

Retssikkerhed for udsatte borgere

Analyse og anbefalinger til nye handlemuligheder for politikere, offentlige myndigheder og NGO'er, der kan styrke retsstillingen for borgere med handicap og sikre en lovlign udmøntning af sociallovgivningen.

Forord

Mere end hver tredje klagesag på socialområdet bliver omgjort af Ankestyrelsen. På børnehandicapområdet er det mere end halvdelen af sagerne, og problemet er stigende. Samtidig viser stikprøver, at der blandt de sager, som borgerne *ikke* har klaget over, findes lige så mange fejl.

Spørgsmålet er, om der bliver gjort tilstrækkeligt for at undgå, at de sociale myndigheder svigter i form af forkerte afgørelser og tilsidesættelse af grundlæggende retssikkerhedsgarantier?

Et af hovedproblemerne er paradoksalt nok, at to-instans princippet i forvaltningen betyder, at den borger, der står med en ulovlig afgørelse, kommer til at vente endnu længere på sin afgørelse, alt imens der sker en forværring af tilstanden og behovet for hjælp dermed ændrer sig. Det skyldes, at Ankestyrelsen hjemviser mange af sagerne på grund af mangelfuld behandling, og det betyder, at borgerens behov må vente, mens sagen sendes frem og tilbage mellem myndighederne.

Et andet relevant spørgsmål er, om vi har et retssikkerhedsmæssigt niveau, som sikrer, at borgeren får oprejsning i form af godtgørelse eller erstatning, når de sociale myndigheder svigter?

Et centralt problem er, at forvaltningens afgørelse som alt overvejende udgangspunkt træder i kraft, når den er truffet – om den er ulovlig eller ej. Det betyder, at borgeren mister sin hjælp eller ydelse, indtil den endelige afgørelse er truffet af Ankestyrelsen. I praksis betyder det, at kommunen alt andet lige har en besparelse i perioden, hvor hjælpen ikke ydes. Denne problematik er ikke ny. Advokatsamfundet har i 2015 sat fokus på problematikken om manglende opsættende virkning, men denne analyse indeholder et forslag, som blandt andet skal give mulighed for, at borgeren får oprejsning efter uretmæssigt at være frataget en ydelse. Forslaget er at oprette en Retssikkerhedsfond, hvor forvaltningen lægger de beløb, som er sparet på grundlag af ulovlige afgørelser. Det skal være muligt for borgere at søge midler som erstatning for tab eller støtte, ligesom det skal være muligt at anvende midler til forskning for at løfte retssikkerheden på det sociale område.

Fra politisk side har der været en anerkendelse af, at der var behov for at beskytte borgeren mod forkerte afgørelser med vidtrækkende konsekvenser. I stedet for opsættende virkning, indførtes i 2018 en varslingsperiode på 14 uger. En kombination af lange sagsbehandlingstider og en høj omgørelsesprocent gør imidlertid, at denne løsning ikke yder tilstrækkelig beskyttelse af borgeren.

At der er et bredt retssikkerhedsmæssigt problem i forvaltningen, viser tallene i rapporten med al tydelighed. Problemet kan være mindre eller større alt efter, hvilken kommune der er tale om, eller hvilke grupper der søger om hjælp og støtte. I rapporten rettes et særligt fokus på en lille gruppe mennesker, hvor omgørelsesprocenten er særligt stor – over 70 procent. Spørgsmålet er, om vi som samfund kan acceptere så stor en fejlmargen? Derfor er denne gruppe blevet en del af redegørelsen.

Ønsket med denne analyse og forslag til fremadrettede løsninger er at skabe en debat om borgere reelle retssikkerhed i mødet med den offentlige forvaltning. Har retssikkerheden det niveau, som vi ønsker i en moderne velfærdsstat? Det er kort sagt det store spørgsmål, som skal italesættes.

Sanne Møller, Embedsværket, juni 2020.

Indholdsfortegnelse

Forord	2
Resumé	4
Embedsværket	6
For mange fejl i forvaltningens afgørelser	7
Baggrund	7
Forslag til løsninger	13
Længere sagsbehandlingstid krænker retssikkerheden	15
Baggrund	16
Forslag til løsninger	19
Kommunerne sparer penge ved at træffe forkerte og ulovlige afgørelser	22
Baggrund	22
Forslag til løsninger	24
Særligt udsatte grupper er særligt udsatte for fejl	27
Baggrund	27
Forslag til løsninger	29
Referencer	30

Resumé

Denne rapport afdækker behovet for at gentænke arbejdet med retssikkerhed for at højne retssikkerheden for borgere med handicap i deres møde med den offentlige forvaltning.

Med afsæt i data om udfaldet af klagesager i Ankestyrelsen, data fra Socialministeriet og Danmarks Statistik synliggøres og konkretiseres fraværet af retssikkerhed for en gruppe af borgere, der modtager hjælp efter servicelovens regler for handicapkompenserende ydelser til børn og voksne og sociale ydelser til voksne.¹ Det drejer sig skønsmæssigt om 116.000 voksne samt 30.000 børn og deres familier.²

Rapporten konkluderer, at der er for langt fra den retssikkerhed, der forudsættes at eksistere i lovgivningen, til den retssikkerhed, der eksisterer i praksis, når:

- 42 procent af borgerne, der klager, har ret
- halvdelen af klagerne på børnehandicapområdet viser sig at være berettigede
- Ankestyrelsens stikprøver viser, at der er næsten lige så mange fejl i de sager, der ikke påklages.

Disse forhold skader den tillidsfulde relation, der danner grundlag for alt socialt arbejde. Man kan ikke tale om "reel retssikkerhed" i sagsbehandlingen for denne gruppe borgere. På den baggrund vurderes det, at der er behov for at skabe nye retssikkerhedsinstrumenter, der kan sikre flere korrekte afgørelser og afbøde konsekvensen af forkerte afgørelser.

Udover behovet for at skabe nye retssikkerhedsinstrumenter er der behov for, at kommunerne bliver understøttet mere i deres arbejde. Det skal ske ved at gøre mere viden om tidligere fejl i afgørelser tilgængelige for den enkelte sagsbehandler, og ved at opstille konkrete mål for kvaliteten af sagsbehandlingen. Der skal opbygges og understøttes en struktur og kultur, hvor arbejdet med egenkontrol og læring bliver prioriteret i den enkelte kommune på lige fod med økonomi og socialfaglighed.

Rapporten foreslår endvidere, at der oprettes en Retssikkerhedsfond, der skal være omdrejningspunkt for flere initiativer der genopretter retssikkerheden og retsfølelsen for berørte borgere. Den skal sikre, at en eventuel økonomisk fordel ved en forkert afgørelse skal fratages kommunerne og sikre borgere, der har modtaget forkerte afgørelser, mulighed for at søge kompensation uden at skulle gennem en dyr og lang proces ved domstolene.

Dette initiativ foreslås kombineret med en ændring af retssikkerhedsloven, således at flere bestemmelser tillægges opsættende virkning, end det er tilfældet i dag. De nuværende regler om umiddelbar retsvirkning er baseret på en forudsætning om, at kommunerne som udgangspunkt træffer korrekte afgørelser. En lovændring fra 2018 gav borgeren en varslingsperiode på 14 uger for visse særligt indgribende ydelser. Med en fejlprocent på 42 og en sagsbehandlingstid i Ankestyrelsen på 15-26 uger yder dette dog ikke tilstrækkelig beskyttelse. Forslaget vil i praksis betyde, at borgeren først vil få frataget hjælp, når sagen er afgjort af Ankestyrelsen og ikke som i dag, hvor hjælpen fratages i forbindelse med den kommunale afgørelse, og derefter genetableres i 42 procent af sagerne.

Et andet opmærksomhedspunkt, som rapporten opfordrer til at undersøge nærmere, er omfanget af fejl i sager, der ikke påklages. Det kan konstateres, at særligt borgere, der modtager hjælp målrettet borgere med kognitive funktionsnedsættelser, klager i langt mindre omfang end andre borgere. Ankestyrelsens stikprøver, i sager der ikke er påklaget, viser, at der er alvorlige fejl i 25-50 procent af sagerne. Når meget få sager påklages til Ankestyrelsen, er der en risiko for, at mørketallet for disse modtagergrupper er endnu højere end for de allerede undersøgte.

Rapporten udpeger retssikkerheden på børnehandicapområdet som særligt problematisk, både fordi klagesager på børnehandicapområdet har markant flere fejl end voksenområdet, over halvdelen af de påklagede afgørelser viser sig at være forkerte, men især fordi konsekvensen af forsinket hjælp er særligt indgribende for børn, der ofte vil have udviklet nye behov, længe inden en afgørelse når gennem det administrative klagesystem. Dertil kommer, at manglende eller utilstrækkelig hjælp til børn påvirker livsbetingelserne for forældre og søskende, der risikerer arbejdsløshed, stress og mistro, og dermed får et endnu større behov for hjælp fra det offentlige. Det er i direkte modstrid med formålet med den hjælp, der gives efter serviceloven.

Et særligt fokusområde bør endvidere være retssikkerheden for de mindste ydelsesområder og for små kommuner, hvor der ses et overtal af forkerte afgørelser. Afgørelser om en af de mindste ydelser, der kun omfatter 245 personer, er forkerte i over 70 procent af tilfældene. Det strider mod de grundlæggende retssikkerhedsprincipper, og er uforeneligt med socialfaglige principper, der baserer sig på tillidsfuld dialog og en ambition om at yde den rette hjælp hurtigst muligt.

Overordnet går udviklingen den forkerte vej, hvad angår retssikkerhed. Det kalder på dialog, nye mål og konkret handling, hvis modtagere af handicapkompenserende ydelser skal opnå en reel beskyttelse af lovligt værnede interesser, der svarer til den, der beskrives i lovgivningen.

Denne analyse anviser et neutralt faktisk udgangspunkt for at sætte relevante aktører på området i stand til at debattere og handle på en måde, der sikrer borgerens retssikkerhed i mødet med den offentlige forvaltning.

“Retssikkerhedsfonden skal sikre, at en eventuel økonomisk fordel ved en forkert afgørelse skal fratages kommunerne og sikre borgere, der har modtaget forkerte afgørelser, mulighed for at søge kompensation uden at skulle gennem en dyr og lang proces ved domstolene.

Embedsværket

Embedsværket arbejder med retssikkerhed som grundlag for juridisk ledelsesrådgivning for kommuner og NGO'er på det socialretlige område. Embedsværket drives af partner Sanne Møller, der i 15 år har arbejdet med retssikkerhed for udsatte borgere i og uden for kommunerne, som advokat for borgere, som chefjurist i Københavns Kommunes socialforvaltning og som juridisk ledelsesrådgiver, debattør og underviser.

Embedsværket ønsker med denne analyse med forslag til løsninger på grundlæggende problemer i forvaltningens sagsbehandling at understøtte en faktisk baseret debat om retssikkerhed og offentlig forvaltning, og samtidig understrege nødvendigheden af at sikre alle borgeres retssikkerhed.

Embedsværkets publikationer
kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Denne udgivelse støttes af:

dreyersfond

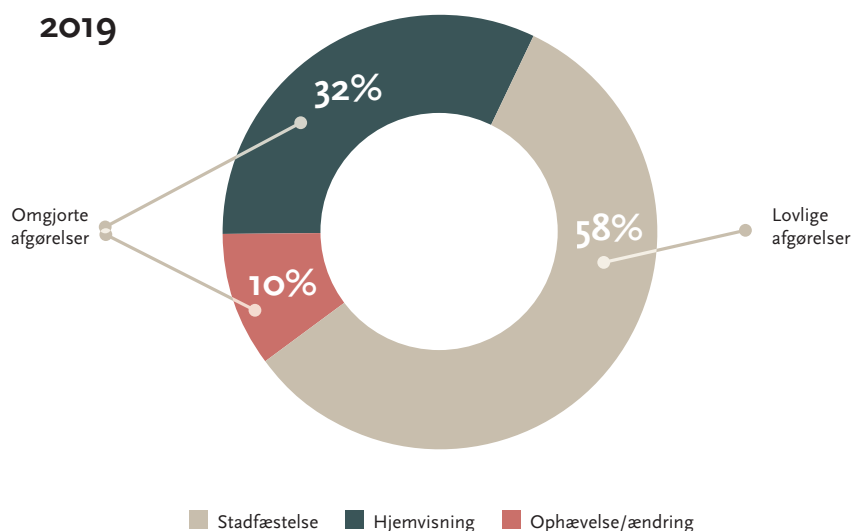
For mange fejl i forvaltningens afgørelser

Ankestyrelsens Praksisundersøgelser og de årlige afgørelsesstatistikker har gennem flere år afdækket stærkt problematiske forhold for retssikkerheden for udsatte borgere, herunder at der er næsten lige så mange fejl i sager, der ikke påklages som i dem, der påklages, og at antallet af sager med fejl er støt stigende.

- Kommunerne har truffet ulovlige afgørelser i 42 % af klagesagerne i 2019. Andelen af ulovlige sager har været stigende siden Ankestyrelsens første statistik fra 2013 som viste, at 29 % af sagerne var ulovlige.
- Ankestyrelsen har i perioden 2013-19 fundet stadig flere sager, hvor sagsbehandlingen har været så mangelfuld, at klagesagerne er endt med en hjemvisning til kommunen. Andelen af hjemvisninger er steget fra 16 % til 32 % af sagerne. Sagsbehandlingsmangler kan dække over, at sagen mangler oplysninger, parts høring, begrundelse eller stillingtagen til sagens oplysninger.
- Kommunerne sagsbehandlede i 2019 2.287 sager to gange af den årsag, at sagsbehandlingen var så mangelfuld, at sagerne blev hjemvist.
- Ankestyrelsens stikprøver viser, at der er alvorlige fejl i 25 - 50 % af sager, som borgerne ikke har klaget over.
- Klagesager om hjælp til børn med funktionsnedsættelser omgøres i mere end halvdelen af tilfældene.

Baggrund

Reglerne for handicapkompenserende ydelser til børn og voksne og sociale ydelser til voksne findes i serviceloven, og sagsbehandlingen af sagerne skal ske i overensstemmelse med retssikkerhedsloven og forvaltningslovens regler.



Ankestyrelsen traf i 2019 7.226 afgørelser i klagesager inden for de 38 bestemmelser, som denne rapport undersøger. 4.222 eller 58 % blev stadfæstet – 42 % eller 3.004 afgørelser blev omgjort.

Ankestyrelsens statistik viser, at 2 ud af 5 borgere, der klager over hjælp efter serviceloven, oplever at få frataget hjælp uretmæssigt eller ikke at få bevilget nødvendig hjælp i rette tid. Det er bekymrende ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv, men bør også give anledning til økonomiske og socialpolitiske overvejelser.

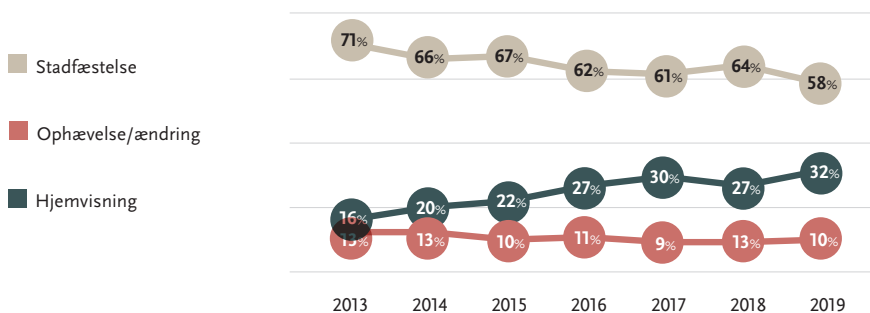
Der er ved denne analyse ikke taget stilling til, om den hjælp, som borgerne modtager, faktisk har det rette leje, om lovgivningen er svær eller let at forstå, men alene på det retssikkerhedsmæssige perspektiv: Får borgeren den ret til ydelser, som fremgår af loven.

Udviklingen gennem 7 år

Ankestyrelsen overtog i 2013 opgaven som anden instans fra De Sociale Nævn. Derfor findes samlet data om klagesager fra alle landets kommuner fra 2013.

Skiftende regeringer og kommunerne, med KL som talerør, har løbende iværksat tiltag for at fremme retssikkerheden og øge antallet af sager, der afgøres korrekt. Når man skal vurdere effekten af disse tiltag, er det relevant at se på, hvordan fordelingen mellem stadfæstede sager er over for ophævede/ændrede og hjemviste sager i Ankestyrelsen over en længere periode.

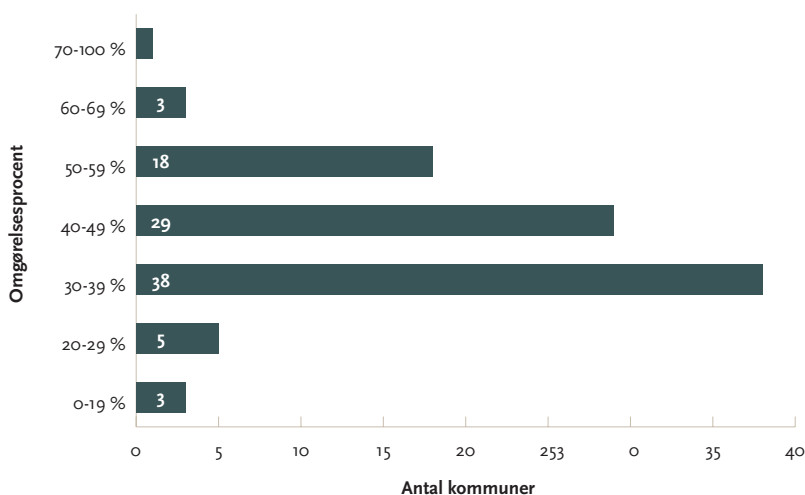
Udvikling i afgørelser fra Ankestyrelsen



Som det fremgår, er andelen af sager, hvor Ankestyrelsen ændrer eller ophæver kommunernes afgørelser uændret, hvorimod der ses en fordobling af sager der hjemvises. Den kan forklares med flere årsager, men er først og fremmest et udtryk for, at der er for langt mellem de forventninger til sagsbehandlingens kvalitet og sagens oplysning, som Ankestyrelsen har, og den, som kommunerne faktisk leverer. Uanset hvilke tiltag der er gjort, kan det konstateres, at de ikke har ført til et fald i andelen af sager, der bliver omgjort af Ankestyrelsen.

I 2019 traf 22 ud af 98 kommuner forkerte afgørelser i mere end halvdelen af de klagesager, der blev afgjort af Ankestyrelsen. Tre kommuner traf korrekte afgørelser i mere end 80 % af sagerne. Retssikkerhedsmæssigt er dette ikke et betryggende niveau. Det er en politisk opgave at beslutte, hvad der er et acceptabelt niveau af fejl, og hvad konsekvensen skal være.

Omgørelsesprocenter på handicapområdet 2019



Lavt antal klager hos dårligt fungerende borgere

Der findes kun anslående tal for antallet af modtagere af forskellige ydelser efter serviceloven, mens tal om antal af klagesager, er præcise. Sammenholder man Socialministeriet¹ og Danmarks Statistiks anslåede opgørelser over modtagere med antallet af konstaterede klagesager i Ankestyrelsen, kan man se, at nogle områder skiller sig ud.

Ydelser som er målrettet borgere, der har omfattende psykiske vanskeligheder eller et lavt kognitivt niveau, er kendetegnet ved, at der indgives færre klager per modtager end ydelser, hvor modtageren har et normalt kognitivt niveau, eller hvor hjælpen ydes til en nær pårørende.

Kun ca. 1 % af alle modtagere af ledsageordninger, misbrugsbehandling, beskæftigelsestilbud og botilbud havde i 2018 en klagesag i Ankestyrelsen. Modsat har særligt børnesager, hvor forældrene modtager afgørelsen, og modtagere af Borgerstyret Personlig Assistance (BPA) og kontante tilskud en høj andel af borgere, der har en klagesag i Ankestyrelsen.

Der er ikke signifikant forskel på, hvor mange sager der omgøres, men gruppen af borgere med kognitive udfordringer klager markant sjældnere end andre.

2018	Antal modtagere 2018	Antal klager 2018	Andel borgere med klagesag i 2018	Omgørelses % (hjemviste og ændrede)
Hjemmetræning §32 a	245	46	19 %	71 %
Merudgiftsydelse §41 + tilbagebetaling	17.218	1.347	8 %	40 %
Tabt arbejdsfortjeneste §§ 42,43 + tilbagebetaling	14.430	1.059	7 %	54 %
Voksne - borgerstyret personlig assistance - § 96	1.800	178	10 %	30 %
Voksne - behandling - §§ 101 og 102	18.800	117	1 %	42 %
Voksne - beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud - §§ 103-106	26.400	66	0 %	56 %
Voksne - botilbud - §§ 107-110	22.000	267	1 %	61 %
Voksne - kontante tilskud § 95	600	94	16 %	45 %
Voksne - ledsageordning - § 97	11.100	119	1 %	30 %
Voksne - støtte og kontaktperson - §§ 98 og 99	400	17	4 %	48 %

Mørketal

Ankestyrelsen, som er tilsynsmyndighed for kommunerne, har tre gange undersøgt omfanget af alvorlige fejl i en stikprøve af afgørelser, der ikke blev påklaget af borgeren.

Undersøgelsen viste, at mere end 25 % af de sager, som borgerne ikke havde klaget over, indeholdt så mange fejl, at de ville være blevet omgjort, hvis borgeren havde klaget. For et enkelt område var der fejl i 55 % af de sager, som blev gennemgået i stikprøven.

	Sager der ville være blevet omgjort hvis borgeren havde klaget	Omgørelsesprocent for klagesager i 2019
Praksisundersøgelse af BPA og kontante tilskud i 2019	25 %	40 % og 55 %
Praksisundersøgelse af sager om merudgifter til børn fra 2018	28 %	46 %
Praksisundersøgelse om tabt arbejdsfortjeneste fra 2017	55 %	59 %

Der foreligger ikke nogen nylige praksisundersøgelser af ikke-påklagede sager inden for de store voksenområder i servicelovens §§101-110, som i særlig grad er målrettet borgere med kognitive funktionsnedsættelser, og som jf. ovenfor sjældent klager. Hvis dette fejlniveau, i sager der ikke er klaget over, på 25-50 % kan overføres på områder, hvor borgerne sjældent klager, er det stærkt bekymrende.

“Ankestyrelsens praksisundersøgelser afdækker mørketal for ikke-påklagede sager. Der ses ikke at være iværksat tiltag fra Folketinget, KL eller Ankestyrelsen, der sigter på at håndtere de fund, der findes i Ankestyrelsens praksisundersøgelser, eller som følger op på udviklingen.

Flere fejl i sager der vedrører børn

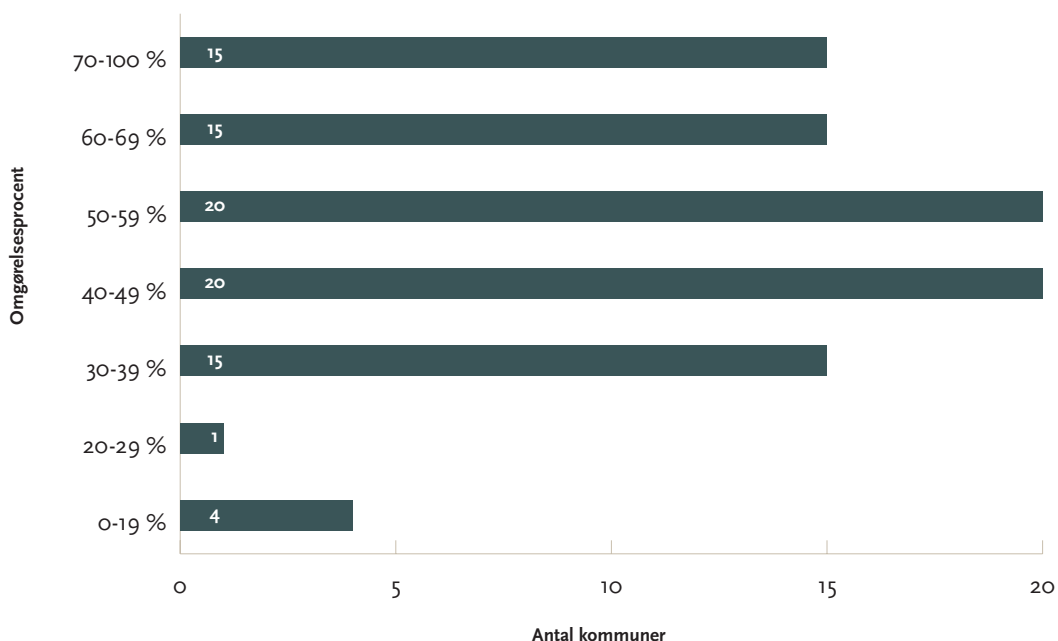
Det er et gennemgående træk for alle kommuner, at der træffes flere forkerte afgørelser om hjælp til børn med funktionsnedsættelser, end for voksne.

Omgjorte sager i Ankestyrelsen	2018	2019
Børn	47%	51 %
Voksne	31 %	39 %

Ankestyrelsens data viser, at i 15 kommuner er omgørelsesprocenten over 70 på børneområdet, dvs. at færre end hver tredje afgørelse er korrekt i disse 15 kommuner. Kun i fire kommuner er fejlprocenten under 20.

Samlet set traf flere end halvdelen af kommunerne en forkert afgørelse i mere end halvdelen af de sager, som blev prøvet i Ankestyrelsen i 2019.

Omgjorte sager på børneområdet 2019



FORSLAG TIL LØSNINGER

Retssikkerhedsmæssigt er fejl i det omfang, der er dokumenteret, ikke acceptabelt. Det forhold, at det går ud over en udsat befolkningsgruppe, er en skærpene omstændighed.

Der er behov for et løft af sagsbehandlingskompetencerne og af den vejledning, som kommunerne kan få hos Ankestyrelsen. Samtidig skal alle kommunalbestyrelser forholde sig til og sætte mål for, hvad de mener er et acceptabelt niveau for fejl, samt udforme planer for, hvordan de vil sikre læring lokalt.

1. Flere principafgørelser
2. Handleanvisningerne skal samles og formidles
3. Praksisundersøgelser af ydelser for svage borgere
4. Politiske målsætninger og egenkontrol
5. Læring af "utilsigtede hændelser"

1) Flere principafgørelser

Ankestyrelsen vejleder kommunerne om sin praksis ved hjælp af principafgørelser, som er ekstrakter af klagesager med forskelligt udfald, der kan illustrere, hvordan Ankestyrelsen har vurderet forskellige faktiske og retlige forhold. Principafgørelserne vedrører oftest materielle problemstillinger. På det område, som denne rapport vedrører, blev der i 2019 truffet 7.229 afgørelser på handicapområdet. Det resulterede i 16 principafgørelser.

Ankestyrelsens retningslinjer for, hvornår en sag er tilstrækkeligt principiel til at danne grundlag for en principafgørelse, bør revurderes, og principafgørelserne bør give mere vejledning til sagsbehandlere og borgere.

Det vil være hensigtsmæssigt, at der skabes en let tilgængelig kobling mellem lovens bestemmelser og relevante principafgørelser. Det vil samtidig fremme en ensartet udmøntning af loven i hele landet og afhjælpe de store forskelle mellem kommunerne og den store uforudsigelighed for borgere, som ses i dag.

Ankestyrelsen kan vejlede kommuner og borgere endnu bedre ved at offentliggøre langt flere principafgørelser, særligt inden for områder, hvor der er tvivl om praksis, og hvor Ankestyrelsen kan konstatere, at der er et højt antal omgørelser. Afgørelserne bør systematiseres efter ydelsesparagraf, og ikke kun efter opslagsord.

2) Handleanvisningerne skal samles og formidles

Ankestyrelsen bør understøtte læring, dér hvor fejlene hyppigst opstår og sikre, at handleanvisningerne samles og formidles systematisk og søgbart.

Langt de fleste sager, der hjemvises, hjemvises, fordi de er for ringe eller forkert oplyst til, at Ankestyrelsen kan behandle sagen. For at hjælpe kommunen med at træffe en korrekt afgørelse, når sagen behandles anden gang, giver Ankestyrelsen kommunen handleanvisninger til, hvilke oplysninger der mangler, hvordan de kan tilvejebringes, osv. Handleanvisningerne kan dog kun læses af den kommune, der har truffet afgørelsen, og skaber derfor ingen generel læring for andre kommuner.

De hjemviste sager udgør en tredjedel af alle sager, og det vurderes på baggrund af Ankestyrelsens redegørelse, at de indeholder et enormt læringspotentiale. Handleanvisningerne har formentlig

mange fællestræk, og det kunne være hensigtsmæssigt, hvis disse var tilgængelige for kommunernes sagsbehandlere på samme måde som principafgørelserne er.

3) Praksisundersøgelser af ydelser for svage borgere

Ankestyrelsen udarbejder praksisundersøgelser i form af en stikprøvegennemgang af et større antal sager, der ikke er blevet påklaget til Ankestyrelsen. Disse praksisundersøgelser viser, at der også blandt sager, der ikke påklages til Ankestyrelsen, er et højt antal sager, der ville være blevet omgjort eller hjemvist, hvis borgeren havde udnyttet sin klageret^{2 3}.

Ankestyrelsen opfordres til at gennemføre praksisundersøgelser for de store voksenydelser, der er målrettet borgere, der statistisk set sjældent klager, for at afdække, om der også blandt denne gruppe er fejl i over 25 % af sagerne. Dette kan danne grundlag for at vurdere om retssikkerheden er tilstrækkelig på området.

4) Politiske målsætninger og egenkontrol

Da alle afgørelser på det sociale område er konkrete individuelle afgørelser, vil der også altid være tilfælde, hvor en ankeinstans vil vurdere et sæt fakta anderledes end kommunen. Men for at være retssikkerhedsmæssigt betryggende, så skal det ikke ske i det omfang, det gør i dag.

Det vurderes, at en medvirkende årsag til, at der ikke ses en positiv udvikling på området, er, at det ikke har mærkbare konsekvenser at begå fejl. Selvom en kommune kommer på Socialministeriets "Danmarkskort", har det ingen økonomiske eller politiske konsekvenser for kommunen, eller for de valgte politikere, selv ikke når der er ganske mange fejl. Offentliggørelsen af Danmarkskortet har ikke ført til en nedgang i antallet af omgjorte sager, men er blevet en årlig konstatering af, at der begås for mange fejl, og at det er problematisk for retssikkerheden og tilliden til systemet⁴.

Politikere på nationalt og kommunalt niveau bør drøfte, hvilket niveau af fejl der er acceptabelt, og indføre en egenkontrol af sagsbehandlingskvaliteten.

Egenkontrollen kan bestå af et systematisk og tilbagevendende tilsyn med sagskvaliteten, både i forhold til det indholdsmæssige og overholdelse af regler om retssikkerhed, og vil give de lokale politiske beslutningstagere et kvalificeret grundlag for at skabe en positiv udvikling.

5) Læring af utilsigtede hændelser

At en fejl begås, kan ske, men at de bliver gentaget igen og igen, er uacceptabelt.

Sundhedssektoren har en mangeårig praksis for at analysere og lære af utilsigtede hændelser, der dækker over *"på forhånd kendte og ukendte hændelser og fejl, som ikke skyldes patientens sygdom, som enten er skadevoldende eller kunne have været skadevoldende (nærhændelser)."*⁵

Pligten til at selvrapportere utilsigtede hændelser og lederens ansvar for at handle på dem, flytter fokus fra en fejlkultur til en læringskultur, og sikrer overblik over hændelsestyper og årsager til fejl, hvilket muliggør nye løsninger.

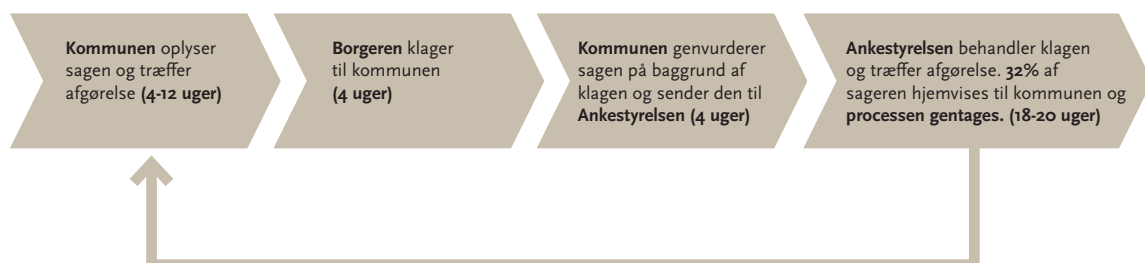
Eksempelvis vil et systematisk arbejde med hjemviste afgørelser sikre læring til alle medarbejdere og ikke blot den sagsbehandler, der modtager afgørelsen. Det kan opbygge nye rutiner i kommunen, der medvirker til at styrke retssikkerheden for borgeren og fremme lovmedholdelig sagsbehandling.

Længere sagsbehandlingstid krænker retssikkerheden

Retssikkerhedsloven og forvaltningsloven beskytter borgeren mod forkerte afgørelser ved at sikre, at afgørelserne kan blive ændret af Ankestyrelsen. Hvis afgørelsen mangler oplysninger eller væsentlige sagsbehandlingsskridt mangler, kan Ankestyrelsen hjemvise afgørelsen. Det betyder, at kommunen skal behandle sagen igen.

Lovene pålægger kommunerne at sagsbehandle hurtigt og objektivt, men beskytter ikke borgeren, når kommunen ikke oplyser sagen godt nok, og sagen hjemvises. Når en dårligt oplyst sag hjemvises, skal borgeren vente yderligere 6-8 måneder uden hjælp eller med den forkerte hjælp.

- Hjemvisning af 1/3 af alle klagesager betyder, at 2.287 borgere i 2019 fik forlænget deres sagsbehandlingstid fra 6-7 til 12-14 måneder.
- Børnesager har særlig mange hjemvisninger, hvilket er problematisk, fordi barnets naturlige udvikling betyder, at forlænget sagsbehandlingstid gør hjælpen forældet, før der er truffet en endelig afgørelse.
- Sociale ydelser leveres fra dag til dag i form af hjælp og støtte og kan ikke efterleveres, selvom borgeren får ret i Ankestyrelsen.
- Borgerens retssikkerhed trues af retssikkerhedsregler, fordi lovgivningen ikke er indrettet til en situation, hvor der er fejl i 42 % af sagerne.



Baggrund

Borgere, der har behov for hjælp efter serviceloven, får deres ansøgninger om hjælp behandlet i den kommune, de bor i. Overordnet kan sagerne opdeles i to grupper: Ansøgningssager og ændrings-sager. Ansøgningssagerne initieres af borgeren og udspringer af borgerens oplevelse af at have et udækket behov. Ændrings-sager startes af kommunen, og vil ofte betyde, at borgeren får helt eller delvist frataget tidligere bevilget hjælp.

Når en borger ansøger om en ydelse, er sagsbehandlingstiden et afgørende parameter. Borgeren oplever at have et behov på ansøgningstidspunktet, og enhver forsinkelse af afgørelsestidspunktet er en forsinkelse af det tidspunkt, hvor borgeren modtager hjælp.

Når en kommune ønsker at nedsætte støtten eller fratage hjælpen fra en borger, så er det kommunen, der har en interesse i, at sagsbehandlingen går hurtigere. I kommunens optik modtager borgeren hjælp, han/hun ikke har ret til.

For at sikre borgerens retssikkerhed og kommunens mulighed for at træffe afgørelser opstiller retssikkerhedsloven regler for, hvordan og hvor meget en kommune skal oplyse en sag, før der træffes afgørelse (retten til at medvirke og sagsoplysningsprincippet), hvordan og hvilke oplysninger, borgeren skal bidrage med (princippet om processuel skadevirkning), og hvordan afgørelsen skal træffes (helhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og hurtighedsprincippet).

Tilsammen udgør disse principper fundamentet for at kunne træffe korrekte og lovlige afgørelser efter serviceloven. Fordi kommunerne forventes at overholde alle disse principper, og derfor formodes at træffe korrekte afgørelser, gælder det som altovervejende udgangspunkt, at borgerens klage ikke har opsættende virkning. Det betyder, at afgørelsen træder i kraft straks, og at hjælp fratages/nedsættes, mens klagesagen behandles i Ankestyrelsen. Uanset om kommunen ender med at få ret eller ej.

For at sikre borgeren mod unødige klagesager og give den afgørende myndighed mulighed for at rette op på fejl og misforståelser, skal kommunen, når den har læst klagen, genvurdere sagen (remonstration), inden sagen sendes til Ankestyrelsen.

Fælles for klagesager er, at det er borgeren, der har fået et uønsket resultat. Fordi klagen ikke har opsættende virkning, har kommunen i praksis altid "ret" i den periode, det tager at få behandlet en sag i Ankestyrelsen.

Hjælp, der ydes efter servicelovens bestemmelser, er som ofte af helt afgørende betydning for borgerens velfærd, og det er derfor afgørende for Danmarks overholdelse af de grundlæggende principper i FN's handicapkonvention og FN's Børnekonvention, at antallet af sager, hvor en borger må undvære nødvendig og berettiget hjælp begrænses til et minimum. Derfor er det problematisk, at borgerne i 32 % af klagesagerne får forlænget sagsbehandlingstiden med 6-8 måneder som følge af hjemvisning.

“ Retssikkerhed er forenklet sagt, når der er sammenhæng mellem den ret og den pligt, som borgeren kan læse i loven, og den ret og den pligt, som borgeren rent faktisk oplever udøvet af de offentlige myndigheder. Det drejer sig både om det materielle indhold af en afgørelse – eksempelvis retten til aflastning – og de processuelle spilleregler, der gælder for arbejdet med afgørelse, herunder grundlæggende juridiske principper for god forvaltning, som hurtighedsprincip, officialprincip, helhedsprincip, retten til at blive hørt og til at få en (skriftlig) begrundelse og en retfærdig skønsudøvelse.

Ydelse	Gennemsnitlig sagsbehandlingstid i Ankestyrelsen 2019
Særligt dagtilbud § 32	26,8 uger
Tabt arbejdsfortjeneste § 42	21,2 uger
Kontante tilskud § 95	17,2 uger
Borgerstyret personlig assistance § 96	15,9 uger
Biler/Biler §§ 114 og 115	24,5 uger

Borgerens behov bliver større, når hjælpen forsinkes

Handicapkompenserende ydelser efter serviceloven gives oftest som naturalydelser – altså ydelser, hvor kommunen stiller eksempelvis hjemmehjælp, aflastning og kørestole til rådighed for borgeren. Sådanne ydelser kan efter deres beskaffenhed ikke efterleveres, selvom det måtte vise sig, at kommunen har truffet en forkert afgørelse. Tiden er gået, og tidspunktet for hjælp er forpasset.

Når borgere bevilges hjælp, sker det efter kompensationsprincippet – altså at hjælpen skal kompensere borgeren for den funktionsnedsættelse, han/hun har. Konsekvensen af manglende berettiget hjælp er, at borgeren ikke er kompenseret, men derimod risikerer at blive marginaliseret på grund af sit handicap ved ikke at kunne udvikle sig eller klare sig selv. Dette står i direkte modstrid med formålet med serviceloven:

§ 1. **Formålet med denne lov er**

- 1) at tilbyde rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer,
- 2) at tilbyde en række almene serviceydelser, der også kan have et forebyggende sigte, og
- 3) at tilgodese behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Stk. 2. *Formålet med hjælpen efter denne lov er at fremme den enkeltes mulighed for at udvikle sig og for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten.*

En del hjælp gives som vedligeholdende hjælp, altså hjælp der sikrer, at borgerens situation ikke forværres. Når nødvendig vedligeholdende hjælp udebliver, vil borgeren blive dårligere fungerende og få brug for endnu mere hjælp. Der hvor hjælpen i stedet er genoprettende, eksempelvis genoptræning efter sygdom, kan der blive tale om permanente færdighedstab. Alt dette har enorme menneskelige konsekvenser, og betyder i næsten alle tilfælde, at borgerens behov for hjælp stiger efterfølgende. Det er samfundsøkonomisk u hensigtsmæssigt og i modstrid med formålet med serviceloven, at kommunerne i 42 % af klagesagerne ikke har vurderet borgerens behov rigtigt.

Afgørelser efter forkert bestemmelse stadfæstes af Ankestyrelsen

I en del sager er problematikken, at kommunen har vurderet ansøgningen om hjælp efter en forkert bestemmelse i loven. Det fremgår af retssikkerhedsloven, at:

§ 5. Kommunalbestyrelsen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunalbestyrelsen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

Det vurderes at være u hensigtsmæssigt, at kommunen træffer en afgørelse efter en bestemmelse, der ikke kan give den ønskede ydelse, ikke mindst fordi det kan føre til den paradoksale situation, at kommunen får stadfæstet et afslag på støtte, selvom der faktisk kunne gives støtte efter andre bestemmelser.

Ankestyrelsen skriver i sin rapport om hjemviste afgørelser fra 2019⁶, at det er Ankestyrelsens opfattelse, at den bør stadfæste en afgørelse om afslag, hvis det er korrekt, også selvom kommunen har undladt at behandle ansøgningen om hjælp efter andre bestemmelser.

Retssikkerhedslovens § 5 og forvaltningslovens § 7 om vejledningsforpligtelse lægger entydigt sagsbehandlingsansvaret hos myndigheden, herunder valg af bevillingsbestemmelse. Borgeren, der er beskyttelsessubjektet i de to bestemmelser, forudsættes ikke at kunne lave denne skelnen. Når kommunen har brugt en forkert bestemmelse, belastes borgeren med længere sagsbehandlingstid, fordi sagen hjemvises.

Det vil fremme retssikkerheden, sagsbehandlingstiden og borgerens tillid til forvaltningen, hvis Ankestyrelsen påser og påtaler denne problematik.

Fejl på børneområdet krænker barnets rettigheder

Børn med handicap er beskyttet af en række danske love og af FN's Børnekonvention

Serviceoven § 46

Formålet med at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor, er at sikre, at disse børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. Støtten skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste og skal have til formål at

- 1) sikre kontinuitet i opvæksten og et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile relationer til voksne, bl.a. ved at understøtte barnets eller den unges familiemæssige relationer og øvrige netværk,
- 2) sikre barnets eller den unges muligheder for personlig udvikling og opbygning af kompetencer til at indgå i sociale relationer og netværk,
- 3) understøtte barnets eller den unges skolegang og mulighed for at gennemføre en uddannelse,

- 4) fremme barnets eller den unges sundhed og trivsel og
- 5) forberede barnet eller den unge til et selvstændigt voksenliv.

Stk. 2. Støtten skal være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Støtten skal i hvert enkelt tilfælde tilrettelægges på baggrund af en konkret vurdering af det enkelte barns eller den enkelte unges og familiens forhold.

Formålet med ydelserne efter serviceloven er generelt at sikre, at børn med handicap kan forblive i familien, og at familien kan leve så normalt som muligt. Der er en reel risiko for, at forældrenes og barnets situation forværres, når der ikke bevilges hjælp til at dække barnets behov, og det handicappede barns mulighed for at forblive i familien forringes, når sagsbehandlingstiden forlænges.

FN's Børnekonvention ART 23, 2: Deltagerstaterne anerkender det handicappede barns ret til særlig omsorg og skal inden for rammerne af de midler, der er til rådighed, arbejde for at sikre det berettigede barn, og dem, der er ansvarlige for dets omsorg, bistand, hvorom der er indgivet ansøgning, og som er rimelig under hensyn til barnets tilstand og til omstændighederne for forældrene eller andre, der passer barnet.

Børnekonventionen forpligter Danmark til at handle, når der i så stort omfang træffes forkerte afgørelser rettet mod børn og unge med funktionsnedsættelse og deres familier. Det er en skærpende omstændighed, at der er tale om børn, da de allerede qua deres naturlige udviklingshastighed, har endnu større behov for løbende tilpasning af hjælpen end voksne.

FORSLAG TIL LØSNINGER

Retssikkerhedsgarantierne kommer til at virke mod hensigten, når borgeren påføres ekstra sagsbehandlingstid, fordi kommunen begår fejl. Særligt sager, der hjemvises flere gange, medfører en urimelig lang sagsbehandlingstid. Det påvirker både borgere, der får frataget deres ydelser uberettiget og borgere, der har søgt om hjælp, men først får hjælp 12-14 måneder efter, de har ansøgt. For at afbøde konsekvensen af det høje antal sager, der omgøres, foreslås:

1. Opsættende virkning for visse ydelser ved fratagelse eller nedsættelse af hjælp
2. Opgør med to-instansprincippet, når det er til fordel for borgeren, og kommunen har begået fejl.

1) Opsættende virkning for visse ydelser ved fratagelse eller nedsættelse af hjælp

I dag er afgørelser truffet af en kommune umiddelbart gældende. For visse ydelser, har Folketinget i 2018⁷ indført en varslingsperiode på 14 uger og et hurtigt klagesagsbehandlingsspor. Det betyder stadig, at afgørelsen har retsvirkning fra den dato, den er truffet, men at den ikke kan effektueres før efter 14 uger, hvor afgørelsen forudsættes påklaget og færdigbehandlet af Ankestyrelsen. Borgeren har fire uger til at påklage afgørelsen og kommunen fire uger til at remonstrere afgørelsen. Ankestyrelsens sagsbehandlingstid er for ingen af de berørte ydelser under 6 uger og varslingen

yder altså ikke en reel beskyttelse mod konsekvensen af forkerte afgørelser, som det var forudsat.

Det er derfor relevant at overveje at udvide antallet af ydelser, der er omfattet af bestemmelsen om opsættende virkning, som fremgår af retssikkerhedslovens § 72, stk. 2-6.

Fælles for de bestemmelser, der i dag er omfattet af retssikkerhedslovens § 72, er, at de vedrører indgreb, som er meget vanskelige at genoprette, eller som har meget store konsekvenser for borgeren, hvis de viser sig at være forkerte. Der er i alle tilfælde tale om situationer, hvor en borger hidtil har modtaget en ydelse eller en hjælp, som forvaltningen ønsker at fjerne, nedsætte eller ændre. Det drejer sig om valg af anbringelsessted og hjemgivelse for anbragte børn, om optagelse i botilbud uden samtykke og om tilbagebetaling af boligstøtte.

Som det er dokumenteret i denne analyse, har afgørelser om hjælp efter serviceloven en høj omgørelsesprocent. Det er retssikkerhedsmæssigt problematisk, at det er borgeren, der bærer risikoen for kommunens fejl, når det kan konstateres, at 42 % af sagerne omgøres.

Det anbefales, at retssikkerhedslovens § 72 ændres, så den kan beskytte flere borgere, der hidtil har modtaget en ydelse. Ordningen skal stadig sikre kommunerne mulighed for at fratage ydelser, når borgeren ikke længere er berettiget til dem.

Parametre, der er relevante at inddrage, er:

- a. Varighed – Har borgeren modtaget ydelsen igennem en årrække, er det socialfagligt mindre sandsynligt, at behovet pludselig bortfalder. Borgere, der har modtaget hjælp til det samme behov i mere end 2 år, bør beskyttes mod pludselige forringelser.
- b. Særligt personlige ydelser med afgørende betydning for borgerens og familiens livskvalitet bør beskyttes.
- c. Naturalydelser, hvor der ikke kan ske genopretning, fordi tiden er gået. Eksempelvis kan udmelding af dagtilbud, manglende nattesøvn eller et mistet arbejde ikke repareres – uanset udfaldet af klagesagen.
- d. En bestemmelse, hvor en kommune kan træffe afgørelse om straks-iværksættelse i ekstraordinære situationer.

Det foreslås, at følgende ydelser omfattes:

- §§ 32 og 32 a (særlige dagtilbud og hjemmetræning til børn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for hjælp eller særlig støtte)
- § 44 og § 84 stk. 1 (aflastning eller afløsning af ægtefælle, forældre eller andre nære pårørende, der passer en person med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne)
- § 95 og § 96 (Borgerstyret personlig assistance – kontante tilskud til hjælpere til pleje, overvågning og ledsagelse, når behovet er mere end 20 timer om ugen).

2) Opgør med to-instansprincippet, når det er til fordel for borgeren, og kommunen har begået fejl

Ankestyrelsens rapport om behandling af hjemvisningssager⁸ oplyser, at det er almindelig praksis at stadfæste en afgørelse om afslag på en ydelse efter en bestemmelse, og samtidig hjemvise sagen til behandling efter den korrekte bestemmelse. Samtidig fremgår det eksplicit af retssikkerhedsloven, at ansøgninger om hjælp skal behandles efter ”alle muligheder for hjælp”.

Det vurderes at være i strid med helheds- og hurtighedsprincippet, at borgeren modtager en afgørelse efter en forkert bestemmelse og påfører borgeren 6-8 måneders forlænget sagsbehandlingstid.

Ankestyrelsen er anden instans for kommunerne, hvilket er årsagen til, at sagerne hjemvises, når de er behandlet efter den forkerte bestemmelse. Det kan overvejes at udvide Ankestyrelsens kompetence til at træffe afgørelse efter den korrekte bestemmelse, hvis Ankestyrelsen vurderer, at sagens oplysninger er - eller kan gøres - tilstrækkelige i sager, hvor udfaldet er til borgerens fordel. På den måde sparer borgeren den tid, det vil tage kommunen og Ankestyrelsen at genbehandle den hjemviste sag. Borgeren opnår en afgørelse 6-8 måneder tidligere – men på bekostning af to-instansprincippet.

Ankestyrelsen anbefales at sætte fokus på afgørelser, hvor der hjemvises til behandling efter anden lovgivning, og overveje, hvordan man kan sikre borgerens retssikkerhed, jf. retssikkerhedslovens §§ 3 og 5. Såfremt problematikken er særligt udtalt for specifikke ydelser eller enkelte kommuner, bør dette adresseres og Det Kommunale Tilsyn orienteres.

Kommunerne sparer penge ved at træffe forkerte og ulovlige afgørelser

Lovgivningen forudsætter grundlæggende, at kommuner bevilger den rigtige hjælp i rette tid til borgerne. Når det ikke sker i 42 % af sagerne, har det flere konsekvenser.

- Kommuner sparer i dag penge, når de træffer ulovlige afgørelser. Enten ved ikke at bevilge nødvendig hjælp, eller ved at fratage berettiget hjælp.
- Ankestyrelsen og domstolene kan ikke give kompensation eller erstatning for det afsavn, som borgeren lider i en periode uden hjælp, medmindre borgeren selv kan betale for hjælpen i den pågældende periode, og derved har et dokumenterbart økonomisk tab.
- Udsatte borgeres mulighed for at få erstatning begrænses af, at de selv skal lægge ud for den hjælp, kommunen ikke leverer.
- Udsatte borgere har ikke mulighed for at søge retshjælpsdækning eller fri proces til at få hjælp til at klage i det administrative system.

Baggrund

Der føres ganske få sager om erstatning ved domstolene for fejl begået af kommuner på det sociale område og manglende ydelser på handicapområdet. Det skyldes, at det kan være vanskeligt at påvise, at kommunen har handlet ansvarspådragende, og at det er svært at dokumentere, at borgeren har lidt et økonomisk tab.

Dansk erstatningsret dækker kun tab, der er økonomiske. Det er ikke tilstrækkeligt, at der kan dokumenteres en tilsvarende økonomisk sparet udgift for kommunen. Det er belyst i flere utrykte domme fra byret og landsret og i en nylig afgørelse fra Østre Landsret, den såkaldte "Svømmepigesag", der nu er anket til Højesteret.

Det betyder, at en borger for at kunne få erstatning, selv skal have betalt for den manglende hjælp. Det sker i praksis meget sjældent, da der ofte er tale om en stor udgift set i en almindelig husstands budget.

Domstolspraksis

Tre sager fra årene 2013-17, hvor en kommune har truffet en afgørelse om fratagelse af en ydelse, og Ankestyrelsen efterfølgende har ophævet eller ændret kommunens afgørelse, er blevet vurderet af domstolene. En fra byretten og to fra Østre Landsret. I alle tre sager havde borgerne antaget en advokat til at hjælpe dem i sagen mod kommunen, og i alle tre sager gav Ankestyrelsen borgerne ret, og borgernes ydelser blev reetableret efter 10-17 måneder uden hjælp.

Retssagerne omhandlede erstatning til borgerne for den periode, de har måttet undvære hjælp, og erstatning for de advokatudgifter, som borgerne havde afholdt til hjælp under den administrative sag.

I alle tre sager fandt domstolene, at ulovmedholdelig sagsbehandling kan være ansvarspådragende efter dansk erstatningsrets almindelige regler, at det var påregneligt for kommunen, at borgeren

havde brug for advokatbistand, når sagsbehandlingen var tilstrækkeligt mangelfuld, og at betingelserne for årsagssammenhæng var til stede. I alle tre sager var der tale om både forvaltningsretlige mangler og indholdsmæssige mangler, der medførte, at sagerne blev ophævet/ændret og delvis hjemvist til kommunerne af Ankestyrelsen.

De tre kommuner blev hver især dømt til at dække borgerens udgifter til advokathjælp, som borgeren måtte antage for at føre sagen i kommunen. Der var tale om advokatudgifter under den administrative sagsbehandling for kommuner og ankeinstanser, som ikke kunne dækkes af retshjælpsforsikringer eller andre steder.

Ansvarsgrundlag for kommuner:

Retten i Lyngby⁹ fremhæver, at afgørelsen (om aflastning efter serviceloven) er *"truffet inden for en lovgivning, der ikke umiddelbart er overskuelig for borgere"*, og Retten i Holbæk tillægger det vægt, at: *"X har i det væsentligste fået ret i klagerne. Der er tale om meget komplicerede regler, og retten vurderer, at kommunen skal erstatte X udgifter hertil."*

To af dommene belyser derudover muligheden for at søge erstatning, når kommunen ulovligt har frataget en borger en naturalydelse.

En naturalydelse er hjælp, der løbende leveres af kommunen, eksempelvis i form af ansættelse af personer, der yder aflastning af en forælder til et barn med handicap, hjælper for en borger med et handicap, men kan også være hjemmehjælp, hjælpemidler, handicapbefordring og lignende. Fælles er, at der er tale om løbende ydelser.

Sag 1: I den første sag fra 2014, blev kommunens sparede udgifter ved ikke at have leveret hjælp til nataflastning i 74 uger opgjort til kr. 1.250.000. Østre Landsret¹⁰ fandt, at kommunen havde et erstatningsansvar for udgifterne til advokatbistand under henvisning til, at kommunen havde truffet flere på hinanden følgende (ulovlige) afgørelser på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag, og at der er omfattende mangler ved sagsbehandlingen. Østre Landsret udtalte i samme sag, at det ikke var påvist, at forælderen havde lidt et økonomisk tab på grund af de manglende ydelser fra kommunen, OG at det ikke var påvist, at kommunen havde *"indvundet en ugrundet berigelse i forbindelse med det passede"*.

Der blev altså ikke givet økonomisk godtgørelse til de venner og familiemedlemmer, der ulønnet havde hjulpet til, eller til forælderen, der uretmæssigt havde mistet sin nattesøvn som følge af den manglende aflastning, selvom Østre Landsret fandt, at der var et ansvarsgrundlag, og at kommunen havde handlet ansvarspådragende.

Der var ubestridt ikke leveret hjælp i perioden, og værdien var opgjort på baggrund af kommunens budget. Afgørende var alene, at forælderen ikke havde lagt kr. 1.250.000 ud for lønninger til hjælpere i 74 uger.

Sag 2: I den anden sag fra 2015, der handlede om ulovlig nedsættelse af hjælp fra 121 timer om ugen til 29,5, blev kommunens sparede udgifter til hjælpere i 91,5 timer om ugen i 61 uger opgjort til kr. 881.000 på baggrund af de udgifter, som kommunen hidtil havde afholdt til hjælpere.

Retten i Holbæk¹¹ fandt i lighed med den første sag, at der var et ansvarsgrundlag, og at kommunen i den konkrete sag havde handlet ansvarspådragende, og tilkendte borgeren erstatning for udgifter til advokatbistand. Retten i Holbæk fandt også, at der var et ansvarsgrundlag, og tilstrækkelig

påregnelighed og årsagssammenhæng med udgiften til hjælpere til at udgøre et erstatningsansvar for kommunen for hjælpertimerne.

Til forskel fra sag 1 indgik borgeren i sag 2 på anbefaling af sin advokat en aftale med den ene af sine fire hjælpere, et familiemedlem, om, at vedkommende fortsatte med at arbejde, men først fik løn, når sagen var nået gennem det administrative klagesystem. Denne aftale betød, at borgeren kunne dokumentere et økonomisk tab i form af skyldig løn til sin hjælper. I den konkrete udmåling af erstatningen begrænsede Retten erstatningen for det arbejde, der var udført af familiemedlemmet til 48 timer om ugen, og udmålte erstatningen til kr. 215.000.

Erstatningen blev ikke udmålt efter det arbejde, der blev udført, eller i forhold til den hjælp, borgeren havde undværet, eller det beløb kommunen havde sparet, men efter kommunens påstand om, at EU-arbejdstidsdirektivet burde begrænse erstatningen til i alt 48 timer om ugen. Sagen blev ikke anket og denne anvendelse af EU-direktivet derfor ikke prøvet.

Om retspraksis kan man konkludere, at retssager om erstatning er egnet i de sager, hvor borgeren har haft midler til at antage en advokat under den administrative behandling af sagen, OG har pårørende, der vil indgå en aftale om at påtage sig at arbejde ulønnet i en længere periode. Retssikkerhedsmæssigt er det bekymrende, at der de facto er skabt en retstilstand, der forstærker forskellen på ressourcestærke og ressourcetsvage borgere i stedet for at sikre en lige adgang til kompensation for forkerte afgørelser, uanset økonomisk eller social formåen.

FORSLAG TIL LØSNINGER

Fraværet af retssikkerhed for udsatte borgere er problematisk set ud fra et juridisk synspunkt, men fraværet af retssikkerhed har også en række følgeskader, der forstærker udsatte borgeres udsathed, som ikke lader sig genoprette af, at Ankestyrelsen giver borgeren medhold, eller hjemviser sagen. Skaden er allerede indtrådt, og meget få borgere har i praksis råd til at lægge penge ud og få et økonomisk tab, der kan gives erstatning for ved domstolene.

Økonomi, retssikkerhed og retsfølelse hænger sammen, fordi kommunerne, uanset intention, opnår en besparelse, når de i kortere eller længere tid ikke leverer den hjælp til en borger, som borgeren er berettiget til.

Der er behov for instrumenter, der kan motivere kommunerne til at træffe rigtige afgørelser på den rigtige måde. Det vil på sigt reducere antallet af klager, der skal behandles i Ankestyrelsen og genbehandles i kommunerne, og øge tilliden til de offentlige myndigheder. Genopretning vil ofte ikke være mulig, men det vil fremme retssikkerhed og retsfølelse, hvis borgere, der bliver påført en følgeskade af forkerte kommunale afgørelser kan kompenseres. Derfor foreslås:

1. Oprettelse af en Retssikkerhedsfond
2. Det Kommunale Tilsyn skal bruge "Danmarkskortet" til at føre tilsyn.

1) Oprettelse af en Retssikkerhedsfond

En Retssikkerhedsfond skal kompensere borgere, der har modtaget forkerte afgørelser, understøtte retssikkerheden ved at give adgang til juridisk bistand til borgeren. Retssikkerhedsfonden skal finansieres af de kommuner, der træffer forkerte afgørelser, og som på den baggrund har opnået en besparelse.

Kommuner, der prioriterer tiltag til at træffe korrekte afgørelser, vil blive mindre berørt, hvorimod kommuner, der træffer forkerte afgørelser, vil opleve at skulle afstå betydelige beløb.

Set i lyset af, at de seneste års fokus på retssikkerhed og synliggørelse af omfanget af fejl ikke har haft den tilsigtede effekt, er det vurderingen, at der skal økonomiske incitamenter til at få ændret kursen, så borgernes retssikkerhed kommer på den kommunalpolitiske dagsorden. Det gøres i praksis ved at fjerne de økonomiske fordele, som kommunerne i dag har ved at træffe forkerte afgørelser. Det vil bidrage til at flytte fokus til at træffe lovlige afgørelser og prioritere rigtig hjælp i rette tid.

Kommuner, der har fået omgjort en afgørelse i Ankestyrelsen, skal fralægge sig den berigelse, de har opnået ved

- at fratage/nedsætte en ydelse uretmæssigt eller
- at undlade at bevilge en berettiget ydelse.

I sager, der hjemvises fra Ankestyrelsen på baggrund af kommunens manglende oplysning af sagen, pålægges tillige en bod. Dette vil motivere kommunerne til at oplyse sagerne tilstrækkeligt, så antallet af hjemvisninger begrænses mest muligt. Det vil betyde, at borgeren vil få en korrekt endelig afgørelse ved ankesagens afslutning, og ikke skal afvente yderligere sagsbehandlingstid i kommunen.

Ankestyrelsens afgørelser indeholder allerede i dag kritik af kommunernes sagsbehandling i mange af de sager, der ændres eller hjemvises. Retssikkerhedsfonden kan inddrage Ankestyrelsens vurdering af sagsbehandlingen, når den vurderer, om der er grundlag for kompensation til borgeren.

Retssikkerhedsfondens midler skal anvendes til

1. Udbetaling af kompensation til borgere efter nærmere retningslinjer og takster til genopretning af følgeskader påført af kommunen.
2. Dækning af rådgiverudgifter ved klage over kommunale afgørelser, hvis der er rimelig udsigt til at sagen kan vindes. Den rådgiver, der skal bistå borgeren med klagesagen, ansøger om dækning af rådgiverudgifter.
3. Opsamling af viden og praksisundersøgelser i samarbejde med Ankestyrelsen til fremme af retssikkerhed på hele det sociale område.
4. Udvikling af instrumenter, der kan øge retssikkerheden i samarbejde med Socialstyrelsen og Task Force.

Retssikkerhedsfonden skal tage stilling til, om borgeren har lidt en følgeskade i forbindelse med kommunens forkerte afgørelse. Nogle følgeskader er vanskelige at værdisætte, hvorfor praksis for kompensationen vil skulle fastlægges af Retssikkerhedsfonden. Kompensation kan gives ved udeblevne naturalydelser, evt. som kompensation til pårørende, der har udført arbejde, der burde have været en kommunal ydelse. Der er således ikke tale om erstatning i erstatningsretlig forstand, men en skønsmæssig kompensation.

Princippet om kompensation for skader forvoldt af det offentlige kendes allerede fra

Patienterstatningen og fra den erstatning, der ydes til personer, der har været udsat for uberettigede straffeprocessuelle indgreb. Erstatningsnævnet for voldsofre baseres også på tanken om at beskytte den svage part, blandt andet ved at sikre adgang til erstatning på enklere vilkår, hurtigere og med færre omkostninger end ved retssager.

Princippet om dækning af rådgiverudgifter kendes fra skatteretten, hvor en borger, der er uenig med skattemyndighederne, kan få dækket 50-100 % af sine rimelige udgifter til rådgiver. Muligheden for dækning af udgifter til rådgiver ligestiller vilkårene for borgere, der modtager en forkert afgørelse på det sociale område med det, der gælder for en forkert afgørelse fra skattemyndighederne.

Samlet set vil en Retssikkerhedsfond sikre, at en udsat borgergruppes retssikkerhed understøttes til gavn for Danmarks internationale forpligtelser og nationale ambitioner om at undgå forskelsbehandling og fremme udsatte gruppers position i samfundet.

2) Det Kommunale Tilsyn skal bruge "Danmarkskortet" til at føre tilsyn

Det Kommunale Tilsyn har til opgave at føre tilsyn, når

- *Der er tale om en fejlagtig praksis i en kommune, som kan være i strid med lovgivningen. F.eks. hvis kommunen agerer på en måde, der går videre end forudsat i udtømmende reguleret lovgivning*
- *Der er tale om en bevidst ulovlig beslutning eller undladelse*
- *Der er tale om en ulovlighed af et vist omfang (den økonomiske karakter, antallet af berørte borgere og antallet af omfattede kommuner)*
- *Sagen har aktuel betydning med bevågenhed fra medier, borgere og politikere*
- *Der er behov for at afklare retstilstanden på et bestemt område*
- *Sagen objektivt har økonomisk eller administrativ betydning for en gruppe af myndigheder eller borgere eller for den enkelte borger eller myndighed.¹²*

Det er tilsynet selv, der vurderer, hvilke sager der skal rejses.

Tilsynet har i forbindelse med tilblivelsen af denne rapport oplyst, at der endnu ikke er fundet anledning til at rejse tilsynssager i forbindelse med "Danmarkskortet", der er udkommet i 2017, 2018 og 2019, og som dokumenterer omfanget af fejl på det sociale område.

Tilsynet opfordres til at anvende "Danmarkskortet" aktivt til at vurdere, om der er nogle kommuner eller nogle sagsområder, der lider under så omfattende mangler, at det kan være relevant at bringe Tilsynets sanktioner i spil, herunder at give bøder til medlemmer af kommunalbestyrelsen, såfremt kommunalbestyrelsen ikke iværksætter og følger op på relevante handlinger, der kan fremme borgerens retssikkerhed.

Forslaget skal skabe en politisk efterspørgsel på retssikkerhed og kvalitet i sagsbehandlingen, så disse forhold bliver lige så vigtige som økonomi og socialfaglighed. Det vurderes, at det er muligt inden for Tilsynets nuværende struktur og beføjelser.

Særligt udsatte grupper er særligt udsatte for fejl

Denne undersøgelse har afdækket nogle små grupper af borgere, der oftere end andre har modtaget forkerte afgørelser.

- De 245 familier i Danmark, der hjemmetræner eller ønsker at hjemmetræne, modtager ulovlige afgørelser i 71 % af klagesagerne. 19 % af disse familier har en aktuel klagesag i Ankestyrelsen, og mange familier har flere samtidige klagesager.
- Borgere bosat i landets mindste kommuner modtager forkerte afgørelser i 65 % af sagerne uanset ydelse, hvilket er markant højere end landsgennemsnittet på 42 % forkerte afgørelser.

Baggrund

Kommunerne bestemmer selv, hvordan de vil tilrettelægge sagsbehandlingen af sociale sager, herunder om de vil anvende tovholdere på komplicerede enkeltsager, om de vil behandle børnehandicapsager sammen med socialt udsatte børn, eller om handicapsager for børn og voksne behandles samme sted.

Samtidig har danske kommuner meget forskellig størrelse og demografisk sammensætning, hvilket har betydning for antallet af sager og opsamling af viden lokalt. For eksempel er der flere sager om handicapørsel i tyndt befolkede kommuner og færre i hovedstaden, udgifterne til tabt arbejdsfortjeneste er relativt større, hvis befolkningen har en højere indkomst, og kommuner med stor andel af ældre borgere, vil have relativt få børnehandicapsager.

Det er derfor relevant at se på de strukturelle forhold, der ser ud til at påvirke retssikkerheden for borgerne.

Hjemmetræningsområdet har allerflest fejl

Hjemmetræning er et alternativ til specialinstitutioner til børn med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Ordningen berører ca. 245 familier, der fortrinsvis bor i de større byer. Der er kommuner, der aldrig har haft en sag om hjemmetræning og en del, der kun har haft en enkelt.

Hjemmetræning består af en løbende tilpasning af hjælpen til barnet, og der træffes derfor mange delafgørelser i sager om hjemmetræning. Det forstærker den generelle problemstilling for børneområdet, hvor lang sagsbehandlingstid gør afgørelserne forældede, før de når frem.

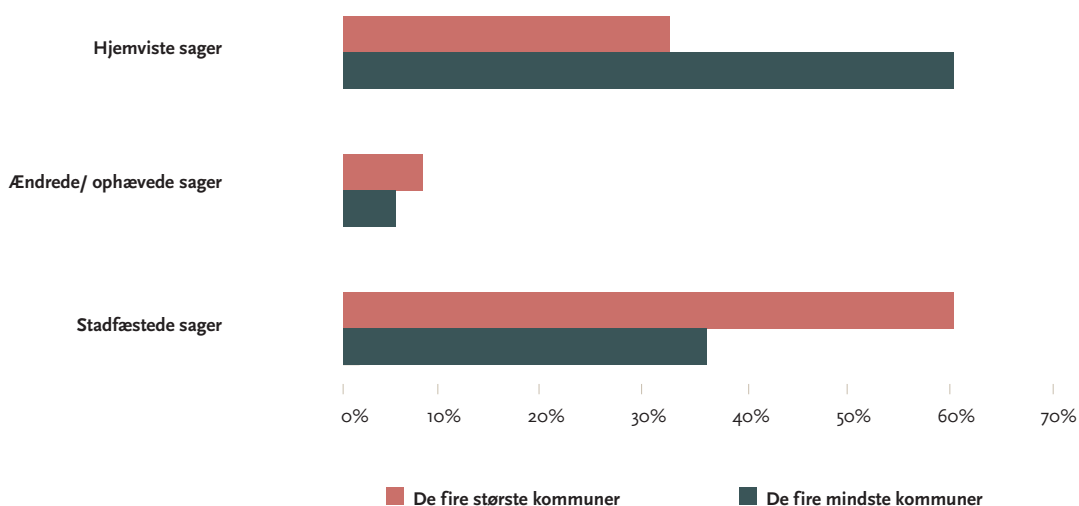
Som det fremgår ovenfor af tabellen på side 10 er omgørelsesprocenten i hjemmetræningssager på 71. Ankestyrelsens undersøgelse af omgørelserne viser, at nye ansøgninger behandles forkert af kommunerne i 17 ud af 19 sager svarende til en omgørelsesprocent på 90. Hver femte hjemmetrænende familie havde en klagesag i Ankestyrelsen i 2018.

Små kommuner får omgjort flest sager

I de kommuner, hvor der bliver behandlet færrest sager, ses overordnet flere fejl. Fra landets fire mindste kommuner behandlede Ankestyrelsen i alt 17 sager – af dem var 11, svarende til 65 % forkerte eller så mangelfulde, at de måtte hjemvises. Til sammenligning, var det tilfældet i 41 % af sagerne hos de fire største kommuner.

Når en sag hjemvises, fordi den ikke er tilstrækkeligt oplyst, kan det skyldes, at sagsbehandleren ikke har tilstrækkelig erfaring med at oplyse netop sådan en sagstype. I små forvaltningsenheder skal den enkelte medarbejder have overblik over flere sagsområder, og får samtidig ikke mange af hver enkelt sagstype. Det kan gøre det vanskeligt at opnå tilstrækkelig rutine til at kunne træffe korrekte afgørelser.

Forskel på de største og de mindste kommuner



FORSLAG TIL LØSNINGER

Det er et politisk ansvar at sikre, at strukturen til at kunne træffe korrekte afgørelser er til stede. Et egentligt vidensløft i de små forvaltningsenheder vil gavne på kort sigt, men det lave antal sager betyder, at viden ikke bliver holdt ved lige. Ydelser som hjemmetræning, hvor der generelt er meget få sager, vil på samme måde lide under manglende rutine hos kommunen. Det anbefales derfor at overveje:

1. Etablering af en central forvaltningsenhed til hjemmetræning
2. Samling af afgørelsesmyndighed på handicapområdet for meget små kommuner.

1) Etablering af en central forvaltningsenhed til hjemmetræning

Det bør sammen med handicaporganisationerne og Kommunernes Landsforening undersøges, hvilke ændringer i den nuværende struktur, der er nødvendige for at sikre lovmedholdelig og hurtig sagsbehandling i sager om hjemmetræning.

Eventuelle fordele ved hel eller delvis samling af afgørelseskompetencen hos en national eller større decentrale enheder bør afdækkes. Konkret kunne det være nærliggende at løfte hjemmetræningsområdet og andre nicheområder ud af kommunerne og samle afgørelse og opfølgning i sagerne centralt i den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation, VISO, der allerede har de faglige kompetencer til at undersøge og vurdere særligt komplicerede børnesager.

Undersøgelsen bør ikke begrænses til hjemmetræning, men også belyse andre områder med få modtagere eller meget høj omgørelsesprocent, der kan indikere, at den nuværende struktur ikke understøtter lovmedholdelig sagsbehandling i tilstrækkelig grad.

2) Samling af afgørelsesmyndighed på handicapområdet for meget små kommuner

I forhold til de mindste kommuner, bør det overvejes, hvordan der kan skabes en struktur, der understøtter, at borgere i landets mindste kommuner sikres samme rettigheder som i resten af Danmark.

Det bør undersøges, om der kan etableres en konstruktion, hvor de mindste kommuner laver fælles afgørelsesenheder eller samarbejder med større nabokommuner, sådan at det sikres, at de mest specialiserede typer af afgørelser bliver truffet af sagsbehandlere med kendskab til området og mulighed for sparring.

Referencer

1. LBK nr. 798 af 07/08/2019: Lov om social service §§ 32,32 a, 41-45, 83-86, 94-116
2. Socialpolitisk redegørelse 2019 s 165 og 267
3. Ankestyrelsens praksisundersøgelse: Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance februar 2019 (s 15)
4. Ankestyrelsens praksisundersøgelse om dækning af merudgifter efter servicelovens § 41, juni 2018, (s 8)
5. Ankestyrelsens praksisundersøgelse om tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42, juni 2017 (s 7)
6. Ankestyrelsens praksisundersøgelse: Dækning af merudgifter efter servicelovens § 41, juni 2018
7. Ankestyrelsens praksisundersøgelse: Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance februar 2019.
8. Pressemeddelelser fra Socialministeriet vedrørende Tørresnoren/Danmarkskortet af 27. juni 2017, 17. april 2018 og 7. marts 2019
9. Styrelsen for patientsikkerhed – undervisningsmateriale af 6. marts 2019
10. Ankestyrelsens rapport om evaluering af hjemviste afgørelser, september 2019 s. 15 og 22
11. L150 2016-17 om ændring af lov om social service, lov om socialtilsyn og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.
12. Ankestyrelsens rapport om evaluering af hjemviste afgørelser, september 2019
13. Retten i Lyngbys afgørelse af 27. september 2013
14. Østre Landsrets afgørelse af 18. september 2014
15. Retten i Holbæks afgørelse af 5. januar 2015
16. Tilsynets hjemmeside

