de, at de konsekvent anvender mundtlige partshøringer til den udsatte målgruppe, netop så de sikrer sig, at borgeren bliver hørt.

### **Det er forskelligt, om kommunerne anvender en agterskrivelse**

Af undersøgelsens interview fremgår det, at det er forskelligt fra myndighed til myndighed, om man gør brug af agterskrivelser.

Nogle kommuner gør nærmest konsekvent brug af agterskrivelser til borgeren, mens andre kommuner alene partshører i de faktuelle oplysninger, som borgeren ikke er bekendt med, og som er til ugunst for borgerens sag. Der er således forskellige fremgangsmåder i forhold til at få partshørt borgeren.

#### **AGTERSKRIVELSE**

En agterskrivelse er et brev, som myndigheden kan vælge at sende til borgeren, inden der træffes afgørelse, og som indeholder det forventede resultat af den kommende afgørelse. En agterskrivelse er at anse for en partshøring af borgeren. Dette fremgår af [principmeddelelse 50-18](#).

Ifølge Ombudsmandens [overblik #9](#) om partshøring er det vigtigt, at myndigheden er opmærksom på, om det står tilstrækkelig klart, hvad borgeren skal forholde sig til i agterskrivelsen.

Som det fremgår af Ankestyrelsens principafgørelse 50-18 ([Ankestyrelsens principafgørelse 50-18 om retssikkerhedsloven - agterskrivelse - forhåndsklage - genvurdering - ordensforskrift \(retsinformation.dk\)](#)), er en agterskrivelse at anse for en partshøring af borgeren.

Hvis kommunen vælger at anvende en agterskrivelse som partshøring er det vigtigt, at det fremgår tydeligt for borgeren:

- at der er tale om en høring,
- at der ikke er truffet afgørelse i sagen endnu,
- at borgerens bemærkninger til høringen kan få indflydelse på resultatet.

En kommune peger her på, at det generelt kan være svært for borgeren at tyde formålet med agterskrivelsen, herunder forventningerne til borgerens efterfølgende håndtering:

*”Jeg tror faktisk ikke, vi sender sådan en påtænkt afslag ud, netop fordi det forvirrer nogle gange. Det er igen det her med, at man kommer til at skrive i et sprog, som en almindelig person faktisk ikke helt ved, hvad betyder. Er det her egentlig en afgørelse, eller kan jeg klage her, eller hvad er det jeg skal respondere på?” (Kommuneinterview, voksenområdet)*

En borgerrådgiver fremhæver i forlængelse af ovenstående problemstilling, at borgerens retstilling kan påvirkes negativt i tilfælde, hvor borgeren oplever at have påklaget afgørelsen i forbindelse med partshøringen. Dette skyldes, at borgeren ikke har vidst, hvad formålet med partshøringen var. I yderste konsekvens kan det ifølge borgerrådgiveren resultere i, at borgeren af denne grund utilsigtet ikke får påklaget den endelige afgørelse, når borgeren modtager denne efterfølgende.

### **Gode erfaringer med kommunernes partshøringspraksis**

Både borgerrådgivere og myndighedsledere fremhæver med udgangspunkt i ovenstående problematikker, at kommunerne med fordel kan arbejde med at få tydeliggjort formålet med partshøringen for borgerne. I følgende afsnit præsenterer vi flere tiltag eller praksisser, som kommunerne har særligt gode erfaringer med.

Aktivering af bisidder eller pårørende kan hjælpe borgere, der har svært ved partshøringen. Flere kommuner fremhæver vigtigheden i, at partshøringen tilrettelægges efter borgerens behov og funktionsniveau. Dette indebærer ofte en mundtlig dialog som supplement til den skriftlige partshøring. En kommune fortæller, at de her er særligt opmærksomme på at oplyse borgeren om muligheden for bisidder, fordi det øger borgerens mulighed for at forstå og kommentere på partshøringen:

*”Der kan også være en målgruppe, der er svær at lave en partshøring til og så er vi inde over at lave en kobling til det med bisidder, fordi der er nogle borgere, som slet ikke forholder sig til det.” (Kommuneinterview, voksenområdet)*

En anden kommune fortæller, at de af samme årsag ofte tilbyder, at en pædagog eller andre i borgerens netværk gennemgår den skriftlige partshøring sammen med borgeren.

### **Lovboks: KOMMUNEN SKAL MÅLRETTE PARTSHØRINGEN**

Ifølge Folketingets Ombudsmand skal myndigheden ved skriftlig partshøring blandt andet sørge for at anvende et sprog, der er målrettet den konkrete situation, og som er let for modtageren at forstå. Hvis der er tale om en særlig udsat målgruppe, må myndigheden tage højde for det, når den tilrettelægger partshøringen.

Kilde: Ombudsmandens [vejledning #9 om partshøring](#). Lovboks slut.

Juridisk undervisning kan sikre korrekt praksis for partshøring. Myndighedslederen på børneområdet i en kommune fortæller, at områdejuristen og borgerrådgiveren i fællesskab har undervist medarbejderne i netop partshøringsbegrebet:

*”Vi har sådan en fællesdag, hvor ja, som du siger både borgerrådgiver og en jurist var med, og hvor de gennemgik hele det her med partshøring, formkrav og kom med nogle praksiseksempler også. De havde taget syv eksempler, hvor den gode og knapt så gode partshøring indgik.” (Kommuneinterview, børneområdet)*

Myndighedslederen bemærker, at det er en ledelsesmæssig opgave at få sagsbehandlerne til at forklare borgerne om formålet med partshøringen og overholde god forvaltningsskik.

I en anden kommune er det en fast del af introforløbet, at juristen underviser nye medarbejdere i partshøringsreglerne.

*”Og når det er sådan, at vi har de her introer for nye medarbejdere, så er partshøringen noget af det, der fylder rigtig meget. For det kan også være svært, når man er ny sagsbehandler, egentligt at finde ud af hvad det er, man skal partshøre om”.*  
(Kommuneinterview, børneområdet)

I forbindelse med undervisningen henviser de også til Ankestyrelsens publikation om den gode afgørelse.

### **Lovboks: AT SKRIVE EN AFGØRELSE**

Ankestyrelsen har udgivet en publikation, der har til formål at understøtte sagsbehandlere i kommunerne i at skrive en afgørelse, som både er korrekt opbygget, og som de fleste borgere kan forstå. Publikationen kan findes [her](#).

Skriftlig partshøring kan tydeliggøre formålet for borgeren.

Flere kommuner fremhæver, at konsekvent brug af en fast skabelon ved skriftlig partshøring er en fordel for borgerens retssikkerhed, idet det sikrer, at det fremgår tydeligt, at der er tale om en partshøring:

*”Vi har partshøring, både inden vi træffer afgørelse om noget, men også inden ophør af noget. Vi har også fået det lavet som en særskilt overskrift i vores journal, så vi sikrer, at vi altid kan udsøge, at det er dér, man skal journalisere det. Du skal simpelthen dokumentere, at du har gjort det her i dag, og at svarfristen ligger der, og så videre. Så på den måde skal vi kunne se i sagen, at det er det, der er sket.”* (Kommuneinterview, voksenområdet)

En myndighedsleder på børneområdet fremhæver, at sagsbehandlingssystemet DUBU (Digitalisering Udsatte Børn og Unge) også kan være med til at understøtte, at partshøringen har fundet sted.

Som tidligere beskrevet er det dog ifølge flere borgerrådgivere centralt, at partshøringen ikke kun bliver et processkridt i forvaltningen, men at borgeren oplever dette som et element i inddragelsen af borgeren i sagsbehandlingen.

## Kapitel 5: Afgørelse, begrundelse og sagsbehandlingsfrister

I dette kapitel beskriver vi kommunernes udfordringer og gode erfaringer med at begrunde og skrive afgørelser, klagevejlede borgere og genvurdere borgerens sag. Sidst i kapitlet præsenterer vi kommunernes perspektiver på overholdelsen af sagsbehandlingsfrister.

### AFGØRELSE OG BEGRUNDELSE

Kravene til skriftlig begrundelse for kommunens afgørelse er blandt andet reguleret i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

#### **LOVBOKS: FORVALTNINGSLOVENS KAPITEL 6 - BEGRUNDELSE M.V.**

§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

*Stk. 2.* Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Lovboks slut.

Både de interviewede borgerrådgivere og kommuner fremhæver, at der er to faktorer, der er afgørende for, at begrundelsen og afgørelsen er forståelig:

Den skal være målrettet og præcis

Den skal være skrevet i et sprog, som er forståeligt for borgeren.

#### **Det kan være en udfordring for sagsbehandlerne at skrive en tydelig begrundelse i afgørelsen**

Både flere borgerrådgivere og kommuner bemærker, at begrundelsen til tider ikke fremstår tydeligt nok i afgørelsen:

*"Jamen jeg tror nogle gange, at der er en indforståethed, når man laver en afgørelse. Det her med at få skrevet, hvad det er, sagens faktiske oplysninger er, og hvad man lægger vægt på [...] Når de halter i begrundelsen, er der også en vis sandsynlighed for, at resultatet kunne være blevet noget andet." (Borgerrådgiver)*

Borgerrådgiveren peger her på, at kommunens begrundelse i afgørelsen kan blive indforstået, hvilket kan medføre, at den bliver vanskelig at forstå for borgeren. Som det fremgår af citatet, peger borgerrådgiveren på, at udfordringer med begrundelsen i yderste konsekvens kan resultere i, at det bliver vanskeligt at vurdere, om afgørelsens resultat er korrekt.



Mangelfuld begrundelse kan medføre, at sagsbehandlingen forhales  
 En kommune bemærker, at en mangelfuld begrundelse endvidere kan medføre, at sagsbehandlingen bliver unødigt forhalet, når Ankestyrelsen hjemviser med henvisning til utilstrækkelig begrundelse:

*"Og det er egentligt dér, vi tit oplever, at vi har brug for at få den faglige koordinator til at bistå sagsbehandlerne i simpelthen at få lavet den gode begrundelse med udgangspunkt i sagen. Fordi afgørelsen og beslutningen er sådan set god nok. Men vi vil helst undgå, at I [Ankestyrelsen] hjemviser på utilstrækkeligt grundlag. Og det er nok noget af det, der er sket også tilbage i tiden."* (Kommuneinterview, voksenområdet)

**Lovboks: bemærkning:** Når der er tale om mangelfulde eller utilstrækkeligt begrundede afgørelser, er dette ikke i overensstemmelse med de forvaltningsretlige krav til afgørelsen i forvaltningslovens §§ 22 og 24. Begrundelseskravet er en garantiforskrift, og er begrundelsen i afgørelsen manglende eller mangelfuld vil afgørelsen som udgangspunkt være ugyldig, hvis ikke kommunen selv eller Ankestyrelsen kan rette op på fejlen i forbindelse med klagen. Det gælder, selvom resultatet af afgørelsen sådan set var rigtigt, men hvor borgeren ikke er i stand til at læse, hvorfor resultatet blev, som det blev. Lovboks slut.

En borgerrådgiver i en anden kommune fremhæver, at tidspres i forvaltningerne kan føre til, at kommunerne ikke får begrundet, hvorfor oplysninger, som borgeren kommer med, ikke ændrer afgørelsens resultatet. Til dette peger en anden borgerrådgiver på, at det kan medføre, at borgeren stiller sig uforstående over for afgørelsens udfald i og med, at nogle oplysninger ikke eksplicit er adresseret i afgørelsen.

**Lovboks: Bemærkning:** Det er et forvaltningsretligt krav, at myndigheden i sin begrundelse også forholder sig til borgerens hovedsynspunkter. Sker det ikke, er der tale om en begrundelsesmangel. Lovboks slut.

For mange oplysninger kan gøre afgørelsens begrundelse upræcis  
 Foruden manglende begrundelse peger flere kommuner på, at der har været en tendens til, at sagsbehandlerne i deres respektive kommuner har inddraget for mange oplysninger i afgørelsen, hvilket kan gøre det vanskeligt for borgeren at forstå afgørelsen:

*"Vi har også øvet os rigtig meget på ikke at lave for lange sagsfremstillinger. Altså få det væsentligste med i afgørelsen. Vi har tidligere måske gjort det, at man har sat alt materialet ind, og så bliver det lige pludselig en rigtig lang afgørelse og uoverskueligt for læseren."* (Kommuneinterview, børneområdet)

**Lovboks: Bemærkning: Det** fremgår af Ombudsmandens overblik #10 om **begrundelse**, at det følger af god forvaltningsskik, at begrundelsen i en afgørelse skal være udformet på en sådan måde, at den er til at forstå for modtageren. Hvis der i en begrundelse indgår ikke almindeligt forståelige fagudtryk, må de forklares, så en ikke-fagkyndig modtager må formodes at kunne forstå begrundelsen. Lovboks slut.

**Lovboks: PARTSHØRING**



Kommunernes arbejde med partshøring behandles særskilt i rapportens kapitel 4. Lovboks slut.

Udfordringer med henvisning til begrundelsen i partshøringen i forbindelse med afgørelsen  
En borgerrådgiver fortæller, at der er eksempler på sager, hvor sagsbehandleren i sin afgørelse henviser til den begrundelse, der indgik i partshøringsbrevet.

**Infoboks: Bemærkning:** Det kan være relevant og korrekt at henvise til dele af det, der er anført i partshøringsbrevet, men det er vigtigt, at kommunen i selve afgørelsen forholder sig til de kommentarer og bemærkninger, som borgeren eventuelt er kommet med i forbindelse med partshøringen. På den måde kan borgeren se, at kommunen har forholdt sig til borgerens hovedsynspunkter. Infoboks slut.

### Det rette sprogbrug i afgørelsen er centralt for at sikre forståeligheden hos borgeren

Foruden afgørelsens begrundelse har også sproget i afgørelsen betydning for borgerens forståelse af indholdet:

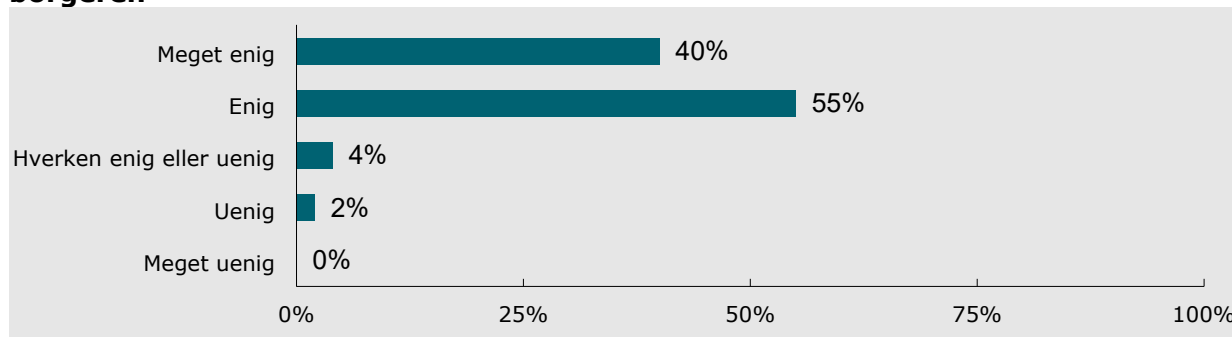
*"Det bliver også noget med at gøre det mere enkelt. Ting hænger jo sammen kan man sige. Hvis vi skriver meget og det bliver uforståeligt, så er det rigtigt dårligt. Så både det at skulle skrive og afgrænse mere målrettet og så netop skrive i et sprog, der er til at forstå."* (Kommuneinterview, børneområdet)

En anden kommune beskriver udfordringen med sproget således:

*"I den gode verden, hvor der er ubegrænsede midler, så ville jeg hyre en kommunikationsminister ind til at kigge på alle vores breve, for der tror jeg også, at vi har et udviklingspunkt."* (Kommuneinterview, børneområdet)

Forståeligheden i afgørelsen er noget, som de fleste kommuner lægger vægt på, idet 95 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere i spørgeskemaundersøgelsen angiver, at de i deres kommune har fokus på at gøre afgørelsesbrevet forståeligt for borgeren.

**Figur 5.1 "I vores kommune har vi fokus på at gøre afgørelsesbrevet forståeligt for borgeren"**



Note: n = 185. Fordelingen af besvarelser varierer ikke nævneværdigt mellem myndighedsområderne.

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

Det kan udfordre at skrive en afgørelse, der både er juridisk set korrekt og samtidig forståelig for borgeren

Flere kommuner fortæller, at det er en udfordring at sikre, at sproget i afgørelsen på samme tid er forståeligt for borgeren og juridisk fyldestgørende med et tydeligt lovophæng:

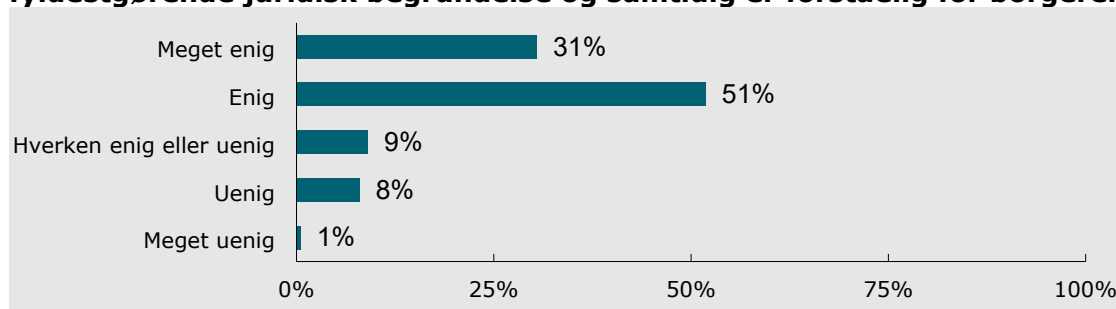
*"Det kan også være svært nogle gange, fordi det er noget komplekst noget, som skal omsættes til et forståeligt sprog. Men hvor det stadigvæk også skal bære juridisk."*  
(Kommuneinterview, børneområdet)

En anden kommune fortæller, at kommunen gerne skal fremstå tydeligt som en myndighed i forbindelse med afgørelsen, hvilket sproget ifølge kommunen bør afspejle:

*"For det er heller ikke en "kære dig" "med venlig hilsen, kram og knus" på den måde. Så vi har forsøgt at lande det på en måde, hvor vi stadig er en forvaltning og myndighed, der træffer en afgørelse. Så det er også nødt til at være tydeligt, at det er det, vi har gjort, men jo ikke i et forvaltningsjuridisk sprog, hvor man kan sidde og tænke "Gad vide hvad det var der stod, og hvad var egentligt årsagen." Så der har vi prøvet at arbejde meget ind i korte sætninger og en tydelig oversigt over hvad det er. Hvad får du? Får du ja eller nej, og hvad får du hvis det er et ja? Og hvad er grunden til, at du ikke får det, hvis det er et nej. Men med et mere borgervenligt sprog."* (Kommuneinterview, voksenområdet)

Det opleves dog af flere kommuner som en svær opgave for sagsbehandlerne at balancere myndighedsrollen med en borgernær formidling, hvilket undersøgelsens spørgeskema ligeledes understøtter. Her svarer 82 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere, at de er enige eller meget enige med de interviewede kommuner i, at *"det kan være en svær balance at sikre, at afgørelsen indeholder en fyldestgørende juridisk begrundelse og samtidig er forståelig for borgeren"*. Blot 9 procent er uenige med udsagnet.

**Figur 5.2 "Det kan være en svær balance at sikre, at afgørelsen indeholder en fyldestgørende juridisk begrundelse og samtidig er forståelig for borgeren"**



Note: n = 185. Fordelingen af besvarelser varierer ikke nævneværdigt mellem myndighedsområderne.

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

### **Oplæring, sparring og mundtlig opfølgning kan gøre begrundelsen mere forståelig for borgeren**

Flere af undersøgelsens interviewpersoner fremhæver gode erfaringer med at skrive målrettede og fyldestgørende begrundelser i et sprog, som er forståeligt for borgeren. Blandt andet kan oplæring af nye sagsbehandlere, faglig sparring og mundtlig opfølgning på den skriftlige afgørelse til borgeren være med til at sikre borgerens forståelse af afgørelsen.

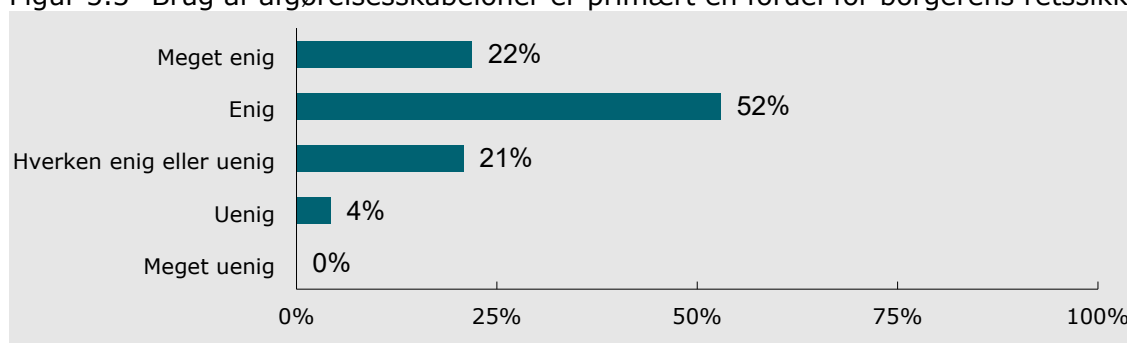
Flere kommuner oplever, at brug af afgørelsesskabeloner kan understøtte struktureringen af afgørelsen

Flere kommuner fortæller, at brugen af afgørelsesskabeloner har hjulpet sagsbehandlerne med at strukturere afgørelsen på en god måde:

*"Vores skabelon er i hvert fald bygget op sådan: Hvad er der søgt om, hvad det er vi træffer afgørelse om, og så begrundelse og partshøring."* (Kommuneinterview, børneområdet)

Flere kommuner fortæller, at rækkefølgen på oplysningerne har stor betydning for afgørelsens kvalitet, og at skabelonerne sikrer netop dette. 75 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere i spørgeskemaundersøgelsen er enige i interviewkommunernes udsagn om, at brugen af afgørelsesskabeloner primært er en fordel for borgerens retssikkerhed. 21 procent tilkendegiver hverken at være enige eller uenige med udsagnet, mens blot 4 procent er uenige.

Figur 5.3 "Brug af afgørelsesskabeloner er primært en fordel for borgerens retssikkerhed"



Note: n = 185. Fordelingen af besvarelser varierer ikke nævneværdigt mellem myndighedsområderne.

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

Både kommuner og borgerrådgivere bemærker dog, at der fortsat er en formidlingsopgave for sagsbehandlerne, når de anvender skabelonerne:

*"Og der er heller ikke nogen tvivl om, at de [skabelonerne] lever op til alle juridiske krav, og de bliver udarbejdet af jurister, men jeg er ikke sikker på at vores borgere altid forstår, hvad der står. Så det bruger vi faktisk meget tid på at omsætte sproget sådan, at de borgere, vi kommunikerer med, alt efter deres funktionsniveau, faktisk forstår det, vi skriver i vores breve til dem."* (Kommuneinterview, voksenområdet)

En borgerrådgiver bemærker endvidere, at det er problematisk, hvis skabelonerne medfører, at sagsbehandlerne ikke får taget aktivt stilling i den konkrete sag.

### Infoboks: "At skrive en afgørelse"

Ankestyrelsen har udformet en publikation, som har til formål at hjælpe sagsbehandlere i kommunerne med at skrive en afgørelse, der både er korrekt opbygget, og som de fleste borgere kan forstå.

Publikationen kan findes [her](#). Infoboks slut.

Kommuner oplever, at Ankestyrelsens afgørelser kan understøtte, at de får målrettet begrundelsen

Flere kommuner fortæller, at de har søgt inspiration i måden Ankestyrelsen strukturerer sine afgørelser. Dette sker blandt andet ved, at kommunerne sikrer, at afgørelsens retsgrundlag placeres sidst i afgørelsen, og at det tydeligt bliver skrevet frem, hvilke oplysninger, der er blevet lagt vægt på i afgørelsen. Derudover fortæller en kommune, at man her har haft gavn af at orientere sig i Ankestyrelsens publikation "*At skrive en afgørelse*".

Kommuner oplever, at fokus på oplæring og faglig sparring understøtter kvaliteten i afgørelserne

Flere kommuner fremhæver, at tæt sparring med enten faglige ledere, jurister, visitationsudvalg eller myndighedsleder kan være til stor gavn for sagsbehandlernes afgørelser:

*"Vi kan både have den på makkerskabsmøder, hvor vi drøfter sagen, men har jo også jævnlig sparring med den enkelte sagsbehandler i forhold til "nu skal jeg træffe en afgørelse på det her. Hvordan kan jeg skrive et..." Eller de skriver et forslag - "vil du lige læse det igennem?" Eller de bruger også nogle gange det, at de læser hinandens afgørelser igennem for at give hinanden sparring på det. For at se om det her giver mening, om man har fået det begrundet nok."* (Kommuneinterview, børneområdet)

En kommune fortæller desuden, at en eventuel uoverensstemmelse mellem sagsbehandler og visitationsudvalg også kan føre til faglige diskussioner, som i sidste ende munder ud i bedre begrundelser i afgørelserne:

*"På vores visitationsmøder, hvis vi der ikke går med det, som sagsbehandler har indstillet til, jamen så er det også dér, hvor teamlederen eller fagkoordinatoren kan have en opgave i at lytte til, hvad der årsagen til, at der er uenighed. Og vi sætter selvfølgelig også nogle ord på, når faglig leder og jeg sidder på visitationsmødet, hvorfor vi mener, det er noget andet, men der har vi jo også et fokus på, at man kan få hjælp til sine begrundelser."* (Kommuneinterview, børneområdet)

Samme kommune har gode erfaringer med, at nye medarbejdere får tilknyttet en mentor i den første periode af deres ansættelse. I oplæringen har de blandt andet fokus på fyldestgørende begrundelser.

Mundtlig opfølgning kan understøtte forståeligheden for borgeren

På voksenområdet fortæller flere kommuner, at de har en relativt fast praksis om at supplere den skriftlige afgørelse med en mundtlig overlevering til borgeren:

*"Og vi følger rigtig tit - stort set altid - en skriftlig afgørelse op med enten et møde, hvor vi lige fortæller borgeren om det, eller et telefonopkald, afhængigt af borgerens funktionsniveau."* (Kommuneinterview, voksenområdet)

Kommunen fortæller samtidig, at en mundtlig overlevering også kan være med til at 'bløde' den juridisk tunge, formelle afgørelse lidt op og sikre forståeligheden for borgeren. Desuden kan sagsbehandler i samtalen vejlede borgeren om muligheden for at klage over afgørelsen. En borgerrådgiver i en anden kommune oplever dog, at sagsbehandlerne kan være tilbageholdende med at kontakte borger mundtligt i forbindelse med afgørelsen, fordi de frygter en konfliktoptrapning:

*"Og jeg ved også, at der er nogle, der omvendt ikke gør det, fordi de ikke vil have den ubehagelige samtale, som det kan afføde, hvis man fortæller det i telefonen. Så de bliver lidt konfliktsky i stedet for." (Borgerrådgiver)*

I en anden kommune, der har haft forløb om "god borgerdialog", bemærker de dog, at den mundtlige overlevering kan fjerne bekymringer hos borgeren og samtidigt gøre modtagelsen af et eventuelt afslag mindre konfliktfyldt:

*"Det er lige før nogle ligefrem er bange for at åbne deres e-boks, fordi de har fået en sms om, at der er kommet et brev og 'åh nej hvad er det for noget?' Fordi de kan også have snitflader ind i mange forskellige afdelinger og vente på afgørelser i mange forskellige ting, så vi prøver at rykke den der bekymring ud. Det kan godt være, det ikke er et positivt svar, men at rykke bekymringen væk fra den der e-boks." (Kommuneinterview, voksenområdet)*

Kommunen beskriver videre, at det, at borgeren får oplevelsen af at føle sig hørt, lyttet til og forstået i forløbet, også ofte gør det lettere at modtage resultatet.

Kommuner oplever fordele ved skriftlige afgørelser – også ved fuldt medhold. Flere kommuner fortæller, at de på voksenområdet har fast praksis for skriftlige afgørelser, uafhængigt af, om borgeren får afslag, delvist medhold eller fuldt medhold. Den konsekvente brug af skriftlige afgørelser sker både for at sikre borgerens forståelse af afgørelsen og for at sikre, at kommunen har givet borgeren korrekte og tilstrækkelige oplysninger:

*"Jeg synes også, at vi har en målgruppe, hvor selvom man siger "du får det her", så kan der stadigvæk være nogle ting. Så jeg synes vi skylder dem at være skriftlige." (Kommuneinterview, voksenområdet)*

**Lovboks: Bemærkning:** Hvis en myndighed har truffet en afgørelse mundtligt, følger det af offentlighedslovens § 13 om notatpligt, at myndigheden har pligt til at notere dette. En borger, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Det følger af forvaltningslovens § 23, stk. 1. Ankestyrelsens klagesagsbehandling sker på skriftligt grundlag. Vil borgeren klage over afgørelsen, skal kommunen sørge for at sende sagen til Ankestyrelsen. Af dokumentationshensyn og hensynet til at det fremstår helt præcist, hvad afgørelsens resultat er, er det en fordel at træffe en skriftlig afgørelse. Lovboks slut.

## KLAGEVEJLEDNING AF BORGERNE

I det følgende beskriver vi kommuners og borgerrådgivernes perspektiver på klagevejledning. Reglerne om klagevejledning er reguleret i forvaltningslovens § 25.

### Lovboks: KLAGEVEJLEDNING - FORVALTNINGSLOVENS § 25

Når kommunen giver borgeren en skriftlig afgørelse, der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, skal den samtidig give borgeren en klagevejledning, medmindre borgeren får fuldt ud medhold. I klagevejledningen skal det fremgå, hvem borgeren kan klage til, hvordan borgeren skal gøre,

og hvad tidsfristen for at klage er. Den almindelige vejledningspligt medfører, at kommunen også om fornødent skal give borgeren klagevejledning ved en mundtlig afgørelse. Lovboks slut.

### **Lovboks: INGEN FORMKRAV TIL EN KLAGE**

Der er ikke nogen formkrav til en klage. Det betyder, at der ikke er krav til, hvordan borgeren klager (mundtligt eller skriftligt). Der er heller ikke krav til klagens indhold ud over, at det står klart, at borgeren ønsker at klage, og hvad der klages over (hvilken afgørelse). Lovboks slut.

### **Eksempler på at afgørelsesskabeloner understøtter korrekt klagevejledning**

Flere kommuner og borgerrådgivere fortæller, at proceduren for klagevejledning i kommunerne efterhånden er veletableret, således at der sker korrekt klagevejledning i forbindelse med afgørelsen. Ifølge kommunerne skyldes dette særligt, at klagevejledningen er indskrevet som en fast del af afgørelsesskabelonen. Flere borgerrådgivere fortæller i den sammenhæng, at de har hjulpet forvaltningerne med at udforme en korrekt klagevejledning i afgørelsesskabelonerne.

### **Borgere kan mangle kendskab til egne klagemuligheder**

I en kommune fremhæver både borgerrådgiver og myndighedslederen på voksenområdet, at der kan være særlige udfordringer for udsatte borgeres klagemuligheder. Dette skyldes, at denne målgruppe ofte ikke har samme netværk at trække på, sammenlignet med borgere med fysiske eller kognitive handicap. Borgerrådgiveren bemærker, at denne målgruppe af borgere sjældent får læst afgørelsesbrevet til ende, og derfor ikke når til klagevejledningen, som typisk fremgår sidst i brevet. Endeligt bemærker borgerrådgiveren, at borgeren ofte ikke ved, at det er tilstrækkeligt blot at tilkendegive, at han/hun vil klage. Borgeren kan derfor have den opfattelse, at det er uoverskueligt og kræver meget at klage, hvorfor borgeren afholder sig fra at klage over afgørelsen.

### **Supplerende mundtlig klagevejledning kan være gavnlig for den udsatte målgruppe af borgere**

Både førnævnte kommune og borgerrådgiver oplyser, at det kan øge kendskabet til klagemuligheder blandt målgruppen af borgere i udsatte positioner, når kommunen foretager en mundtlig opfølgning på afgørelsen. En kommune bemærker dog, at der her kan være tale om en målgruppe, der kan have et anstrengt forhold til kommunen, og derfor kan være vanskelig at komme i kontakt med.

## GENVURDERINGEN

### **Genvurdering indebærer, at kommunen tager konkret stilling til sagen på ny**

Efter retssikkerhedslovens § 66 og retssikkerhedsbekendtgørelsens kapitel 3 skal myndigheden genvurdere sagen, når der klages, inden klagen videresendes til næste klageinstans.

### **Lovboks: RETSSIKKERHEDSLOVENS § 66**

Det følger af bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 66, at når en borger klager over en afgørelse, skal den myndighed, som har truffet afgørelsen, vurdere, om der er grundlag for at give klageren helt eller delvist medhold. Det kaldes en genvurdering. Derfor skal en klage først afleveres til den myndighed, som har truffet afgørelsen, inden en klage behandles i klageinstansen. Kan myndigheden ikke give klageren medhold, sendes klagen med begrundelse for afgørelsen og genvurderingen videre til klageinstansen.

Af Ankestyrelsens principmeddelelse 50-18 fremgår det, at formålet med genvurdering er, at myndigheden får mulighed for at vurdere, om der er grundlag for at give borgeren helt eller delvist medhold, inden klagen behandles af Ankestyrelsen. Det skal sikre, at borgeren ikke skal vente på Ankestyrelsens behandling af sagen, hvis oplysninger i klagen kan føre til, at afgørelsen allerede på dette tidspunkt ændres til borgerens fordel. Hvis myndigheden sender klagesagen til Ankestyrelsen uden at foretage en særskilt genvurdering, må det på baggrund af selve oversendelsen antages, at myndigheden har vurderet, at der ikke er grundlag for at give borgeren medhold. Lovboks slut.

En borgerrådgiver oplever, at kommunen ikke får forholdt sig til klagen i genvurderingen, som retssikkerhedslovens § 66 foreskriver:

*"Jeg håber, at de [kommunen] tager klagen ind og ser reelt på den. Men det gør de ikke. De genvurderer den slet ikke. De modtager den og siger: 'Nå det er en klage - det ændrer ikke på noget, i Ankestyrelsen med den, til otte måneders sagsbehandling. Super, så er der ro på den borger'. Og det er jeg rigtig ked af, at de gør."* (Borgerrådgiver)

**Lovboks: Bemærkning:** Genvurdering: Hvis myndigheden sender klagesagen til Ankestyrelsen uden at tage særskilt stilling til yderligere oplysninger mv. i forbindelse med oversendelsen, må det på baggrund af selve oversendelsen antages, at myndigheden har vurderet, at der ikke er grundlag for at give borgeren medhold, og at afgørelsen fastholdes. Ankestyrelsen vil i så fald tage stilling til sagen og i den forbindelse vil styrelsen kunne påtale det, hvis kommunens sagsbehandling ikke har overholdt kravene til fx begrundelse m.v.

Sagsbehandling i Ankestyrelsen: Efter servicelovens § 3 a, gælder der særlige regler ved nedsættelse og/eller ophør af en række ydelser efter loven. Eksempelvis skal kommunerne varsle en borger med mindst 14 uger, når dækning af tabt arbejdsfortjeneste ophører. Hvis en borger klager til Ankestyrelsen, behandles sagen i et særligt hurtigt spor. Dermed sikres det, at borgeren får en afgørelse af klagesagen, inden kommunens afgørelse kan få virkning for borgeren.

Læs mere om dette her [her](#). Lovboks slut.



## Eksempler på inddragelse af ny fagperson i forbindelse med genvurderingen

I kontrast til ovenstående fortæller flere kommuner, at de har en fast praksis for, at den faglige koordinator/leder inddrages i forbindelse med kvalitetssikringen af sagsbehandlerens genvurdering. På børneområdet i en anden kommune har de fast praksis for, at en anden sagsbehandler en den, der traf den oprindelige afgørelse, foretager genvurderingen. Formålet med dette er at sandsynliggøre, at afgørelsen er korrekt på det foreliggende grundlag.

## LOVBESTEMTE OG KOMMUNALE SAGSBEHANDLINGSFRISTER

Vi vil i det følgende beskrive kommunernes arbejde med at tilrettelægge sagsbehandlingen i overensstemmelse med de lovbestemte tidsfrister og kommunens egne politisk vedtagne sagsbehandlingsfrister. I afsnittet har vi særligt fokus på de retssikkerhedsmæssige konsekvenser og fordele, som kommunerne oplever i forbindelse med sagsbehandlingsfrister.

Kravene til kommunens sagsbehandlingsfrister er blandt andet reguleret i retssikkerhedslovens §§ 3 og 3 a.

### Lovboks: SAGSBEHANDLINGSFRISTER

§ 3. Kommunalbestyrelsen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt med henblik på at afgøre, om der er ret til hjælp og i så fald hvilken.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal på de enkelte sagsområder fastsætte frister for, hvor lang tid der må gå fra modtagelsen af en ansøgning, til afgørelsen skal være truffet. Fristerne skal offentliggøres. Hvis fristen ikke kan overholdes i en konkret sag, skal ansøgeren skriftligt have besked om, hvornår ansøgeren kan forvente en afgørelse.

§ 3 a. Fristerne efter § 3, stk. 2, skal for afgørelser efter lov om social service offentliggøres på og fremgå tydeligt af kommunens hjemmeside. Lovboks slut.

### Ikke-opdaterede sagsbehandlingsfrister kan være svære at overholde

En kommune fortæller, at de politisk vedtagne sagsbehandlingsfrister ikke er blevet revideret gennem en længere årrække. Kommunen oplever, at der i mellemtiden er kommet større krav til sagsoplysningen<sup>1</sup> samtidig med, at der er sket en stigning i antallet af ansøgninger. Det medfører ifølge kommunen, at det er vanskeligt at overholde deres frister, og derved stiller borgeren en dato i udsigt, som i praksis ofte ikke er realistisk.

**Lovboks: Bemærkning:** Folketingets Ombudsmand har i FOB 2015-10 udtalt, at formålet med retssikkerhedslovens krav om fastsættelse af generelle frister er, at borgerne skal kunne vide, hvad de kan forvente med hensyn til sagsbehandlingstid. Det gælder blandt andet at fristerne skal være realistiske, og at der derfor må gælde en forpligtelse til at revidere fristerne, når det viser sig, at kommunen – eventuelt efter ændring af arbejdsrutiner og arbejdsgange – ikke over en vis periode kan få rettet op på overholdelsesprocenten.

<sup>1</sup> Som tidligere beskrevet er Ankestyrelsen, i lighed med andre myndigheder, forpligtet til at sikre, at der foreligger de nødvendige og tilstrækkelige oplysninger, inden Ankestyrelsen træffer afgørelse i klagesager. Det afhænger af sagens art og karakter, hvornår sagen er tilstrækkeligt oplyst. Vi henviser til bemærkningsboksen på side 46.



Se også **FOB 2020-2**, hvor Ombudsmanden udtalte kritik af Skatteankestyrelsen på baggrund af en gennemgang af 20 sager. Undersøgelsen angik Skatteankestyrelsens orientering til borgere og virksomheder om den forventede sagsbehandlingstid i klagesagerne. Ombudsmanden konstaterede, at der i de 20 sager ikke var sket underretning af parterne i tilstrækkeligt omfang. I de sager, som indgik i sagsgennemgangen, var der blandt andet ikke givet realistiske og rettidige underretninger om forventede sagsbehandlingstider. Lovboks slut.

### **OM KOMMUNALE SAGSBEHANDLINGSFRISTER VED OMBUDSMANDEN**

De målsætninger, der opstilles, skal være både forsvarlige og realistiske. På den ene side bør de være udtryk for sagsbehandlingstider, der er acceptable for borgerne – også i sager, der efter deres karakter kræver en særligt hurtig behandling. På den anden side må de også være afpasset efter, hvad myndighederne selv anser for realistisk.

Kilde: [Sagsbehandlingstid ombudsmanden.dk](https://sagsbehandlingstid.ombudsmanden.dk).

### **Eksempler på udfordringer med orientering af borgeren ved overskridelse af sagsbehandlingsfrister**

En kommune bemærker, at de ikke har en systematisk praksis for at kontakte borgeren, hvis den offentliggjorte sagsbehandlingsfrist ikke overholdes i den pågældende afdeling:

*“Det tænker jeg ikke, vi gør systematisk. Og det burde vi gøre. Jeg ved, at der er nogle, der ringer ud og orienterer, men det er jo noget af det, som jeg egentlig også er optaget af: At vi har et helt fast systematik, der hedder; hvis vi ikke kan overholde fristerne, så orienterer vi om, hvornår borgeren så kan forvente svar. Det er jo sådan ganske god sagsbehandlingsskik, men det tror jeg faktisk ikke, vi gør. Endnu.”* (Kommuneinterview, børneområdet)

Størstedelen af de interviewede kommuner fortæller omvendt, at de har en forholdsvis klar praksis for at informere borger om udsættelse af den offentliggjorte sagsbehandlingsfrist, i tilfælde hvor fristen ikke kan overholdes. Men de oplever, at det kan være svært at udpege det forventede nye tidspunkt for afgørelsen. En borgerrådgiver har her den oplevelse, at borgeren sjældent stilles en ny dato i udsigt:

*“Men de [kommunen] skal jo skrive til borgeren, hvornår de så kan forvente afgørelsen. Min oplevelse er, at de ikke arbejder særligt struktureret med det. De ved ikke, hvornår de kan regne med, at sagen er afgjort, så de ved ikke, hvad de kan sige til borgeren.”* (Borgerrådgiver)

**Lovboks: Bemærkning:** Myndighederne skal give borgerne underretning, hvis en sag ikke kan afgøres inden for den offentliggjorte sagsbehandlingsfrist efter retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, sidste punktum. Der skal i så fald oplyses om, hvornår ansøgeren kan forvente en afgørelse.

Folketingets Ombudsmand udtaler, at det er et grundlæggende krav til forvaltningsmyndigheder, at afgørelser skal træffes så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt. Myndighederne skal underrette borgeren, hvis en sag ikke kan afgøres inden

for kortere tid, eller hvis sagen tager længere tid end sædvanligt. Der skal i så fald oplyses om, hvad sagen beror på, og så vidt muligt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Spørgsmålet om rimelig sagsbehandlingstid og underretning af borgeren er blandt andet behandlet i **FOB2017-24** og **FOB 2020-2**. Lovboks slut.

Flere kommuner oplever, at det er forhindringer i sagsbehandlingen, eksempelvis ventetid på indhentning af oplysninger, der kan gøre det vanskeligt at give borgeren en konkret dato for forventet afgørelsestidspunkt:

*”Vi prøver. Men det er selvfølgelig dér, hvor det kommer til at halte engang imellem. For hvis det er fordi, at man venter på en udtalelse fra sygehuset, så kan det være rigtig svært at vide, hvornår den kommer. Og der kommer vi selvfølgelig nogle gange til at skrive; ’jamen vi venter på den her udtalelse. Når vi modtager den, kan du forvente at få et svar i løbet af 14 dage.’ Det er selvfølgelig ikke særligt præcist for borgeren.”*  
(Kommuneinterview, voksenområdet)

**Infoboks: Bemærkning:** Det er ikke et krav, at kommunen stiller borgeren en konkret dato i udsigt, men at kommunen så vidt muligt angiver, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Infoboks slut.

### **Infoboks: Sagsbehandlingstid på voksenhandicapområdet**

Retssikkerhedsenheden gennemførte i 2022 en særskilt undersøgelse om sagsbehandlingstid på voksenhandicapområdet.

Undersøgelsen kan findes [her](#). Infoboks slut.

### **Kommuner oplever, at sagsbehandlingssystemer understøtter fristoverholdelse, når systemet er gearet til det**

Flere kommuner fortæller, at deres sagsbehandlingssystem bidrager med at sikre fristoverholdelsen blandt sagsbehandlerne. Særligt de afdelinger, der behandler børnesager, har gode erfaringer med, at DUBU (Digitalisering Udsatte Børn og Unge) har indlejret en række af de lovbestemte sagsbehandlingsfrister på børneområdet i fagsystemet.

Omvendt oplever andre kommuner, at sagsbehandlingssystemer ikke understøtter fristoverholdelsen, og at det derfor bliver sagsbehandlerens opgave at ’plotte’ sagsbehandlingsfristerne i kalenderen. En borgerrådgiver bemærker, at det bliver sårbart, når fagsystemet ikke understøtter fristoverholdelsen:

*”Og det svar jeg får det er, at det fagsystem som de bruger, det indeholder ikke den feature, at man kan få en notifikation, når sagsbehandlingstiden er gået. Altså de fleste fagsystemer indeholder jo, at man selv kan sætte det ind i det mindste. Jeg forundres. Og jeg tænker, at de så nok heller ikke, får skrevet til borger, når sagsbehandlingstiden er gået, hvis de ikke har et system, som påmindrer dem om, at fristen er overskredet.”*  
(Borgerrådgiver)

51 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere i spørgeskemaundersøgelsen erklærer sig enige eller meget enige i de interviewede kommuners udsagn om, at brugen af fagsystemer er en fordel for overholdelsen af frister i sagsbehandlingen. 31 procent er hverken enige eller uenige, mens 17 procent svarer, at de er uenige eller meget uenige.

Af bemærkningsfeltet i spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at størstedelen af de adspurgte kommuner oplever fagsystemet som en generel hjælp til hele sagsbehandlingen, herunder i forhold til at sikre journalføring og bestemte sagsskridt. Enkelte myndighedsledere fremhæver dog, at fagsystemer kan være problematiske, idet de afhænger af sagsbehandlers tekniske færdigheder og kan tage tid fra selve sagsbehandlingen.

## Kapitel 6: Aktindsigt

I dette kapitel beskriver vi kommunernes erfaringer med behandling af aktindsigtsanmodninger. Kapitlet belyser, hvilke udfordringer og gode erfaringer, kommuner oplever i forbindelse med aktindsigtsanmodninger, samt hvem, der varetager aktindsigtsanmodningerne.

Reglerne om aktindsigt er reguleret i flere bestemmelser i forvaltningslovens kapitel 4.

### Lovboks: Retten til aktindsigt

Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Dette fremgår af forvaltningslovens § 9. Der er ikke krav til anmodningens form.

En parts ret til aktindsigt omfatter:

- 1) Alle dokumenter, der vedrører sagen.
- 2) Indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

#### **Regler for undtagelse af dokumenter**

Der er visse forhold, hvor retten til aktindsigt kan begrænses eller ikke gælder. Regler for undtagelse fra aktindsigt af dokumenter og oplysninger fremgår af forvaltningslovens §§ 12-15 b. Hvis undtagelsen medfører, at borgeren får afslag på aktindsigt, eller kun delvist får aktindsigt, skal kommunen begrunde dette i afgørelsen. Kommunens afgørelse kan påklages til Ankestyrelsen, hvis den sag, hvori der træffes afgørelse, kan påklages til styrelsen.

#### **Frist for behandling af aktindsigt**

En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af for eksempel sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den aktindsigtssøgende skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. Lovboks slut.

#### **Manglende afgørelse om aktindsigt kan være et retssikkerhedsmæssigt problem**

Når kommunen behandler en anmodning om aktindsigt fra borgeren, skal den træffe en afgørelse. Afgørelsen om aktindsigt bliver truffet af den myndighed, der har afgørelsen af den pågældende sag. Det følger af forvaltningslovens § 16. Det følger derudover af § 16, stk. 4, at afgørelser om aktindsigt kan påklages til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører ([2020-21. Kommune vejledte borgere forkert om deres klagemuligheder i sager om aktindsigt \(retsinformation.dk\)](#)). [Se også Folketingets Ombudsmands nyhed af 5. januar 2023](#)).

En borgerrådgiver peger på, at der kan være udfordringer med kommunernes praksis for håndtering af aktindsigter, idet der er eksempler på, at aktindsigtsanmodningen ikke behandles formelt, og kommunen derfor ikke får truffet en afgørelse.

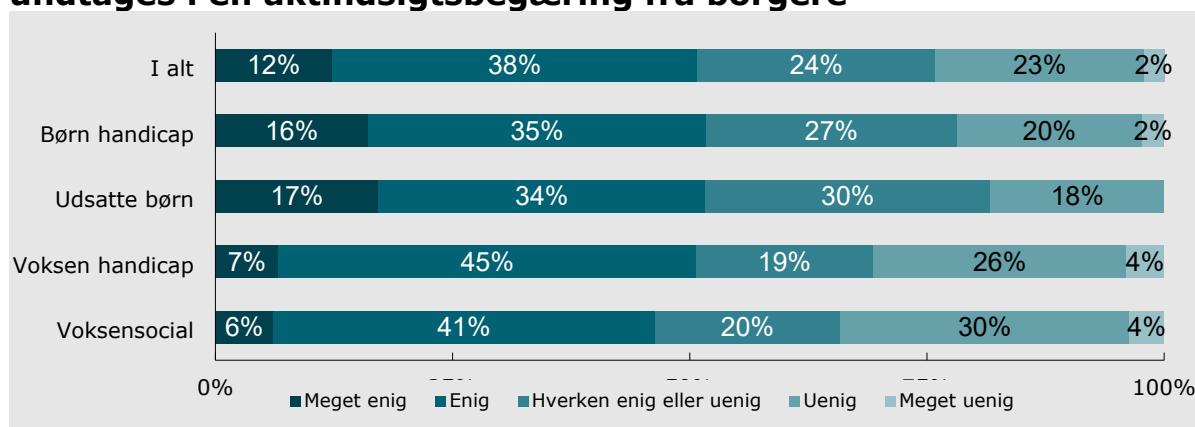
**Lovboks: Bemærkning:** Kommunen skal træffe en afgørelse, når den behandler sager om aktindsigt. Dette skyldes, at borger i modsat fald ikke modtager en afgørelse, og derfor ikke bliver vejledt om muligheden for at klage over kommunens afgørelse om, at borgeren ikke har fået imødekommet sin anmodning om aktindsigt eller at bestemte dele undtages. Lovboks slut.

Flere borgerrådgivere bemærker, at kommunerne ikke altid får givet en begrundelse for undtagelse af dokumenter ved aktindsigtsanmodninger fra borgere.

Lovboks: Bemærkning: Når der mangler en begrundelse, er det ikke klart for borgeren, på hvilket retsgrundlag og ud fra hvilken vurdering, kommunen har valgt at undtage dokumenter eller oplysninger fra aktindsigten. Lovboks slut.

At kommunerne kan have udfordringer med at foretage vurderingen af, hvilke oplysninger, der bør undtages i forbindelse med en afgørelse om aktindsigt, understøttes af spørgeskemaundersøgelsen. Her tilkendegiver 51 procent af myndighedslederne, at; *"det kan være svært at vurdere, hvilke oplysninger der bør undtages i en aktindsigtsbegæring fra borgere"*.

**Figur 6.1: "Det kan være svært at vurdere, hvilke oplysninger der bør undtages i en aktindsigtsbegæring fra borgere"**



Note: n=333. Da samme myndighedsleder i nogle kommuner dækker flere af undersøgelsens områder, tæller deres besvarelse med flere gange, når vi kigger på tværs af områderne. De er ikke blevet bedt om at besvare spørgeskemaet individuelt for hvert område, men at vurdere samlet ud fra deres position i kommunen. Forskellene mellem myndighedsområderne er ikke signifikant. (signifikansniveau = 5 %)

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

Når vi ser på tværs af myndighedsområder i spørgeskemaundersøgelsen, tegner der sig et billede af, at myndighedslederne på børneområdet i højere grad finder det udfordrende at vurdere, om der skal undtages oplysning og i givet fald hvilke oplysninger, og om der bør undtages i en aktindsigtsbegæring, sammenlignet med myndighedslederne på voksenområdet.

En kommune fremhæver, at der særligt er udfordringer på børneområdet, hvilket skyldes, at der ofte indgår flere personer i sagen, herunder barnet selv og forældrene. Eksempelvis kan

det være vanskeligt for sagsbehandlere at vurdere, hvilke oplysninger som hver part har ret til at få indsigt i.

En borgerrådgiver fortæller, at der kan være særlige udfordringer med håndtering af undtagelser i tilfælde, hvor det er administrative medarbejdere i kommunen, der varetager aktindsigtsanmodningerne, da disse ikke altid er bekendt med de juridiske krav, der stilles til afgørelsen:

*”Det med at begrunde undtagelser, det er ikke noget, der bliver gjort så meget i. Og jeg tænker egentligt, at det er fordi de ikke ved det, de administrative medarbejdere. At der er en forpligtelse dér.”* (Borgerrådgiver)

Det er typisk sagsbehandleren selv, der varetager aktindsigtsanmodningerne. I spørgeskemaundersøgelsen svarer 71 procent af de 185 adspurgte myndighedsledere, at det er sagsbehandlere, der varetager aktindsigtsanmodningerne i deres afdeling. 16 procent svarer, at det er de administrative medarbejdere. Spørgsmålets andet-kategori, som 13 procent af myndighedslederne har svaret, dækker eksempelvis over ”hybridordninger”, hvor aktindsigtsanmodningen varetages i et samarbejde mellem sagsbehandler og administrativ medarbejder. En lignende konstellation finder vi hos én af de interviewede kommuner:

*”Historikken har været, at det [håndteringen af aktindsigter] på et tidspunkt var sekretæren, så blev det socialrådgiveren, og i dag er det sådan en fin kombination. Sekretæren hjælper med at samle alle dokumenterne, så skriver de til socialrådgiveren, at det er klart til gennemlæsning. Derefter står socialrådgiveren for gennemlæsning og afgørelse, og når det så er klaret, så får sekretæren lov til at sende det ud til e-boks.”* (Kommuneinterview, børneområdet)

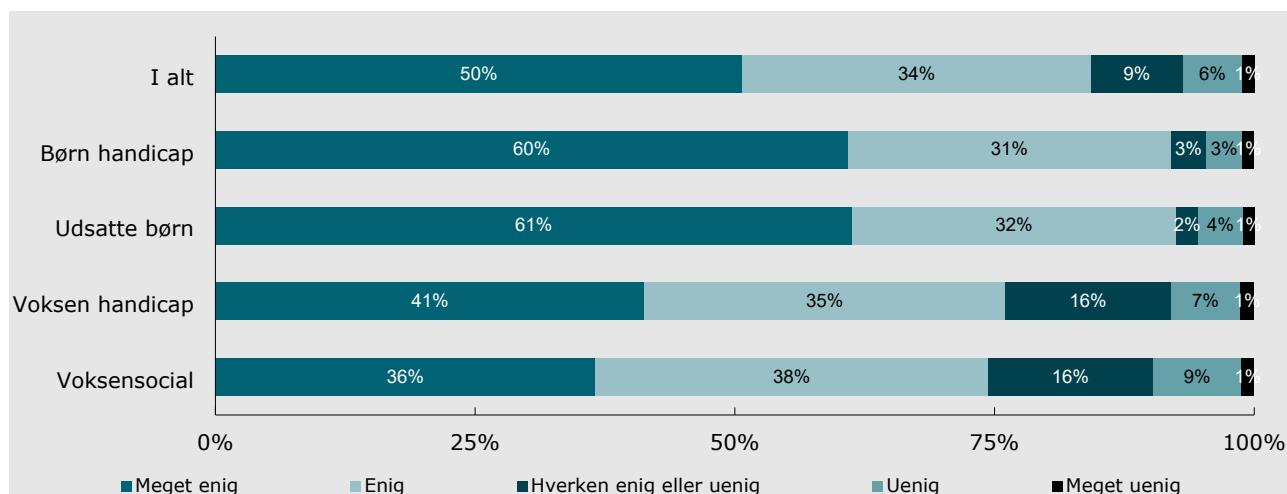
### **Kommuner oplever, at det kan være ressourcetungt at behandle aktindsigtsanmodninger**

Flere kommuner peger på, at en aktindsigtsanmodning fra borgeren kan være en stor ressourcemæssig opgave at skulle håndtere:

*”Vi har nogle borgere, som gerne vil have alt fra helt tilbage. Hvor det er rigtig ressourcetungt. Jeg har siddet i et møde med fire andre jurister i fire timer (...) Så vi bruger rigtig mange ressourcer på det, det er der ingen tvivl om.”* (Kommuneinterview, børneområdet)

Denne opfattelse genfinder vi i spørgeskemaundersøgelsen, hvor 85 procent af de adspurgte myndighedsledere svarer, at de oplever det som administrativt tungt at håndtere aktindsigtsanmodninger på deres fagområde. Til sammenligning har blot 7 procent angivet, at de er uenige eller meget uenige i dette udsagn.

### **Figur 6.2 ”Det kan være en stor administrativ byrde at håndtere aktindsigtsanmodninger på mit fagområde”**



Note: n=333. Da samme myndighedsleder i nogle kommuner dækker flere af undersøgelsens områder, tæller deres besvarelse med flere gange, når vi kigger på tværs af områderne. De er ikke blevet bedt om at besvare spørgeskemaet individuelt for hvert område, men at vurdere samlet ud fra deres position i kommunen.

Der er signifikant forskel på, hvordan respondenterne har besvaret dette spørgsmål afhængigt af, hvilket myndighedsområde de repræsenterer ( $p < 0,001$ ).

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

Som vi ser i figur 6.2 er der en tendens til, at det særligt er på børneområdet, at myndighedslederne oplever udfordringer med håndteringen af aktindsigter.

### **Mangelfuld journalføring vanskeliggør behandling af aktindsigtsanmodninger**

En borgerrådgiver bemærker, at kommunens overholdelse af sin notat- og journaliseringspligt efter offentlighedslovens §§ 13 og 15, i nogle tilfælde er mangelfuld. Borgerrådgiveren beskriver dette som et grundlæggende retssikkerhedsmæssigt problem for de borgere, der ønsker indblik i deres sag:

”så gør jeg meget ud af notater og journaliseringspligten i forhold til aktindsigter, så det bliver så nemt som muligt, og så vi ikke har så mange af de borgere, der siger ”jeg får ny sagsbehandler hele tiden, og hver gang skal vi starte på en frisk”. Så jeg prøver at hjælpe dem derude og sige, at det er en hjælp til selvhjælp, for så kan en ny sagsbehandler lynhurtigt sætte sig ind i sagen. I stedet for at vi skal starte fra scratch hver gang - og som selvfølgelig også er et retssikkerhedsmæssigt problem.” (borgerrådgiver)

**LOVBOKS: BEMÆRKNING: OGSÅ OPLYSNINGER, DER IKKE ER JOURNALISEREDE, KAN VÆRE OMFATTET AF AKTINDSIGT.** Lovboks slut.

### **Lovboks: NOTATPLIGT**

I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed, skal den pågældende myndighed, når den bliver bekendt med oplysninger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

En myndighed skal endvidere snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. Dette fremgår af offentlighedslovens § 13, stk. 1 og 2.

Retten til aktindsigt omfatter notatpligtige oplysninger uanset om oplysningerne fremgår af interne arbejdsdokumenter. Dette fremgår af forvaltningslovens § 13, nr. 2. Lovboks slut.

## JOURNALISERING

Formålet med journalisering er bl.a. at understøtte adgangen til aktindsigt. Selv om retten til aktindsigt er uafhængig af, om dokumenter er journaliseret eller ej, kan journalisering forebygge, at dokumenter bliver glemt eller overset, når der træffes afgørelse om aktindsigt. Det fremgår af Ombudsmandens overblik #7 om journalisering. Lovboks slut.

### **Kommuner oplever, at fagsystemer kan understøtte aktindsigtsanmodninger**

Flere kommuner på voksen- og børneområdet fortæller, at deres fagsystem understøtter aktindsigt, da det er muligt at trække akter fra den pågældende sag ud af systemet. Flere borgerrådgivere og kommuner bemærker dog også, at det varierer, i hvor høj grad fagsystemer understøtter behandlingen af aktindsigter. Eksempelvis kan der være udfordringer med, at de akter, som borgeren modtager, ikke altid er sorteret, eller fremgår kronologisk, hvilket kan fremstå uoverskueligt for borgeren:

*”Og her tænker jeg, at vi åbenbart har nogle systemer som gør det rigtig svært at trække aktindsigter, som tit bliver 4-500 sider lange, gentagelser, ikke-kronologiske journalnotater i én og nogle andre mails i noget andet.”* (Borgerrådgiver)

#### **Infoboks: SYSTEMADGANG TIL EGEN SAG**

I en kommune har man indført en portal i fagsystemet, hvor der er udtaget en række oplysninger fra borgernes sager, som borgerne selv kan tilgå via systemindgang.

Portalen giver borgeren mulighed for at se de udtagne sagsoplysninger til enhver tid, uden at skulle foretage en aktindsigtsanmodning. Kommunen fremhæver, at løsningen ikke er etableret som erstatning for aktindsigtsanmodningen, men som et supplement, som borgerne kan benytte sig af. Lovboks slut.

### **Det er en udfordring, når akterne går på tværs af myndighedsområder**

I en kommunes voksenafdeling påpeger de, at det kan være en udfordring at imødekomme en aktindsigtsanmodning, når borgeren har sager i flere afdelinger af kommunen. Her er det en kompleks opgave, når aktindsigten skal sammenflettes på tværs af flere myndighedsområder. I en anden kommune har man derfor valgt, at særligt komplekse aktindsigtssager, som går på tværs af forvaltningerne, varetages af jurister på sekretariatsniveau. Kommunen oplever, at dette sikrer en korrekt håndtering, og det dermed også er muligt at indhente akter på tværs af fagsystemer.

#### **Lovboks: DIALOG OM AKTINDSIGT**

Af Ombudsmandens overblik #23 fremgår det, at hvis myndigheden er i tvivl om forståelsen eller afgrænsningen af en aktindsigtsanmodning, vil der ofte være anledning til at søge dialog



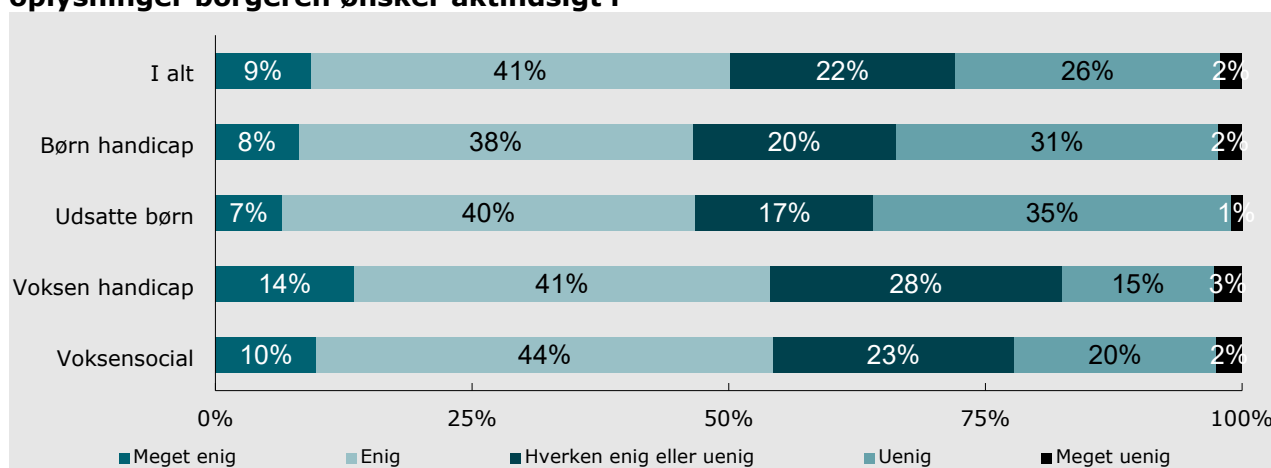
med ansøgeren om, hvilke dokumenter og oplysninger mv. ansøgeren har interesse i. Lovboks slut.

### Kommuner oplever fordele ved dialog med borgeren om hvilke oplysninger, der søges indsigt i

Flere kommuner fortæller, at de af hensyn til borgernes udbytte er begyndt at arbejde med aktindsigternes overskuelighed. Dette gør de blandt andet ved at have fokus på, at sagsbehandlerne går i dialog med borger om, hvad det er, de ønsker at få indblik i, når de søges om indsigt i sagsakterne. Kommunerne fortæller, at det gør, at borgerne får en bedre forudsætning for at forstå de forhold, som de søger indsigt i. En kommune fremhæver i den forbindelse, at det også er en fordel for kommunens ressourcebrug, når sagsbehandleren går i dialog med borgeren om indholdet, da de ellers *"kan bruge mange ressourcer på at få ram på lige præcis det forkerte."*

I den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse fremgår det, at cirka halvdelen af de adspurgte myndighedsledere oplever, at de i deres forvaltning ofte går i dialog med borgeren om, hvilke oplysninger borgeren ønsker aktindsigt i.

**Figur 6.3 Ved en aktindsigtsanmodning går vi ofte i dialog med borgeren om, hvilke oplysninger borgeren ønsker aktindsigt i**



Note: n=333. Da samme myndighedsleder i nogle kommuner dækker flere af undersøgelsens områder, tæller deres besvarelse med flere gange, når vi kigger på tværs af områderne. De er ikke blevet bedt om at besvare spørgeskemaet individuelt for hvert område, men at vurdere samlet ud fra deres position i kommunen. Forskellene mellem myndighedsområderne er ikke signifikant. (signifikansniveau = 5 %)

Kilde: Ankestyrelsens landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedsledere på tværs af socialområdet.

Som det fremgår af ovenstående diagram, er der en lille indikation på, at kommunen på voksenområdet i højere grad end børneområdet går i dialog med borgeren om, hvad der søges aktindsigt i.

I nedenstående fremhæver vi et konkret eksempel fra en kommune, som har understøttet borgere i aktindsigtsanmodninger på børneområdet i sager, som kommunen har vurderet kan være særligt svære for borgeren at gennemgå.

**Infoboks: HJÆLP TIL UNGE VOKSNE, DER SØGER AKTINDSIGT I EGEN SAG**

I kommunen har man i enkelte tilfælde valgt at invitere tidligere anbragte unge, der søger aktindsigt i egen sag, ind til en gennemlæsning af sagsakterne sammen med sagsbehandleren. På den måde hjælper og vejleder sagsbehandleren den unge i, hvad han eller hun vil komme til at læse, og står til rådighed, hvis der skulle være behov for, at en del af indholdet skal forklares for borgeren. Myndighedslederen bemærker, at det kan være hård læsning for den unge, hvorfor de prioriterer, at der er mulighed for, at tingene bliver talt igennem, inden borgeren går hjem med alle akterne. Infoboks slut.

# Metode og datagrundlag

I dette bilag beskriver vi undersøgelsens metode og datagrundlag. Undersøgelsen er baseret på følgende datakilder:

- Interview med borgerrådgivere i fem kommuner
- Gruppeinterview med primært myndighedsledere på tværs af udsatte børn, børnehandicap, voksensocial og voksenhandicap i fem kommuner
- Landsdækkende spørgeskemaundersøgelse udsendt til myndighedsledere for både udsatte børn, børnehandicap, voksensocial og voksenhandicap i alle landets 98 kommuner

## UNDERSØGELSESDSIGN

Dataindsamlingen kan inddeles i tre sekventielle faser, som har gjort det muligt for os at perspektivere og uddybe de fund, vi har gjort os undervejs. Undersøgelsens design er visualiseret i nedenstående figur.

Dataindsamling:

1. Interview med borgerrådgivere
2. Interview med myndighedsledere
3. National spørgeskemaundersøgelse

Designet kan forstås som en *'sekventiel eksplorativ strategi'*, hvor særligt de kvalitative fund fra de to første datakilder aktivt udvides, når de undersøges kvantitativt i spørgeskemaundersøgelsen (John W. Creswell (2008) – *Research Design – Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*). Hver datakilde bidrager dog også med selvstændige pointer i undersøgelsen.

## FASE 1 – INTERVIEW MED BORGERRÅDGIVERE

I dataindsamlingens første fase interviewede vi borgerrådgivere i fem kommuner. Fire af interviewene var i samme kommuner som de myndighedsledere, vi efterfølgende interviewede. Alle interview forgik online.

### **Interviewenes formål**

Interviewene med borgerrådgiverne har til formål at give viden om, hvordan kommunerne arbejder med retssikkerhed på områderne, samt hvilke udfordringer der dukker op, når borgerrådgiveren rådgiver borgerne. Borgerrådgiverne bidrager på baggrund af deres uvildighed med et borgerperspektiv, som myndighedslederne i kommunerne ikke på samme måde kan.

Perspektiver fra borgerrådgiverinterviewene blev aktivt anvendt og perspektiveret til i de efterfølgende interview med myndighedsledere på områderne. Derudover har udtalelserne fra borgerrådgiverne også affødt både spørgsmål og svarmuligheder i spørgeskemaundersøgelsen.

## FASE 2 – GRUPPEINTERVIEW MED MYNDIGHEDSLEDERE

I dataindsamlingens anden fase interviewede vi myndighedsledere i fem kommuner. Ved flere af interviewene deltog også faglige ledere og områdejurister. Ved et enkelt interview deltog områdejuristen som substitut for myndighedslederen, der var forhindret i at deltage. I nogle kommuner foretog vi flere interview med henholdsvis børne- og voksenområdet, mens begge områder indgik i samme interview i andre kommuner. Samlet set gennemførte vi syv interview. Fem ud af syv gruppeinterview foregik fysisk hos kommunerne, mens to blev afviklet online.

### **Interviewenes formål**

Interviewene med ledere på tværs af flere myndighedsområder har til formål at afdække, hvordan kommunerne forstår og arbejder med både de materielle og processuelle retsregler, hvilke udfordringer de oplever, og hvordan de arbejder med at styrke borgernes retssikkerhed.

En række af de kvalitative fund fra gruppeinterviewene blev efter databehandling samlet og udformet til en række udsagn, som respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen skulle forholde sig til på en likert-skala.

### **Databehandling**

Interview med borgerrådgivere og myndighedsledere blev optaget via diktafon og derefter transskriberet. Interviewtransskriptionerne blev efterfølgende systematisk kodet med afsæt i et kodetræ, der bygger på de enkelte faser i et sagsforløb, samt mere overordnede overvejelser om retssikkerhed i forvaltningerne.

### **Høring**

Citater og relevante uddrag af rapporten, hvor vi refererer til udtalelser, har været sendt i høring hos informanterne.

## FASE 3 - SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE

På baggrund af interviewene med borgerrådgivere og myndighedsledere udformede vi et spørgeskema, der blev sendt til myndighedsledere i samtlige af landets kommuner på de repræsenterede områder.

### **Spørgeskemaundersøgelsens formål**

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er, i tillæg til interviewene, at bidrage til at belyse kommunernes forståelse af retssikkerhed for borgerne i målgruppen og kommunernes perspektiver på arbejdet med at sikre overholdelse af udvalgte retsregler.

Herudover fokuserer spørgeskemaundersøgelsen på at afdække, i hvilket omfang der er ledelsesmæssigt og politisk fokus på retssikkerhed i kommunerne. Et kvantitativt perspektiv som de kvalitative datakilder ikke kan afdække. Statistisk signifikans er udregnet med en Kruskal-Wallis-test og et signifikansniveau på 5 procent.

I undersøgelsens bilag 2 findes oversigten over respondenter fordelt på landets kommuner. I alt 93 af landets 98 kommuner er repræsenteret i spørgeskemaundersøgelsen.

## UDVÆLGELSE AF KOMMUNER TIL INTERVIEW

Kommunerne blev udvalgt på baggrund af variation i geografisk placering og kommunestørrelse. Derudover har vi bestræbt os på, at interview med borgerrådgiver og myndighedsledere var i de samme kommuner.