

**Deloitte.**

# Klagesystemet på beskæftigelsesområdet Beskæftigelsesministeriet



# Indholdsfortegnelse

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Indledning</b>  | <b>4</b>  |
| 1.1. Baggrund   | 4         |
| 1.2. Formål   | 5         |
| 1.3. Tilgang og metode  | 6         |
| 1.4. Operationalisering af vurderingskriterier  | 8         |
| <b>2. Tema 1. Klagesystemet i overblik</b>  | <b>11</b> |
| 2.1. Organisering og opgaver  | 11        |
| 2.2. Klagesystemet i tal  | 17        |
| <b>3. Tema 2. Praksiskoordinering og vejledning</b>   | <b>31</b> |
| 3.1. Formål og ansvarsfordeling i praksiskoordineringen   | 31        |
| 3.2. Opgaver og aktiviteter forbundet med praksiskoordinering og vejledning                                 | 33        |
| 3.3. Praksiskoordineringen i forhold til både 1. instans og 2. instans                                      | 36        |
| 3.4. Vejledningen i forhold til både 1. instans og 2. instans   | 38        |
| 3.5. Kendskab til ankeinstansernes afgørelser og understøttelse af gennemsigtighed vertikalt og horisontalt | 39        |
| 3.6. Læring i 1. instanser fra afgørelser i klager over egne sager  | 40        |
| 3.7. Konklusioner og udfordringer   | 41        |
| <b>4. Tema 3. Ensartethed i sagsbehandling og afgørelser</b>  | <b>43</b> |
| 4.1. Organisering og tilrettelæggelse af sagsbehandlingen   | 44        |
| 4.2. Sagsbehandlingstider   | 45        |
| 4.3. Sagsbehandlingsprocessen på tværs af beskæftigelsesankenævn  | 48        |
| 4.4. Forskelle i forhold til produktivitet  | 52        |
| 4.5. Forskelle på afgørelser mellem 2. instanserne indbyrdes og mellem 2. og 3. instans                     | 53        |
| 4.6. Konklusioner og udfordringer   | 63        |
| <b>5. Tema 4. Faglig ekspertise og lokalkendskab</b>  | <b>66</b> |
| 5.1. Organisations- og partsrepræsentanter i klagesystemet  | 66        |
| 5.2. Organisationernes rolle i nævnsbehandlingen  | 69        |
| 5.3. Konklusioner og udfordringer   | 73        |
| <b>6. Tema 5. Gennemsigtighed for borgerne</b>  | <b>75</b> |
| 6.1. Borgernes opfattelse og oplevelse af ankesystemet  | 75        |
| 6.2. Borgerne opsøger professionel hjælp  | 77        |
| 6.3. Konklusioner og udfordringer   | 78        |
| <b>7. Tema 6. Sammenhæng i klagesystemet</b>  | <b>80</b> |

|                 |  |            |
|-----------------|--|------------|
| 7.1.            | Sammenhæng mellem praksiskoordinering, tilsyn og klagebehandling | 80         |
| 7.2.            | Praksis på tværs af det forsikrede og det ikke-forsikrede system | 81         |
| 7.3.            | Forskellig anvendelse af klagesystemet i a-kasser og kommuner    | 82         |
| 7.4.            | Konklusioner og udfordringer                                     | 83         |
| <b>8.</b>       | <b>Samlet vurdering af retssikkerhed og effektivitet</b>         | <b>85</b>  |
| 8.1.            | Retssikkerhed  | 85         |
| 8.2.            | Effektivitet   | 90         |
| <b>9.</b>       | <b>Modeller og løsningsforslag</b>                               | <b>92</b>  |
| 9.1.            | Løsningsforslag  | 92         |
| 9.2.            | Samlet model til styrkelse af klagebehandlingen                  | 104        |
| <b>Bilag 1.</b> | <b>Estimering af effektiviseringspotentialer</b>                 | <b>113</b> |

# 1. Indledning

**Som led i den politiske aftale om strukturreformen blev det besluttet at gennemføre et løbende evalueringsprogram i forhold til det nye beskæftigelsessystem. Beskæftigelsesministeriet har som led i programmet bedt Deloitte gennemføre en evaluering af klagesystemet på beskæftigelsesområdet.**

## 1.1. Baggrund

Den 1. januar 2007 trådte strukturreformen i kraft. De ydelser og den beskæftigelsesindsats, som staten gennem arbejdsformidlingerne havde ansvaret for, overgik dermed til kommunerne. Med den politiske aftale om strukturreformen blev det samtidig besluttet at gennemføre et løbende evalueringsprogram i forhold til det nye beskæftigelsessystem. Som led i programmet er iværksat en evaluering af klagesystemet på beskæftigelsesområdet. Evalueringen er gennemført af Deloitte for en styregruppe bestående af Pensionsstyrelsen, Arbejdsskadestyrelsen, Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriets Juridisk og Arbejdsretlige center (JAIC).

Det nuværende beskæftigelsessystem er kendetegnet ved decentral opgaveløsning i 98 kommuner og 26 a-kasser. Det giver helt særlige udfordringer i forhold til at sikre ensartet praksis på tværs af hele landet, der kan understøtte borgernes retssikkerhed, uanset hvor de er bosat.

Et decentralt beskæftigelsessystem kræver stærke decentrale kompetencer, stor gennemsigtighed og et stærkt centralt klagesystem, der er i stand til effektivt og klart at fastlægge og formidle praksis og principper for forståelse og anvendelse af lovgivningen.

Til det nuværende beskæftigelsessystem knytter der sig en række forskellige klageinstanser, der skal medvirke til at sikre borgernes retssikkerhed. Hvilken instans borgerne skal klage til, og hvilke klagemuligheder borgerne har, afhænger af, om afgørelsen er truffet af en kommune eller en a-kasse. På beskæftigelsesområdet findes der således reelt to klagesystemer. Et klagesystem vedrørende kommunernes afgørelser (med beskæftigelsesankenævne som 2. instans) og et system vedrørende a-kassernes afgørelser (med Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen som 2. instans). Sammenhængen mellem de to klagesystemer skal sikres i en samlet 3. instans i Ankestyrelsen.

Praksiskoordinering er ligeledes en væsentlig del af klagesystemet på beskæftigelsesområdet. Koordineringen skal medvirke til at sikre ensartet praksis på tværs af kommunerne og på tværs af a-kasserne, hvilket er endnu et centralt retssikkerhedselement.

## 1.2. Formål

Formålet med evalueringen er at undersøge, i hvilket omfang indretningen af klagesystemet på beskæftigelsesområdet understøtter:

- Borgernes *retssikkerhed* på betryggende måde.
- *Effektiv* udnyttelse af ressourcerne på området.

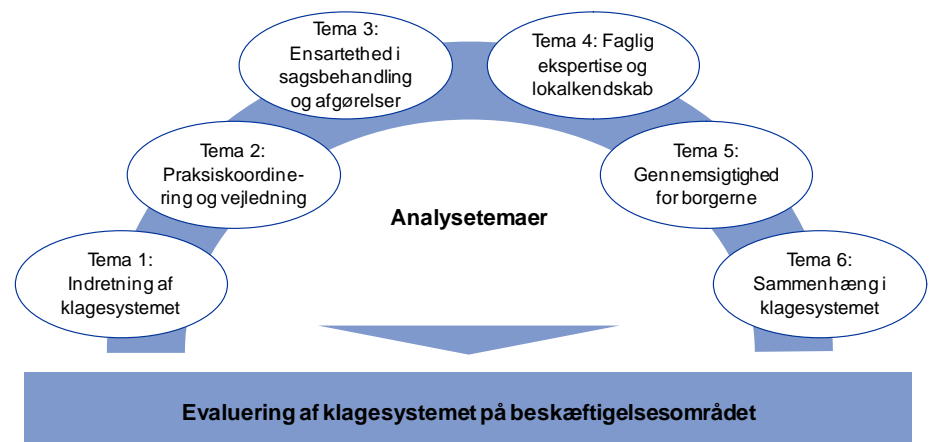
I forhold til borgernes *retssikkerhed* har opdragsgiver peget på, at analysen først og fremmest skal analysere klagesystemets evne til at understøtte ensartede og korrekte afgørelser på tværs af de forskellige instanser. Herudover skal analysen afdække systemets understøttelse af gennemsigtighed og forståelighed for borgerne. Endelig ses på systemets evne til at sikre korte sagsbehandlingstider.

I forhold til *effektivitet* i klagesystemet skal analysen fokusere på ressourceeffektivitet og produktivitet. I det omfang det vurderes, at der er effektiviseringspotentialer, skal analysen dokumentere og opgøre disse mulige effektiviseringspotentialer.

På baggrund af analysen skal der opstilles konkrete anbefalinger.

Til at belyse de to centrale analysespor (retssikkerhed og effektiv klagebehandling) har Deloitte i samarbejde med opdragsgiver udvalgt seks temaer, der skal belyses i rapporten. De seks temaer illustreres i figur 1 og belyses separat i kapitel 2-7.

**Figur 1. De seks temaer for evalueringen af klagesystemet på beskæftigelsesområdet**



### 1.3. Tilgang og metode

Dataindsamling og -validering er gennemført i perioden august 2011 til december 2011. Efter dataindsamlingen er Pensionsstyrelsens opgaver vedrørende klagebehandling for forsikrede ledige, som de er beskrevet i rapporten, overgået til Arbejdsmarkedsstyrelsen.

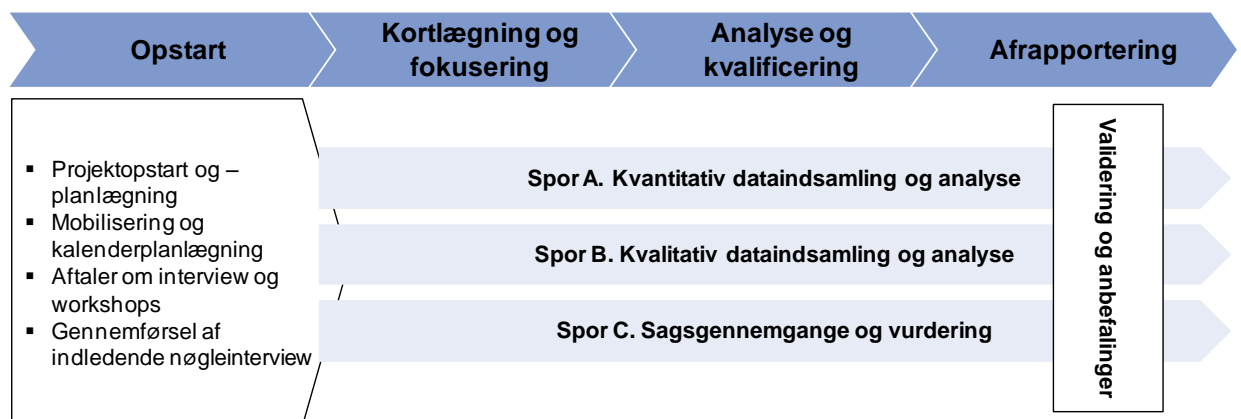
Evalueringen omfatter klager, der behandles i beskæftigelsesankenævnene, og klager over a-kassernes afgørelser, der behandles i Pensionsstyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen. Lovgivningsmæssigt kan emneområdet afgrænses til klager over afgørelser truffet i henhold til de i boksen nævnte lovgivninger.

Klager over sagsbehandlingen, dvs. klager over personalets optræden i forbindelse med sagsbehandlingen og klager over sagsbehandlingstiden, er ikke medtaget i evalueringen. Denne type klager skal på det kommunale område stiles til borgmesteren og på a-kasseområdet stiles til Pensionsstyrelsen, ligesom denne type klager over sagsbehandlingen i Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen stiles til Beskæftigelsesministeriets departement. Disse klager behandles således ikke efter den samme proces som for øvrige sager på de enkelte områder.

Endvidere behandler Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen på beskæftigelsesområdet også en række sager som 1. instanser. Disse sagstyper falder ligeledes uden for denne evalueringens fokus. For Center for klager om arbejdsløshedsforsikring i Arbejdsskadestyrelsen handler det for eksempel om sager vedrørende selvstændige, der kan forsikre sig mod egen eller medarbejders sygdom, hvor Arbejdsskadestyrelsen efter anmodning fra Økonomitstyrelsen skal afgøre, om den pågældende borger er at regne som selvstændig. Denne afgørelse træffer Arbejdsskadestyrelsen som 1. instans, og afgørelsen kan ikke påklages. Det samme gør sig gældende for enkelte sagstyper inden for Ankestyrelsens område, hvor der for eksempel kan nævnes dagpengegodtgørelse ved 1. til 3. ledighedsdag (kaldet g-dage). I disse sager er Ankestyrelsen 1. instans, og sagerne kan ikke påklages.

Evalueringen er tilrettelagt med dataindsamling i tre forskellige spor, jf. figur 2.

Figur 2. Oversigt over evalueringens tilrettelæggelse



De kvantitative data er primært indhentet via databaserne udarbejdet af Ankestyrelsen ([www.ast.dk/tal\\_fra\\_ankestyrelsen/](http://www.ast.dk/tal_fra_ankestyrelsen/)) og Arbejdsmarkedsstyrelsen ([www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk)). Derudover er en del af det kvantitative datagrundlag indhentet direkte fra de involverede instanser, det vil sige beskæftigelsesankenævnene, Arbejdsskadestyrelsen, Pensionsstyrelsen og Ankestyrelsen.

Evalueringsens kvalitative datagrundlag bygger på interview med ledere, medarbejdere og nævnsmedlemmer ved alle de involverede instanser. Evalueringen baseres således på interview med udvalgte kommuner og a-kasser, alle statsforvaltninger, Pensionsstyrelsen, Arbejdsskadestyrelsen, Ankestyrelsen, arbejdsmarkedets parter samt medlemmer i beskæftigelsesankenævnene. Endvidere har det nationale beskæftigelsesråds teknikergroupe været involveret på to møder i forbindelse med kommenteringen af projektbeskrivelsen og drøftelsen af de foreløbige observationer efter den gennemførte dataindsamling. I bilag 1 er vist en oversigt over gennemførte interview.

Hovedparten af interviewene er gennemført som individuelle interview eller gruppeinterview med eksempelvis sekretariaterne for beskæftigelsesankenævnene. Kommune- og a-kasse-interviewene er gennemført i fokusgrupper med deltagelse af flere kommuner og a-kasser.

Derudover er borgernes oplevelse af klagesystemet belyst ved korte personlige interview med borgere. Borgerinterviewene er gennemført i to kommuner som såkaldte voxpops, hvor en række tilfældigt udvalgte borgere i jobcentrets modtagelse er stillet en række korte spørgsmål om deres erfaringer med og kendskab til klagesystemet. Formålet med inddragelse af borgerinterviewene har været at bidrage med en perspektiverende vinkel på analysen. Der er således ikke gennemført en egentlig repræsentativ kortlægning af borgernes oplevelse. I forlængelse heraf er det ikke registreret, hvilken primær ydelse de interviewede borgere har modtaget, herunder om de er forsikrede eller ikke-forsikrede.

Sagsgennemgangen er gennemført ved, at hvert beskæftigelsesankenævn har udvalgt 50 afgørelser fordelt på de seneste 25 afgørelser vedrørende førtidspension og de seneste 25 afgørelser vedrørende fleksjob. Deloitte har således modtaget 250 sager fra beskæftigelsesankenævnene. 12 af de modtagne sager er dog ikke medtaget i sagsgennemgangen, da de ved gennemgang af afgørelserne viste sig ikke at vedrøre afgørelse om *tilkendelse* af fleksjob eller førtidspension. Der er således gennemgået i alt 238 afgørelser. På baggrund af sagsgennemgangen har Deloitte vurderet, om og i hvilket omfang der kan konstateres forskelle på *begrundelserne* for afgørelserne. Deloitte kan ikke vurdere, hvorvidt sagerne *afgøres* ensartet, herunder om afgørelserne er korrekte. Sagsgennemgangen har derfor alene haft fokus på andre forhold.

Deloitte's vurderinger bygger således på en triangulering, hvor de kvantitative data er sammenholdt med de involverede parter beskrivelse og opfattelse af

klagesystemet, og en gennemgang af 238 afgørelser vedrørende førtidspension og fleksjob.

Samlet set er det Deloitte's vurdering, at analysen står på et stærkt metodisk og datamæssigt grundlag. På den kvantitative del er datagrundlaget baseret på pålidelige registeropgørelser fra Ankestyrelsen, der på det kommunale område muliggør detaljeret analyse af klagebehandling og afgørelser i både 1. instanser og klageinstanser. Endvidere muliggør det kvantitative datagrundlag valide sammenlignende analyser mellem regionale og lokale instanser. På det forsikrede område er der centrale klageinstanser, hvilket også på dette område har muliggjort indhentning af valide registerbaserede data.

De indsamlede data om ressourceanvendelsen er ikke indhentet på samme detaljeringsniveau, men på baggrund af enhedernes vurdering af ressourceforbruget på de relevante opgaveområder. Alle vurderinger af ressourceforbrug er valideret skriftligt med de enkelte enheder. Data om ressourceforbrug kan derfor lægges til grund for en overordnet vurdering af det samlede ressourceforbrug til klagebehandling i klageinstanserne og af mulighederne for effektivisering. Der er ikke indhentet strukturerede oplysninger om ressourceforbruget i 1. instanserne.

Det kvalitative datagrundlag er meget omfattende og er baseret på involvering af alle relevante interessenter omkring klagebehandlingen via systematisk inddragelse. Det betyder i vidt omfang, at interviewpersonernes synspunkter i analysen systematisk kan sættes i forhold til hinanden.

Samlet muliggør dette omfattende datagrundlag en systematisk analyse, der sikrer, at vurderinger ikke baseres på enkelte personers beskrivelse eller opfattelse, men har en bred forankring.

## **1.4. Operationalisering af vurderingskriterier**

Som nævnt ovenfor er der to centrale analysespor i evalueringen, nemlig retssikkerhed og effektiv klagebehandling. I samarbejde med opdragsgiver er de to analysespor operationaliseret i fire parametre, der vil blive anvendt både til den løbende vurdering af de enkelte analysetemaer og i vurderingen af løsninger. Tre parametre er rettet imod vurdering af retssikkerhed, og en parameter er rettet imod effektivitet i klagebehandlingen. Operationaliseringen er således konsekvent anvendt som målestok i analysens vurderinger.

### **1.4.1. Retssikkerhed**

Til vurdering af, i hvilket omfang klagesystemets indretning understøtter borgernes retssikkerhed på betryggende måde, er der i samarbejde med opdragsgiver opstillet følgende tre parametre, som det nuværende klagesystem skal analyseres op imod.



### **Sagsbehandlingstid**

Det første centrale element i understøttelse af borgernes retssikkerhed er, at borgerne får en afklaring af deres klage inden for en rimelig frist. Der er ikke fastsat generelle regler for sagsbehandlingstiden, hvorfor en rimelig frist må bero på en konkret vurdering. En væsentlig del af klagerne på beskæftigelsesområdet vedrører afgørelser om eksempelvis borgernes forsørgelse, der er meget indgribende over for borgerne, hvorfor kort sagsbehandlingstid er helt afgørende for borgernes retssikkerhed.

For borgerne er den relevante definition af den faktiske sagsbehandlingstid, fra borgerne klager, til borgerne modtager den endelige afgørelse. Denne sagsbehandlingstid er dog ikke altid registreret systematisk. I analysen anvendes derfor den definition, der kommer tættest på dette, og som systematisk registreres, så sagsbehandlingstid defineres som den kalendertid, der går, fra klagen kommer til den relevante myndighed, til klagen er afgjort. Til vurdering af understøttelse af borgernes retssikkerhed skal der dog også ses på den samlede sagsbehandlingstid, fra borgerne indgiver deres klage til remonstration i 1. instansen, til klagen er endeligt afgjort i den sidste instans.

### **Korrekte og ensartede afgørelser**

Et andet centralt element i understøttelse af borgernes retssikkerhed er systemets evne til at sikre og fremme korrekte og ensartede afgørelser såvel i 1. instans som i klageinstanserne. Det er afgørende for borgernes retssikkerhed, at de afgørelser, der træffes, er uafhængige af, hvilken enhed og/eller sagsbehandler der træffer afgørelserne. Borgerne skal kunne have tillid til, at de er lige stillet i forhold til loven, uanset hvor i landet de er bosat.

Dette skal blandt andet understøttes af systemets evne til at sætte præcise rammer for og konsistent formidling af de lovlige forvaltningsmæssige fortolkninger og skøn. Endvidere skal systemet via kontroller, tilsyn og undersøgelser af praksis effektivt identificere uensartethed og ukorrekte afgørelser.

### **Gennemsigtighed og forståelighed for borgerne**

Et tredje centralt element i understøttelse af borgernes retssikkerhed er, at borgerne er i stand til at gennemskue klagesystemet og forstå de konkrete afgørelser. Et gennemsigtigt klagesystem, hvor det for den enkelte er klart, hvem der træffer afgørelsen, og hvordan den træffes, er et centralt element i god forvaltningsskik. Gennemsigtigheden skal medvirke til at sikre, at borgerne har tillid til afgørelserne, og give legitimitet i forhold til systemet.

Gennemsigtighed og forståelighed understøttes blandt andet af en simpel og logisk struktur samt god og grundig vejledning, og at det er tydeligt, hvor borgerne kan søge yderligere rådgivning ved tvivl.

## **1.4.2. Effektivitet**

Til vurdering af, om det eksisterende klagesystem sikrer effektiv udnyttelse af ressourcerne på området, vurderer Deloitte det nuværende klagesystem op imod en enkelt parameter.

### **Ressourceeffektivitet og produktivitet i klagesystemet**

Analysen definerer effektivitet som ressourceeffektivitet. Det vil sige vurderinger af, om systemet er indrettet på en måde, der understøtter en høj produktivitet, hvor der med den givne mængde ressourcer behandles flest mulig sager og leveres størst mulig praksiskoordinering og vejledning.

I vurderingen af ressourceeffektivitet og produktivitet indgår, hvordan systemet understøtter og tilrettelægger en produktiv proces- og sagsstyring i de enkelte sagsbehandlende enheder. Herunder også en vurdering af, om tilrettelæggelsen understøtter den fornødne kompetence og fleksibilitet til at sikre en høj produktivitet ved behandling af mindre sagsområder og på områder med svingende sagsantal som følge af eksempelvis konjunkturer og ny lovgivning.

Endvidere vil vurderingen af ressourceeffektivitet omfatte en vurdering af, i hvilket omfang systemet er baseret på at en sag behandles både af 2. og 3. instans, dvs. dobbelt klagesagsbehandling af den samme sag, og i hvilket omfang denne dobbelte klagesagsbehandling har konkret betydning for kvaliteten i afgørelsen og retssikkerheden, jf. ovenfor.

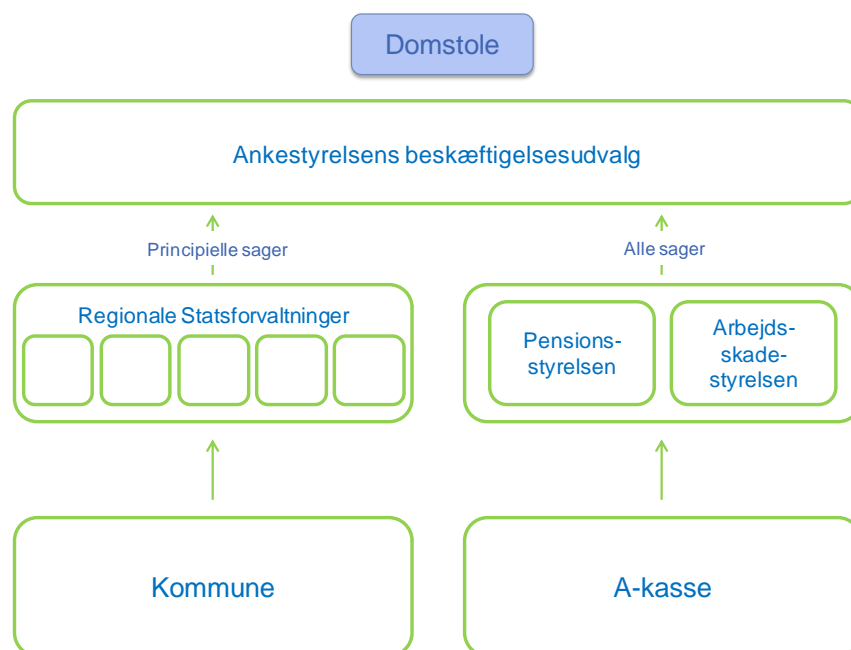
## 2. Tema 1. Klagesystemet i overblik

I dette kapitel præsenteres klagesystemet på beskæftigelsesområdet med afsæt i kvalitative beskrivelser af roller og opgavefordeling samt kvantitative opgørelser af sagsmængder, sagsbehandlingstider, omgørelsesprocenter m.v. Beskrivelsen etablerer grundlaget for analyserne i de efterfølgende kapitler.

### 2.1. Organisering og opgaver

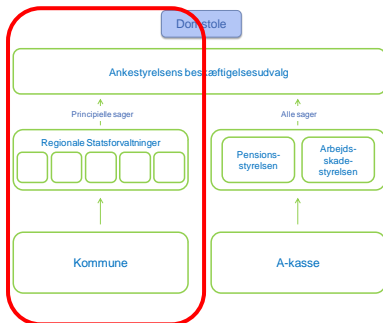
Klagesystemet på beskæftigelsesområdet består af en række forskellige instanser, der varetager klagebehandling, praksiskoordinering og tilsyn vedrørende forskellige dele af lovgivningen. Figur 3 er en oversigt over den samlede klagebehandling på beskæftigelsesområdet.

Figur 3. Oversigt over klagebehandlingen på beskæftigelsesområdet<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Når der i figuren og rapporten omtales at Ankestyrelsens beskæftigelsesudvalg behandler de principielle sager fra Beskæftigelsesankenævnene, omfatter dette både de principielle sager samt såkaldt generelle sager, fx sager der er egnet til at udstikke retningslinier for et bestemt område eller sager der viser betydelig forskel i retsopfattelsen lokalt eller regionalt.

I de følgende afsnit beskrives, hvordan klagebehandlingen er organiseret, herunder hvilke instanser der behandler hvilke klager, hvor mange klageinstanser der er, om klageinstanserne er regionale eller nationale, og hvordan arbejdsmarkedets parter og andre organisationer indgår i klagebehandlingen.



### 2.1.1. Klager vedrørende kommunale afgørelser

På det kommunale område omfatter klagerne over afgørelser truffet i kommunerne følgende sagsområder (kilde: statsforvaltningernes hjemmeside):

- Kontanthjælp, starthjælp, introduktionsydelse og revalidering.
- Fleksjob og ledighedsydelse.
- Tilbagebetaling af hjælp.
- Tilbud om vejledning, opkvalificering, virksomhedspraktik og løntilskud for modtagere af a-dagpenge, kontanthjælp eller starthjælp.
- Tilskud til visse hjælpemidler, arbejdsredskaber m.v.
- Introduktionsprogrammet og den nye kommunes overtagelse af dette ved flytning til en anden kommune.
- Dagpenge under sygdom, der medfører fuld eller delvis uarbejdsdygtighed.
- Bortfald af dagpenge, for eksempel hvis borgerne ikke vil deltage i genoptræning eller undlader at deltage i kommunens opfølgning.
- Dagpenge ved graviditet, barsel og adoption.
- Dagpengerefusion til arbejdsgivere.
- Udbetaling af delpension til borgere mellem 60 og 65 år, der nedsætter arbejdstiden.
- Tilkendelse af førtidspension (efter 1. januar 2003) og ændring af førtidspension eller invaliditetsydelse, der er tilkendt før 1. januar 2003.
- En række mindre områder vedrørende personlig assistance til handicappede, børnepasningsydelser til personer på ledighedsydelse eller kontanthjælp, ansættelse i, ansøgning om og ophør af seniorjob samt fleksydelser.

Endvidere behandler beskæftigelsesankenævnene klager i henhold til retssikkerhedsloven og forvaltningsloven vedrørende:

- Sagsbehandlingsregler, for eksempel helhedsvurdering, borgernes medvirken i sagsbehandlingen, partshøring, begrundelser og klageregler.
- Regler om inhabilitet.
- Regler om aktindsigt.

Når en borger ønsker at klage over en kommunal afgørelse på beskæftigelsesområdet truffet af jobcenter eller ydelsescenter, skal klagen afgives til kommunen. Klagen kan afgives skriftligt. Klagen kan også afgives ved telefonisk eller personlig henvendelse, og i disse tilfælde nedskriver kommunen borgerens klage.

Efter modtagelse af klagen remonstreres (genvurderes) afgørelsen i kommunen. Såfremt kommunen efter remonstration fastholder sin afgørelse, videregives klagen til behandling i det regionale beskæftigelsesankenævn. Kommunen skal ikke afgøre, om de formelle forhold omkring klagen er overholdt, fx klagefristen. Kompetencen til eventuelt at afvise klagen ligger i klageinstansen.

### 2.1.1.1. Statsforvaltningerne

Statsforvaltningen modtager klagesagen fra kommunen. Indledningsvis vurderer statsforvaltningen, om klagen er modtaget inden for klagefristen, og om statsforvaltningen er rette klageinstans. Hvis det er en sag, som statsforvaltningen kan behandle, oprettes og journaliseres sagen, hvorefter der sendes et kvitteringsbrev til borgeren. Endvidere vurderes, om kommunen har medsendt alle relevante oplysninger. Hvis ikke alle oplysninger er medsendt, kontakter statsforvaltningen kommunen og beder den sende oplysningerne. Når alle oplysninger i sagen foreligger, lægges sagen i den digitale styringsreol, indtil en sagsbehandler har mulighed for at behandle sagen.

Når sagen bliver behandlet, vurderer sagsbehandleren sagens oplysninger op imod gældende lovgivning og praksis på området, hvorefter sagsbehandleren udarbejder en indstilling til afgørelse.

I statsforvaltningerne afgøres en del af sagerne på møder i det regionale beskæftigelsesankenævn, hvor statsforvaltningen (formand), arbejdsmarkedets parter, Danske Handicaporganisationer, kommunekontaktråd og beskæftigelsesregionerne er repræsenteret. I de øvrige sager træffes formandsafgørelser, det vil sige afgørelser truffet administrativt af beskæftigelsesankenævnets sekretariat. Statsforvaltningens direktør er formelt formand for beskæftigelsesankenævnet. Formandskabet er i praksis i alle sager uddelegeret til beskæftigelsesankenævnets sekretariat. Formandsafgørelser træffes således i praksis i de fleste sager af sagsbehandleren i den pågældende sag. I nogle sager af mere principiel betydning varetages formandskabet ved formandsafgørelser af kontorchefen på området.

Når beskæftigelsesankenævnet har truffet afgørelse i sagen, sendes afgørelsen til borgeren med kopi til kommunen, hvorefter begge parter har mulighed

#### Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

**§ 59 a.** Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg kan behandle klager over afgørelser truffet af beskæftigelsesankenævn nedsat i medfør af lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, jf. stk. 2.

**Stk. 2.** Hvis Ankestyrelsen skønner, at en sag har generel eller principiel betydning, kan Ankestyrelsen på baggrund af en klage beslutte, at sagen skal behandles i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. Klagen skal være indbragt for Ankestyrelsen inden for de klagefrister, der er fastsat i lovgivningen, jf. § 67.

for at klage over afgørelsen. Vælger borgeren eller kommunen at klage, skal beskæftigelsesankenævnet remonstrere sagens afgørelse. Hvis afgørelsen fastholdes, videregiver beskæftigelsesankenævnet klagen, afgørelsen og sagens oplysningsgrundlag til Ankestyrelsen.

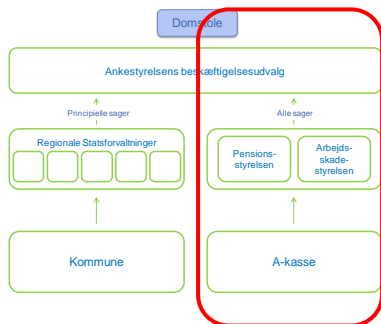
### **2.1.1.2. Ankestyrelsen**

Vedrørende kommunale afgørelser antager Ankestyrelsen udelukkende sager, der er af principiel eller generel karakter.

For at en sag vurderes at have principiel eller generel karakter, skal sagen og dens afgørelse kunne være eksempel på god praksis ved lignende sager, hvor der er behov for eksempler. Det drejer sig ofte om sager, hvor der ikke er en fast defineret praksis, for eksempel på områder, hvor der er en ny udvikling, eller på områder, hvor der er indført ny lovgivning. En sag er egnet til principiel afgørelse, hvis den for eksempel rejser spørgsmål om, hvorvidt en lovregel er rigtigt anvendt, eller hvis Ankestyrelsen skønner, at en afgørelse får betydning for praksis på det pågældende område. Derved fastsættes og udmeldes praksis på nye områder til kommuner og beskæftigelsesankenævn. Hvis Ankestyrelsen antager sagen, behandles den af Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. Hvis sagen ikke antages i Ankestyrelsen, er beskæftigelsesankenævnets afgørelse endelig. Dog kan der som ved alle andre administrative afgørelser anlægges et civilt søgsmål ved domstolene.

Selve behandlingen af klagesager i Ankestyrelsen foregår således, at der som det første sendes brev til borgeren (med kopi til kommunen) med kvittering for modtagelse af klagen. Med kvitteringsbrevet følger en pjeces, der beskriver, hvordan klagen vil blive behandlet. Inden for (cirka) 14 dage efter modtagelse af kvitteringsbrevet har både borgeren og kommunen mulighed for at komme med flere oplysninger til sagen. Ankestyrelsen modtager normalt alle papirer i sagen fra den myndighed, der senest har truffet afgørelse. Hvis Ankestyrelsen selv indhenter supplerende oplysninger af væsentlig betydning for sagen, sendes en kopi af oplysningerne til borgeren, der så har mulighed for at komme med bemærkninger til de nye oplysninger (partshøring). Dernæst læser og vurderer Ankestyrelsen de indkomne oplysninger. Hvis sagen vedrører lægelige forhold, inddrages Ankestyrelsens lægekonsulenter også. Dernæst udarbejder sagsbehandleren en indstilling, hvorefter Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg træffer en afgørelse.

Når Ankestyrelsen har truffet afgørelse i sagen, sendes afgørelsen til borgeren med kopi til kommunen. Da der er tale om en principiel afgørelse, offentliggøres afgørelsen endvidere i anonymiseret form som principafgørelse i Ankestyrelsens principdatabase.



## 2.1.2. Klager vedrørende afgørelser fra a-kasserne

På a-kasse-området behandles de fleste klagesager af Arbejdsskadestyrelsen og et mindre antal klagesager af Pensionsstyrelsen<sup>2</sup>. Klagerne omfatter afgørelser truffet i a-kasserne på følgende sagsområder (kilde: Arbejdsskadestyrelsens og Pensionsstyrelsens hjemmesider):

- Optagelse og medlemskab (overflytning, deltids-/fuldtidsforsikret og medlemsbidrag).
- Ret til dagpenge (selvforskyldt ledighed, rådighed, supplerende dagpenge, dagpengesats, beskæftigelseskrav, overskydende timer og fradrag i dagpengene).
- Selvstændiges ret til dagpenge (optagelse, ophør af selvstændig virksomhed, beskæftigelseskrav og kombinationsforsikring).
- Efterløn (ret til efterløn, efterlønsbevis, præmie samt selvstændig virksomhed, herunder efterløn).
- Andre ydelser (feriedagpenge, uddannelsesyndelse, befordringsgodtgørelse, dagpenge under aktivering og dagpenge som lån).
- Afgørelser om tilbagebetaling og eventuel sanktion for svig, uagtsomhed eller refusion.
- Afgørelser, der vedrører EØS-dagpenge, medregning af anciennitet fra andre EØS-lande for ret til arbejdsløshedsdagpenge og grænsearbejderes ret til arbejdsløshedsdagpenge.

Når et medlem ønsker at klage over en afgørelse truffet af medlemmets a-kasse, skal klagen sendes til den a-kasse, der har truffet afgørelsen.

Når et medlem klager over a-kassens afgørelse, remonstreres afgørelsen af a-kassen. Hvordan remonstrationen foregår i praksis afhænger af a-kassens organisering, og hvordan a-kassen har valgt at placere opgaven med at revurdere afgørelsen. I nogle a-kasser er det den lokale afdeling, der i første omgang traf afgørelsen, der også gennemfører remonstration. Dette virker særlig fremtrædende i de faglige a-kasser, der typisk har en større grad af decentralisering med flere lokalafdelinger. Ofte videresendes remonstrationen til hovedledelsen i den centrale afdeling af a-kassen med det formål at kvalitetssikre sagen, inden den videresendes. I andre a-kasser er det hovedkontoret, der varetager remonstrationen af alle klagesager. Den sagsbehandler, der i første omgang har truffet afgørelsen, samler og videresender blot materialet til en central enhed/procesejer, der varetager remonstration og videresending til Pensionsstyrelsen eller Arbejdsskadestyrelsen.

<sup>2</sup> Pensionsstyrelsen behandler et større antal tilsynssager, hvoraf der kun er borgerklager i ca. 10 pct.

### **2.1.2.1. Pensionsstyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen**

Når a-kasserne har remonstreret klagen, videresendes den til behandling og afgørelse i enten Arbejdsskadestyrelsen eller Pensionsstyrelsen. I langt de fleste sager på a-kasse-området skal klagen behandles af Center for klager om arbejdsløshedsforsikring i Arbejdsskadestyrelsen. I de tilfælde, hvor a-kassens afgørelse tager afsæt i Pensionsstyrelsens tilsyn, påklages afgørelsen dog til Pensionsstyrelsen.

Når Pensionsstyrelsen eller Arbejdsskadestyrelsen modtager en klage over a-kassens afgørelse, for eksempel vedrørende stop for udbetaling af dagpenge, behandler den klagen på baggrund af oplysningerne i sagen og træffer en afgørelse. I sager, hvor der mangler oplysninger, indhentes de typisk ved kontakt til den relevante a-kasse. Det kan dreje sig om få simple oplysninger som for eksempel dokumentation af et møde eller en henvendelse fra medlemmet, men på det forsikrede område indhenter klageinstansen også manglende oplysninger, der kræver, at a-kassen kontakter medlemmet for at få de nødvendige oplysninger. Arbejdsskadestyrelsen hjemviser generelt få sager, da sagerne så vidt muligt søges oplyst i forbindelse med behandlingen. Pensionsstyrelsen bruger ikke hjemvisning, da Pensionsstyrelsen allerede i forbindelse med det tilsyn, der har initieret a-kassens afgørelse og den efterfølgende klage fra medlemmet, har påpeget, hvilken oplysning af sagen a-kassen skal tilvejebringe.

Når Arbejdsskadestyrelsen eller Pensionsstyrelsen har truffet afgørelse i klagesagen, sendes afgørelsen til medlemmet med kopi til medlemmets a-kasse.

### **2.1.2.2. Ankestyrelsen**

Når Arbejdsskadestyrelsen eller Pensionsstyrelsen har truffet afgørelse i et a-kasse-medlems sag, kan medlemmet eller a-kassen vælge at påklage afgørelsen til Ankestyrelsen. På a-kasse-området klager a-kasserne dog i praksis ikke afgørelser, der i 2. instans afgøres til fordel for medlemmerne, videre til Ankestyrelsen.

Dette gælder også, selvom afgørelsen har en direkte refusionsmæssig økonomisk betydning for a-kassen. Det kan for eksempel dreje sig om sager, hvor klageinstansen finder, at a-kassen har begået fejl i sagsbehandlingen, der betyder, at et medlems dagpenge ikke kan stoppes, for eksempel fordi vejledningspligten ikke er overholdt. I sådanne tilfælde udbetales dagpenge, der ikke skulle have været udbetalt, hvis vejledningspligten havde været overholdt. A-kassen mister derfor sin refusion for dagpengene og bærer den fulde udgift selv. I disse situationer kan a-kassen vælge at påklage refusionsspørgsmålet isoleret til Beskæftigelsesministeriets departement. Det har dog ikke betydning for medlemmets afgørelse.

I andre tilfælde, hvor klageinstansens afgørelse er til fordel for medlemmet, men har økonomisk betydning for a-kassen, kan det dog forekomme, at a-kassen anker afgørelsen til Ankestyrelsen. For eksempel har a-kassen som



udgangspunkt ikke ret til refusion for ydelser, som et medlem har modtaget med urette, medmindre fejludbetalingen skyldes, at medlemmet har begået svig. Hvis a-kassen har fundet, at medlemmet har begået svig, men ankeinstansen træffer afgørelse om, at medlemmet kun har handlet uagtsomt eller ikke kan bebrejdes fejlen, mister a-kassen retten til refusion for det fejludbetalte beløb. Hvis fejludbetalingen skyldes, at medlemmet har handlet uagtsomt, vil a-kassen dog kunne kræve, at medlemmet betaler beløbet tilbage til a-kassen.

På det forsikrede område behandler Ankestyrelsen *alle* påklagede sager og ikke som i det kommunale system *kun* de principielle. Selve behandlingen af sagen foregår ligesom ved behandlingen af sager fra det kommunale område, blot med den forskel, at Ankestyrelsen ikke inden sagens behandling tager stilling til, hvorvidt en sag er principiel (da Ankestyrelsen på det forsikrede område netop behandler alle sager). Alle sager behandles således i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg.

Først i forbindelse med sagens afgørelse tager Ankestyrelsen stilling til, om afgørelsen indeholder principielle elementer, og sager, der vurderes at have principiel betydning, anonymiseres og offentliggøres som principafgørelser i Ankestyrelsens principdatabase. Derved fastsættes og udmeldes praksis på nye områder til a-kasser og styrelser.

Ligesom for klager over kommunale afgørelser er der for både a-kasser og medlemmer den sidste mulighed at anlægge et civilt søgsmål ved domstolene.

## 2.2. Klagesystemet i tal

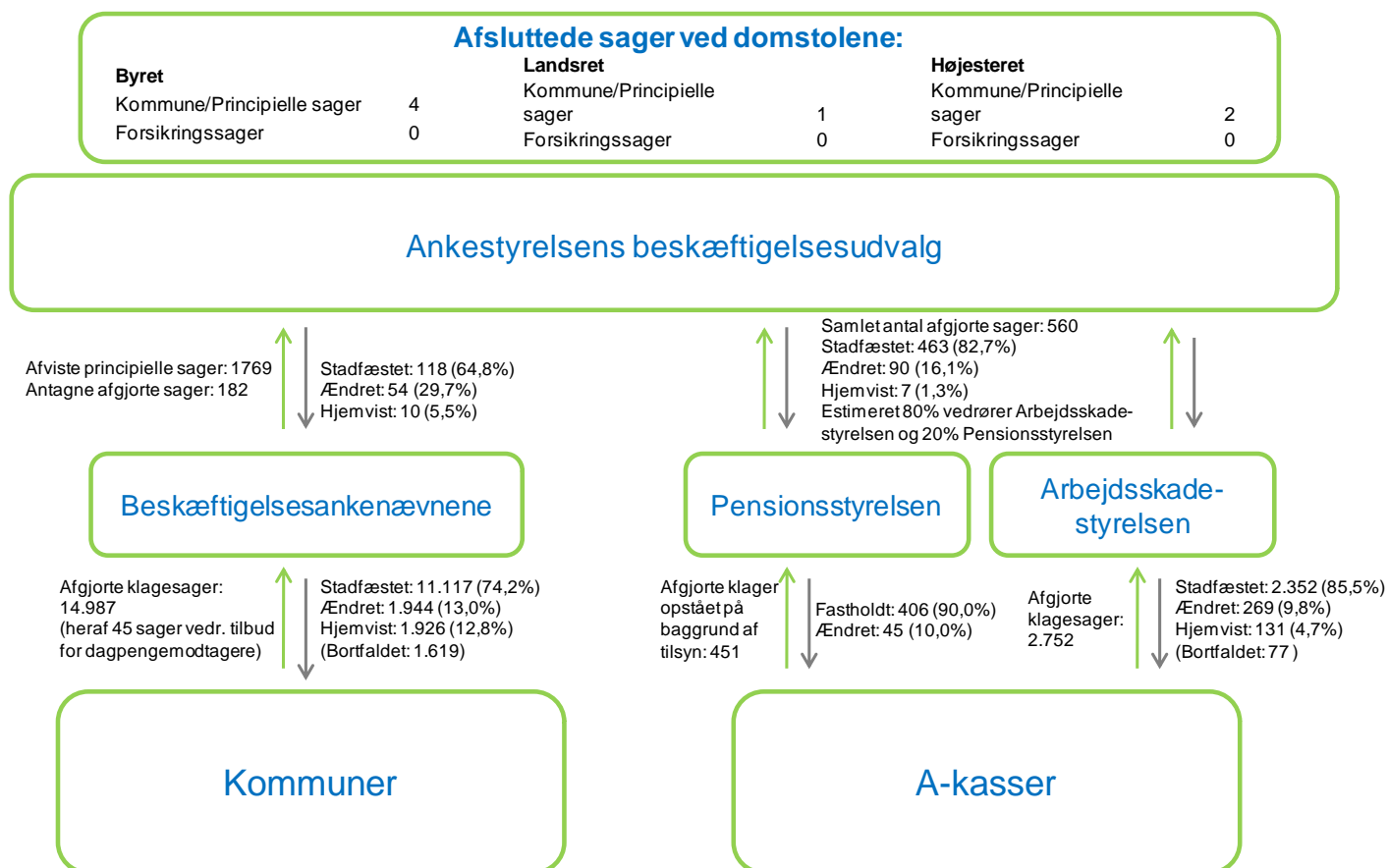
I det følgende præsenteres centrale data for klagesystemet. For at få et sammenligneligt og fuldstændigt datagrundlag er alle data fra 2010<sup>3</sup>.

Overordnet kan klagesystemets talmæssige omfang beskrives som skitseret i nedenstående figur. Tallene foldes yderligere ud for hver enkelt af instanserne i de følgende afsnit.

---

<sup>3</sup> Statsforvaltningerne er overgået til et nyt it-system, hvilket betyder, at det indtil videre ikke er muligt at trække eller offentliggøre statistik for 2011 om afgørelser i statsforvaltningerne.

**Figur 4. Klagesystemet i tal**



**Kilde:** Tal vedr. klager behandlet i Beskæftigelsesankenævn er fra Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen. Tal vedr. klager behandlet i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg er fra Ankestyrelsens Årsberetning 2010. Tal vedr. klager behandlet i Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen er fra hhv. Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen.

I 2010 blev der afgjort i alt 14.987 klagesager fra kommunerne. Herudover bortfaldt 1.619 klager<sup>4</sup>. Af de afgjorte sager stadfæstede beskæftigelsesankenævnene knap 75 procent, ændrede 13 procent og hjemviste cirka 12 procent. Dernæst blev cirka 10 procent af sagerne påklaget til Ankestyrelsen, der antog cirka 10 procent af de sager, den modtog. Ankestyrelsen antog således i alt 182 principielle sager i 2010. Af disse sager blev 65 procent stadfæstet, knap 30 procent blev ændret, og godt 5 procent blev hjemvist.

I forhold til beskæftigelsesankenævnene er der endvidere forskel på, hvor mange sager enhederne realitetsbehandler, jf. tabel 1. Antal realitetsbehandlede sager i beskæftigelsesankenævnet varierer fra 1.209 sager i beskæfti-

<sup>4</sup> Ud over de realitetsbehandlede sager er der en del sager, der bortfalder. På statsforvaltningens område bortfaldt i alt 1.619 sager i 2010. I Arbejdsskadestyrelsen bortfaldt i alt 485 sager i 2010. Når sager bortfalder og således ikke realitetsbehandles og afgøres, skyldes det som oftest, at klagefristen er overskredet, eller (i en mindre andel af sagerne) at myndigheden ikke er rette klageinstans. Pensionsstyrelsen opgør ikke bortfald.

gelsesankenævn Nordjylland til 5.402 sager i beskæftigelsesankenævn Hovedstaden.

**Tabel 1. Antal realitetsbehandlede sager i beskæftigelsesankenævnene, 2010<sup>5</sup>**

| Beskæftigelsesankenævn | Realitetsbehandlede sager i 2010 |
|------------------------|----------------------------------|
| Hovedstaden            | 5.402                            |
| Sjælland               | 2.486                            |
| Syddanmark             | 3.414                            |
| Midtjylland            | 2.476                            |
| Nordjylland            | 1.209                            |
| I alt                  | 14.987                           |

Kilde: Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen.

På a-kasse-området blev der afgjort i alt 3.202 sager, heraf 451<sup>6</sup> i Pensionsstyrelsen og 2.752 sager i Arbejdsskadestyrelsen<sup>7</sup>. Pensionsstyrelsen stadfæstede afgørelserne i 90 procent af sagerne og ændrede i 10 procent af sagerne. Arbejdsskadestyrelsen stadfæstede også en markant andel (i alt ca. 85 procent) af sagerne, ændrede knap 10 procent og hjemviste knap 5 procent. Af de sager, der blev behandlet i Pensionsstyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen, blev godt 14 procent påklaget til og behandlet af Ankestyrelsen. Heraf blev knap 83 procent stadfæstet, 16 procent blev ændret, og godt 1 procent blev hjemvist.

Det samlede billede viser således, at størstedelen af klagerne findes på det kommunale område, og at der i alle instanser af klagesystemet er en højere stadfæstelsesgrad på det forsikrede område end på det kommunale område.

Disse data skal ses i forhold til den store mængde sager og afgørelser på beskæftigelsesområdet. Der findes dog begrænset viden om, hvor mange afgørelser der træffes af 1. instanserne på området, hvorfor det ikke er muligt at opgøre, hvor stor en andel af afgørelserne der påklages.

---

<sup>5</sup> En varierende del af de realitetsbehandlede sager i Beskæftigelsesankenævnene behandles udenfor normering, dvs. at medarbejderne behandler sagerne udenfor deres normale arbejdstid og til en forhandlet pris pr. sag. Således blev der i 2010 behandlet følgende antal sager udenfor normeringen i de enkelte Beskæftigelsesankenævne: 80 sager i Hovedstaden, 433 sager i Sjælland, 139 sager i Syddanmark, 163 sager i Midtjylland og 40 sager i Nordjylland. Disse sager er talt med i de realitetsbehandlede sager som er angivet i tabellen.

<sup>6</sup> Pensionsstyrelsen behandler årligt ca. 5.000 tilsynssager. Heraf indgik der i 2010 alene borgerklager i de 451 klagesager.

<sup>7</sup> For Arbejdsskadestyrelsen er anvendt fremskrevne tal for 2011, da der i 2009-2010 foregik organisationsomlægninger, der bl.a. involverede Center for klager om arbejdsløshedsforsikring. Udover de angivne klagesager behandles der i Arbejdsskadestyrelsen (CKA) en række andre sager, herunder blandt andet dispensationssager og EØS-sager. Det samlede sagstal i CKA er således højere end antallet af klagesager isoleret set. Der indgår enkelte dispensationsansøgninger i antallet af forsikrede sager der behandles i Ankestyrelsen. Ankefrekvensen er således marginalt lavere end beskrevet.

Førtidspensionsområdet er det eneste område, hvor der eksisterer registerdata vedrørende antal afgørelser på det kommunale område. På førtidspensionsområdet blev der i 2010 truffet i alt 19.069 afgørelser (til- og frakendelser) og afgjort 2.685 klagesager.

Klagesagerne på førtidspensionsområdet vedrører dog ikke alene berettigelse til førtidspension, men blandt andet også udmåling af førtidspensionsgrad (gammel lov) og tidspunkt for berettigelse. Endvidere må klagesagerne i beskæftigelsesankenævne om berettigelse til førtidspension antages alene at vedrøre kommunale afslag/frakendelser. Det er derfor relevant at se alene på forholdet mellem antal kommunale afslag/frakendelser af førtidspension (1.723 i 2010) og antal afgørelser i beskæftigelsesankenævne i klagesager om berettigelse til førtidspension (1.196 i 2010). Disse tal peger på en samlet klagefrekvens, hvor knap 3 af 4 kommunale afslag/frakendelser af pension ankes til beskæftigelsesankenævne, og 9 af 10 klager vedrører afslag på førtidspension ansøgt på det foreliggende grundlag.

På de øvrige områder er der ikke registerdata om antallet af kommunale afgørelser. Én måde at anskue omfanget af klager på er at se antallet af klager i forhold til det samlede antal berørte på forskellige ydelsesområder som vist i tabel 2. Denne tilgang indikerer, at der på nær revalideringsområdet er nogenlunde samme antal klager per 1.000 berørte på det kommunale område og det forsikrede område. Samtidig viser tilgangen, at antallet af klager sammenholdt med det store antal berørte er begrænset.

**Tabel 2. Antal klager per berørte borgere på forskellige ydelsesområder**

|  | Antal afgørelser i 2010 | Antal berørte i 2010 | Antal klager per 1.000 berørte |
|--|-------------------------|----------------------|--------------------------------|
| <b>Det kommunale område</b>              |                         |                      |                                |
| Sygedagpengeloven                        | 6.220                   | 431.388              | 14                             |
| Revalidering                             | 927                     | 19.306               | 48                             |
| Ledighedsydelse                          | 194                     | 27.996               | 7                              |
| Kontanthjælp (aktivloven)                | 2.904                   | 177.844              | 16                             |
| Fleksjob                                 | 857                     | 60.898               | 14                             |
| Førtidspension                           | 2.685                   | 246.008              | 11                             |
| <b>Det kommunale område i gennemsnit</b> | -                       | -                    | 14                             |
| <b>Det forsikrede område</b>             |                         |                      |                                |
| A-dagpenge                               | 3.937                   | 334.560              | 12                             |

**Kilder:** Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen, Jobindsats.dk, opgørelser fra Pensionsstyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen samt Deloitte's egne beregninger.

### 2.2.1. Sagsbehandlingstider

På tværs af forvaltninger og styrelser, der varetager klagebehandlingen, er der stor variation i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider. Den samlede variation i sagsbehandlingstiden er fra 56 dage i Arbejdsskadestyrelsen til 246 dage i Ankestyrelsen for sager på det forsikrede område.

**Tabel 3. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2010<sup>8</sup>**

| Organisation                                 | Antal dage      |
|--|-----------------|
| Beskæftigelsesankenævn Hovedstaden           | 84              |
| Beskæftigelsesankenævn Sjælland              | 63              |
| Beskæftigelsesankenævn Syddanmark            | 75              |
| Beskæftigelsesankenævn Midtjylland           | 241             |
| Beskæftigelsesankenævn Nordjylland           | 185             |
| <b>Gennemsnit for beskæftigelsesankenævn</b> | <b>113</b>      |
| Arbejdsskadestyrelsen                        | 56              |
| Pensionsstyrelsen                            | 49 <sup>9</sup> |
| <b>Ankestyrelsen:</b>                        |                 |
| Antagne principielle sager                   | 228             |
| Forsikringsager                              | 246             |

Kilde: Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen.

Med hensyn til sagsbehandlingstiderne fordeler beskæftigelsesankenævnene sig i to grupper. Tre beskæftigelsesankenævn (Sjælland, Hovedstaden og Syddanmark) har en nogenlunde ens sagsbehandlingstid på 2-3 måneder, og to beskæftigelsesankenævn (Midtjylland og Nordjylland) har en sagsbehandlingstid på over 6 måneder.

Arbejdsskadestyrelsens sagsbehandlingstid for forsikringsagerne er lavere end alle øvrige instansers, og Ankestyrelsens sagsbehandlingstid for både de principielle sager og forsikringsagerne ligger på samme høje niveau som beskæftigelsesankenævn Midtjyllands.

Udover ovenstående sagsbehandlingstider i klageinstanser bruger kommuner og a-kasser 2-3 uger til remonstration af sagen, fra borgeren har afgivet klagen til 1. instansen, til klagen sendes videre til 2. instansen.

Ses sagsbehandlingstiden for beskæftigelsesankenævnene historisk, er der ikke den store variation i deres gennemsnitlige sagsbehandlingstid. På tværs af de enkelte beskæftigelsesankenævn er der dog stor spredning og udvikling fra år til år.

Over den fireårige periode 2007-2010 har beskæftigelsesankenævn Sjælland haft et jævnt fald fra 158 dage i 2007 til 63 dage i 2010. Beskæftigelsesankenævn Midtjylland og beskæftigelsesankenævn Nordjylland har haft den mod-

---

<sup>8</sup> Sagsbehandlingstiden i Arbejdsskadestyrelsen er i 2011 blevet reduceret, så den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for 2011 forventes at blive cirka 39 dage.

For så vidt angår Ankestyrelsens forsikringsager, forventes der også en reduktion af sagsbehandlingstiden på grund af en særlig fokuseret indsats omkring sager på området for selvstændige. Der er dog ikke offentliggjort data herfor.

<sup>9</sup> Pensionsstyrelsen opgør sagsbehandlingstid lidt anderledes end de øvrige instanser, men vurderer, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for tilsynssager med klage er cirka 49 dage.

satte udvikling med en jævnt stigende sagsbehandlingstid over den fireårige periode. Beskæftigelsesankenævn Midtjylland er således gået fra 131 dage i 2007 til 241 dage i 2010, og beskæftigelsesankenævn Nordjylland er gået fra 87 dage i 2007 til 185 dage i 2010. Beskæftigelsesankenævn Hovedstaden og beskæftigelsesankenævn Syddanmark har en kortere sagsbehandlingstid i 2010 end i 2007, men havde begge en lidt længere sagsbehandlingstid i 2009.

**Tabel 4. Sagsbehandlingstider i beskæftigelsesankenævnene 2007-2010**

| Beskæftigelsesankenævn | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|------|------|------|------|
| Hovedstaden            | 92   | 80   | 102  | 84   |
| Sjælland               | 158  | 125  | 93   | 63   |
| Syddanmark             | 88   | 80   | 100  | 75   |
| Midtjylland            | 131  | 197  | 214  | 241  |
| Nordjylland            | 87   | 91   | 116  | 185  |
| Gennemsnit             | 106  | 108  | 119  | 113  |

Kilde: Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen.

Sagsbehandlingstiden i Ankestyrelsen har i samme periode været stigende for både antagne principielle sag og forsikringssager. For de principielle sager har der været en støt stigning i alle årene, fra 150 dage i 2007 til 228 dage i 2010. For forsikringssagerne har der været en stigning fra 213 dage i 2007 til 243 dage i 2010, men kortere sagsbehandlingstid i både 2008 og 2009.

**Tabel 5. Sagsbehandlingstiden i Ankestyrelsen 2007-2010<sup>10</sup>**

| Ankestyrelsen              | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|------|------|------|------|
| Antagne principielle sager | 150  | 165  | 201  | 228  |
| Forsikringssager           | 213  | 207  | 165  | 243  |

Kilde: Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen.

Sammenlignes der perspektiverende til klagebehandlingen i det sociale nævn, ses der ligesom for beskæftigelsesankenævnene udfordringer i forhold til sagsbehandlingstid. I 2010 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i de sociale nævn på 122 dage, hvor den i beskæftigelsesankenævnene var på 113 dage. Variationerne på tværs, der var betydelige i beskæftigelsesankenævnene, genfindes også i de sociale nævn, hvor de sociale nævn i Midtjylland og Nordjylland har en væsentlig længere sagsbehandlingstid end de øvrige sociale nævn. Disse statsforvaltninger havde også den længste sagsbehandlingstid ved behandling i beskæftigelsesankenævnene.

<sup>10</sup> For 2007-2009 er angivet sagsbehandlingstiden for forsikringssager for Arbejdsmarkedets Ankenævn.

**Tabel 6. Sagsbehandlingstid fordelt på de sociale nævn, 2010**

| De sociale nævn | Antal dage |
|-----------------|------------|
| Hovedstaden     | 83         |
| Sjælland        | 53         |
| Syddanmark      | 100        |
| Midtjylland     | 192        |
| Nordjylland     | 180        |
| Gennemsnit      | 122        |

Kilde: Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen.

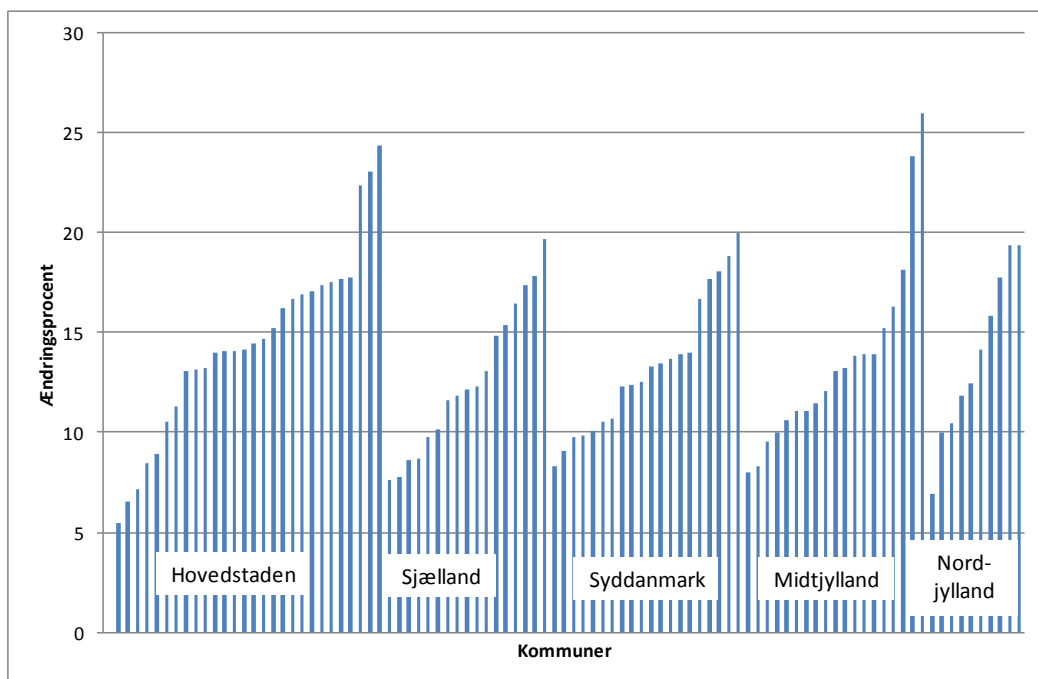
### **2.2.2. Afgørelser i forhold til 1. instanser (kommuner og a-kasser)**

Som det fremgår af ovenstående oversigt over klagesystemet i tal, ændrer 2. instanserne nogenlunde lige mange afgørelser fra kommuner og fra a-kasser (henholdsvis 13 og 12 procent). Derimod er der væsentlig forskel på, hvor ofte kommunernes og a-kassernes afgørelser hjemvises til fornyet behandling. Hjemvisningsprocenten er på 13 procent i forhold til kommunernes afgørelser og 5 procent i forhold til a-kassernes afgørelser.

Ændrings- og hjemvisningsprocenter varierer på tværs af kommuner og a-kasser. Det gør sig således gældende, at andelen af påklagede sager fra kommunerne, der ændres, varierer fra cirka hver tyvende sag i nogle kommuner til over hver fjerde sag i andre kommuner. Beskæftigelsesankenævn Midtjylland hjemviser generelt flere sager end de øvrige regioner, hvorfor kommunerne i denne region generelt har højere hjemvisningsprocenter. Set over hele landet varierer hjemvisningsprocenten fra omkring 5 procent i kommuner med færrest hjemvisninger til over 25 procent i kommuner med flest hjemvisninger.

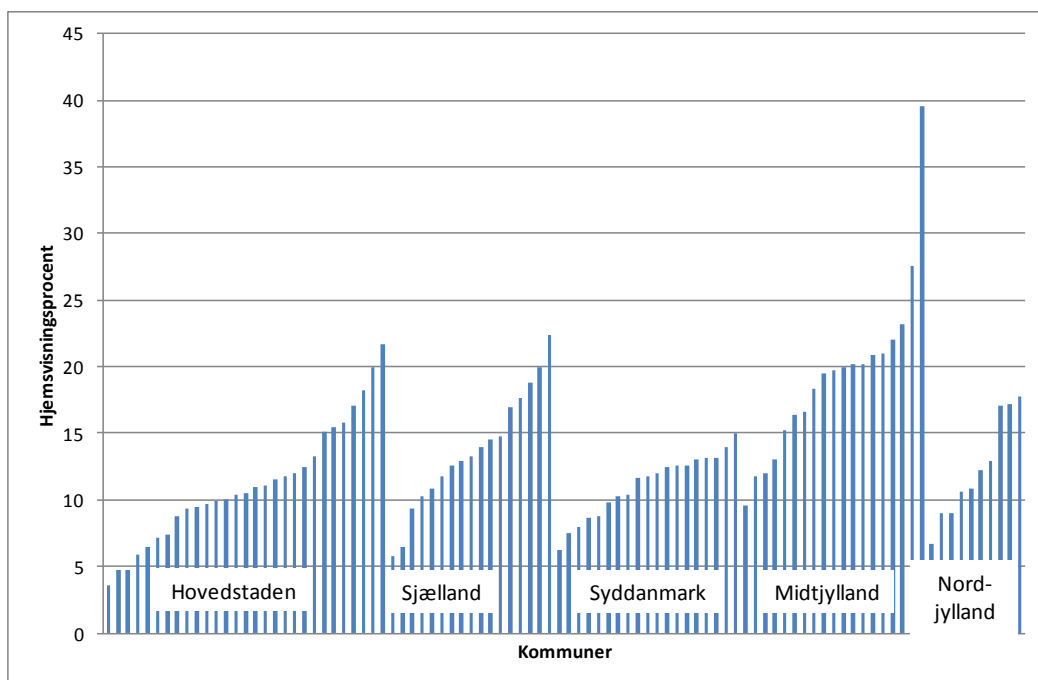
Figur 5 og 6 viser ændringsprocenten fordelt på de enkelte kommuner inden for hvert af de fem beskæftigelsesankenævn. Hver søjle i figuren repræsenterer således en kommune inden for det enkelte nævns geografiske område. Den store variation i ændringsprocenter og hjemvisningsprocenter i 1. instanserne gør sig gældende i alle regioner, hvilket fremgår af nedenstående.

**Figur 5. Ændringsprocenter for afgjorte sager i beskæftigelsesankenævne i 2010 fordelt på kommuner og beskæftigelsesankenævn**



Kilde: Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen.

**Figur 6. Hjemvisningsprocenter for afgjorte sager i beskæftigelsesankenævne i 2010 fordelt på kommuner og beskæftigelsesankenævn**



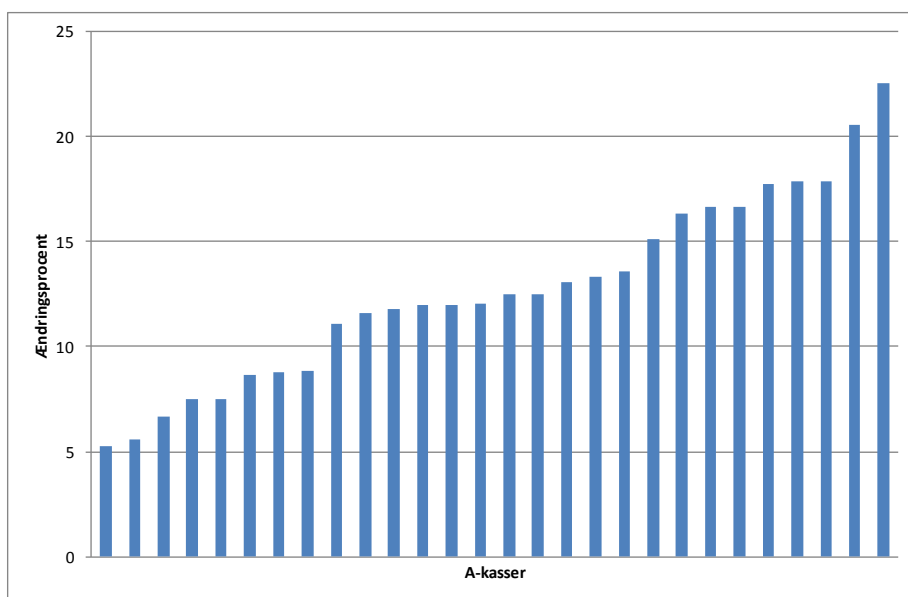
Kilde: Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen.

Andelen af påklagede sager fra a-kasserne, der ændres, varierer fra cirka 5 procent til over 15 procent. I nogle få a-kasser ændres mere end 20 procent af sagerne. Fra cirka 2 procent til cirka 10 procent af sagerne hjemvises.



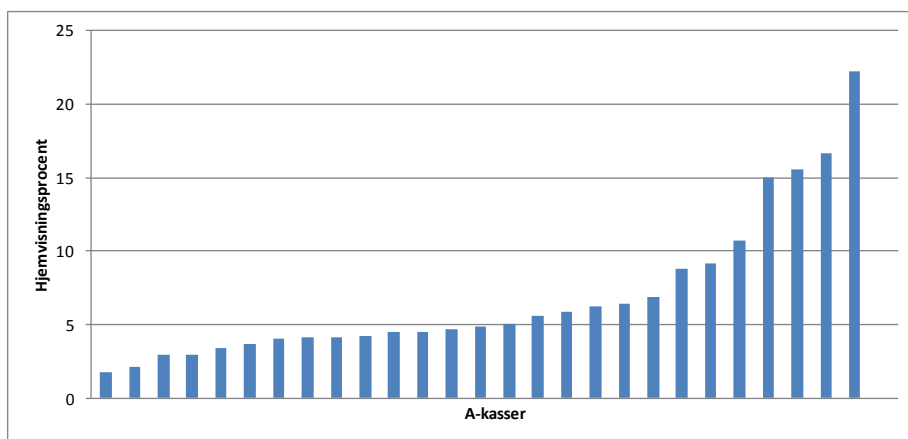
I enkelte a-kasser hjemvises op til 23 procent af sagerne. I figur 7 og 8 afspejles variationen på tværs, og hver søjle repræsenterer en a-kasse<sup>11</sup>.

**Figur 7. Ændringsprocenter for afgjorte sager i Arbejdsskadestyrelsen i 2010 fordelt på a-kasser (kun kassefordelte tal fra Arbejdsskadestyrelsen)**



Kilde: Arbejdsskadestyrelsen.

**Figur 8. Hjemvisningsprocenter for afgjorte sager i Arbejdsskadestyrelsen i 2010 fordelt på a-kasser (kun kassefordelte tal fra Arbejdsskadestyrelsen)**



Kilde: Arbejdsskadestyrelsen.

<sup>11</sup> For nogle a-kasser er der et mindre antal klagesager. Det betyder, at et mindre antal afgørelser kan give høje/lave ændringsprocenter/hjemvisningsprocenter.

### 2.2.3. Afgørelser i 2. instanserne (beskæftigelsesankenævn, Pensionsstyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen)

Også på tværs af 2. instanserne ses der variationer i afgørelsestyper, hvilket fremgår af tabel 7.

Tabel 7. Afgørelser fordelt på afgørelsestyper i 2. instans, 2010

| Organisation                       | Stadfæstet | Ændret | Hjemvist |
|------------------------------------|------------|--------|----------|
| Beskæftigelsesankenævn Hovedstaden | 75,4 %     | 13,4 % | 11,2 %   |
| Beskæftigelsesankenævn Sjælland    | 74,7 %     | 12,3 % | 13,0 %   |
| Beskæftigelsesankenævn Syddanmark  | 75,8 %     | 12,9 % | 11,3 %   |
| Beskæftigelsesankenævn Midtjylland | 68,0 %     | 12,5 % | 19,5 %   |
| Beskæftigelsesankenævn Nordjylland | 75,6 %     | 13,7 % | 10,7 %   |
| Beskæftigelsesankenævn gennemsnit  | 74,2 %     | 13,0 % | 12,9 %   |
| Arbejdsskadestyrelsen              | 83,1 %     | 12,0 % | 4,8 %    |
| Pensionsstyrelsen                  | 90,0 %     | 10,0 % | -        |

Kilde: Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen.

På tværs af beskæftigelsesankenævnene er der begrænset variation (fra 12,5 til 13,7 procent) i andel sager, der ændres. I forhold til hjemvisninger er der større variation. Beskæftigelsesankenævn Midtjylland hjemviser 19,5 procent af sagerne mod den gennemsnitlige hjemvisningsprocent på 12,9 procent. Beskæftigelsesankenævn Midtjylland stadfæster en mindre andel sager (i alt 68 procent) end de øvrige beskæftigelsesankenævne, der gennemsnitligt stadfæster 74,2 procent.

Sammenlignes Arbejdsskadestyrelsens og Pensionsstyrelsens afgørelsesprocenter, er der en høj stadfæstelsesprocent på henholdsvis 83,1 og 90,0 procent og en ændringsprocent på henholdsvis 12,0 og 10,0 procent.

Som beskrevet i afsnit 2.1.1.1 vedrørende beskæftigelsesankenævnene afgøres en del af sagerne af det regionale beskæftigelsesankenævn. Det fremgår af tabel 8, hvor stor en andel af sagerne der afgøres af beskæftigelsesankenævnet i de enkelte beskæftigelsesankenævne.

**Tabel 8. Andel nævnsafgørelser i hvert af de fem beskæftigelsesankenævn, 2010**

| Beskæftigelsesankenævn | Andel nævnsafgørelser |
|------------------------|-----------------------|
| Hovedstaden            | 44 %                  |
| Sjælland               | 38 %                  |
| Syddanmark             | 38 %                  |
| Midtjylland            | 41 %                  |
| Nordjylland            | 48 %                  |
| Gennemsnit             | 42 %                  |

Kilde: Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen.

Andel nævnsafgørelser varierer fra 38 til 48 procent. Dette skal ses i relation til, at resultatkontrakterne for beskæftigelsesankenævnene i 2010 opsatte resultatkrav om, at 35 procent af sagerne blev afgjort ved nævnsafgørelse. Procentsatsen udgjorde i 2010 minimumsandelen for beskæftigelsesankenævnet og det sociale nævn under ét. Fra og med 2011 er resultatkravet splittet op, så hvert af de to nævn isoleret set skal have en nævnsprocent på 35.

Ses på variationer i andel nævnsafgørelser på enkelte sagsområder, bliver variationerne mere markante, hvilket fremgår af tabel 9.

**Tabel 9. Andel nævnsafgørelser fordelt på lovområde for hvert beskæftigelsesankenævn, 2010**

| Lovområde                   | Hovedstaden | Sjælland | Syddanmark | Midtjylland | Nordjylland | Hele landet |
|-----------------------------|-------------|----------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Handicappede i erhverv      | 94          | 75       | 100        | 80          | 64          | 84          |
| Social pension (ny lov)     | 79          | 30       | 40         | 37          | 90          | 59          |
| Delpension                  | 100         | 0        | 50         | 0           | 0           | 57          |
| Social pension (gamle lov)  | 69          | 29       | 21         | 44          | 72          | 48          |
| Aktiv beskæftigelsesindsats | 44          | 28       | 39         | 52          | 41          | 42          |
| Dagpenge ved sygdom         | 43          | 37       | 35         | 41          | 54          | 40          |
| Aktiv socialpolitik         | 22          | 46       | 43         | 38          | 26          | 34          |
| Barselsdagpenge             | 13          | 50       | 41         | 33          | 9           | 28          |
| Retssikkerhed m.v.          | 0           | 25       | 10         | 0           | 0           | 9           |
| Integrationslov             | 0           | 33       | 42         | 20          | 0           | 2           |
| Orlov                       | 0           | 0        | 0          | 0           | 0           | 0           |
| Anden lovgivning            | 0           | 50       | 67         | 40          | 25          | 45          |
| Gennemsnit                  | 44          | 38       | 38         | 41          | 48          | 42          |

Kilde: Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen.

I forhold til sager vedrørende førtidspension (ny lov) afgøres 90 procent af sagerne i beskæftigelsesankenævn Nordjylland ved nævnsafgørelse mod 30 procent af sagerne i beskæftigelsesankenævn Sjælland. I forhold til sager vedrørende sygedagpenge afgøres 35 procent af sagerne i beskæftigelsesankenævn Syddanmark ved nævnsafgørelse mod 54 procent af sagerne i beskæftigelsesankenævn Nordjylland. Disse forskelle vil blive behandlet nærmere under tema 3 vedrørende kvalitet og ensartethed.

#### 2.2.4. Afgørelser i 3. instans (Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg)

I forhold til Ankestyrelsens sager er der for de antagne principielle sager en markant højere ændringsprocent end i de øvrige enheder. Således ændrer Ankestyrelsen 29,7 procent af alle afgørelser for de antagne principielle sager. Det er i den forbindelse relevant, at der for disse sager ikke er en fastsat praksis, hvilket er grunden til, at Ankestyrelsen antager sagerne. Kommuner og beskæftigelsesankenævn har således ved deres behandling af sagerne ikke haft en fast praksis at læne sig op ad, når afgørelsen skulle træffes. Det kan være en forklaring på den betydelig højere andel sager, der ændres på dette område.

I forhold til forsikringsagerne stadfæstes 82,7 procent, 16,1 procent ændres, og 1,3 procent hjemvises. På tværs af sagstyper hjemviser Ankestyrelsen således en begrænset del af sagerne til fornyet behandling, dog væsentlig flere antagne principielle sager end forsikringsager.

**Tabel 10. Afgørelsestyper i Ankestyrelsen fordelt på principielle sager og forsikringsager, 2010**

|                                   | Stadfæstet | Ændret | Hjemvist |
|-----------------------------------|------------|--------|----------|
| <b>Antagne principielle sager</b> | 64,8 %     | 29,7 % | 5,5 %    |
| <b>Forsikringsager</b>            | 82,7 %     | 16,1 % | 1,3 %    |

Kilde: Ankestyrelsen.

De sager, som Ankestyrelsen modtager på det ikke-forsikrede område, kan være sager, som enten borgeren eller kommunen har anket. Der bliver ikke fra Ankestyrelsens side udarbejdet statistik for, om det er borgeren eller kommunen, der klager til Ankestyrelsen. For de 182 antagne og afgjorte principielle sager i 2010 har Ankestyrelsen derfor foretaget en manuel optælling, der viser, at 41 procent af de afgjorte principielle sager er påklaget af borgerne, mens størstedelen (59 procent) er påklaget af kommunen. I forhold til Ankestyrelsens afgørelse af sagerne er der ikke markante forskelle på, om sagen er påklaget af borgerne eller kommunen, da der overordnet stadfæstes cirka dobbelt så mange afgørelser, som der ændres. Der hjemvises dog en større andel af de sager, borgerne anker, mens der stort set ikke hjemvises i de sager, der ankes af kommunerne.

**Tabel 11. Afgørelser fordelt på afgørelsestyper, og hvorvidt sagen er påklaget af borgeren eller kommunen, 2010**

|            | Sager påklaget af borgeren | Sager påklaget af kommunen |
|------------|----------------------------|----------------------------|
| Stadfæstet | 61,3 %                     | 67,3 %                     |
| Ændret     | 26,7 %                     | 31,8 %                     |
| Hjemvist   | 12,0 %                     | 0,9 %                      |

Kilde: Ankestyrelsen.

Ud over perspektivet på, hvem der har klaget, er det relevant at se på afgørelserne af de principielle sager på de enkelte lovområder. Som det fremgår af tabel 12, ændres afgørelserne på førtidspensionsområdet således i halvdelen af de antagne principielle sager, mens afgørelserne på aktivlovområdet og sygedagpengeområdet ændres i cirka hver fjerde sag.

**Tabel 12. Afgørelser på antagne principielle sager fordelt på lovområder, 2010**

|             | Aktivloven | Sygedagpenge | Førtidspension |
|-------------|------------|--------------|----------------|
| Stadfæstet  | 65 %       | 71 %         | 47 %           |
| Ændret      | 25 %       | 26 %         | 50 %           |
| Hjemvist    | 9 %        | 3 %          | 3 %            |
| Antal sager | 75         | 77           | 30             |

Kilde: Ankestyrelsen.

## 2.2.5. Sager behandlet ved domstolene

Som det fremgår af tabel 13, er antallet af sager, der rejses ved et civilt søgsmål ved domstolene, yderst begrænset, og på det forsikrede område er der ikke rejst nogen sager i 2010. De konkrete data fremgår af tabellen.

**Tabel 13. Påklagede sager ved domstolene i 2010**

|            | Kommunale sager | Forsikringsager |
|------------|-----------------|-----------------|
| Byret      | 4               | 0               |
| Landsret   | 1               | 0               |
| Højesteret | 2               | 0               |

Kilde: Ankestyrelsens årsberetning 2010.

## 2.2.6. Ressourceanvendelse i klagesystemet

Tabel 14 er en samlet oversigt over de opgivne årsværk i de forskellige klageinstanser. Antallet af årsværk er i tabellen sammenholdt med det samlede antal realitetsbehandlede årsværk i hver instans.

Samlet set anvendes cirka 105 årsværk på egentlig klagebehandling i klageinstanser og 10-15 årsværk på praksiskoordinering og vejledning. I tabellen er angivet de realitetsbehandlede sager inden for fokus af denne evaluering og det antal årsværk, der knytter sig hertil.

Tabel 14. Samlet oversigt over ressourceanvendelse i klagesystemet

| Organisation                        | Årsværk <sup>12</sup> til klagebehandling | Antal realitetsbehandlede sager per årsværk <sup>13</sup> | Årsværk til vejledning og praksiskoordinering |
|-------------------------------------|---|---|---|
| Beskæftigelsesankenævn Hovedstaden  | 27,5                                      | 194   | 2,8   |
| Beskæftigelsesankenævn Sjælland     | 9,2                                       | 223   | 0,8   |
| Beskæftigelsesankenævn Syddanmark   | 13,5                                      | 243   | 1,5   |
| Beskæftigelsesankenævn Midtjylland  | 18,1                                      | 128   | 1,3   |
| Beskæftigelsesankenævn Nordjylland  | 7,5                                       | 156   | 0,5   |
| <b>Beskæftigelsesankenævn i alt</b> | <b>75,8</b>                               | <b>186</b>  | <b>6,9</b>                                    |
| Arbejdsskadestyrelsen               | 15,9                                      | 174   | -   |
| Pensionsstyrelsen                   | 4,0                                       | 113   | -   |
| Ankestyrelsen i alt                 | 8,6                                       | -   | 4,0   |
| Afviste sager                       | 1,5                                       | 1.179   |   |
| Antagne principielle sager          | 2,5                                       | 73  |   |
| Forsikringsager                     | 4,6                                       | 122   |   |

**Kilder:** Sagstal indhentet fra Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen og data vedrørende årsværk indhentet og valideret af de enkelte instanser.

<sup>12</sup> Årsværk er oplyst og valideret af hver enhed. Årsværk udgøres af sagsbehandlerårsværk og ledelse m.v. i direkte tilknytning til klagebehandling. Der er ikke indregnet overhead (herunder for eksempel topledelse og it-årsværk). For Pensionsstyrelsen anvendes de angivne årsværk til behandling af klagesager også til tilsynsbehandlingen af samme sag, hvorfor antal realitetsbehandlede sager ikke er fuldt sammenligneligt med de øvrige instansers opgørelser af klagesager pr. årsværk.

<sup>13</sup> Som tidligere beskrevet er nogle sager behandlet udenfor normeringen. Når der i tabellen er beregnet antal realitetsbehandlede sager pr. årsværk, er udelukkende medtaget de sager, der behandles indenfor de normerede årsværk. Således er sager behandlet udenfor normering fratrukket ved beregningen af antal realitetsbehandlede sager pr. årsværk.

# 3. Tema 2. Praksiskoordinering og vejledning

Det andet tema handler om praksiskoordinering og vejledning af borgere, kommuner, a-kasser og klageinstanser selv. Praksiskoordineringen skal medvirke til at sikre ligebehandling på tværs af landet. Inden for temaet analyseres, om praksiskoordineringen er kendt og tydelig i a-kasser og jobcentre, herunder også om afgørelser fra klageinstanser i tilstrækkelig grad formidles til og anvendes i 1. instanser. Endvidere sættes der fokus på, om praksiskoordineringen også fungerer landsdækkende, det vil sige, om der foregår en koordinering på tværs af den regionale praksiskoordinering, og i hvilket omfang den samlede praksiskoordinering også vertikalt er sammenhængende og koordineret.

I det følgende beskrives indledningsvis, hvordan de praksiskoordinerende opgaver og roller varetages i dag. Herefter analyseres det, hvordan og i hvilket omfang den nuværende praksiskoordinering bidrager til at sikre ensartethed tværs.

## 3.1. Formål og ansvarsfordeling i praksiskoordineringen

Det overordnede formål med praksiskoordineringen på det kommunale område er udfoldet i Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område. Af vejledningen fremgår det i kapitel 30, pkt. 250, at "Praksiskoordineringen har til formål at sikre ligebehandling af borgerne og ensartet praksis i hele landet i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis."

Et centralt element i denne praksiskoordinering er praksisundersøgelser baseret på et udvalg af sager afgjort i lavere instanser. Endvidere stiller retssikkerhedsloven og vejledningen til loven krav til den yderligere løbende opfølgning, samarbejdet mellem kommuner, nævn og Ankestyrelsen samt den vejledning, der forventes fra de involverede instanser og Beskæftigelsesministeriet. De praksiskoordinerende opgaver og roller i klagesystemet på beskæftigelsesområdet varetages formelt set således af alle de involverede klageinstanser. De enkelte enheders roller og ansvar uddybes i det følgende.

### Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

**§ 76.** Ankestyrelsen har pligt til på landsplan at koordinere, at afgørelser, som kan indbringes for Ankestyrelsen, de sociale nævn og beskæftigelsesankenævnene træffes i overensstemmelse med lovgivningen. Ankestyrelsen følger praksis i kommunerne, jobcentre, de sociale nævn og beskæftigelsesankenævnene og vejleder om ankeinstansernes praksis.

### **Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område**

**§ 78.** Det sociale nævn og beskæftigelsesankenævnet har pligt til inden for sit område at koordinere, at afgørelser, som indbringes for nævnet, træffes i overensstemmelse med lovgivningen.

**Stk. 2.** Som et led i denne koordinering følger nævnet praksis i kommunerne, jobcentrene og nævnene og vejleder om ankeinstansernes praksis.

**§ 79.** Ankestyrelsen, beskæftigelsesankenævnet og det sociale nævn skal samarbejde om deres koordinationsopgave efter § 76 og § 78. Som led i denne opgave kan Ankestyrelsen, beskæftigelsesankenævnet og de sociale nævn indhente sager til gennemsyn. Oplysninger om afgørelser kan indhentes i såvel skriftlig som i elektronisk form.

I henhold til retssikkerhedslovens § 76 har Ankestyrelsen det praksiskoordinerende ansvar nedad i forhold til beskæftigelsesankenævnene. Det er således Ankestyrelsens ansvar på landsplan at sikre, at afgørelser på beskæftigelsesområdet, der kan indbringes for Ankestyrelsen, træffes i overensstemmelse med gældende lovgivning.

Tilsvarende har beskæftigelsesankenævnene ansvaret for praksiskoordinering i forhold til kommunerne. Beskæftigelsesankenævnenes pligt til praksiskoordinering gælder for hvert deres geografiske område. Det vil sige ikke på landsplan, men på tværs af kommuner inden for deres geografiske område. Derudover fastsætter retssikkerhedslovens § 79, at praksiskoordineringen i forhold til det ikke-forsikrede område skal foregå i et samarbejde mellem Ankestyrelsen og beskæftigelsesankenævnene.

Pensionsstyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen varetager tilsammen opgaverne i forhold til praksiskoordinering på tværs af a-kasserne. Arbejdsdelingen og ansvaret er ikke på samme vis som på det kommunale område defineret lovgivningsmæssigt, men er fastlagt af Arbejdsskadestyrelsen selv (CKA - Center for Klager om Arbejdsløshedsforsikring). Pensionsstyrelsen har dog lovgivningsmæssigt fastlagte opgaver i relation til tilsyn med a-kasserne, hvilke kan ses som en del af den samlede praksiskoordinerende opgave i forhold til a-kasserne.

Ud over de praksiskoordinerende opgaver er der på det kommunale område også fastlagt en formel arbejdsdeling omkring vejledning af borgere og lavere instanser m.v. i vejledningen til retssikkerhedsloven, kapitel 31. Her fremgår det, at "som udgangspunkt yder kommunerne vejledning om sociale spørgsmål over for borgerne, mens medarbejdere i kommunerne kan få vejledning i de sociale nævn eller i beskæftigelsesankenævnene, og medarbejdere i nævnene kan få vejledning om praksis og lovspørgsmål i Ankestyrelsen." Det understreges dog samtidig i §§ 76 og 78, at der på trods af denne hierarkiske vejledningspligt fortsat er en forpligtelse for alle parter til at give kommunerne vejledning i det omfang, der efterspørges. Beskæftigelsesministeriets vejledningsforpligtelse knytter sig primært til ny lovgivning, hvor vejledningen typisk først overtages af Ankestyrelsen og nævnene, når de første afgørelser er truffet, jf. vejledningens pkt. 260. I praksis varetages denne vejledning oftest af Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Styrelserne og a-kasserne peger på, at der på det forsikrede område er en lignende ansvarsdeling i forbindelse med ny lovgivning, hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen varetager vejledningen i en kortere periode, når der er trådt ny lovgivning i kraft. Derudover har Pensionsstyrelsen som en del af a-kassetilsynet ansvaret for oplysning og vejledning af a-kasserne som fastsat i lov om arbejdsløshedsforsikring § 88. Arbejdsskadestyrelsen varetager dog også en del vejledende opgaver for borgere og a-kasser både telefonisk og skriftligt. Arbejdsskadestyrelsen peger på, at dette ansvar ikke er formelt fastlagt af lovgivning på det beskæftigelsesmæssige område, men udføres med afsæt i god forvaltningsskik.

### **Vejledning til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område**

**Pkt. 260.** I forbindelse med ny lovgivning vil Ankestyrelsen ofte yde en retlig vejledning om fortolkning af reglerne. Ny lovgivning kan imidlertid være af en sådan karakter, at Socialministeriet eller Beskæftigelsesministeriet og styrelser under Beskæftigelsesministeriet i en periode skal yde vejledning over for nævn og kommuner. Vejledningen vil typisk blive overtaget af Ankestyrelsen og nævnene, når de første afgørelser er truffet.



I den forbindelse sender Arbejdsskadestyrelsen også i beskedent omfang skrivelser til a-kasserne. Skrivelserne består typisk af en sammenskrivning af praksis på baggrund af flere beslægtede afgørelser fra Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg eller indeholder retningslinjer for sagsbehandlingen, som Arbejdsskadestyrelsen ønsker at melde ud, uden at de nødvendigvis er forbundet med en konkret klagesag. Emner for skrivelserne udvælges for eksempel på baggrund af flere ensartede henvendelser om vejledning.

## 3.2. Opgaver og aktiviteter forbundet med praksiskoordinering og vejledning

På baggrund af de gennemførte interview med de involverede myndigheder kan der opstilles en række af aktiviteter og kilder, som myndighederne anvender til at løfte deres forpligtelser i forhold til praksiskoordinering og vejledning.

Interviewene peger på, at praksiskoordineringen på det kommunale område i dag primært sker via:

### Praksisundersøgelser

- Praksisundersøgelser gennemført af Ankestyrelsen.
- Praksisundersøgelser gennemført af de enkelte statsforvaltninger.

### Databaser med afgørelser m.v.

- Offentliggørelse af Ankestyrelsens principafgørelser i Ankestyrelsens principdatabase på [www.ast.dk](http://www.ast.dk).
- Intern visdomsbog i statsforvaltningerne. Visdomsbogen er et internt arbejdsredskab i statsforvaltningerne og indeholder de afgørelser, som de enkelte statsforvaltninger vælger at lægge ind. Den er ikke tilgængelig for kommunerne, og der er ikke en overordnet redaktion af visdomsbogen, der tager stilling til, hvad der skal lægges ind.

### Øvrig vejledning og formidling

- Nyt fra Ankestyrelsen, der udkommer elektronisk cirka hver til hver anden måned.
- Temadage og undervisning.
- Telefonisk og skriftlig vejledning.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen afgiver vejledende udtalelser til borgere og jobcentre om fortolkning af gældende regler. Der gælder en særlig vejlednings- og fortolkningspligt de første måneder efter en lovs ikrafttrædelse, indtil der er truffet praksisfastlæggende afgørelser.

På det forsikrede område foregår praksiskoordineringen primært via nedenstående aktiviteter:

### Praksisundersøgelser

- Der foretages ikke egentlige praksisundersøgelser på det forsikrede område. Der foretages dog a-kasse tilsyn, hvis primære formål er at sikre, at der ikke foretages fejludbetalinger. Tilsynet kan dog også håndhæve reglerne, ved at træffe nye 1. instans afgørelser i sagerne.

### Databaser med afgørelser m.v.

- Offentliggørelse af Ankestyrelsens principafgørelser i Ankestyrelsens principdatabase på [www.ast.dk](http://www.ast.dk).
- Offentliggørelser i ARVID, der er en samling vejledende udtalelser og konkrete afgørelser med vejledende eller principiel værdi. Redaktionen af ARVID varetages af Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen. ARVID er offentligt tilgængelig og bruges af a-kasser, Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen.

### Øvrig vejledning og formidling

- Nyhedsbreve m.v. fra Arbejdsskadestyrelsen til a-kasserne efter behov.
- Nyt fra Ankestyrelsen, der udkommer elektronisk cirka hver til hver anden måned.
- Telefonisk vejledning.
- Arbejdsskadestyrelsen afgiver vejledende udtalelser til a-kasser og borgere om reglerne på området.
- Pensionsstyrelsen understøtter ensartet praksis via blandt andet udarbejdelse af benchmarks på tværs af a-kasser.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen afgiver vejledende udtalelser til borgere og a-kasser om fortolkning af gældende regler de første måneder efter en lovs ikrafttrædelse, indtil der er truffet praksisfastlæggende afgørelser.
- AK-Samvirke varetager en praksiskoordinerende og vejledende rolle på tværs af de a-kasser, der er medlem af AK-Samvirke.

På det ikke-forsikrede område er der 7 enheder der varetager de praksiskoordinerende opgaver, 5 Beskæftigelsesankenævn, Ankestyrelsen samt Arbejdsmarkedsstyrelsen. På det forsikrede område varetages opgaverne af 5 enheder: Pensionsstyrelsen, Arbejdsskadestyrelsen, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Ankestyrelsen og AK-Samvirke. Der er således samlet set et væsentligt antal kilder til praksiskoordinerende og vejledende aktiviteter i alle instanser, hvilket giver en udfordring i forhold til at sikre sammenhæng i aktiviteterne og en samlet prioritering af ressourcerne. Dette understøttes af den gennemførte dataindsamling, der viser, at aktiviteter, der skal sikre sammenhæng og konsistens på tværs, i dag gennemføres i begrænset omfang. De største udfordringer opleves på det ikke-forsikrede område, hvor opgaverne også varetages af flest enheder. På det forsikrede område sker samarbejdet på tværs heller ikke systematisk, men koordineringsbehovet er mindre, da der er færre enheder involveret.

Praksisundersøgelserne på det kommunale område er til en vis grad koordineret, da det på baggrund af en drøftelse i Det Rådgivende Praksisudvalg én gang årligt besluttet i Ankestyrelsen, hvilke praksisundersøgelser der skal gennemføres. Omfanget er dog beskedent, idet der i 2011 på beskæftigelsesområdet gennemføres to praksisundersøgelser i Ankestyrelsen samt én praksisundersøgelse og fire formidlingsprojekter i beskæftigelsesankenævne (kilde: [www.ast.dk](http://www.ast.dk)). Både centralt og decentralt er der peget på, at det vil være hensigtsmæssigt at placere ressourcerne til praksisundersøgelserne mere samlet – enten centralt eller decentralt – da det vil give en mere fokuse-

ret anvendelse. Det er Deloitte's vurdering, at der vil være stordriftsfordele forbundet med samling af ressourcerne, blandt andet til sikring af de nødvendige kompetencer til tilrettelæggelse og gennemførelse af metodisk robuste undersøgelser. Typisk bruges mindre end et halvt årsværk til praksisundersøgelser i hvert af beskæftigelsesankenævnene.

I forhold til den anden hovedgruppe af kilder (databaserne) er der en række ligheder mellem anvendelsen af beskæftigelsesankenævnenes visdomsbog og Arbejdsskadestyrelsens/Pensionsstyrelsens ARVID. For begge disse kilder indikerer Deloitte's dataindsamling, at anvendelsen og opdateringen ikke altid foregår tilstrækkelig systematisk. For visdomsbogen er der ikke en egentlig redaktionsgruppe. Her er det som udgangspunkt op til den enkelte sagsbehandler at vurdere, hvilke afgørelser der er relevante, og hvem der har ansvaret for at lægge dem i visdomsbogen. Endvidere er det tilsvarende op til den enkelte sagsbehandler at finde og vurdere, hvilke nye afgørelser i de øvrige beskæftigelsesankenævn der kan være retningsgivende for afgørelser i nye sagstyper i egen forvaltning. Visdomsbogen indeholder således et bredere udsnit af sager end de sager, Ankestyrelsen vurderer som principielle. Visdomsbogen skal således søge at understøtte ensartet sagsbehandling i beskæftigelsesankenævnene – også i afgørelsestyper, hvor der endnu ikke findes principafgørelser. Under dataindsamlingen er Deloitte ikke blevet præsenteret for mere præcise retningslinjer eller beskrivelser for vedligeholdelse af visdomsbogen.

| År                           | Antal nye publikationer i ARVID <sup>14</sup> |
|------------------------------|---|
| 1996                         | 1   |
| 1997                         | 5   |
| 1998                         | 42  |
| 1999                         | 94  |
| 2000                         | 284   |
| 2001                         | 227   |
| 2002                         | 170   |
| 2003                         | 103   |
| 2004                         | 84  |
| 2005                         | 72  |
| 2006                         | 52  |
| 2007                         | 21  |
| 2008                         | 24  |
| 2009                         | 20  |
| 2010                         | 37  |
| 2011<br>(til og med oktober) | 24  |

For ARVIDs vedkommende har den enkelte sagsbehandler i Pensionsstyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen ligeledes ansvar for at udfinde relevante afgørelser. Der er dog nedsat en redaktion, der tager stilling til, hvad der skal lægges i ARVID, hvilket kan sikre en vis systematik. Ligesom for beskæftigelsesankenævnenes visdomsbog er der ikke nedskrevet mere præcise retningslinjer eller lignende for, hvilke afgørelser der lægges i ARVID. Ankestyrelsens principielle afgørelser kopieres dog automatisk til ARVID, når de er gjort tilgængelige i Ankestyrelsens praksisdatabase, og udpegede *screenere* bestemmer hvilke af Ankestyrelsens øvrige afgørelser der bliver offentliggjort i ARVID. Det kan dog konstateres, at antallet af nye publikationer i ARVID er relativt begrænset. Jævnfør tabeloversigten har det årlige antal publikationer de seneste år ligget betydeligt under 50, og i 2011 er det foreløbige antal publikationer til og med september blot 18. Det store antal publikationer i årene 1999-2003 er ifølge Arbejdsskadestyrelsen udtryk for, at databasen skulle opbygges, og antallet er derfor atypisk stort. ARVID blev først gjort offentlig tilgængelig i 2003. Antallet af årlige publikationer de senere år indikerer dog, at opdateringen er begrænset. Cirka halvdelen af publikationerne i ARVID er afgørelser fra Ankestyrelsen, mens den anden halvdel er afgørelser truffet i Pensionsstyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen.

<sup>14</sup> ARVID blev offentliggjort i 2003 og særligt i årene op til offentliggørelsen blev der publiceret meget materiale i ARVID.

Anvendelsen af ARVID registreres ikke løbende, men Arbejdsskadestyrelsen oplyser, at der er i alt 864 abonnenter på ARVID-nyt, og at der i perioden fra januar 2003 til oktober 2011 havde været godt 12.000 opslag i ARVID. Derudover har blandt andre Kommuneinformation adgang til at hente data fra ARVID over i Kommuneinformations eget system, hvor igennem der foretages opslag uden at det registreres som en del af opslagene i ARVID. Fokusgrupperne med a-kasser indikerer, at a-kasserne oplever deres anvendelse af ARVID som begrænset. Dette kan dog skyldes, at de læser i ARVID gennem andre systemer, fx Schultz lovguide. Omfanget af den konkrete anvendelse af ARVID kan således ikke fastlægges og vurderes nærmere.

Anvendelsen af Ankestyrelsens principafgørelser og de øvrige vejledningsaktiviteter behandles mere indgående nedenfor. I det følgende fokuseres således nærmere på:

- Hvordan praksiskoordineringen og vejledningen fungerer i forhold til både 1. instans og 2. instans.
- Hvilket kendskab der er til ankeinstansernes afgørelser, og i hvilken grad gennemsigtighed understøttes vertikalt og horisontalt.
- Hvordan læring fra afgørelser i klager over egne sager anvendes i 1. instanser.

### 3.3. Praksiskoordineringen i forhold til både 1. instans og 2. instans

Der er generelt stor efterspørgsel efter flere fortolkninger og udmeldinger vedrørende udmøntning af lovgivningen. Efterspørgslen har forskellige udtryk, men handler om, at kommuner, a-kasser og beskæftigelsesankenævner søger større klarhed og fælles praksis. Det drejer sig om praksis dels i forhold til ny lovgivning, dels i forhold til velkendt lovgivning, der fortolkes på en ny måde, eller hvor der opstår nye eksempler i praksis, der kræver fornyet lovfortolkning.

Ønsket om flere udmeldinger om, hvordan lovgivningen skal udmøntes i praksis, kommer blandt andet til udtryk ved en stor efterspørgsel efter flere principafgørelser. Særligt kommunerne peger på, at da Ankestyrelsen er sidste instans på området, fungerer principafgørelserne som rammesættende for fremtidige afgørelser i 1. instans. Ankestyrelsen vurderer dog, at der bredt set træffes de relevante principafgørelser, når den tager afsæt i, hvorvidt sagerne er relevante at tage op som principielle sager. Ankestyrelsens faglige vurdering er således, at der ikke er behov for yderligere principafgørelser, men at der kan være behov for øget vejledning i, hvordan principafgørelserne skal forstås. Det drejer sig for eksempel om forståelsen af, hvad det principielle i en sag er, og hvad rækkevidden og bredden af det principielle er. Ankestyrelsens kriterier for, hvornår en sag antages som principiel, er gengivet i tekstboksen.

#### Principielle sager i Ankestyrelsen

Antager sager til behandling, når Ankestyrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning. Sagen og dens afgørelse skal kunne være eksempel på god praksis ved lignende sager, hvor der er behov for eksempler.

Sager, hvor der allerede er fast praksis for afgørelser, antages almindeligvis ikke.

**Kilde:** Pjece fra Ankestyrelsen: Principielle sager og afgørelser.

Når særligt kommunerne peger på flere principafgørelser som en løsning på praksiskoordineringen, skyldes det blandt andet, at sager og afgørelser i beskæftigelsesankenævnene ikke offentliggøres.

Beskæftigelsesankenævnenes praksiskoordinerende rolle udmøntes ved at træffe afgørelser i faktiske sager. Det betyder, at praksis koordineres på enkelt-sagsniveau, det vil sige over for den enkelte kommune i den enkelte sag. Kommunerne har ikke indblik i afgørelserne fra andre kommuner og kan ikke ad den vej sikre koordinering af praksis. Som nævnt ovenfor bruger beskæftigelsesankenævnene en intern visdomsbog, der eventuelt vil kunne anvendes til en bredere deling af afgørelser. Det vil dog kræve anonymisering af sager og entydig placering af beslutningskompetence/redaktionelle beføjelser, hvis visdomsbogen skal kunne offentliggøres for kommuner.

Afklaringen af praksis tager afsæt i 98 kommuners afgørelser. Herefter behandles eventuelle klager i fem regionale instanser, og først herefter træffer en national instans en principafgørelse. Det kan betyde, at de 98 kommuner søger at afklare og få sat rammerne for udmøntningen af lovgivningen i nogenlunde samme periode. Det foregår ved, at kommunerne træffer afgørelser, som de vurderer er inden for lovens rammer, men hvor kommunerne i nogle tilfælde også er klar over, at der ikke er en klar praksis, der fastlægger disse rammer.

Som beskrevet offentliggøres ankeafgørelserne fra beskæftigelsesankenævnene ikke, hvorfor de øvrige kommuner, der endnu ikke har modtaget en afgørelse på området, fortsætter den praksis, de selv har fastsat. For kommunerne inden for det samme nævn er der således ikke koordinering af praksis, før hver enkelt kommune har modtaget en afgørelse af en klagesag fra egen kommune. På tværs af beskæftigelsesankenævnene er der kun i ganske få tilfælde koordinering af nævnenes klagebehandling. Endvidere foregår koordineringen i praksis via nævnenes parallelle afgørelser rettet mod de 98 kommuner. Disse forhold udgør i sig selv en risiko for, at der træffes uensartede afgørelser i en længere periode, for eksempel i forbindelse med ny lovgivning.

Den praksiskoordinerende effekt på tværs af alle kommuner træder således først i kraft, når Ankestyrelsen som national instans afgør og offentliggør principielle sager.

Dertil kommer, at sagsbehandlingstiden udgør en særskilt udfordring i forhold til udmøntningen af lovgivningen. Når ny lovgivning træder i kraft, eller når der iværksættes nye tiltag/ny anvendelse af velkendt lovgivning, kræver en endelig afklaring af, om dette er inden for gældende lovgivning, følgende skridt.



Sagsbehandlingstiden varierer, men tages der afsæt i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i beskæftigelsesankenævnene og Ankestyrelsen i 2010, tager processen illustreret i ovenstående (fra en borger klager, til sagen er afgjort) optimalt knap ét år. Det er således en længere proces, fra den første afgørelse ankes, til der offentliggøres en principafgørelse, der kan fungere praksiskoordinerende på tværs af de 98 kommuner. Endvidere kræver dette, at sagerne ankes videre, da Ankestyrelsen ikke kan tage sager op af egen drift. Når udmøntningen af lovgivningen er fastsat, skal 1. instanserne fremadrettet agere herefter. Hvis Ankestyrelsens afgørelse ændrer kommunens og/eller beskæftigelsesankenævnenes praksis, kræver implementering af Ankestyrelsens afgørelse også, at der træffes nye afgørelser i lignende sager, der i den mellemliggende periode er afgjort efter den tidligere praksis.

### 3.4. Vejledningen i forhold til både 1. instans og 2. instans

I tråd med behovet for udmøntning af lovgivning giver kommuner og a-kasser også udtryk for et behov for vejledning og juridisk sparring. Det drejer sig om vejledning af mere generel karakter, men også om vejledning i forhold til enkeltsager.

I forhold til den generelle vejledning er der fra både kommuner og beskæftigelsesankenævn et ønske om at øge mængden af undervisning og temadage. Når opgaven ikke varetages i særlig vidt omfang i dag, skyldes det ifølge beskæftigelsesankenævnene manglende ressourcer. I den forbindelse arbejder enkelte beskæftigelsesankenævn med den mulighed, at medarbejdere i beskæftigelsesankenævnenes sekretariater varetager opgaver i deres fritid (mod betaling fra de deltagende kommuner), hvis medarbejderne måtte ønske det. På baggrund af det samlede datamateriale vurderer Deloitte, at omfanget af denne type praksiskoordinering i dag er yderst begrænset.

Vejledning i forhold til enkeltsager er stærkt efterspurgt, men oplevelsen blandt kommunerne er, at den udelukkende er til stede teoretisk. I praksis oplever kommunerne, at de ofte får meget generaliserede svar, eller at de ikke får svar på de spørgsmål, de har stillet, med den begrundelse, at spørgsmålet er for specifikt, til at beskæftigelsesankenævnene/Ankestyrelsen

kan besvare det. Når vejledningsforpligtelsen er placeret i ankeinstanserne, udgør den ifølge ankeinstanserne selv ofte en gordisk knude i systemet. Ankeinstanserne vurderer, at de ikke kan besvare spørgsmål i de enkelte sager, da de vurderer, at de så vil være inhabile i forhold til en eventuel fremtidig behandling af sagerne. Det betyder, at hvis en kommune henvender sig til beskæftigelsesankenævnet og modtager vejledning om den konkrete afgørelse, kommunen er ved at træffe, og borgeren efterfølgende anker afgørelsen, så vurderer beskæftigelsesankenævnet, at den er inhabil i behandlingen af ankesagen. Arbejdsskadestyrelsen giver ligeledes udtryk for, at vurderingen er, at en klageinstans ikke *må* vejlede i konkrete enkeltsager.

Det er dog Ankestyrelsens vurdering, at den godt inden for lovens rammer og reglerne om inhabilitet kan gå længere i vejledningen af kommuner og a-kasser, end den gør i dag. Ankestyrelsen ønsker i den forbindelse også at optrappe egne vejledningsmæssige forpligtelser. Det kunne for eksempel være ved oprettelse af en juridisk hotline, der yder vejledning og juridisk sparring.

### **3.5. Kendskab til ankeinstansernes afgørelser og understøttelse af gennemsigtighed vertikalt og horisontalt**

Som kort beskrevet i afsnittet om fortolkning og udmeldinger i forhold til udmøntningen af lovgivningen offentliggøres sager ikke før Ankestyrelsesniveau. På det kommunale område offentliggøres afgørelser hverken på tværs af nævn eller inden for de enkelte nævn. De enkelte kommuner eller a-kasser kender således ikke de afgørelser, der er truffet i forbindelse med klagesager uden for egen kommune eller a-kasse, medmindre de behandles og offentliggøres som principafgørelser af Ankestyrelsen. For et mindre antal sager på det forsikrede område, kan de dog være offentliggjort i ARVID, jf. tidligere sker det i ca. 10-15 sager om året..

Kommunerne har således ikke adgang til afgørelser i hinandens klagesager, hvilket gør, at systemet kan virke ugennemsigtigt. A-kasserne har via ARVID adgang til årligt 10-15 nye klagesager på tværs af a-kasser. Både kommuner og a-kasser giver udtryk for, at praksis skifter, uden at de ved hvorfor, og uden at det er en del af en udvikling, de har været opmærksomme på. Set fra 1. instans' perspektiv sker der det, at 1. instans træffer en afgørelse, der ligner tidligere afgørelser på et velkendt fagligt område, hvorefter borgeren anker og får medhold. På den baggrund konstaterer 1. instans, at praksis på området er ændret, og fremadrettet søger 1. instans at ramme den nye praksis i sine afgørelser. Reelt kan ændringen skyldes en udvikling, der har været længe undervejs, eller anker af afgørelser i andre kommuner eller a-kasser. Kommuner og a-kasser erfarer således først, at der er sket en praksisændring, når de får omgjort eller hjemvist en sag, eller når der offentliggøres en principafgørelse. I den forbindelse har enkelte kommuner i fokusgrupperne

givet udtryk for enkelte gange at have fået en oplevelse af, at praksis i beskæftigelsesankenævnene somme tider ændres på baggrund af principafgørelser, men uden at principafgørelsen først er blevet offentliggjort. Dette indikerer, at der er vis uformel dialog mellem Ankestyrelsen og beskæftigelsesankenævnenes sekretariat, der medvirker til koordinering af praksis på tværs af beskæftigelsesankenævnene. Det giver dog samtidig en udfordring i kommunerne, der oplever at skulle træffe afgørelser på baggrund af en ikke kendt praksis. Deloitte vurderer, at omfanget af denne problemstilling er begrænset, men at også enkeltstående tilfælde bidrager til at skabe oplevelsen af manglende gennemsigtighed og forudsigelighed i klagesystemet.

### **3.6. Læring i 1. instanser fra afgørelser i klager over egne sager**

Den interne praksiskoordinering i kommuner og a-kasser vedrører den koordinering af egen praksis, der bør finde sted, når den enkelte kommune eller a-kasse har modtaget en afgørelse i en klagesag.

Kommunernes generelle indtryk er, at der er en vis koordinering og tilbagemelding i forhold til afgørelserne, men at det ikke altid foregår tilstrækkelig systematisk eller bredt. I en stor del af kommunerne er det således den sagsbehandler, der har varetaget sagen, der også modtager klagen til remonstration og afgørelsen fra beskæftigelsesankenævnet. I nogle tilfælde vurderes, om der er tale om ny praksis på et område, og om der er behov for at ændre nogle interne processer, retningslinjer eller andet. I nogle kommuner samles op på statistik i forhold til beskæftigelsesankenævnene og Ankestyrelsens afgørelser. Dette er dog ikke reglen. I de fleste kommuner tages afgørelsen (hvis det er en ændring) blot til orientering. Den enkelte sagsbehandler kan da anvende den fremadrettet, men der foregår ikke systematisk opsamling af viden om praksis eller formidling af afgørelser fra beskæftigelsesankenævnene. I forhold til afgørelser fra Ankestyrelsen er der flere kommuner, der systematisk orienterer internt om principafgørelser (fra egen kommune og fra andre kommuner).

I de a-kasser, der er organiseret med en central enhed, der varetager klagebehandling, er der en større grad af systematisk opsamling og udmelding til de lokale enheder i forhold til praksisændringer på baggrund af afgørelserne af klagerne. I de a-kasser, hvor klagebehandlingen foregår i lokalafdelinger, er det generelle indtryk, at opsamling og systematisk anvendelse af afgørelserne i forhold til det fremadrettede arbejde er begrænset.

På baggrund af fokusgrupperne med a-kasser og kommuner er det således Deloitte's indtryk, at læringen i 1. instanserne i høj grad foregår via den enkelte sagsbehandler, når vedkommende i 2. eller 3. instans har fået ændret en eller flere afgørelser på et område.

Udfordringerne på det kommunale område afspejles endvidere, når beskæftigelsesankenævnene og Ankestyrelsen gennemfører praksisundersøgelser. Formålet er at undersøge praksis på tværs af kommuner (og i enkelte tilfælde



nævn) med henblik på en vurdering af, om de truffne afgørelser er i overensstemmelse med gældende lovgivning og praksis på området. På den baggrund opstilles en række konkrete anbefalinger omkring pointer og fortolkning af lovgivning, som kommuner og nævn bør have særlig opmærksomhed på. For fleksjobområdet blev det i forbindelse med fastsættelse af nye regler på området i juli 2006 besluttet, at der skulle gennemføres to praksisundersøgelser på området. Den første i 2008 og den næste i 2010<sup>15</sup>. I forbindelse med den første praksisundersøgelse var der fejl i 43 procent af sagerne vedrørende bevilling af fleksjob. I 2010 var fejlprocenten mindre, men der var fortsat fejl i 26 procent af sagerne vedrørende bevilling af fleksjob.

Der var således en markant fremgang efter den første praksisundersøgelse, men trods gennemgang af sager og opstillede anbefalinger i forbindelse med den første praksisundersøgelse konstateredes der fortsat fejl i en betydelig andel af sagerne i forbindelse med den anden undersøgelse. Dette understreger, at der generelt set på landsplan er udfordringer i forhold til læring og intern implementering og koordinering af gældende praksis i kommunerne.

### 3.7. Konklusioner og udfordringer

I forhold til praksiskoordinering og vejledning vurderer Deloitte følgende på baggrund af ovenstående kortlægning og analyse:

- Praksiskoordineringen fremstår i dag usammenhængende både vertikalt og horisontalt. Der udføres en lang række praksiskoordinerende aktiviteter i alle instanser, der i stort omfang ikke er koordineret, og hvor processer og retningslinjer ofte ikke er systematisk beskrevet. Det betyder, at systemets evne til kontinuerligt og systematisk at understøtte ensartede afgørelser begrænses heraf.
- For sager, der kræver afklaring af ny praksis, betyder den nuværende tilrettelæggelse, at den samlede sagsbehandlingstid ved sagsbehandling i flere klageinstanser bliver op imod et år, hvilket for borgerne betyder, at der er usikkerhed om deres rettigheder i hele denne periode. På myndighedssiden betyder den lange sagsbehandlingstid, at der i særligt kommunerne bruges unødvendig mange ressourcer på dels at træffe afgørelser ud fra en uklar praksis, dels at ændre tidligere afgørelser og tilpasse indsatsen, når den nye praksis er fastlagt.
- På det kommunale område forstærkes udfordringerne med sagsbehandlingstider og praksiskoordinering yderligere af, at afgørelser i de regionale 2. instanser ikke offentliggøres, og praksis i kommunerne derfor koordineres via afgørelser i enkeltsager.

---

<sup>15</sup> De to praksisundersøgelser kan findes på <http://www.ast.dk/publikationer/praksisundersogelser/>.

- Endvidere kan den begrænsede adgang til vejledning og juridisk sparring i enkeltsager betyde, at den enkelte sagsbehandler bruger unødigt lang tid på sagsbehandlingen og risikerer at træffe forkerte afgørelser i de sager, hvor der er usikkerhed om fortolkning af praksis.

Samlet set er det således Deloitte's vurdering, at den nuværende tilrettelæggelse af praksiskoordineringen og vejledningen i forhold til borgernes retssikkerhed ikke i tilstrækkeligt omfang understøtter 1. instanserne i at træffe ensartede og korrekte afgørelser. Samtidig betyder tilrettelæggelsen med brug af principafgørelser kombineret med de generelle udfordringer med lange sagsbehandlingstider (jf. tema 1), at borgernes rettigheder – også i forhold til den helt grundlæggende forsørgelse – kan være uafklarede i en meget lang periode.

I forhold til effektiv udnyttelse af ressourcerne er det Deloitte's vurdering, at der vil være stordriftsfordele ved samling af ressourcerne til praksiskoordinering og vejledning. Samlet set bruges 10-15 årsværk på praksiskoordinering og vejledning fordelt på otte enheder i 2. og 3. instanserne, hvilket giver et meget lille råderum i den enkelte enhed til prioritering af ressourcerne.

Typisk bruges mindre end et halvt årsværk til praksisundersøgelser i hvert af beskæftigelsesankenævnene, hvilket giver udfordringer i forhold til blandt andet opretholdelse af de nødvendige kompetencer til tilrettelæggelse og gennemførelse af metodisk robuste undersøgelser. Beskæftigelsesankenævn peger på, at gennemførelse af praksisundersøgelser regionalt er med til at sikre varierede og udfordrende opgaver for medarbejderne.

## 4. Tema 3. Ensartethed i sagsbehandling og afgørelser

I det tredje analysetema sættes fokus på ensartethed i sagsbehandling og afgørelser i klagesystemet. Ensartetheden skal først og fremmest sikre, at der træffes ens afgørelser på tværs af landet. Dernæst skal instanserne via ensartethed i deres begrundelser, argumentation, henvisninger til praksis m.v. sikre borgerne ensartet behandling. Under temaet analyseres endvidere, i hvilket omfang der på tværs af landet er ensartet behandling af sagerne, herunder blandt andet i forhold til arbejdstilrettelæggelse, sagsbehandlingstider, prioritering af sager samt vægtning mellem administrative afgørelser og nævnsafgørelser.

På denne baggrund sættes i det følgende fokus på analyse af omfanget og konsekvenserne af forskelle i forhold til:

- Organisering og tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i 2. instanserne, herunder i forhold til størrelse, produktivitet og sagsbehandlingsprocesser.
- De nuværende sagsbehandlingstider.
- Afgørelser mellem 2. instanserne indbyrdes samt mellem 2. og 3. instans. Forskelle på praksis skal her forstås som systematiske mønstre i den måde, sagerne afgøres på (stadfæstelser, ændringer m.v.), og om der kan konstateres forskelle på de begrundelser, der gives for afgørelserne.

I det følgende beskrives ensartethed og forskelle på tværs af 2. instanserne. Der fokuseres på forskelle mellem de fem beskæftigelsesankenævn i forhold til behandling af sager på beskæftigelsesankenævnens område og på tværs af 2. og 3. instanserne: Beskæftigelsesankenævnene, Pensionsstyrelsen, Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen. Analyserne baseres på det kvantitative datamateriale, de indsamlede kvalitative data fra interview om tilrettelæggelse af sagsbehandlingsprocessen og ressourceforbruget og analysen af data fra sagsgennemgangen.

## 4.1. Organisering og tilrettelæggelse af sagsbehandlingen

Der er forskelle på 2. instanserne i forhold til størrelse og organisering.

Som beskrevet under tema 1 om klagesystemet i overblik behandler Pensionsstyrelsen som den mindste af 2. instanserne blot cirka 500 klagesager om året, mens Beskæftigelsesankenævn Nordjylland som den næstmindste behandler cirka 1.200 sager om året. Som den største af 2. instanserne behandler Beskæftigelsesankenævn Hovedstaden 10 gange så mange sager som Pensionsstyrelsen og 4,5 gange så mange sager som Beskæftigelsesankenævn Nordjylland. Arbejdsskadestyrelsen og Beskæftigelsesankenævn Syddanmark har nogenlunde samme størrelse opgjort i antal sager (begge behandler cirka 3 gange så mange sager som Beskæftigelsesankenævn Nordjylland), men Beskæftigelsesankenævn Midtjylland og Beskæftigelsesankenævn Sjælland behandler cirka 2 gange så mange sager som Beskæftigelsesankenævn Nordjylland.

Antallet af sager har stor betydning for instansernes muligheder for at tilrettelægge en effektiv klagebehandling. Mindre enheder vil kun i mindre grad have mulighed for at specialisere sig inden for enkeltområder, da små enheder medfører sårbarhed og manglende fleksibilitet i forhold til behandling af sagerne. Som det fremgår nedenfor peger kortlægningen af den konkrete tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i de forskellige enheder på, at de små enheders udfordringer gør sig gældende i forhold til klagebehandlingen på beskæftigelsesområdet.

Blandt 2. instanserne er det kun beskæftigelsesankenævn Hovedstaden, Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen, der beskriver, at sagsbehandlingen er tilrettelagt med en relativt høj grad af specialisering. Specialiseringen i beskæftigelsesankenævn Hovedstaden indebærer blandt andet, at for eksempel sager om førtidspension og kontanthjælp behandles af hvert deres team, der alene har disse sager. I Arbejdsskadestyrelsen indebærer specialiseringen ligeledes en opdeling i team omkring eksempelvis selvstændige sager og rådighed. Specialiseringen i Pensionsstyrelsen betyder opdeling i 4 team, der varetager sager vedrørende henholdsvis selvstændig virksomhed, supplerende dagpenge, fradrag og efterløn. Høj grad af specialisering bidrager typisk til at sikre højere kvalitet samt ensartethed i afgørelserne, da der opbygges specialistkompetencer til opgavevaretagelsen.

I de øvrige instanser løser medarbejderne som hovedregel alle typer klagesager på beskæftigelsesområdet. Særligt den begrænsede sagsmængde betyder, at sagsbehandlingen ikke kan specialiseres, da opgaveløsningen vil blive for sårbar med for få medarbejdere til de enkelte sagstyper. I forhold til kvaliteten af sagsbehandlingen betyder de små sagsmængder i stedet, at alle medarbejdere varetager alle sagstyper og dermed i absolutte tal meget få sager inden for hver sagstype. Det giver en udfordring i forhold til opretholdelse af specialistkompetencer inden for alle sagstyper i enheden som helhed, da der ikke er tilstrækkelig kritisk masse.

Beskæftigelsesankenævnene peger ikke direkte på dette som en udfordring, men nævner for eksempel, at det er en udfordring for nævnsmedlemmerne at opretholde ekspertisen med den lille sagsmængde. Arbejdsskadestyrelsen, der årligt behandler over 60.000 sager på arbejdsskadeområdet m.v. og dermed har omfattende erfaring i tilrettelæggelse af en højt specialiseret og effektiv sagsbehandling, påpeger, at sagsmængden i hvert fald ikke skal være mindre end de nuværende cirka 3.300 klagesager, der på beskæftigelsesområdet afgøres i Arbejdsskadestyrelsen, hvis sagsbehandlingen skal tilrettelægges tilstrækkeligt effektivt og specialiseret.. Denne udfordring og erfaring kendes tilsvarende fra andre større sagsbehandlingsområder.

Som det fremgår nedenfor indikerer også data om sagsbehandlingstider og produktivitet, at der er en vis sammenhæng med størrelsen og graden af specialisering.

## 4.2. Sagsbehandlingstider

Som det fremgår af kapitel 2, oplever a-kasse-medlemmer gennemsnitligt en lidt kortere sagsbehandlingstid, da Arbejdsskadestyrelsen gennemsnitligt behandler sagerne hurtigere end beskæftigelsesankenævnene. Blandt beskæftigelsesankenævnene har beskæftigelsesankenævn Nordjylland og beskæftigelsesankenævn Midtjylland i 2010 med 3-4 gange længere sagsbehandlingstid markant længere sagsbehandlingstider end de tre øvrige beskæftigelsesankenævn.

Også Ankestyrelsen har meget lange sagsbehandlingstider. Konsekvenserne af de lange sagsbehandlingstider i forhold til de principielle sager på det kommunale område er analyseret i ovenstående tema 2 om praksiskoordinering. Den lange sagsbehandlingstid for disse sager kan til en vis grad formentlig forklares med, at sagerne indeholder principielle spørgsmål, der kræver et grundigere juridisk arbejde. En sagsbehandlingstid på cirka 8 måneder virker dog stadig meget lang. Ankestyrelsen vurderer inden for 14 dage, om en klagesag skal antages som principiel. Antages sagen som principiel, afventer afgørelsen en ledig sagsbehandler, hvorefter selve sagsbehandlingen kan tage 2-4 uger i effektiv arbejdstid. Der er en betydelig gennemsnitlig liggetid i sagerne, der skyldes aktuelle sagsbunker. Der er dog stor forskel i forhold til kompleksiteten i sagerne, og hvorvidt der skal indhentes yderligere oplysninger.

For de principielle sager har sagsbehandlingstiden tidligere været under 5 måneder. På en række andre sagsområder er sagsbehandlingstiden i Ankestyrelsen under 2,5 måneder (børnesager, magtanvendelse, underretnings-sager og udenlandske pensioner).

I forhold til Ankestyrelsens sagsbehandlingstid er det endvidere bemærkelsesværdigt, at sagsbehandlingstiden på de forsikrede sager er endnu længere. På forsikringsområdet behandler Ankestyrelsen som nævnt alle sager, der påklages til 3. instans, så her kan den lange sagsbehandlingstid ikke forklares ved afklaring af principielle spørgsmål. Ankestyrelsen peger selv på, at

det især er de komplicerede sager om selvstændig virksomhed, der trækker sagsbehandlingstiden op, mens sager om eksempelvis rådighed afgøres hurtigere. Ankestyrelsen har dog ikke systematisk statistik på sagsbehandlingstider fordelt på sagstyper. På det forsikrede område er problemet med lange sagsbehandlingstider overvejende knyttet til de knap 20 pct. af klagesagerne, der klages videre til 3. instans, mens den samlede sagsbehandlingstid i de ca. 80 pct. af sagerne, der afgøres endeligt i 2. instansen, gennemsnitligt ligger under 2 måneder.

De lange sagsbehandlingstider i 2. og 3. instans på det kommunale område og 3. instansen på det forsikrede område medfører en række retssikkerhedsmæssige og effektivitetsmæssige udfordringer for alle instanser og parter i systemet. På det kommunale område medfører lang sagsbehandlingstid udfordringer for både borgere og kommuner. På det forsikrede område giver det primært udfordringer for borgerne, mens der ikke er de samme administrative udfordringer i a-kasserne. I det følgende beskrives og eksemplificeres en række af de problemer, der opstår som følge af den lange sagsbehandlingstid.

For det første gennemføres behandling af en lang række klagesager, der ikke længere er relevante, når afgørelsen træffes. Især kommunerne giver en række eksempler på, hvad dette betyder i praksis. I boksen beskrives en case, der tager afsæt i en faktisk sag fra det ikke-forsikrede område. Eksemplet illustrerer, at klagens afgørelse ikke længere er relevant på afgørelses-tidspunktet, idet borgeren allerede er blevet tilkendt førtidspension af kommunen, på det tidspunkt afgørelsen i klagesagen træffes. Det skal dog bemærkes, at afgørelsen havde været relevant, hvis nævnet havde omgjort kommunens afgørelse, idet borgeren så skulle have haft førtidspension fra et tidligere tidspunkt.

#### Eksempel

En borger klager over afslag på førtidspension. Mens sagen behandles i beskæftigelsesankenævnet, igangsætter kommunen yderligere en arbejdsprøvning. På baggrund af vurderingen af borgerens arbejdsevne som resultat af arbejdsprøvningen tilkendes borgeren førtidspension. Et stykke tid efter modtager borgeren afgørelse i sin sag vedrørende det oprindelige afslag på førtidspension, som borgeren i sin tid ankede til beskæftigelsesankenævnet. Beskæftigelsesankenævnet stadfæster kommunens afgørelse, men skriver derudover i afgørelsesbrevet: "Vi har til slut ved afgørelsen været opmærksomme på, at NN Kommune efterfølgende har iværksat arbejdsprøvning, og at du på nuværende tidspunkt er indstillet til førtidspension."

Borgerens klage betyder ikke, at borgerens sag går i stå og afventer afgørelse fra højere instans. Derimod fortsætter indsatsen, eller der igangsættes nye indsatser og indhentes lægeerklæringer, ligesom de lovpligtige samtaler med borgeren også fortsætter. Hvis kommunens afgørelse stadfæstes, var den fortsatte indsats naturligvis fornuftig, da den under alle omstændigheder vil skulle gennemføres. Dog kan indsatsen i perioden, hvor klagen er under behandling, besværliggøres, og effekterne reduceres som følge af, at borgeren i denne periode typisk ikke vil være lige så motiveret. Omgøres kommunens afgørelse, vil indsatsen ofte i bedste fald være spildt, og i værste fald have påført borgeren en række unødvendige pligter m.v.

For det andet fastholdes praksis i 1. instanserne, indtil der via en afgørelse på en klagesag i en klageinstans fastsættes en ny praksis. Det betyder, at kommuner og a-kasser fortsætter med at træffe den samme slags afgørelse i lignende sager, der måske ved en senere behandling af sagen i en klageinstans viser sig at være forkert. Dette forløb er særlig udtalt ved ny lovgivning eller på områder, hvor tilgang og tiltag har ændret sig, og der opstår nye situationer, som hverken lovgivning eller gældende praksis har taget højde for.

Jo længere tid det tager at få behandlet en sag i ankesystemet, jo flere sager kan 1. instanserne således nå at behandle, inden der kommer en afgørelse på den første klagesag. Dette problem er naturligvis mest markant, hvis det viser sig, at den praksis, der lægges i 1. instanserne, underkendes af 2. eller 3. instans. Særlig problematisk er det i de tilfælde, hvor 2. instansen efterfølgende underkendes af 3. instansen. Her kan 1. instanserne således skulle ændre praksis to gange som følge af højere instansers afgørelser. Et nyligt konkret eksempel på dette er afklaringen af kommunernes anvendelse af private leverandører (andre aktører) i behandling og afgørelse af sygedagpengesager. Her har flere kommuner igennem over et år i forskellige konstruktioner udlagt sygedagpengesager til andre aktører. En praksis, der i 3. instansen bliver ændret med den konsekvens, at der skal foretages nye afgørelser i en lang række sager.

Dette problem ville ikke være så markant, hvis sagsbehandlingstiderne hos ankemyndighederne generelt var korte. Men sagsbehandlingstider, der for 2. og 3. instans-behandling samlet er på gennemsnitligt ét år, medfører resourcespild i 1. instanserne og gener for de borgere, der bliver berørt. Dertil kommer, at der inden for gennemsnittet er stor variation på tværs af beskæftigelsesankenævne. Eftersom sager, der behandles i beskæftigelsesankenævn Midtjylland, gennemsnitligt tager 241 dage at behandle, vil den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid for 2. og 3. instans-behandlingen være på 1 år og 4 måneder. Dette problem vedrører de sager som klages videre til 3. instansen, hvilket som tidligere vist er en mindre del.

I et enkelt tilfælde har et beskæftigelsesankenævns sekretariat henvendt sig til en kommune, som beskæftigelsesankenævnet modtog relativt mange ensartede klagesager fra. Ud fra behandlingen af den første sag kunne beskæftigelsesankenævnets sekretariat se, at det betød, at hele rækken af sager ville blive ændret. På den baggrund opfordrede beskæftigelsesankenævns sekretariat til, at kommunen til at trække sagerne og selv ændre afgørelserne. Det kan dog ofte være vanskeligt for beskæftigelsesankenævne at opdage, når der kommer en bølge af ens sager, da sagerne typisk fordeles til og behandles af de enkelte sagsbehandlere, og der ikke systematisk samles op på tværgående mønstre. Det er således langt fra normalen, at sager rulles tilbage. Også på dette punkt udgør sagsbehandlingstiden dermed et retssikkerhedsmæssigt problem, ligesom det medfører unødigt pres på kommunerne.

#### Eksempel

En borger klager over afslag på tilkendelse af førtidspension. Otte måneder senere træffer beskæftigelsesankenævnet afgørelse i sagen. Nævnet hjemviser sagen med den begrundelse, at der ikke er tilstrækkeligt oplysningsgrundlag vedrørende borgerens psykiske forhold. På den baggrund beder beskæftigelsesankenævnet kommunen indhente en psykiatrisk udredning af borgeren, som tilstanden var, da sagen oprindeligt blev afgjort i kommunen.

For det tredje betyder sagsbehandlingstiden, at hvis sagerne hjemvises på grund af utilstrækkeligt oplysningsgrundlag, skal kommunerne oplyse sagen bagudrettet. I boksen er beskrevet et eksempel fra en faktisk sag på området. Beskæftigelsesankenævnet hjemviser sagen, da nævnet finder, at borgeren skal udredes i forhold til de psykiske forhold, før sagen kan afgøres. Oplysningerne skal beskrive situationen, fra den oprindelige afgørelse i sagen blev truffet i kommunen. Baggrunden herfor er, at hvis det samlede oplysningsgrundlag betyder, at borgeren tilkendes førtidspension, skal pensionen tilkendes fra den dato, hvor borgerens samlede tilstand betød, at borgeren var berettiget. Dette er dog vanskeligt at gennemføre i praksis. Borgerens

retssikkerhed bliver derfor tvivlsom, idet utilstrækkeligt oplysningsgrundlag og lang sagsbehandlingstid samlet set kan vanskeliggøre, at der træffes en korrekt afgørelse.

Et sidste eksempel på følger af lang sagsbehandlingstid er, at nogle sager ikke rejses. Dette er særlig udtalt for sager vedrørende tilbud, både til forsikrede og til ikke-forsikrede ledige<sup>16</sup>. Borgeren bliver populært sagt fanget i et uløseligt dilemma. Borgeren mener, at tilbuddet ikke er det rette, og ønsker derfor at klage. Borgeren er dog nødt til at deltage i tilbuddet, da en klage ikke har opsættende virkning og borgeren derfor sanktioneres ved udeblivelse. Hvis borgeren på et senere tidspunkt får medhold, det vil sige, hvis kommunens afgørelse ændres, havde borgeren ikke behøvet at deltage i tilbuddet. Hvis borgeren ikke har deltaget i tilbuddet og er blevet påført en sanktion med træk i dagpenge eller kontanthjælp, kan det betyde, at beløbet tilbageføres til borgeren. Dette er både indgribende over for borgeren, der uretmæssigt har måttet undvære (en del af) forsørgelsen i en periode, og administrativt bøvlet for kommuner og a-kasser. Hvis beskæftigelsesankenævnet derimod fastholder kommunens afgørelse, skulle borgeren have deltaget i tilbuddet. I dette tilfælde ville borgeren blive trukket i dagpenge eller kontanthjælp, hvis borgeren ikke havde deltaget i tilbuddet. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der for behandling af tilbud efter kap.9-12 i Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats er sagsbehandlingsfrist på 4 uger i Beskæftigelsesankenævnene. Den samlede sagsbehandlingstid (inkl. remonstration i 1. instans) på disse sager er dog fortsat så lang, at borgerne ikke klager og sagerne derfor ikke rejses. Således var der i 2010 i alt kun 45 klagesager over tilbud til borgerne.

### **4.3. Sagsbehandlingsprocessen på tværs af beskæftigelsesankenævn**

Som tidligere beskrevet afgøres en del af sagerne i statsforvaltningerne af det regionale beskæftigelsesankenævn, mens andre sager afgøres administrativt. Som nævnt i kapitel 2 varierer andelen af nævnsafgørelser fra 38 procent i Statsforvaltning Sjælland til 48 procent i Statsforvaltning Nordjylland.

#### **4.3.1. Nævnsbehandling af klagesagerne**

Beskæftigelsesankenævnenes sekretariater tilkendegiver, at de sager, der udvælges til nævnsbehandling, er sager, hvor der kan være tvivl om afgørelsens udfald. Kriterierne for, hvornår en sag skal nævnsbehandles, er ikke formelt defineret i eksempelvis lovgivning. Hvert sekretariat har på forskellig vis og i forskelligt omfang søgt at operationalisere kriterierne i retningslinjer,

---

<sup>16</sup> A-kasser og beskæftigelsesregionerne har i interviewene påpeget, at der inden kommunalreformen blev behandlet et stort antal klager over tilbud til forsikrede ledige i de regionale arbejdsmarkedsråd.



som den enkelte sagsbehandler kan bruge til at vurdere, hvorvidt en sag skal nævnsbehandles.

Sekretariaternes faglige vurdering er, at den reelle andel sager, hvor nævnsbehandling er relevant, fordi der reelt kan være tvivl om afgørelsens udfald, er nede på maksimum 10-20 procent af klagesagerne. Når den gennemsnitlige andel sager, der nævnsbehandles, alligevel er på 42 procent af sagerne, skyldes det blandt andet mål for andelen af nævnsbehandlede sager i de opstillede resultatkontrakter for statsforvaltningerne. Herudover har sagsmængden dog også afgørende indflydelse på, hvor stor en andel sager der nævnsbehandles. For at nævnet kan opretholde/opnå kontinuerlig viden om praksis m.v. inden for alle sagsområder, er det nødvendigt, at de enkelte nævnsmedlemmer får mulighed for at læse og afgøre et vist minimum af sager. Nævn med få sager samt lovområder med et lille volumen driver således et behov for en større andel nævnsbehandlede sager, hvilket er en af forklaringerne på den høje andel nævnsbehandlede sager (48 procent) i beskæftigelsesankenævn Nordjylland. I beskæftigelsesankenævn Nordjylland og beskæftigelsesankenævn Midtjylland har nævnet endvidere specifikt ytret ønske om at få forelagt en større andel af sagerne – særligt på bestemte sagsområder, jf. endvidere nedenfor.

Sekretariatene for de øvrige tre beskæftigelsesankenævne tager overvejende udgangspunkt i særligt to kriterier, når de skal vurdere, om en sag skal mødebehandles. For det første, at sager, hvor sekretariatet indstiller, at kommunens afgørelse ændres, som udgangspunkt skal behandles ved et egentligt møde. For det andet, at sager, hvor sekretariatet er i tvivl om sagens udfald, skal behandles ved et egentligt møde.

Den høje nævnsprocent (44 procent) i beskæftigelsesankenævn Hovedstaden skal ses i sammenhæng med, at resultatkontrakterne i 2010 har set nævnsprocenten for det sociale nævn og beskæftigelsesankenævnet under ét. Beskæftigelsesankenævn Hovedstaden vurderer, at dette har været medvirkende til en lidt højere nævnsprocent på beskæftigelsesområdet, hvor der har været forelagt en større andel af de lidt simple beskæftigelsessager til forenklet mødebehandling. Sekretariatet for Beskæftigelsesankenævn Sjællands har den tilgang, at alle sagsbehandlere skal sende en andel af deres sager til nævnsbehandling. Den praktiske konsekvens heraf er dels, at nævnet i denne statsforvaltning behandler en nogenlunde ligelig del af sagerne på de enkelte sagsområder, dels at alle sagsbehandlere får behandlet en jævn andel af deres sager.

Hvis der ses på, hvilke sagstyper nævnene behandler, har nævnene selv stor indflydelse på dette, da der i enkelte af nævnene er udtrykt ønske om særligt at få forelagt bestemte sagstyper. Det gælder som nævnt ovenfor i særlig grad beskæftigelsesankenævn Nordjylland og beskæftigelsesankenævn Midtjylland. Som tabel 9 i kapitel 2 viser, giver dette stor variation i andelen af nævnsafgørelser på tværs af de forskellige sagsområder. En væsentlig del af variationerne på tværs af lovområder drives således af disse specifikke nævns særlige interesseområder.

De mest markante forskelle vedrører førtidspensionsområdet (ny lov), hvor 90 procent af sagerne i beskæftigelsesankenævn Nordjylland afgøres ved nævnsafgørelse mod 30 procent i beskæftigelsesankenævn Sjælland. Når sekretariatet for beskæftigelsesankenævn Nordjylland vælger, at stort set alle sager vedrørende førtidspension skal behandles af nævnet, er det fordi, nævnets medlemmer har ønsket det. Det beror således ikke alene på en faglig vurdering af, om der er tvivlsspørgsmål i sagerne.

Ud over forskelle i forhold til førtidspension er der også markante forskelle i forhold til sygedagpenge, hvor 35 procent af sagerne i beskæftigelsesankenævn Syddanmark afgøres ved nævnsafgørelse mod 54 procent af sagerne i beskæftigelsesankenævn Nordjylland. Dette er blandt andet udtryk for, at der i beskæftigelsesankenævn Nordjylland generelt set nævnsafgøres en væsentlig større andel af sagerne som følge af nævnets ønske herom og det lille antal sager, jf. også ovenfor.

På en række andre sagsområder (fx integrationslov og handicappede i erhverv) er sagsmængden begrænset, hvilket er den primære grund til, at der er stor variation i andel sager, der nævnsbehandles på disse områder. Enkelte sekretariater arbejder derudover med nævnet på den måde, at de sætter fokus på særlige sagsområder og derfor i en periode sender flere sager til afgørelse i nævnet inden for disse områder. Dette er primært efter ønske fra nævnsmedlemmer, eller hvis der er behov for i en periode at opnå en tilstrækkelig mængde sager for at styrke kompetencerne på de mindre lovområder.

### **4.3.2. Forenklet mødebehandling**

Ud over at beskæftigelsesankenævnene med afsæt i resultatmålet tilrettelægger, hvor stor en andel af sagerne der skal nævnsbehandles, kan nævnsafgørelserne træffes på to forskellige måder, enten ved forenklet behandling eller ved egentlig mødebehandling. Ved forenklet mødebehandling sendes en begrænset del af sagens oplysninger og en indstilling til afgørelse til nævnsmedlemmerne, og som udgangspunkt betragtes sekretariaternes indstilling som godkendt, og sagen drøftes derfor ikke på møde. Hvis et nævnsmedlem ønsker sagen behandlet ved egentlig mødebehandling, skal nævnsmedlemmet meddele dette et par dage inden mødet, og sagen vil da blive ændret fra forenklet mødebehandling til egentlig mødebehandling og vil blive drøftet på mødet. Beskæftigelsesankenævnene har ikke præcise opgørelser af, hvor ofte møder ændres, men nævnsmedlemmerne i nævnene med mange forenklede sager vurderer, at der på hvert møde som hovedregel er 1-2 sager, der flyttes fra forenklet til egentlig mødebehandling. Flytningen foregår ikke nødvendigvis, fordi nævnsmedlemmet er uenigt i sekretariatets indstilling, men oftest fordi medlemmet har uddybende spørgsmål eller mener, at det af mere principielle hensyn vil være relevant for nævnet at drøfte sagen.

Samlet set behandles cirka halvdelen af alle nævnssager ved forenklet mødebehandling. Der er dog på dette punkt markante forskelle beskæftigelsesankenævne imellem, og deres praksis deler sig i tre grupper:

- Maksimum 10 procent nævnsafgørelser ved forenklet mødebehandling: I beskæftigelsesankenævn Nordjylland og beskæftigelsesankenævn Midtjylland afgøres næsten alle mødesager ved egentlig mødebehandling. Maksimum 10 procent afgøres ved forenklet mødebehandling.
- Cirka 50 procent nævnsafgørelser ved forenklet mødebehandling: I beskæftigelsesankenævn Sjælland og beskæftigelsesankenævn Syddanmark afgøres cirka halvdelen af sagerne ved egentlig mødebehandling og den anden halvdel ved forenklet mødebehandling.
- Cirka 75 procent nævnsafgørelser ved forenklet mødebehandling: I beskæftigelsesankenævn Hovedstaden afgøres cirka hver fjerde sag ved egentlig mødebehandling, og langt størstedelen af nævnssagerne afgøres ved forenklet mødebehandling.

Når der i beskæftigelsesankenævn Nordjylland og beskæftigelsesankenævn Midtjylland stort set ikke anvendes forenklet mødebehandling, skyldes det ønske fra nævnsmedlemmerne. Medlemmerne i disse nævn har ønsket, at de sager, nævnet skal afgøre, også skal behandles ved et egentligt møde, og at medlemmerne har de samlede bilag, der danner grundlag for afgørelsen.

Konkret medfører nævnsbehandlingen en række yderligere opgaver for sekretariatet i forhold til sager, der ikke nævnsbehandles:

- Udsøgning af sagerne.
- Kopiering og udsending af materiale til nævnsmedlemmerne.
- Formanden for nævnsrådet og eventuelle nøglemedarbejdere forbereder mødet ved at læse sagerne igennem samt drøfte og kvalitetssikre indstillingerne til afgørelse.
- Nævnsmedlemmerne læser sagerne og forbereder sig til mødet.
- Mødet afholdes.
- Alt materiale samles og makuleres.

Ovenstående udgør de ekstra arbejdsopgaver, der skal løses, og betyder en øget arbejdsmængde i forhold til de sager, der nævnsbehandles.

Dertil kommer, at afgørelsen ikke træffes med det samme, når sagsbehandler har behandlet sagen. Processen med nævnsbehandling betyder en forlængelse af sagsbehandlingstiden, idet sagen får en ekstra liggetid på typisk 2-3 uger. Hvor lang liggetiden er afhænger af, hvor ofte nævnet afholder møder. I nogle beskæftigelsesankenævn afholdes møde hver uge, i andre beskæftigelsesankenævn hver anden uge. De beskæftigelsesankenævn, der

har mange sager, eller som vælger at behandle en stor andel af sagerne ved nævnsmøder, afholder møder oftere end øvrige beskæftigelsesankenævn.

For sager, der afgøres ved forenklet mødebehandling, er opgaverne med kopiering af materiale og formandens forberedelse til mødet mindre end ved egentlig mødebehandling. Når beskæftigelsesankenævn Nordjylland således både har en høj andel sager, der behandles af nævnet, og samtidig forelægger næsten alle sager til egentlig mødebehandling, påtager forvaltningen sig samlet set en større arbejdsopgave med nævnsbehandling af sagerne, end de øvrige beskæftigelsesankenævn gør. Forskellene i andelen af sager, der nævnsbehandles, betyder derfor samlet set i forhold til ensartethed i sagsbehandlingen, at der er konkrete forskelle på tværs af landet i forhold til, af hvem og hvordan sagerne behandles. I forhold til effektivitet i sagsbehandlingen medfører den forskellige tilrettelæggelse udfordringer for produktiviteten og sagsbehandlingstiden.

## 4.4. Forskelle i forhold til produktivitet

Ud over forskellene præsenteret i ovenstående er der også markant forskel på, hvor mange sager der behandles per årsværk.

**Table 15. Realitetsbehandlede sager per årsværk**

|                                    | Antal realitetsbehandlede sager per årsværk |
|------------------------------------|---|
| Beskæftigelsesankenævn Hovedstaden | 194   |
| Beskæftigelsesankenævn Sjælland    | 223   |
| Beskæftigelsesankenævn Syddanmark  | 243   |
| Beskæftigelsesankenævn Midtjylland | 128   |
| Beskæftigelsesankenævn Nordjylland | 156   |
| Beskæftigelsesankenævn i alt       | 186   |
| Arbejdsskadestyrelsen              | 174   |
| Pensionsstyrelsen                  | 113 <sup>17</sup>                           |
| Ankestyrelsen                      |   |
| Antagne principielle sager         | 73  |
| Forsikringsager                    | 122   |

**Kilder:** Klageinstanserne, Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen og Deloitte's egne beregninger.

For beskæftigelsesankenævne varierer produktiviteten fra 128 realitetsbehandlede sager per årsværk i beskæftigelsesankenævn Midtjylland til 243 realitetsbehandlede sager i beskæftigelsesankenævn Syddanmark. Der behandles således næsten dobbelt så mange sager per årsværk i det mest

<sup>17</sup> Som tidligere beskrevet, anvendes de angivne årsværk for Pensionsstyrelsen til behandling af klagesager også til tilsynsbehandlingen af samme sag, hvorfor antal realitetsbehandlede sager ikke er fuldt sammenligneligt med de øvrige instansers opgørelser af klagesager pr. årsværk.

produktive beskæftigelsesankenævn. Også beskæftigelsesankenævn Nordjylland har en noget lavere produktivitet end de øvrige beskæftigelsesankenævn.

Som følge af de lange sagsbehandlingstider har Rigsrevisionen også haft fokus på blandt andet beskæftigelsesankenævnenes produktivitet. Rigsrevisionens analyse peger på den samme tendens med stor variation i produktiviteten på tværs af beskæftigelsesankenævnene, og at de største udfordringer findes i Beskæftigelsesankenævn Midtjylland og Beskæftigelsesankenævn Nordjylland<sup>18</sup>.

Sammenholdt med analyserne af størrelse, sagsbehandlingstider og nævnsbehandling tegner der sig et mønster med en vis sammenhæng mellem disse tre elementer. Beskæftigelsesankenævn Nordjylland og beskæftigelsesankenævn Midtjylland er begge kendetegnet ved at behandle færre sager end de øvrige nævn, have lang sagsbehandlingstid, have høj andel af reelt mødebehandlede afgørelser og have lav produktivitet.

Ankestyrelsen behandler væsentlig færre sager per årsværk end beskæftigelsesankenævnene. For de principielle sager er dette forventeligt, da den juridiske sagsbehandling af disse sager er mere omfattende. Ankestyrelsen har dog også lavere produktivitet i forhold til forsikringssagerne, hvilket ikke kan forklares ved det principielle element, da alle sager behandles på dette område. En væsentlig del af sagerne i 3. instansen på det forsikrede område er sager om selvstændig virksomhed, som alle instanser på det forsikrede område giver udtryk for er relativt tunge og komplicerede sager. Dette kan formentlig forklare en del af den lavere produktivitet.

Arbejdsskadestyrelsen behandler 174 sager per årsværk, og Arbejdsskadestyrelsens produktivitet ligger dermed væsentlig højere end Ankestyrelsens for samme type sager (forsikringssager).

## **4.5. Forskelle på afgørelser mellem 2. instanserne indbyrdes og mellem 2. og 3. instans**

### **4.5.1. Afgørelser i beskæftigelsesankenævnene**

Ud over forskellen på processen omkring nævnsbehandlingen er der på tværs af beskæftigelsesankenævnene en række systematiske forskelle på, hvordan sagerne er afgjort.

Der er i forbindelse med denne evaluering ikke foretaget en selvstændig vurdering af det materielle indhold i beskæftigelsesankenævnenes afgørel-

---

<sup>18</sup> Kilde: Rigsrevisionen, "Notat til Statsrevisorerne om beretning om statsamternes produktivitet og effektivitet", oktober 2011

ser. Dette spørgsmål søges løbende belyst i Ankestyrelsens praksisundersøgelser. Ankestyrelsen har dog generelt ikke foretaget omfattende undersøgelser af beskæftigelsesankenævnenes praksis.

I 2010 gennemførte Ankestyrelsen en praksisundersøgelse af nævnenes praksis vedrørende tilkendelse af fleksjob og revurdering af rettigheden til fleksjob for borgere på ledighedsydelse. Praksisundersøgelsen blev gennemført både for sager afgjort i kommunerne og for sager afgjort i beskæftigelsesankenævne.

I beskæftigelsesankenævne blev der gennemgået i alt 32 sager fordelt på 5-7 sager per beskæftigelsesankenævn. Resultatet viste, at 8 af 32 sager ikke var korrekt afgjort, forstået således, at hvis borgeren havde anket sagen, og sagen var blevet antaget af Ankestyrelsen, ville 8 af 32 sager (det vil sige 25 procent) være blevet ændret eller hjemvist<sup>19</sup>.

Andelen af sager, som Ankestyrelsen vurderede ikke var korrekt afgjort, varierer på tværs af beskæftigelsesankenævn (fra 0 procent i beskæftigelsesankenævn Hovedstaden til 50 procent i beskæftigelsesankenævn Midtjylland).

**Tabel 16. Resultatet af praksisundersøgelse af fleksjob fordelt på beskæftigelsesankenævn**

| Beskæftigelsesankenævn | Afgørelsen er samlet set rigtig | Afgørelsen ville være blevet ændret, hvis det var en klagesag | Antal sager |
|------------------------|---------------------------------|---|-------------|
| Hovedstaden            | 100 %                           | 0 %   | 7           |
| Midtjylland            | 50 %                            | 50 %  | 6           |
| Nordjylland            | 86 %                            | 14 %  | 7           |
| Sjælland               | 80 %                            | 20 %  | 5           |
| Syddanmark             | 57 %                            | 43 %  | 7           |
| I alt                  | 75 %                            | 25 %  | 32          |

Kilde: Praksisundersøgelse af Ankestyrelsen, 2010.

Som det fremgår, er praksisundersøgelsen gennemført på et beskedent antal sager, men den samlede andel fejl indikerer dog, at der kan være varierende praksis og dermed kvalitet i beskæftigelsesankenævne.

Beskæftigelsesregion Hovedstaden og Sjælland er den eneste (ud over Ankestyrelsen), der oplever to af beskæftigelsesankenævnenes praksis på tværs, idet regionen er repræsenteret både i Beskæftigelsesankenævn Hovedstaden og i Beskæftigelsesankenævn Sjælland. Repræsentationen og deltagelsen i nævnsmøderne varetages af de samme enkeltpersoner i begge

<sup>19</sup> Praksisundersøgelsen er endvidere gennemført for kommunale sager på samme områder. Praksisundersøgelsens kilde: <http://www.ast.dk/artikler/default.asp?page=1381>. I efteråret 2011 er der for både kommuner og beskæftigelsesankenævn igangsat en opfølgende praksisundersøgelse på de samme områder.

de to nævn. Når beskæftigelsesregionen skal beskrive ensartethed og forskelle i de to nævn, er særligt to forhold tydelige.

For det første, at der er forskelle på sagsoplysningsgrundlaget i de to nævn, hvor beskæftigelsesankenævn Hovedstadens sagsoplysninger virker mere uddybet og omfattende end beskæftigelsesankenævn Sjællands sagsoplysninger. Dette understøttes af Deloittes gennemgang af afgørelser, hvor afgørelserne i beskæftigelsesankenævn Sjælland er meget kortfattede sammenlignet med øvrige beskæftigelsesankenævns afgørelser.

For det andet vurderer beskæftigelsesregionen, at de materielle afgørelser i forhold til førtidspension er forskellige. I beskæftigelsesankenævn Hovedstaden er afsættet, at hvis der er en restarbejdsevne, tilkendes der ikke førtidspension, hvorimod beskæftigelsesankenævn Sjælland oftere tilkender førtidspension på baggrund af det, Beskæftigelsesregion Hovedstaden og Sjælland opfatter som mere konkrete vurderinger.

Disse forskelle på praksis og afgørelser understøttes også af andre data. Ses der for eksempel på, hvor mange førtidspensioner der tilkendes i beskæftigelsesankenævne, efter kommunen har vurderet, at borgeren ikke skal tilkendes førtidspension, er det særlig fremtrædende, at beskæftigelsesankenævn Sjælland og beskæftigelsesankenævn Nordjylland over en flerårig periode fra 2007 til 2010 har den største andel afgørelser, hvor kommunens afslag på nytilkendelse af førtidspension ændres til en tilkendelse i 2. instans i beskæftigelsesankenævne.

**Tabel 17. Afslag og ændringer af afslag på førtidspension i 1. instanserne i beskæftigelsesankenævnene, 2010**

| Beskæftigelsesankenævn | Kommune                               | Nævn   |   |
|------------------------|---------------------------------------|--|---|
|                        |                                       | Tilkendelser i beskæftigelsesankenævn i perioden 2007-2010 <sup>21</sup> | Antal klager over kommunale afslag i perioden 2007-2010 <sup>22</sup> |
|                        | Afslag i kommuner, 2010 <sup>20</sup> |  |   |
| <b>Nordjylland</b>     | 6,9 %                                 | 11,9 %   | 101   |
| <b>Midtjylland</b>     | 7,4 %                                 | 3,5 %  | 198   |
| <b>Syddanmark</b>      | 7,7 %                                 | 0,7 %  | 151   |
| <b>Hovedstaden</b>     | 12,2 %                                | 3,8 %  | 502   |
| <b>Sjælland</b>        | 10,7 %                                | 10,6 %   | 94  |
| <b>Hele landet</b>     | 9,0 %                                 | 4,6 %  | 1.061   |

Kilde: Ankestyrelsens database Tal fra Ankestyrelsen.

Som det fremgår af ovenstående, kan den højere ændringsfrekvens i Nordjylland formentlig ikke forklares ved en strammere praksis i kommunerne, da kommunerne i Nordjylland generelt har den laveste andel afslag på nytilkendelse af førtidspension blandt regionerne. Kommunerne i Sjælland og Hovedstaden giver generelt flere afslag på førtidspension end kommunerne i de øvrige regioner. I Hovedstaden giver dette sig dog ikke udslag i en højere ændringsprocent i klageinstansen for disse sager. De højere ændringsprocenter i Nordjylland og Sjælland kan således indikere forskellig praksis i afgørelsen af sagerne.

#### 4.5.1.1. Anvendelse af hjemvisninger

Som et sidste perspektiv på afgørelserne af sagerne er der særlig stor forskel på, hvor ofte der anvendes hjemvisninger. Som det fremgår af tabel 7 i afsnit 2.2.3 vedrørende afgørelser i 2. instanserne, hjemviser beskæftigelsesankenævn Midtjylland 19,5 procent af sagerne mod den gennemsnitlige hjemvisningsprocent på 12,9.

Når det er interessant at se på andelen af hjemvisninger fra beskæftigelsesankenævnene til kommunerne, handler det for det første om, at en hjemvisning ofte betyder længere sagsbehandlingstid for borgerne. Det betyder ikke længere sagsbehandlingstid for beskæftigelsesankenævnene, snarere tværtimod. I nogle sager kan det hurtigt konstateres, at der mangler oplys-

<sup>20</sup> Andel kommunale afgørelser om nytilkendelse af førtidspension, hvor kommunen har givet afslag, 2010.

<sup>21</sup> Andel klager over kommunale afgørelser om nytilkendelser af førtidspension, der er ændret i beskæftigelsesankenævnet, 2007-2010.

<sup>22</sup> Antal klager over kommunale afslag på nytilkendelser af førtidspension, 2007-2010.



ninger. Sagen kan derfor hjemvises, uden at nævnet i øvrigt har forholdt sig meget nært til en eventuel fremtidig afgørelse af sagen. For borgeren vil de ekstra sags gange (sagen sendes fra kommune til beskæftigelsesankenævn, tilbage til kommune og måske efterfølgende tilbage til beskæftigelsesankenævn) betyde, at der vil gå længere tid, før borgeren får svar på sin klage. Enkelte beskæftigelsesankenævne arbejder dog ud fra det princip, at sager, der kommer tilbage efter hjemvisning, skal prioriteres behandlet på det tidspunkt, sagen ville være blevet behandlet, hvis sagen ikke var hjemvist. Populært sagt beholder sagen sin plads i køen.

Derudover betyder hjemvisninger øget tidsforbrug, fordi sagen sendes frem og tilbage, og fordi sagsbehandlere i kommune og beskæftigelsesankenævn skal forholde sig til sagen ad flere omgange og læse op på sagen igen.

Sagsbehandlingstid og øget tidsforbrug er naturligvis ikke de eneste faktorer, når sagen hjemvises. En baggrund for hjemvisning af en sag er, at sagen skal oplyses tilstrækkeligt, til at der kan træffes afgørelse i sagen. Det har i den forbindelse været foreslået, at beskæftigelsesankenævne i stedet selv skulle indhente oplysninger i det omfang, de var nødvendige, for at der kunne træffes afgørelse i sagen. Udfordringen ved dette er, at det så er 2. instansen, der oplyser og træffer afgørelse, hvorfor borgeren udelukkende kan få behandlet en klage herover, hvis sagen antages som principiel sag i Ankestyrelsen.

#### **4.5.1.2. Forskelle på, hvad der lægges til grund for afgørelser**

På enkelte punkter kan der på tværs af beskæftigelsesankenævne også ses forskelle på, hvad der lægges til grund for afgørelserne. Analyserne i dette afsnit baseres på Deloitte's gennemgang af afgørelser i fleksjobsager og førtidspensionsager fra hvert beskæftigelsesankenævn.

For det første er der forskel på, hvilke repræsentanters udtalelser der ligger til grund for afgørelsen i de førtidspensions- og fleksjobsager, hvor beskæftigelsesankenævne ændrer kommunernes afgørelser. Nedenstående tabel viser således, at der i beskæftigelsesankenævne Syddanmark i 23 procent af førtidspensions- og fleksjobsagerne hverken ligger udtalelser fra læger eller tilbud til grund for afgørelserne, hvilket ikke gør sig gældende for nogen af afgørelserne i beskæftigelsesankenævne Sjælland og beskæftigelsesankenævne Nordjylland.

**Tabel 18. Udtalelser (læge og/eller tilbud), der ligger til grund for de ændrede førtidspensions- og fleksjobsager**

| Beskæftigelsesankenævn | Både læge og tilbud | Kun læge | Kun tilbud | Ingen af delene | Antal ændrede sager |
|------------------------|---------------------|----------|------------|-----------------|---------------------|
| Hovedstaden            | 29 %                | 65 %     | 0 %        | 6 %             | 17                  |
| Sjælland               | 14 %                | 57 %     | 29 %       | 0 %             | 7                   |
| Syddanmark             | 38 %                | 31 %     | 8 %        | 23 %            | 13                  |
| Midtjylland            | 22 %                | 67 %     | 0 %        | 11 %            | 9                   |
| Nordjylland            | 64 %                | 36 %     | 0 %        | 0 %             | 14                  |
| <b>Gennemsnit</b>      | 34 %                | 51 %     | 7 %        | 8 %             | 60                  |

Kilde: Deloitte's sagsgennemgang.

Samtidig fremgår det, at der oftest i beskæftigelsesankenævn Nordjylland lægges vægt på udtalelser fra både læge og tilbud, hvorimod der i beskæftigelsesankenævn Hovedstaden, Sjælland og Midtjylland oftest udelukkende lægges vægt på udtalelser fra læge.

For det andet anvendes der i beskæftigelsesankenævn Midtjylland interne lægekonsulenter, og deres udtalelser og vurderinger indgår i oplysningsgrundlaget i 20 procent af forvaltningens sager. På dette punkt skiller beskæftigelsesankenævn Midtjylland sig ud fra de øvrige beskæftigelsesankenævn, der ikke anvender lægekonsulenter, hvilket fremgår af nedenstående tabel.

I forhold til begrundelser og oplysninger, der lægges vægt på i afgørelserne, viser de nedenstående tabeller, at der også på dette område er variationer på tværs. Der kan dog ikke findes systematiske forskelle på begrundelser og oplysninger, der lægges vægt på. I tabellerne nedenfor fremgår de førtidspensions- og fleksjobsager, hvor beskæftigelsesankenævnene har ændret kommunernes afgørelser. Det samlede sagsantal for ændrede førtidspensions- og fleksjobsager er på i alt 60 sager, hvorfor data skal tolkes med varsomhed<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Data i de to tabeller tæller ikke til 100 procent, da der i mange sager er flere begrundelser i afgørelserne, og da der lægges vægt på flere oplysninger.

**Tabel 19. Begrundelser for afgørelse i ændrede førtidspensions- og fleksjobsager fordelt på beskæftigelsesankenævn (procentandel af de ændrede sager i det enkelte nævn)**

|   | Hoved-<br>staden | Sjæl-<br>land | Syddan-<br>mark | Midt-<br>jylland | Nord-<br>jylland | I alt |
|---|------------------|---------------|-----------------|------------------|------------------|-------|
| <b>Dokumenteret, at arbejdsevne er væsentlig og varigt nedsat</b>               | 71 %             | 89 %          | 93 %            | 100 %            | 77 %             | 83 %  |
| <b>Tillægger de samme oplysninger en anden betydning</b>                        | 88 %             | 67 %          | 64 %            | 71 %             | 54 %             | 70 %  |
| <b>Alle relevante behandlingsmuligheder er udtømt</b>                           | 41 %             | 44 %          | 57 %            | 14 %             | 46 %             | 43 %  |
| <b>Det er åbenbart, at der ikke skal tilbydes flere foranstaltninger</b>        | 71 %             | 22 %          | 36 %            | 29 %             | 15 %             | 38 %  |
| <b>Ikke dokumenteret, at arbejdsevnen er væsentlig og varigt nedsat</b>         | 18 %             | 11 %          | 0 %             | 0 %              | 8 %              | 8 %   |
| <b>Der er fortsat relevante foranstaltninger til afprøvning af arbejdsevnen</b> | 6 %              | 11 %          | 0 %             | 0 %              | 8 %              | 5 %   |
| <b>Formelle/processuelle fejl eller mangler</b>                                 | 0 %              | 0 %           | 0 %             | 0 %              | 15 %             | 3 %   |
| <b>Manglende afklaring af, om arbejdsevnen er væsentlig og varigt nedsat</b>    | 6 %              | 0 %           | 0 %             | 0 %              | 0 %              | 2 %   |
| <b>Antal sager</b>  | 17               | 9             | 14              | 7                | 13               | 60    |

Kilde: Deloitte's sagsgennemgang.

I forhold til begrundelserne i afgørelserne vurderer Deloitte på baggrund af sagsgennemgangen, at beskæftigelsesankenævnene i 42 af i alt 60 sager på førtidspensions- og fleksjobområdet tillægger oplysningerne i sagen en anden betydning end den vurdering, kommunen har tillagt oplysningerne. I to af tre ændrede sager skyldes ændringen således, at beskæftigelsesankenævnene har et andet skøn end kommunerne. Dette gør sig bredt gældende på tværs af de fem beskæftigelsesankenævn.

**Tabel 20. Oplysninger, der lægges vægt på i begrundelserne for afgørelserne i førtidspensions- og fleksjobsager på tværs af beskæftigelsesankenævnen**

|                                   | Hovedstaden | Sjælland | Syddanmark | Midtjylland | Nordjylland | I alt     |
|-----------------------------------|-------------|----------|------------|-------------|-------------|-----------|
| Helbredsmæssige oplysninger       | 100 %       | 89 %     | 100 %      | 100 %       | 69 %        | 92 %      |
| Lægeerklæringer                   | 94 %        | 89 %     | 100 %      | 71 %        | 69 %        | 87 %      |
| Psykelige faktorer                | 47 %        | 67 %     | 50 %       | 43 %        | 46 %        | 50 %      |
| Arbejdsprøvning og tilbud         | 29 %        | 22 %     | 64 %       | 43 %        | 46 %        | 42 %      |
| Borger                            | 6 %         | 11 %     | 14 %       | 0 %         | 31 %        | 13 %      |
| Statsforvaltningens lægekonsulent | 0 %         | 44 %     | 0 %        | 0 %         | 0 %         | 7 %       |
| Ressourceprofil                   | 6 %         | 0 %      | 14 %       | 0 %         | 8 %         | 7 %       |
| Psykolog                          | 0 %         | 0 %      | 7 %        | 0 %         | 15 %        | 5 %       |
| Sociale faktorer                  | 6 %         | 11 %     | 0 %        | 0 %         | 0 %         | 3 %       |
| Arbejdsplads                      | 0 %         | 0 %      | 0 %        | 0 %         | 15 %        | 3 %       |
| Familiære faktorer                | 0 %         | 0 %      | 0 %        | 0 %         | 8 %         | 2 %       |
| Den kommunale lægekonsulent       | 0 %         | 0 %      | 0 %        | 0 %         | 8 %         | 2 %       |
| Genoptræningscenter               | 0 %         | 0 %      | 7 %        | 0 %         | 0 %         | 2 %       |
| Andre fagpersoner                 | 0 %         | 0 %      | 0 %        | 0 %         | 8 %         | 2 %       |
| Manglende afprøvning              | 6 %         | 0 %      | 0 %        | 0 %         | 0 %         | 2 %       |
| <b>Antal sager</b>                | <b>17</b>   | <b>9</b> | <b>14</b>  | <b>7</b>    | <b>13</b>   | <b>60</b> |

Kilde: Deloittes sagsgennemgang.

I de ændrede sager lægges der særlig vægt på helbredsmæssige oplysninger og lægeerklæringer. Dette er væsentligt i næsten alle de ændrede sager, hvilket betyder, at når beskæftigelsesankenævnen ændrer kommunernes afgørelser, tillægger de særligt de helbredsmæssige oplysninger betydning. Sammenholdes dette med tabel 19 indikerer det, at når beskæftigelsesankenævnen vurderer sagens oplysninger på en anden måde end kommunerne, handler det i særlig høj grad om et andet skøn/en anden vurdering af de helbredsmæssige oplysninger. Som det fremgår af tabel 20, er der en større andel af de ændrede sager i Nordjylland, hvor det ikke er de helbredsmæssige oplysninger og lægeerklæringer, der tillægges betydning.

Det er ydermere forskelligt, hvor ofte der i afgørelserne henvises til relevante principafgørelser. Gennemsnitligt henvises der til principafgørelser i 7 procent af sagerne. Dette dækker, at Hovedstaden, Sjælland og Nordjylland ikke eller stort set ikke henviser til principafgørelser, mens Sjælland og Midtjylland henviser til principafgørelser i hver sjette sag.

**Tabel 21. Anvendelse af principafgørelser og lægekonsulenter i afgørelserne, N=238**

| Beskæftigelsesankenævn | Principafgørelser | Lægekonsulenter | Antal sager |
|------------------------|-------------------|-----------------|-------------|
| Hovedstaden            | 2 %               | 2 %             | 48          |
| Sjælland               | 0 %               | 0 %             | 50          |
| Syddanmark             | 17 %              | 0 %             | 47          |
| Midtjylland            | 15 %              | 20 %            | 46          |
| Nordjylland            | 2 %               | 0 %             | 47          |
| <b>Gennemsnit</b>      | <b>7 %</b>        | <b>5 %</b>      | <b>238</b>  |

Kilde: Deloitte's sagsgennemgang.

Ud over ovenstående forskelle er det kommunernes vurdering, at der på nogle punkter er forskellig tilgang til, hvordan beskæftigelsesankenævnene fortolker kravene til sagsbehandlingsskridt. Det vil sige de regler, der er fastsat i blandt andet forvaltningsloven og retssikkerhedsloven, der sætter rammen for sagsbehandlingen. Et konkret eksempel er, at kommunerne oplever, at Beskæftigelsesankenævnet Sjælland har stort fokus på retssikkerhedslovens § 7 a (gengivet i boksen), og at nævnet tolker bestemmelserne således, at der altid skal inddrages repræsentanter, uafhængigt af om kommunen vurderer det relevant eller ej. Det er således kommunernes opfattelse, at beskæftigelsesankenævnet Sjælland tillægger denne bestemmelse stor betydning ved afgørelse af sagerne og ofte påtaler manglende overholdelse heraf i sine afgørelser.

**Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område**

**§ 7 a.** Senest 2 uger før en erhvervsrettet foranstaltning hører op, skal kommunalbestyrelsen tage stilling til, om der er behov for yderligere foranstaltninger for at bringe borgeren tilbage til arbejdsmarkedet. Ved vurderingen skal borgeren, egen læge, den faglige organisation, virksomheder m.fl. inddrages.

**Stk. 2.** Hvis kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om yderligere foranstaltninger, skal disse sættes i værk i umiddelbar tilknytning til ophøret af den nuværende foranstaltning.

#### 4.5.2. Afgørelser i forsikringsager

Som konstateret i ovenstående er der uensartethed på tværs af beskæftigelsesankenævnene. Denne uensartethed kan dog ikke genfindes, når der ses på det forsikrede område.

På dette område er a-kasserne således samstemmende enige om, at sagerne behandles ens af Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen. A-kasserne vurderer, at der ikke er forskel på afgørelsens udfald eller de oplysninger, der ligger til grund, afhængigt af hvilken instans der behandler sagen. Det understøttes af Ankestyrelsen i forhold til de sager, der ankes videre til Ankestyrelsen, at den heller ikke kan konstatere forskelle på afgørelserne eller begrundelserne i de to klageinstanser. Ankestyrelsen opgør ikke afgørelses typer fordelt på 2. instans-behandlingen. Det er derfor ikke muligt at vurdere, om der faktisk er forskelle på, hvorledes Ankestyrelsen afgør sager, der hidrører fra enten Pensionsstyrelsen eller Arbejdsskadestyrelsen.

I den forbindelse er det relevant, at de dele af Pensionsstyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen, der behandlede sagerne frem til oktober 2010, var en del af den samme enhed, Arbejdsdirektoratet. Det betyder dels, at medarbejderne kommer fra en sammenhæng, hvor der i vidt omfang var fælles forståelse af lovgivning, og hvordan sagerne skulle behandles og afgøres, dels at en del af medarbejderne i Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen er tidligere

kolleger, hvilket giver en nem og naturlig adgang til hinanden. I den forbindelse er der opmærksomhed på, at denne kontakt og koordinering er personbåret og ikke understøttes af eksempelvis formaliserede processer. Dette opmærksomhedspunkt eller denne bekymring deles af a-kasserne, der netop peger på, at der på sigt kan ske en udvikling i forskellige retninger.

### 4.5.3. Afgørelser i 3. instans i Ankestyrelsen

Samlet set ankes 13 procent af beskæftigelsesankenævnenes afgørelser til 3. instans. På det forsikrede område ankes en tilsvarende andel til 3. instansen, idet 15,1 procent af de afgjorte sager i 2. instansen ankes til Ankestyrelsen i 3. instans.

Mens alle ankede sager på forsikringsområdet som nævnt behandles i 3. instansen, er det kun en marginal del af de kommunale sager, der antages til behandling. Samlet set antages blot 1,2 procent af det samlede antal behandlede sager i beskæftigelsesankenævnene som principielle sager til behandling i Ankestyrelsen. Andelen af sager, der antages, varierer fra 0,7 procent i beskæftigelsesankenævn Nordjylland til 2 procent i beskæftigelsesankenævn Midtjylland.

På tværs svarer beskæftigelsesankenævnenes andel af de antagne principielle sager i Ankestyrelsen i vidt omfang til forvaltningernes andel af det samlede antal behandlede sager i beskæftigelsesankenævnene, jf. tabel 22. Beskæftigelsesankenævn Midtjylland har fået antaget lidt flere sager end forvaltningens andel af den samlede sagsmængde tilsiger, mens beskæftigelsesankenævn Nordjylland og beskæftigelsesankenævn Syddanmark har fået antaget lidt færre sager.

**Tabel 22. Afgjorte sager i Ankestyrelsen fordelt på statsforvaltninger, 2010**

| Beskæftigelsesankenævn | Andel af det samlede antal afgjorte principielle sager i Ankestyrelsen | Andel af samlet antal realitetsbehandlede sager i beskæftigelsesankenævnene | Antal |
|------------------------|--|---|-------|
| Hovedstaden            | 35,7 %   | 36,0 %  | 65    |
| Sjælland               | 16,5 %   | 16,6 %  | 30    |
| Syddanmark             | 16,5 %   | 22,8 %  | 30    |
| Midtjylland            | 26,9 %   | 16,5 %  | 49    |
| Nordjylland            | 4,4 %  | 8,1 %   | 8     |
| I alt                  | 100 %  | 100 %   | 182   |

Kilde: Ankestyrelsen.

Den større andel sager fra beskæftigelsesankenævn Midtjylland kan blandt andet skyldes, at der i dette beskæftigelsesankenævn har været særlig mange sager på anden aktør-området. Det drejer sig konkret om sager, hvor private aktører har været inddraget i sagsbehandlingen i kommunerne, sær-

ligt på sygedagpenge-området. Her har kommunerne rejst tvivl om, hvornår en anden aktør gik for langt i sine beføjelser og traf en myndighedsafgørelse, blandt andet på baggrund af nye konstruktioner omkring anvendelse af vikarordninger m.v.

Generelt omgøres flere af beskæftigelsesankenævnenes sager i 3. instansen. Det skal ses i sammenhæng med, at der alene behandles principielle sager. Det vil sige sager, hvor praksis ikke er fast defineret, hvorfor det er forventeligt med en højere omgørelsesprocent end på det forsikrede område.

Forskelle på omgørelsesprocenter på tværs af beskæftigelsesankenævnene skal tolkes forsigtigt i forhold til at udsige noget om forskelle på praksis, da der kun er tale om principielle sager og ikke et bredt udsnit.

Det er dog bemærkelsesværdigt, at Beskæftigelsesankenævn Sjælland får ændret halvdelen af de antagne sager i 3. instans. Som beskrevet ovenfor ændrer Beskæftigelsesankenævn Sjælland en markant større del af kommunernes afslag på førtidspension. Da de sager, der ændres i 3. instans, ofte er førtidspensionssager anket af kommunerne, kan den høje ændringsprocent i 3. instans igen indikere, at Beskæftigelsesankenævn Sjælland har en anden praksis i forhold til førtidspension end de øvrige nævn, hvilket analyserne i afsnit 4.5.1 også peger på.

**Tabel 23. Afgørelser af principielle sager i Ankestyrelsen fordelt på 2. instanser**

|                   | Hovedstaden | Sjælland | Syddanmark | Midtjylland | Nordjylland | Beskæftigelsesankenævn i alt | Forsikrings-sager |
|-------------------|-------------|----------|------------|-------------|-------------|------------------------------|-------------------|
| <b>Stadfæstet</b> | 63 %        | 47 %     | 53 %       | 80 %        | 100 %       | 65 %                         | 83 %              |
| <b>Ændret</b>     | 31 %        | 50 %     | 33 %       | 18 %        | 0 %         | 30 %                         | 16 %              |
| <b>Hjemvist</b>   | 6 %         | 3 %      | 13 %       | 2 %         | 0 %         | 5 %                          | 1 %               |
| <b>Antal</b>      | 65          | 30       | 30         | 49          | 8           | 182                          | 560               |

Kilde: Ankestyrelsen.

Set i relation til den samlede mængde afgørelser på de to områder er det samlet set meget begrænset, hvor mange af 2. instansernes afgørelser der ændres. På det kommunale område udgør ændringer og hjemvisninger under en halv procent (54 sager) af samtlige afgørelser i beskæftigelsesankenævnene. På forsikringsområdet ændrer 3. instans cirka 2 procent (97 sager) af alle afgørelser i 2. instansen.

## 4.6. Konklusioner og udfordringer

I forhold til ensartethed i sagsbehandling og afgørelser vurderer Deloitte følgende på baggrund af ovenstående kortlægning og analyse:

- Analyserne af størrelse, sagsbehandlingstider og nævnsbehandling tegner et mønster med en vis sammenhæng mellem disse tre elementer. Nordjylland og Midtjylland er begge kendetegnet ved at være mindre

nævn, have lang sagsbehandlingstid, have høj andel af reelt mødebehandlede afgørelser og have lav produktivitet.

- Særligt på det ikke-forsikrede område, er de fleste af klageinstanserne for små til at kunne tilrettelægge sagsbehandlingen med den nødvendige specialisering og fleksibilitet i sagsbehandlingen. Dette er en barriere for kortere sagsbehandlingstid, mere ensartet kvalitet og højere produktivitet.
- Nævnene tilrettelægger behandlingen af sager forskelligt på tværs af landet. I nogle nævn og for nogle sagstyper er der en langt større grad af nævnsinddragelse end i andre. Det betyder dels, at borgernes sager processuelt ikke behandles ens, dels at nævnsforelæggelse tenderer til at forlænge sagsbehandlingstiden.
- Den nuværende organisering med fem beskæftigelsesankenævn, der hver behandler klager på beskæftigelsesområdet, skaber uensartethed i forhold til den processuelle behandling af sagerne. Data indikerer, at der også kan være indholdsmæssige forskelle på afgørelserne, for eksempel på førtidspensionsområdet, som kapitlets analyser peger på.
- Forskelle på afgørelser på tværs af beskæftigelsesankenævnene udlignes ikke i 3. instans, da det kun er principielle sager, der antages til behandling i Ankestyrelsen og kun 1 procent af det samlede antal sager.
- Den nuværende organisering med varetagelse af klagebehandling af akassernes sager fremstår ensartet i Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen. Det kan dog også konstateres, at en fremadrettet sikring af fortsat ensartethed for nærværende bæres af personlige relationer på tværs af de to styrelser.

Samlet set er det Deloitte's vurdering i forhold til klagesystemets understøttelse af borgernes retssikkerhed, at der først og fremmest processuelt kan konstateres markante forskelle på, hvordan borgernes klagesag behandles på tværs af beskæftigelsesankenævnene. Det betyder, at der ikke er ensartethed i forhold til, om borgernes sag nævnsbehandles. Ud over den forskellige behandling af borgerne er forskellene på nævnsbehandling en af flere årsager til en meget varierende sagsbehandlingstid. Som analyserne i afsnittet har vist er lang sagsbehandlingstid en stor udfordring for retssikkerheden. Endvidere indikerer analyserne, at der kan være uensartethed i afgørelserne på tværs af de fem beskæftigelsesankenævn.

På det forsikrede område kan der ikke konstateres væsentlig uensartethed i sagsbehandling eller afgørelser på tværs af 2. instanser.

I forhold til effektiv udnyttelse af ressourcerne er det som nævnt ovenfor Deloitte's vurdering, at de fleste af klageinstanserne er for små til at kunne tilrettelægge en tilstrækkelig effektiv sagsbehandling. Det giver sig endvidere udslag i væsentlige forskelle på produktivitet.



I forhold til effektiv udnyttelse af ressourcerne er det Deloittes vurdering, at den nuværende størrelse af de enkelte klageinstanser ikke udnytter de mulige stordriftsfordele, der er forbundet med behandling af den samlede sagsmængde på knap 20.000 klagesager på beskæftigelsesområdet. De mulige stordriftsfordele knytter sig til en mere effektiv og fleksibel sagsstyring og sagsprioritering såvel som til bedre muligheder for specialisering.

# 5. Tema 4. Faglig ekspertise og lokalkendskab

I det fjerde analysetema sættes fokus på betydningen af tilstedeværelse af faglig ekspertise og lokalkendskab i klagesagsbehandlingen. Temaet fokuserer således i vidt omfang specifikt på beskæftigelsesankenævnene og betydningen af, at klagebehandlingen er regionalt forankret, og betydningen af inddragelse af arbejdsmarkedets parter.

Tidligere i rapporten er omfanget af afgørelser, der træffes ved administrative formandsafgørelser, forenklet mødebehandling og egentlig mødebehandling, behandlet. I forlængelse heraf analyseres den mere præcise kvalitative betydning af inddragelsen af den faglige ekspertise i forhold til de sager, der afgøres ved egentlig mødebehandling.

I det følgende sættes fokus på analyse af:

- Sammensætningen af nævnene, herunder særligt baggrund og rationale for udpegelse af medlemmer.
- Beskæftigelsesankenævnsmedlemmernes egen forståelse af deres rolle i klagebehandlingen og betydningen af inddragelse af organisationerne i klagebehandlingen, herunder også betydningen af den regionale forankring.

Følgende organisationer indstiller medlemmer til beskæftigelsesankenævnene:

- Dansk Arbejdsgiverforening (to medlemmer)
- Landsorganisationen i Danmark
- Akademikernes Centralorganisation og Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (varetager én plads tilsammen)
- Danske Handicaporganisationer
- Kommunekontakttrådene

## 5.1. Organisations- og partsrepræsentanter i klagesystemet

Som tidligere beskrevet afgøres en del af sagerne i statsforvaltningerne af beskæftigelsesankenævnet.

### 5.1.1. Repræsentanter i beskæftigelsesankenævnene og Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg

Organisationer og arbejdsmarkedets parter er repræsenteret i beskæftigelsesankenævnet, som det fremgår af boksen. Nævnet består af i alt otte med-

lemmer, hvoraf seks er repræsentanter fra organisationerne, ét medlem er fra beskæftigelsesregionen, og formanden er fra statsforvaltningen.

Statsforvaltningens direktør er formand for nævnet, men i praksis er denne opgave ofte uddelegeret til en kontorchef eller teamleder i beskæftigelsesankenævnets sekretariat.

På det forsikrede område er organisationerne ikke repræsenteret i 2. instansen, det vil sige Arbejdsskadestyrelsen eller Pensionsstyrelsen.

På både det kommunale og det forsikrede område er organisationerne repræsenteret i 3. instansen, det vil sige Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. Beskæftigelsesudvalget har forskellig sammensætning alt efter sagsområde, hvilket i hovedtræk er gengivet i tabel 24<sup>24</sup>.

**Tabel 24. Medlemmer af Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg afhængigt af sagsområder**

|   | Afgørelser fra beskæftigelsesankenævn | Søfarendes ret til SDP, DP og orlov | Forsikringsområdet og g-dage | Arbejds-markeds-uddannelser, VEU m.v. |
|---|---------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|
| Kommunernes Landsforening   | X                                     | X                                   | X                            | X                                     |
| Landsorganisationen i Danmark   | X                                     |                                     | X                            | X                                     |
| Dansk Arbejdsgiverforening  | X                                     |                                     | X                            | X                                     |
| Danske Handicaporganisationer   | X                                     | X                                   |                              |                                       |
| Rederiorganisation og organisation for søfarende                                      |                                       | X                                   |                              |                                       |
| Sagkyndig med kendskab til undervisningsområdet indstillet af undervisningsministeren |                                       |                                     |                              | X                                     |

**Kilde:** Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område §§ 59 a-c.

Medlemmerne af Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg er således i vidt omfang udpeget af de samme organisationer, som er repræsenteret i beskæftigelsesankenævnene. Dog med de forskelle, at rederiområdet og undervisningsområdet er direkte inddraget i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg på nogle sagsområder, og Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd og Akademikernes Centralorganisation ikke er repræsenteret i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg.

I forhold til medlemmerne af Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg fastsætter retssikkerhedsloven tillige, at der ikke kan udpeges personer, der:

<sup>24</sup> Medlemmernes deltagelse er udførligt beskrevet i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område §§ 59 a-c.

- Er beskikkede medlemmer eller stedfortrædere i et beskæftigelsesankenævn.
- Er ansat i en kommune eller valgt til kommunalbestyrelsen.
- Er ansat eller valgt i en arbejdsløshedskasse.
- Er arbejdsgiver.
- Tidligere i to fulde perioder enten har været beskikket som medlem af Ankestyrelsen eller Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg eller har været udpeget som medlem eller stedfortræder i Arbejdsmarkedets Ankenævn.

Denne type restriktioner i medlemmernes direkte tilknytningsforhold genfindes ikke for de regionale beskæftigelsesankenævne.

### 5.1.2. Indstilling og udpegelse af medlemmer til beskæftigelsesankenævn

Når organisationerne indstiller medlemmer til beskæftigelsesankenævne, lægges der vægt på, at medlemmerne skal have kendskab til arbejdsmarkedet. Derudover vægtes det, at deltagerne skal have tid til og interesse for at varetage hvervet på fornuftig vis.

Organisationerne peger derudover på en række forskellige faktorer, der er vigtige ved indstilling af medlemmer. Blandt andet skal medlemmerne kunne samarbejde, de skal have en bred livserfaring, og de skal have tid og overskud til i et vist omfang at sætte sig ind i ny lovgivning m.v. Danske Handicaporganisationer vægter derudover personlig gennemslagskraft og evnen til at videregive erfaringer til organisationen centralt.

Der er udpeget i alt 119 medlemmer til de fem nævn, eksklusive medlemmer fra beskæftigelsesregionerne og statsforvaltningerne selv. De udpegede medlemmer fordeler sig på nævnene som vist i tabel 25.

**Tabel 25. Antal udpegede medlemmer i beskæftigelsesankenævne**

| Beskæftigelsesankenævn | Antal udpegede medlemmer |
|------------------------|--------------------------|
| Nordjylland            | 17                       |
| Midtjylland            | 20                       |
| Syddanmark             | 25                       |
| Sjælland               | 26                       |
| Hovedstaden            | 31                       |
| I alt                  | 119                      |

Kilde: Statsforvaltningernes hjemmesider.

Ud fra denne bruttoliste af medlemmer sammensætter statsforvaltningerne nævnet fra gang til gang efter et rotationsprincip.

### 5.1.2.1. Honorar for nævnsarbejdet

Medlemmerne honoreres for nævnsarbejdet i form af vederlag per behandlet sag. Satsen for 2011 er på 51,37 kr. per sag, uanset om behandling af sagen foregår ved forenklet mødebehandling eller egentlig mødebehandling, da medlemmet i begge tilfælde skal læse og forholde sig til sagen. Derudover ydes befordringsgodtgørelse, der efter statens takster udgør 3,67 kr. per kilometer.

Det samlede honorar i 2010 udgjorde i alt 2,3 mio. kr. svarende til gennemsnitligt 18.900 kr. årligt per udpeget nævnsmedlem.

**Tablet 26. Honorar til medlemmer af beskæftigelsesankenævn, 2010**

|   | Kr. i alt |
|---|-----------|
| <b>Vederlag, inklusive feriegodtgørelse</b> | 1.947.263 |
| <b>Befordringsgodtgørelse</b>               | 308.436   |
| <b>Tolkeudgifter/handicapmedhjælp</b>       | 400       |
| <b>I alt</b>                                | 2.256.099 |

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Interviewene med nævnsmedlemmer peger på, at honorar og godtgørelse til medlemmerne understøtter fokus på arbejdet i beskæftigelsesankenævnet, og at medlemmerne prioriterer opgaven. Flere medlemmer udtaler, at de forbereder sig til møderne, tager sig tid til at gennemgå sagerne grundigt og generelt vægter nævnsarbejdet højt. Dette afspejles blandt andet ved, at sekretariatene peger på, at der er høj mødedeltagelse og velvillighed i forhold til at deltage, hvis der skulle opstå afbud for eksempel på grund af sygdom.

## 5.2. Organisationernes rolle i nævnsbehandlingen

Som tidligere beskrevet afgøres 42 procent af sagerne (cirka 6.300 sager) i beskæftigelsesankenævnene ved mødebehandling, og på tværs af hele landet afgøres cirka halvdelen heraf ved forenklet mødebehandling og halvdelen ved egentlig mødebehandling.

I forhold til den direkte indflydelse på afgørelserne kan det på baggrund af interview med nævnsmedlemmer og sekretariater konstateres, at beskæftigelsesankenævnet i 1-2 procent af de reelt mødebehandlede sager træffer en anden afgørelse end den, sekretariatet har indstillet til.

Samlet betyder dette, at beskæftigelsesankenævnene årligt ændrer sekretariaternes indstilling i 60-120 afgørelser. Sammenholdt med, at der årligt træffes knap 15.000 klageafgørelser, må nævnenes helt konkrete indflydelse på afgørelserne således siges at være yderst begrænset.

Ifølge både beskæftigelsesankenævnenes sekretariater og nævnsmedlemmerne skyldes dette, at det er juridiske afgørelser, og at fortolkningerne af lovgivningen eller skønnet i afgørelsen af sagerne er begrænset. Når beskæftigelsesankenævnene ændrer sekretariaternes indstillinger, er der ofte netop tale om gråzonesager, hvor skønnet er det afgørende. I disse tilfælde tillægger nævnet oplysningerne en anden betydning, end sekretariatet har gjort. Både nævnsmedlemmer og sekretariater vurderer, at udfaldet da i langt de fleste tilfælde er en ændring af kommunernes afgørelse til fordel for borgerne.

Selvom det fra flere sider medgives, at beskæftigelsesankenævnene sjældent ændrer sekretariaternes indstillinger, er det en udbredt opfattelse særligt blandt medlemmerne af beskæftigelsesankenævnene og de centrale organisationer, at partsrepræsentationen af andre hensyn er væsentlig for klagesystemet. Også i statsforvaltningerne er der blandt de interviewede på direktørniveau og i sekretariaterne for beskæftigelsesankenævnene overvejende en opfattelse af, at parternes deltagelse i klagebehandlingen er hensigtsmæssig.

I klagesystemet selv er der således bredt den opfattelse, at partsinddragelsen på en række områder spiller ind på en mere indirekte måde. Det drejer sig om:

- Legitimering.
- Forståelige formuleringer og begrundelser i afgørelser.
- Løbende overvågning af uhensigtsmæssig lovgivning.
- Inddragelse af arbejdsmarkedsindsigt.

Nedenfor ses derfor nærmere på, hvordan disse hensyn kommer til udtryk i den faktiske klagesagsbehandling.

### **5.2.1. Legitimitet og tillid til afgørelserne**

De interviewede peger på, at nævnsinddragelsen skal medvirke til at sikre, at borgerne har tillid til, at klagesystemet træffer legitime afgørelser. Ifølge interviewpersonerne opnås denne legitimitet ved, at når borgerne får afgørelsen, ved de, at det ikke bare er systemet selv, der har afgjort klagen, men at afgørelsen er truffet af lægmedlemmer, der repræsenterer borgerne. Flere interviewpersoner sammenligner denne legitimerende rolle med den tradition for lægdommere, der findes i domstolssystemet. Endvidere påpeges det, at partsinddragelsen også i forhold til det øvrige system i kommunerne kan have en legitimerende effekt, der styrker kommunernes tillid til, at der træffes rigtige afgørelser i 2. instansen.

En række andre datakilder indikerer dog, at den reelle legitimerende effekt er begrænset. For det første peger de gennemførte borgervoxpops på, at borgerne ikke er bekendt med parternes deltagelse i klagebehandlingen. Ho-

vedparten af borgerne tror, at deres klager afgøres af kommunen, hvor de skal indlevere klagen, eller af en højere administrativ instans bestående af jurister, socialrådgivere og læger. At borgerne bredt set formentlig ikke er bekendt med partsinddragelsen i beskæftigelsesankenævne anerkendes og understøttes også af interviewene med både medlemmer, sekretariater og kommuner.

For det andet viser fokusgrupperne med kommuner, at det heller ikke for kommunerne er tydeligt, at der er partsinddragelse i 2. instansen. En del af de kommuner, der er klar over, at der er partsinddragelse, kan dog ikke pege præcis på, hvilke organisationer der inddrages. Endelig påpeger kommunerne, at det jo kun er en mindre del af sagerne, der faktisk nævnsbehandles, men også at det ikke for kommunerne har betydning, om en sag har været nævnsbehandlet eller ej.

Den legitimerende effekt direkte over borgerne er reelt set begrænset. Hvis der er tale om en legitimerende effekt af partsinddragelsen i beskæftigelsesankenævne, knytter den sig i givet fald ikke til legitimiteten af den enkelte afgørelse, men mere generelt til en samlet forståelse af systemets legitimitet via åbenhed omkring og kontrol med sagsbehandlingen. Landsorganisationen i Danmark peger for eksempel på, at dens formelle inddragelse i afgørelserne i 2. instansen betyder, at den tillægger afgørelserne større legitimitet og i højere grad føler sig forpligtet af afgørelserne og derfor er mindre tilbøjelig til at anlægge civile søgsmål på vegne af dens medlemmer.

### **5.2.2. Formidling af afgørelser i forståeligt sprog**

Det er af flere af nævnssekretariaterne såvel som nævnsmedlemmerne selv beskrevet, at nævne på møderne bistår med formulering af afgørelserne. Nævnsmedlemmerne peger overvejende på, at nævnsmedlemmerne på dette område bidrager med at kunne vurdere formuleringen af afgørelsen med borgernes briller. Den opgave, nævnet her varetager, er overvejende baseret på en kommunikationskompetence snarere end en faglig kompetence.

Andre steder i klagesystemet er der eksempler på, at dette kvalitetsaspekt tilføres sagsbehandlingen på anden vis. Således har eksempelvis Ankestyrelsen og nogle kommuner gode erfaringer med at anvende sprogkonsulenter eller eksperter i formidling til at sikre, at skriftlige afgørelser formuleres, så de kan forstås af borgerne.

### **5.2.3. Overvågning af lovgivningens anvendelse**

Interview med medlemmerne af de regionale beskæftigelsesankenævne og parternes centrale organisationer peger på, at løbende overvågning af utilsigtede u hensigtsmæssigheder i lovgivningen kun finder sted i ganske begrænset omfang.

Som de eneste opsamler Danske Handicaporganisationer på systematisk vis viden fra beskæftigelsesankenævne<sup>25</sup>. De øvrige organisationer afholder kun i begrænset omfang tværgående møder eller andre koordinerende aktiviteter, hvor klagesystemet løbende drøftes. Møderne og aktiviteterne handler således sjældent om lovgivningsmæssige udfordringer og politiske spørgsmål, som de centrale organisationer kunne bringe videre via deres politiske kanaler. Landsorganisationen i Danmark og Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd afholder et årligt fælles møde for deres medlemmer af beskæftigelsesankenævne, men har derudover ikke fast eller systematisk kontakt. Dette underbygges af interview med både de centrale parter og de lokale medlemmer af nævne.

Koordinering på tværs af beskæftigelsesankenævn forekommer således begrænset, og medlemmerne deltager i vidt omfang som enkeltpersoner i nævnsarbejdet. Nævnsmedlemmerne kunne i ganske få tilfælde berette, at de havde kontaktet deres organisationer på baggrund af deres hverv. Enkelte nævnsmedlemmer havde dog bragt deres erfaringer videre til det lokale beskæftigelsesråd, hvor flere nævnsmedlemmer ligeledes er medlem.

#### **5.2.4. Lokal arbejdsmarkedsindsigt**

Organisationerne peger på, at de skal spille ind med kendskab til det regionale arbejdsmarked og lokale forhold. Når organisationerne udpeger medlemmerne til de regionale beskæftigelsesankenævn, lægger de derfor som nævnt blandt andet vægt på, at medlemmerne skal have indsigt i det lokale arbejdsmarked. Både sekretariatene og medlemmerne giver dog samtidig udtryk for, at afgørelserne helt overvejende er rent juridisk funderet. Der er derfor overvejende enighed om, at forholdene på det lokale arbejdsmarked ikke tages i betragtning, når nævnet afgør sager om eksempelvis sygedagpenge, rådighed, førtidspension og fleksjob.

Derimod kan det lokale kendskab have betydning i forhold til klager over, hvilket tilbud en borger skal have, når det skal vurderes, om tilbuddet er relevant i forhold til den konkrete regionale arbejdsmarkedsbalance og jobåbninger på arbejdsmarkedet. Et konkret eksempel, der har været nævnt af et nævnsmedlem, er en klage over et afslag på at tage stort kørekort som led i aktiveringsindsatsen. Her omgøres kommunens afgørelse, da et medlem af nævnet kender chaufførbranchen i den pågældende region og konkret har kendskab til flere vognmænd, der har behov for arbejdskraft. Lokalkendskabet bliver her meget konkret, hvilket har den indbyggede risiko, at praksis på tværs af nævne afhænger af, hvilket specifikt branchekendskab m.v. medlemmerne har.

I forhold til klager over tilbud, hvor lokalkendskabet kan have en relevant betydning, kan det dog samtidig som vist i kapitel 2 konstateres, at klager

---

<sup>25</sup> Danske Handicaporganisationer har iværksat et projekt kaldet Spydspids-netværk, der understøtter den tværgående koordinering mellem beskæftigelsesankenævn, lokale beskæftigelsesråd og de regionale beskæftigelsesråd. Projektet indebærer tværgående netværk 14 steder i landet.



over tilbud har et meget begrænset omfang, idet beskæftigelsesankenævne i 2010 blot har afgjort 45 sager vedrørende klager over tilbud.

En yderligere pointe i forhold til arbejdsmarkedsperspektivet er, at en betydelig andel af nævnsmedlemmerne ikke er aktive på arbejdsmarkedet. En kortlægning blandt medlemmerne af beskæftigelsesankenævne viser<sup>26</sup>, at hvert fjerde medlem er enten pensionist (20 procent) eller efterlønsmodtager (5 procent). Pensionister og efterlønsmodtagere findes helt overvejende blandt repræsentanter fra Dansk Arbejdsgiverforening og kommunekontaktrådene. Medlemmerne fra Landsorganisationen i Danmark, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd og Akademikernes Centralorganisation er vidt omfang ansat i a-kasser, jobcentre eller organisationernes lokalafdelinger.

### 5.3. Konklusioner og udfordringer

I forhold til faglig ekspertise og lokalkendskab vurderer Deloitte følgende på baggrund af ovenstående kortlægning og analyse:

- Beskæftigelsesankenævne årligt kun ændrer sekretariaternes indstilling i omegnen af 60-120 afgørelser. Sammenholdt med, at der årligt træffes knap 15.000 afgørelser, må nævnenes helt konkrete indflydelse på afgørelserne således siges at være yderst begrænset.
- I klagesystemet selv er der bredt den opfattelse, at partsinddragelsen på en række områder i stedet spiller ind på en mere indirekte måde i forhold til at sikre afgørelsernes legitimitet, understøtte formidlingen af afgørelser i et forståeligt sprog, overvåge lovgivningens anvendelse og bibringe lokal og aktuel arbejdsmarkedsindsigt.
- I forhold til sikring af legitimiteten i afgørelser indikerer en række datakildder, at den reelle legitimerende effekt er begrænset. For det første peger de gennemførte borgervoxpops på, at borgerne ikke er bekendt med parternes deltagelse i klagebehandlingen. For det andet viser fokusgrupperne med kommuner, at det heller ikke for kommunerne er tydeligt, at der er partsinddragelse i 2. instansen. Endelig påpeger kommunerne, at det jo kun er en mindre del af sagerne, der faktisk nævnsbehandles, og at det ikke har betydning for kommunerne, om en sag har været nævnsbehandlet eller ej.
- Nævnsmedlemmernes rolle i forhold til formidling handler ikke om en særlig faglig indsigt, men er mere baseret på en kommunikationskompetence. Andre steder i klagesystemet er der eksempler på, at dette kvalitetsaspekt tilføres sagsbehandlingen på anden vis.

---

<sup>26</sup> Tallet er baseret på survey blandt medlemmerne af beskæftigelsesankenævne. Af 119 medlemmer har 87 besvaret spørgsmålene, hvilket betyder en svarprocent på 73.

- På baggrund af interview med medlemmerne af de regionale beskæftigelsesankenævn og parternes centrale organisationer kan det konstateres, at løbende overvågning af utilsigtede u hensigtsmæssigheder i lovgivningen kun finder sted i et ganske begrænset omfang.
- I forhold til kendskabet til det lokale arbejdsmarked kan det konstateres, at det kun er fåtal af de påklagede sager, hvor det er lovligt direkte at inddrage de lokale forhold. Endvidere kan det konstateres, at en betydelig andel af nævnsmedlemmerne ikke er aktive på arbejdsmarkedet, idet hvert fjerde medlem er enten pensionist (20 procent) eller efterlønsmodtager (5 procent).
- Nævnsmedlemmernes honorar for deltagelse i nævnsarbejdet er medvirkende til, at medlemmerne fortsat prioriterer nævnsdeltagelsen.

Samlet set er det således Deloitte's vurdering, at inddragelsen af organisationerne i 2. instanser på det kommunale område har en yderst begrænset effekt i forhold til understøttelse af borgernes retssikkerhed. Der kan ikke i analysen konstateres, at organisationerne har en direkte indflydelse på sagernes afgørelse, hvilket således hverken er med til at fremme eller hindre ensartethed i afgørelserne. De i tema 3 identificerede forskelle på afgørelser på tværs af nævnene kan således ikke tilskrives organisationsinddragelsen.

Derimod betyder partsinddragelsen, jf. analyserne i tema 3, at sagsbehandlingstiden forlænges, og sekretariaternes ressourceforbrug øges.

## 6. Tema 5. Gennemsigtighed for borgerne

I det femte analysetema sættes fokus på borgernes oplevelse af klagesystemet og dets gennemsigtighed. Denne analyse baseres på interview med ledere og medarbejdere i klagesystemets forskellige instanser kombineret med en række perspektiverende korte interview med borgere i to jobcentre. Inddragelsen af borgere er ikke foregået repræsentativt, men har alene haft til formål at eksemplificere og perspektivere.

I det følgende sættes fokus på analyse af:

- Borgernes opfattelse og oplevelse af klagesystemet.
- Borgernes håndtering af kompleksitet i klagesystemet via inddragelse af repræsentanter og bisiddere.

### 6.1. Borgernes opfattelse og oplevelse af ankesystemet

Voxpopinterviewene med borgere indikerer, at der generelt er stor usikkerhed hos borgerne om, hvordan klagesystemet fungerer, og mere konkret hvordan og til hvem borgerne eventuelt skal klage over en afgørelse. Ofte har borgerne vanskeligt ved at forstå systemet og henvender sig til kommunen eller a-kassen/fagforeningen for at få råd og vejledning.

Med alle afgørelser – både på det forsikrede og det ikke-forsikrede område – følger en skriftlig klagevejledning. Det bekræftes af borgerne, men til trods herfor er borgerne usikre på, hvordan de skal påklage en afgørelse truffet af kommunen eller a-kassen. Det er på den baggrund, at borgerne ofte kontakter jobcentret, a-kassen eller fagforeningen og/eller søger på internettet. Borgerne søger ofte en forklaring og konkrete anvisninger i forbindelse med klagen, for eksempel svar på, hvem borgerne skal klage til, og hvordan borgerne skal gøre.

Den manglende forståelse af, hvordan systemet fungerer, betyder endvidere, at borgerne ofte henvender sig flere steder og/eller forkerte steder (fx både til a-kassen og til Arbejdsskadestyrelsen), når de vil klage eller forhøre sig om deres klagesag.

#### Eksempel

En kvinde på sygedagpenge synes, at klagesystemet var meget ugennemsigtigt. Hun var i kontakt med både kommunen, a-kassen og fagforeningen og oplevede, at klagevejledningen var forskellig, alt afhængigt af hvem hun talte med. Dette forvirrede hende, og til trods for klagevejledningen ville hun ikke umiddelbart vide, hvordan hun skulle gribe en klage an.

#### Eksempel

En mand på kontanthjælp mente ikke, det ville have nogen effekt at klage over en afgørelse truffet af kommunen. Det var hans opfattelse, at det var kommunen, der afgjorde klagerne. Han sammenlignede med, at det sjældent hjalp at klage over politiet, da det var politifolk, der afgjorde klagerne.

I forlængelse heraf udgør processen vedrørende remonstration af sagerne i kommuner og a-kasser en særlig udfordring. For det første betyder det i en række tilfælde, at borgerne henvender sig direkte til 2. instansen med deres klage, hvilket giver anledning til forvirring for borgerne og administrativt bøvvl for klagemyndigheden, der skal modtage og tilbagesende klagen til 1. instansen. For det andet betyder det, at nogle borgere får mistillid til systemet og behandlingen af klagen og på den baggrund undlader at klage. Størstedelen af de interviewede borgere tror, at kommunerne og a-kasserne afgør klager over egne afgørelser, og forventer derfor ikke, at deres klage vil føre til en ændring af kommunens eller a-kassens afgørelse.

I den forbindelse er det borgernes formodning, at beføjelsen til at afgøre sagen i kommunen eller a-kassen enten ligger hos den sagsbehandler, der traf afgørelsen, et særligt team af sagsbehandlere eller en ledende medarbejder.

De interviewede borgere, der var bekendt med, at klager over kommunerne og a-kasserne ikke afgøres af kommunerne og a-kasserne, vidste dog ikke, hvilken 2. instans der traf afgørelse. Kun ganske få borgere på det ikke-forsikrede område vidste, at klagerne behandles af beskæftigelsesankenævn i statsforvaltningerne. Disse borgere formodede, at når sagen blev behandlet andetsteds, skyldtes det, at det var nogle andre kompetencer end kompetencerne i kommunen, der afgjorde sagen, og her nævnte borgerne særligt læger og jurister.

På det forsikrede område er der et sidste element, der kan være svært at forstå for borgerne. A-kasser og styrelser på dette område påpeger, at særligt navngivningen af de instanser (Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen), der varetager den videre klagebehandlingen, er vanskelig at forstå for borgerne. I nogle tilfælde har det den konsekvens, at borgerne henvender sig for at få opklaret en eventuel misforståelse eller for at få en forklaring på, hvorfor det er Arbejdsskadestyrelsen eller Pensionsstyrelsen, der behandler klagen.

En konsekvens af, at klagesystemet på beskæftigelsesområdet er vanskeligt at gennemskue, er, at borgere undlader at klage over afgørelser eller udelukkende klager over de meget indgribende afgørelser. Den måde, klagesystemet er skruet sammen på, betyder med andre ord, at nogle borgere mener, at det ikke kan betale sig at klage. Dette går sandsynligvis i særlig grad ud over de svageste borgere, der dels ofte har den største mistillid til systemet, dels ikke har ressourcerne til at klage. Fokusgrupperne med a-kasser og kommuner peger på, at på det forsikrede område er a-kassen ofte behjælpelig med at rådgive om mulighederne og perspektiverne ved at påklage a-kassens afgørelser, mens borgerne i kommunen ikke får den samme rådgivning og opfordring til at påklage afgørelser.

Derudover betyder sagsbehandlingstiden i sig selv, at nogle borgere afholder sig fra at klage. Dette gælder særligt på det kommunale område og er udelukkende tilfældet, når borgerne får oplyst den forventede sagsbehandlingstid af kommunen.

Samlet set betyder den uoverskuelige klageproces, den lange sagsbehandlingstid og i nogle tilfælde den begrænsede forventning til resultatet af klagen, at borgere undlader at klage.

## 6.2. Borgerne opsøger professionel hjælp

I forlængelse af borgernes oplevelse og opfattelse af klagesystemet ses der øget anvendelse af professionel hjælp i forbindelse med borgernes klager. Tendensen genkendes på alle niveauer af klagesystemet. Kommunerne forklarer udviklingen med, at mange borgere har svært ved at overskue klageprocessen og ikke har ressourcerne til at klage på egen hånd.

Forsikrede borgere vil ofte søge hjælp i deres a-kasse og/eller fagforening, hvis de for eksempel vil klage over en afgørelse om stop af sygedagpenge. I den forbindelse bistår fagforeningen medlemmet i det omfang, medlemmet har behov for det. I nogle tilfælde drejer det sig om hjælp i form af råd og vejledning, i andre tilfælde skriver a-kasse/fagforeningen klagen på medlemmets vegne. Det kan også dreje sig om klager over a-kassens afgørelser, hvis medlemmet og a-kassen i fællesskab vurderer, at praksis på området muligvis tolker lovgivningen på området for snævert, og der derfor er en mulighed for, at en ankeinstans kan anlægge en ny og bredere fortolkning i den konkrete sag. For forsikrede borgere peger a-kasserne selv på, at a-kasserne agerer advokat i borgernes sag, da grundlaget for relationen er varetagelse af medlemmets interesser.

### Eksempel

En mand på sygedagpenge overvejede at påklage kommunens afgørelse. Såfremt han valgte dette, ville han kontakte en advokat, idet han ikke havde overskud til at sætte sig ind i lovgivningen. Klagesystemet virkede ugennemskueligt for ham, og han troede ikke, han havde en chance, medmindre han satte sig grundigt ind i lovgivningen eller hyrede en advokat til at føre sagen.

Som nævnt ovenfor modtager borgere, der ikke er forsikret eller medlem af en fagforening, kun sjældent denne form for hjælp af deres sagsbehandler i forbindelse med klager. Det kan ofte betyde, at nogle borgere afholder sig fra at klage, mens andre borgere søger hjælp fra advokater eller en bisidder, for eksempel fra en interesseorganisation.

Borgerinterviewene indikerer, at det særligt er tre faktorer, der er afgørende for, at borgere søger professionel hjælp som led i klager over afgørelser. For det første kompleksiteten og ugennemsigtigheden i klageprocessen, for det andet opfattelsen af, at det at klage kræver indgående kendskab til lovgivningen, og for det tredje, at det opfattes som meget ressourcekrævende at klage.

Deloitte's gennemgang af afgørelser i beskæftigelsesankenævnene understøtter, at borgerne i et vist omfang inddrager ekstern bistand. Særligt på fleksjobområdet ser det ud til at have et stort omfang med repræsentation i cirka 40 procent af sagerne. På førtidspensionsområdet er der repræsentation i cirka 18 procent af sagerne. Det er overvejende fagforeninger, der inddrages. Som nævnt før indikerer det, at det i størst omfang er de forsikrede og mere ressourcestærke borgere, der opsøger anden hjælp, mens de ikke-forsikrede og borgere med få ressourcer ikke opsøger hjælp i samme omfang. Det understøttes endvidere af, at repræsentationen oftere ses i fleksjobsager og i nogen mindre grad i førtidspensionssager.

**Tabel 27. Andel borgere, der har ladet sig repræsentere i forbindelse med sager om fleksjob og førtidspension, der er afgjort i beskæftigelsesankenævnene**

| Andel af de gennemgåede sager, hvor borgeren har ladet sig repræsentere |       | Antal sager |
|---|-------|-------------|
| Fleksjob  | 40 %  | 48          |
| Førtidspension  | 18 %  | 21          |
| I alt   | 29 %  | 69          |
| Sager med repræsentation fordelt på, hvem borgeren har inddraget        |       | Antal sager |
| Advokat   | 20 %  | 14          |
| Fagforening   | 45 %  | 31          |
| Anden bisidder/fremgår ikke af afgørelsen                               | 35 %  | 24          |
| I alt   | 100 % | 69          |

Kilde: Deloitte's sagsgennemgang.

## 6.3. Konklusioner og udfordringer

I forhold til gennemsigtighed for borgerne vurderer Deloitte følgende på baggrund af ovenstående kortlægning og analyse:

- Der er generelt usikkerhed hos borgerne om, hvordan klagesystemet fungerer, og mere konkret hvordan og til hvem borgerne eventuelt skal klage over en afgørelse. Ofte har borgerne vanskeligt ved at forstå systemet, og de henvender sig til kommunen eller a-kassen/fagforeningen for at få råd og vejledning.
- En konsekvens af, at klagesystemet på beskæftigelsesområdet er vanskeligt at gennemskue, er, at borgere undlader at klage over afgørelser eller udelukkende klager over de meget indgribende afgørelser. Dette går sandsynligvis i særlig grad ud over de svageste borgere, der ofte ikke selvstændigt har ressourcerne til at klage.
- Borgerne vælger ofte at søge vejledning eller lade sig repræsentere. Adgangen til professionel hjælp og sparring er forskellig for borgere på det forsikrede og det ikke-forsikrede område.
- På fleksjobområdet har borgerne repræsentation i cirka 40 procent af sagerne. På førtidspensionsområdet har de repræsentation i cirka 18 procent af sagerne. Det er overvejende fagforeninger der inddrages. Det indikerer, at det i størst omfang er de forsikrede og mere ressourcestærke borgere, der opsøger anden hjælp, mens de ikke-forsikrede og borgere med få ressourcer ikke opsøger hjælp i samme omfang.

Samlet set er det i forhold til borgernes retssikkerhed således Deloitte's vurdering, at borgerne har vanskeligt ved at gennemskue klagesystemet. Det gælder i forhold til både forståelsen af, hvem der behandler, og hvordan klagen behandles. Sammen med den lange sagsbehandlingstid og den relativt

lille andel sager, der ændres i klagesystemet, betyder det, at borgerne i nogle tilfælde ikke klager.

Der er væsentlige forskelle på, hvor meget støtte borgerne får til at klage. De forsikrede ledige får generelt betydelig større støtte i deres a-kasse, end de kommunale målgrupper får i kommunen. Det betyder, at de typisk mere resourcesvage kommunale borgere er overladt mere til sig selv i forhold til at forstå og anvende klagesystemet.

# 7. Tema 6. Sammenhæng i klagesystemet

**Det sjette og sidste tema vedrører sammenhængen i klagesystemet. Temaet fokuserer særligt på sammenhængen på tværs af klagebehandling, praksiskoordinering og tilsyn, og hvordan klagesystemet hænger sammen på tværs af det forsikrede/ikke-forsikrede system og det sociale/beskæftigelsesmæssige område.**

I det følgende sættes fokus på analyse af:

- Sammenhæng mellem praksiskoordinering, tilsyn og klagebehandling.
- Sammenhæng mellem klagebehandling på beskæftigelsesområdet og det sociale område.
- Praksis på tværs af det forsikrede og det ikke-forsikrede system.
- Forskellig anvendelse af klagesystemet i a-kasser og kommuner.

## 7.1. Sammenhæng mellem praksiskoordinering, tilsyn og klagebehandling

Pensionsstyrelsens har ansvaret for tilsyn med a-kasser (og kommuner for så vidt angår blandt andet rådigheds- og visitationstilsyn). Tilsynet med a-kasserne dækker tilsyn via besøg, konkret gennemgang af sager og et registerbaseret tilsyn. Det registerbaserede tilsyn tager afsæt i samkøring af udvalgte registerdata, for eksempel i forhold til borgere, der har modtaget adgangen og samtidig har haft anden indtægt. På baggrund af tilsynet udarbejdes en 'undringsliste' over sager, hvor der kan være grund til at tjekke, om der er sket fejludbetalinger. Fejludbetalingerne kan skyldes borgerens svig eller uagtsomhed fra a-kassens side. Udover de sager, der opstår som følge af det registerbaserede tilsyn, kan sagerne tage afsæt i henvendelser fra offentligheden (privatpersoner) eller andre myndigheder (fx skat eller en kommune). Pensionsstyrelsen behandler i alt ca. 5.000 tilsynssager årligt, hvor de beder a-kasserne forholde sig til de enkelte sager og ændre afgørelserne i sagerne, hvis der er grundlag for det. Dernæst gennemgår Pensionsstyrelsen sagerne igen med henblik på at sikre, at a-kasserne har foretaget en korrekt ny vurdering. Ud af de ca. 5.000 årlige tilsynssager klager borge-



ren i knap 500 sager over a-kassens nye afgørelse. I Pensionsstyrelsen hænger varetagelsen af tilsyns- og klagesagsopgaver således tæt sammen.

Hvor Pensionsstyrelsen således har ansvaret for tilsynet, har Arbejdsskadestyrelsen ansvaret for de praksiskoordinerende opgaver over for a-kasserne, herunder for eksempel vedligeholdelse af ARVID, og langt det største antal afgørelser.

Med den nuværende organisering er der kun begrænset koordinering af den viden, der genereres ved tilsyn og ved de praksiskoordinerende aktiviteter. Pensionsstyrelsen beskriver således, at styrelsen så vidt muligt informerer Arbejdsskadestyrelsen om den viden, Pensionsstyrelsen opnår ved tilsynet, men denne udveksling er ikke systematiseret. Endvidere oplever Pensionsstyrelsen, at det kan være vanskeligt at sikre, at tilsynet retter sig efter den praksis, som Arbejdsskadestyrelsen udstikker ved behandlingen af sagerne. A-kasserne oplever dog ikke, at der p.t. er markante eller systematiske forskelle på de to enheders praksis.

I forhold til sammenhængen mellem tilsyn, praksiskoordinering og klagesagsbehandling kan det konstateres, at der ikke er konsekvent og systematisk samordning, hvor tilsynet for eksempel tilrettelægges i forhold til, hvilke områder der har mange klagesager eller særlig mange omgørelser af a-kassernes afgørelser. Pensionsstyrelsen opsamler resultaterne af tilsynet i 2 årlige tilsynsrapporter til Tilsynsrådet. Rapporterne omhandler overvejende antallet af fundne fejl og de generelle resultater af tilsynsvirksomheden. Rapporterne har således ikke til formål at medvirke til at understøtte ensartet praksis. Pensionsstyrelsen bruger i meget begrænset omfang erfaringer og viden fra tilsynet til vejledende skrivelser til a-kasserne. Den seneste vejledende skrivelse omhandler efterløn og er tilbage fra januar 2010.

Det betyder, at tilsynet ikke anvendes til at understøtte praksiskoordineringen og ensartet praksis i 1. instanserne. Pensionsstyrelsen lægger vægt på, at dette heller ikke er det primære formål med tilsynet, da tilsynet primært skal have fokus på korrekte afgørelser i den enkelte a-kasse.

## **7.2. Praksis på tværs af det forsikrede og det ikke-forsikrede system**

Da sager vedrørende afgørelser truffet i kommuner og afgørelser truffet i a-kasser behandles i hver deres 2. instans, finder der først en koordinering af praksis på tværs af det forsikrede og det ikke-forsikrede område sted, hvis sagerne bliver anket til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen er den eneste instans, der varetager sager på tværs, og er dermed eneste instans, der kan danne sig et indtryk af, om der er enslydende fortolkning af gældende regler på de dele af de to områder, hvor det er relevant, selvom der generelt gælder forskellige regler på det forsikrede og det kommunale område.

Det fremgår af lovbemærkningerne til lovforslaget om sammenlægning af Arbejdsmarkedets Ankenævn med Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, at

baggrunden herfor var at sikre større sammenhæng i beskæftigelsessystemet i forhold til ydelser og indsats på tværs af forsikrede og ikke-forsikrede. Konkret nævnes blandt andet, at sammenlægningen skal bidrage til at sikre, at der er ensartet udvikling i praksis i forhold til de beskæftigelsesrettede ydelser og betingelserne herfor. Formålet med sammenlægningen var således at sikre ensartethed i udviklingen af de tidligere to klageinstansers (Arbejdsmarkedets Ankenævn og Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg) praksis for sager af samme karakter.

I det nuværende system er Ankestyrelsen den eneste instans, der kan sikre ensartethed i praksis på tværs af forsikrede og ikke-forsikrede. I praksis fungerer de to systemer med a-kasser, Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen på den ene side og kommuner og Beskæftigelsesankenævnet på den anden side fuldt adskilt og uden viden om hinandens praksis. Generelt gælder forskellige regler på det forsikrede og det kommunale område, men der anvendes en række af de samme begreber, principper og fagudtryk i lovgivningen og fortolkningen af lovgivningen, hvor det kan være nødvendigt at sikre ensartet forståelse og fortolkning, for eksempel vedrørende:

- Fortolkning af rådighedsbegrebet, der indgår i forhold til både de arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere og de forsikrede ledige.
- Forståelse af sygdom, hvor borgerne i det ene system kan være for raske til sygedagpenge og i det andet system samtidig være for syge til a-dagpenge.

I forlængelse heraf er en sidste udfordring, at borgerne kan have parallelle klagesager i både det kommunale og det forsikrede system, hvor afgørelsen af den ene klagesag kan have betydning for borgernes anden sag. Det gælder eksempelvis i ovenstående eksempel omkring sygdom, hvor borgeren kan have en klagesag over afslag på sygedagpenge i beskæftigelsesankenævnet og en parallel klagesag over stoppede dagpenge som følge af manglende rådighed i Arbejdsskadestyrelsen. Et andet eksempel er, hvis borgeren har både en klagesag over et tilbud i beskæftigelsesankenævnet og en klagesag over en rådighedsvurdering baseret på borgerens deltagelse i samme tilbud i Arbejdsskadestyrelsen.

De interviewede parter har ikke konkret kendskab til denne type sager, men medgiver, at det kan skyldes, at det ikke ville blive tydeligt i det eksisterende klagesystem, da der ikke er kommunikation på tværs af de to klagesystemer.

### **7.3. Forskellig anvendelse af klagesystemet i a-kasser og kommuner**

A-kasser og kommuner indgår i klagesystemet med væsensforskellige afsæt. A-kasserne er medlemsorganisationer og som sådan sat i verden for at varetage medlemmernes interesser. Samtidig er a-kasserne forpligtet til at overholde gældende lovgivning i forbindelse med afgørelser og klagebehandling af afgørelser.

I praksis betyder medlemsafsættet, at a-kasserne inden for lovens rammer vil søge at skabe den mest muligt gunstige situation for medlemmet. Ifølge a-kasserne gør det sig også gældende, selvom det i nogle tilfælde betyder, at a-kassen mister refusion fra staten. A-kasserne varetager således medlemmets interesser, hvorved a-kasse og medlem populært sagt bliver medspillere mod systemet.

Således forklarer a-kasserne, at der på nogle områder er en oplevelse af, at 2. instansen kan anlægge et lidt bredere skøn, end a-kassen juridisk finder muligt. Dette kan i nogle sager betyde, at medlemmet har mulighed for at få omgjort sin sag i 2. instansen. Når a-kassen har denne type sager, hvor den juridisk vurderer, at den er nødt til at træffe en afgørelse, der går imod medlemmet, men hvor den fra andre sager kan se, at 2. instansen nogle gange ændrer afgørelsen, vil a-kassen til enhver tid forsøge at føre en klagesag på medlemmets vegne. På den måde søger a-kasserne via klagesystemet at udvide fortolkningerne af lovgivningen og skønnet til fordel for medlemmerne.

Når kommunerne derimod anker en afgørelse fra beskæftigelsesankenævnet videre til Ankestyrelsen, handler det i langt de fleste tilfælde om, at kommunen har vurderet, at beskæftigelsesankenævnet i 2. instans udvider borgernes rettigheder og dermed øger kommunernes omkostninger ud over, hvad kommunerne vurderer lovgivningen forpligter kommunen til. Kommunen og borgerne er ikke medspillere på samme måde, som det opleves i a-kassesystemet. Kommunerne beskriver, at de søger at få fastsat rammerne for lovgivningen. I praksis handler det for kommunerne om at finde grænsen for, hvor omfattende psykiske og/eller fysiske lidelser borgerne for eksempel skal have, for at kommunen inden for lovens rammer kan vurdere, at borgerne ikke er berettiget til førtidspension. Kommunerne bruger således klagesystemet til at sætte rammerne for, hvilket serviceniveau og hvilke økonomiske forpligtelser kommunen har som myndighed. Kommunerne peger blandt andet på, at deres trængte økonomi skaber et kraftigt incitament til hele tiden at udfordre kommunens økonomiske forpligtelser blandt andet via klagesystemet.

## 7.4. Konklusioner og udfordringer

I forhold til sammenhæng i klagesystemet vurderer Deloitte følgende på baggrund af ovenstående kortlægning og analyse:

- I praksis fungerer de to systemer med a-kasser, Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen på den ene side og kommuner og beskæftigelsesankenævn på den anden side fuldt adskilt og uden viden om hinandens praksis. . Generelt gælder forskellige regler på det forsikrede og det kommunale område, men der anvendes en række af de samme begreber, principper og fagudtryk i lovgivningen og fortolkningen af lovgivningen, hvor det kan være nødvendigt at sikre ensartet forståelse og fortolkning, for eksempel vedrørende rådighedsbegrebet og forståelse af sygdom.

- A-kasserne søger via klagesystemet at udvide fortolkningerne af lovgivningen og skønnet til fordel for medlemmerne. Kommunerne agerer i vidt omfang lige modsat. Når kommunerne anker en afgørelse fra beskæftigelsesankenævnet videre til Ankestyrelsen, handler det i langt de fleste tilfælde om, at kommunen har vurderet, at beskæftigelsesankenævnet i 2. instans udvider borgernes rettigheder og dermed øger kommunernes omkostninger ud over, hvad kommunerne vurderer lovgivningen forpligter kommunen til.
- På baggrund af dataindsamlingen er det Deloittes vurdering, at den viden der genereres ved Pensionsstyrelsens tilsyn ikke anvendes struktureret og i tilstrækkeligt omfang i de praksiskoordinerende aktiviteter. Da Pensionsstyrelsen behandler klagesager og tilsynssag i samme sagsgang inddrages tilsynsresultatet dog direkte i Pensionsstyrelsens klagesagsbehandling, men der sker ikke en systematisk vidensdeling og koordinering med Arbejdsskadestyrelsen, der behandler størstedelen af klagesagerne på det forsikrede område. Dette mindsker den effekt, der kunne være, hvis tilsynet spillede en aktiv rolle i forhold til at koordinere praksis, for eksempel ved input til vejledninger og anbefalinger på området.

## 8. Samlet vurdering af retssikkerhed og effektivitet

Ovenfor er de to centrale analysespor (retssikkerhed og effektivitet) behandlet tematisk. I det følgende kapitel gives på tværs af de seks temaer en samlet vurdering af, i hvilket omfang det nuværende klagesystem understøtter borgernes retssikkerhed på betryggende måde, og i hvilket omfang klagesystemet sikrer effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Det nuværende beskæftigelsessystem er kendetegnet ved en decentral opgaveløsning i 98 kommuner og 26 a-kasser. Det giver helt særlige udfordringer i forhold til at sikre ensartet praksis på tværs af hele landet, der kan understøtte borgernes retssikkerhed, uanset hvor de er bosat.

Et sådant decentralt beskæftigelsessystem kræver et stærkt centralt klagesystem, der er i stand til effektivt og klart at fastlægge og formidle praksis og principper for forståelse og anvendelse af lovgivningen.

Dette behov er flere gange blevet bekræftet i analysen, hvor det er fremhævet af både kommuner og klagesystemet. I forhold til en samlet forståelse og vurdering af systemets understøttelse af retssikkerheden er dette forhold derfor gennemgående.

Til vurderingen af retssikkerhed og effektivitet tages endvidere udgangspunkt i de parametre for operationalisering af analysen, der er opstillet i samarbejde med Arbejdsmarkedsstyrelsen, jf. kapitel 1. I de ovenstående tematiske analyser har der overvejende været fokus på identificering og analyse af udfordringerne i det nuværende system. I den følgende samlede vurdering vil der blive lagt vægt på en samlet vurdering af både styrker og udfordringer.

### 8.1. Retssikkerhed

Til vurdering af, i hvilket omfang klagesystemets indretning understøtter borgernes retssikkerhed på betryggende måde, foretages i det følgende en samlet vurdering på tværs af de tematiske analyser i forhold til sagsbehandlings-tid, understøttelse af korrekte og ensartede afgørelser samt gennemsigthed og forståelighed for borgerne.

### 8.1.1. Sagsbehandlingstid

Et første centralt element i understøttelse af borgernes retssikkerhed er, at de får afklaring af deres klage inden for en rimelig frist.

Der er generelt i klagesystemet en forståelse af, at sagsbehandlingstiderne er for lange. I alle instanser har der derfor været igangsat lean-initiativer eller andet arbejde med procesoptimering, der skal understøtte en kortere sagsbehandlingstid. I en række instanser er det lykkedes at bringe sagsbehandlingstiden noget ned fra 2009 til 2010. Det gælder særligt i beskæftigelsesankenævnene i Syddanmark, Sjælland og Hovedstaden og i Arbejdsskadestyrelsen.

I Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen er det i 2011 lykkedes at bringe sagsbehandlingstiden ned under to måneder. I Midtjylland, Nordjylland og Ankestyrelsen ligger den gennemsnitlige sagsbehandlingstid oppe på 6-8 måneder. Som analysen har vist, er lang sagsbehandlingstid en stor udfordring for retssikkerheden.

De lange sagsbehandlingstider medfører en række retssikkerhedsmæssige og effektivitetsmæssige udfordringer for alle instanser og parter i systemet. Den lange sagsbehandlingstid betyder, at der i en længere periode er usikkerhed om både borgernes og myndighedernes rettigheder. En klage har ikke opsættende virkning, hvorfor den seneste afgørelse implementeres umiddelbart, hvilket kan indebære for eksempel stop af ydelser og igangsætning af afklarende tilbud. Omgøres denne afgørelse først efter 6-8 måneder, har det i den mellemliggende periode haft en kraftig indgribende konsekvens for borgerne. For borgerne betyder den lange sagsbehandlingstid, at der for borgerne er usikkerhed om deres rettigheder i hele denne periode.

For myndighederne er udfordringen, at det i principielle sager, hvor der skal flere instanser til at afklare praksis, kan tage op imod et år at få principielle afgørelser afgjort og meldt ud. I hele denne periode kan 1. instanserne ikke se og tage højde for 2. instansernes afgørelser. Det vil sige, at kommunerne kun har egne afgørelser at holde sig til, mens a-kasserne kan bruge principielle og generelle afgørelser fra ARVID.

Det betyder, at der i a-kasser og kommuner bruges unødvendig mange ressourcer på dels at træffe afgørelser ud fra en uklar praksis, dels at ændre tidligere afgørelser og tilpasse indsatsen, når den nye praksis er fastlagt. Dette er med til at begrænse systemets evne til at understøtte ensartede og korrekte afgørelser i særligt 1. instanserne, men også i 2. instanserne, da der gennemsnitligt er cirka 8 måneders sagsbehandlingstid alene i Ankestyrelsen.

I forhold til, hvad der er drivende for den lange sagsbehandlingstid, har analyserne af størrelse, sagsbehandlingstider og nævnsbehandling tegnet et mønster med en vis sammenhæng mellem disse tre elementer. Nordjylland og Midtjylland er begge kendetegnet ved at være mindre nævn, have lang sagsbehandlingstid, have høj andel af egentlig mødebehandlede afgørelser

og have lav produktivitet. Det gælder dog ikke kun for disse to nævn, at de er for små til at kunne tilrettelægge sagsbehandlingen med den nødvendige specialisering og fleksibilitet i sagsbehandlingen.

### **8.1.2. Korrekte og ensartede afgørelser**

Et andet centralt element i understøttelse af borgernes retssikkerhed er systemets evne til at sikre og fremme korrekte og ensartede afgørelser såvel i 1. instans som i klageinstanserne.

Det nuværende klagesystem igangsætter en bred vifte af praksiskoordinerende aktiviteter. Det gælder både praksiskoordinerende aktiviteter i 2. instansen i forhold til 1. instanserne og 3. instansens arbejde med praksisundersøgelser på det kommunale område. Også Ankestyrelsens praksisundersøgelser og særligt principafgørelser bliver i vidt omfang anvendt i 1. og 2. instanserne, omend de lavere instanser finder, at de har et for begrænset omfang.

Den brede vifte af praksiskoordinerende aktiviteter fremstår usammenhængende. På det kommunale område varetager fem enheder, Ankestyrelsen samt Arbejdsmarkedsstyrelsen praksiskoordineringen. På det forsikrede område varetages opgaverne af 5 enheder: Pensionsstyrelsen, Arbejdsskadestyrelsen, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Ankestyrelsen og AK-Samvirke. Praksiskoordineringen indenfor henholdsvis det forsikrede og det kommunale område, er således i vidt omfang ikke koordineret eller klart defineret. Samtidig er processer og retningslinjer er ofte ikke systematisk beskrevet. Det betyder, at systemets evne til kontinuerligt og systematisk at understøtte ensartede afgørelser begrænses.

Endvidere kan det konstateres, at der på det kommunale område er processuelle forskelle blandt beskæftigelsesankenævnene, som dog ikke vurderes, at have betydning for sagernes afgørelse. Det vil sige, at borgernes sager behandles forskelligt, afhængigt af hvor i landet borgerne bor. De processuelle forskelle består blandt andet i, hvilke og hvor mange sager der behandles ved egentlig mødebehandling, forenklet mødebehandling og formandsafgørelse. Analysen peger dog ikke på, at de processuelle forskelle på nævnsbehandlingen har betydning for sagernes afgørelse, da nævnene kun i meget få tilfælde ændrer sekretariaternes afgørelser. Men nævnsbehandlingen er med til at forlænge sagsbehandlingstiden, hvilket i mange tilfælde er en retssikkerhedsmæssig udfordring.

Der kan konstateres en række andre indikationer fra både registerdata og praksisundersøgelse fra Ankestyrelsen på, at opdelingen af 2. instanserne på det kommunale område medfører, at der i forhold til sager om førtidspension og fleksjob i et vist omfang træffes uensartede afgørelser i de fem beskæftigelsesankenævns sekretariater.

Samlet betyder regionaliseringen af klagebehandlingen på det kommunale område kombineret med en utilstrækkelig praksiskoordinering således, både at borgerne processuelt behandles forskelligt, og at der på nogle områder

træffes uens afgørelser i 2. instanserne. Det betyder samtidig, at systemets evne til kontinuerligt og systematisk at understøtte ensartede afgørelser i 1. instanserne i kommunerne begrænses.

På det forsikrede område kan der ikke konstateres væsentlig uensartethed i sagsbehandling eller afgørelser på tværs af 2. instanser. Den nuværende organisering i forhold til varetagelse af klagebehandling af a-kassernes sager fremstår ensartet i Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen. Det kan dog konstateres, at fremadrettet sikring af fortsat ensartethed for nærværende bæres af personlige relationer på tværs af de to styrelser.

### **8.1.3. Gennemsigtighed og forståelighed for borgerne**

Et sidste element i understøttelse af borgernes retssikkerhed er, at borgerne er i stand til at gennemskue klagesystemet og forstå de konkrete afgørelser. Gennemsigtigheden skal blandt andet medvirke til at sikre, at borgerne har tillid til afgørelserne, og give legitimitet til systemet.

Alle instanser i klagesystemet arbejder fokuseret og kontinuerligt med at understøtte gennemsigtigheden i klagesystemet og forståeligheden for borgerne. Beskæftigelsesankenævnene har for eksempel over de seneste 1-2 år arbejdet med og implementeret nye skabeloner for afgørelserne, blandt andet med henblik på at sikre en mere overskuelig og borgervenlig opbygning. Endvidere inddrages organisationsrepræsentanterne i beskæftigelsesankenævnene på nævnsmøderne i vidt omfang i formulering af afgørelserne med henblik på at se afgørelserne med borgernes øjne. I Ankestyrelsen har styrelsen brugt professionelle kommunikationskompetencer til at understøtte en borgervenlig formidling. Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen har gennem de seneste år arbejdet med at udarbejde skabeloner til brug for sagsbehandlingen, samt arbejdet med formidlingen, hvilket blandt andet har ført til udarbejdelse af en sprogpolitik.

I forhold til de forsikrede ledige hjælper a-kasserne borgerne med udvidet rådgivning om mulighederne for at klage samt vurdering af mulighederne for at få afgørelsen ændret ved at klage. I en del tilfælde hjælper a-kasserne også med direkte formulering af klagen.

Analysen indikerer, at nævnsbehandlingen af sagerne kun i begrænset omfang medfører større legitimitet af afgørelserne set med borgernes øjne. Borgere og kommuner er kun i begrænset omfang vidende om, af hvem og hvordan deres sager behandles i 2. instansen, ligesom der i kommunerne peges på, at dette ikke er vigtigt for hverken kommuner eller borgere.

Organisationerne peger på, at deres deltagelse i klagebehandlingen kan bidrage til sikring af borgernes retssikkerhed ved, at organisationerne er med til at identificere uhensigtsmæssigheder i lovgivningen, der kan rejses politisk. Analysen viser dog, at dette kun finder sted i meget begrænset omfang. Nævnsmedlemmerne fremhæver selv, at de sidder som enkeltpersoner og



ikke har en direkte fast systematisk kommunikation med organisationen om nævnsarbejdet. Danske Handicaporganisationer er dog en undtagelse, idet organisationen har en mere systematisk kontakt og tilbagemelding om arbejdet i beskæftigelsesankenævne.

Samlet set kan det på baggrund af analysen konkluderes, at nævnsbehandlingen af en mindre del af sagerne ikke i stort omfang bidrager til sikring af borgernes forståelse og retssikkerhed i øvrigt. Derimod er nævnsbehandlingen med til at sænke produktiviteten og øge sagsbehandlingstiden, jf. endvidere nedenfor.

Der kan på det kommunale område konstateres generel usikkerhed hos borgerne om, hvordan klagesystemet fungerer, og mere konkret hvordan og til hvem borgerne eventuelt skal klage over en afgørelse. En konsekvens af dette er, at borgere undlader at klage over afgørelser eller udelukkende klager over de meget indgribende afgørelser. Dette går sandsynligvis i særlig grad ud over de svageste borgere, der ofte ikke selvstændigt har ressourcerne til at klage.

Processen omkring remonstration af sagerne i kommuner og a-kasser udgør en særlig udfordring for borgerens tillid til klagesystemet. Konkret kan dette betyde, at nogle borgere undlader at klage. Størstedelen af de interviewede borgere tror, at kommunerne og a-kasserne afgør klager over egne afgørelser, og forventer derfor ikke, at deres klage vil føre til en ændring af kommunens eller a-kassens afgørelse.

Borgerne vælger ofte at søge vejledning eller lade sig repræsentere. Adgangen til professionel hjælp og sparring er lettest for borgere på det forsikrede område, hvor a-kasserne giver en langt højere grad af støtte. Dette understreges generelt af den måde, klagesystemet anvendes og betragtes af kommuner og a-kasser på. A-kasserne anser klagesystemet som en mulighed for at sikre og understøtte borgernes rettigheder og hjælper derfor også ofte borgerne med at klage, hvis a-kasserne vurderer, at der i en konkret sag er mulighed for, at en borger kan få medhold i 2. eller 3. instansen. Kommunerne bruger i lige så høj grad klagesystemet til sikring af kommunens rettigheder som myndighed, hvilket blandt andet understreges af, at næsten 2 af 3 sager, der ankes fra 2. til 3. instans og antages til behandling i Ankestyrelsen, ankes af kommunerne.

Der er således samlet set væsentlige forskelle på, hvor meget støtte borgerne får til at klage. De forsikrede ledige får generelt betydelig større støtte i deres a-kasse, end de kommunale målgrupper får i kommunen. Det betyder, at de kommunale borgere med få ressourcer er overladt mere til sig selv i forhold til at forstå og anvende klagesystemet.

## 8.2. Effektivitet

Til vurdering af, om det eksisterende klagesystem sikrer effektiv udnyttelse af ressourcerne på området, vurderer Deloitte dette i forhold til ressourceeffektivitet og produktivitet.

I forhold til effektiv udnyttelse af ressourcerne er det Deloitte's vurdering, at der vil være stordriftsfordele ved at samle ressourcerne til praksiskoordinering og vejledning. Samlet set bruges 10-15 årsværk på praksiskoordinering og vejledning fordelt på otte enheder i 2. og 3. instanser, hvilket giver et meget lille råderum i den enkelte enhed til prioritering af ressourcerne.

Typisk bruges under et halvt årsværk til praksisundersøgelser i hver af beskæftigelsesankenævnenes sekretariater, hvilket giver udfordringer blandt andet i forhold til at opretholde de nødvendige kompetencer til tilrettelæggelse og gennemførelse af metodisk robuste undersøgelser. Sekretariaterne peger på, at gennemførelse af praksisundersøgelser regionalt er med til at sikre varierede og udfordrende opgaver for medarbejderne.

I forhold til effektiv udnyttelse af ressourcerne er det som nævnt ovenfor Deloitte's vurdering, at de fleste af klageinstanser er for små til at kunne tilrettelægge en tilstrækkelig effektiv sagsbehandling. Det giver sig endvidere udslag i væsentlige forskelle på produktivitet.

Samlet anvendes cirka 110 årsværk<sup>27</sup> på klagesagsbehandling i det samlede klagesystem fordelt på de i alt otte enheder. Dette betyder, at klagebehandlingen i dag løses i små enheder, hvilket giver udfordringer for en fleksibel tilrettelæggelse af klagebehandlingen i forhold til fx udsving i antallet af klager, samt begrænsede muligheder for specialisering af kompetencer i forhold til bestemte sagstyper. Endvidere peger de store udsving i produktivitet på, at de små enheder gør det vanskeligt, at opretholde en konsistent høj produktivitet, hvilket også understøttes af erfaringer fra andre større sagsbehandlingsenheder, som fx Arbejdsskadestyrelsen behandling af sager på arbejdsskadeområdet. I forhold til effektiv udnyttelse af ressourcerne er det på denne baggrund Deloitte's vurdering, at den nuværende størrelse af de enkelte klageinstanser i dag er for lille til at sikre effektiv og fleksibel sagsstyring og prioritering samt specialisering af sagsbehandlingen.

En af de væsentligste effektiviseringsgevinster ved en anden indretning af klagesystemet med kortere sagsbehandlingstider og tættere vejledning vil ligge i de kommunale jobcentre og i nogen grad i a-kasserne. For 1. instanser vil det betyde administrative lettelser forbundet med eksempelvis:

- Korrektioner, tilbagekonteringer og fornyet udbetaling af forsørgelsesydelser.

---

<sup>27</sup> Som tidligere beskrevet er medregnet sagsbehandlerårsværk samt faglig ledelse i direkte tilknytning til klagebehandlingen. Opgørelsen af årsværk er eksklusiv overheadårsværk til fx topledelse, it, økonomistyring mv..

- Færre sager, hvor kommunerne skal ændre deres afgørelser bagudrettet som følge af ny praksis.
- Hurtigere og mere effektiv implementering af ny lovgivning og nye indsatser.
- Forventet færre klagesager som følge af en hurtigere afklaring af praksis.
- Mere effektiv og fokuseret indsatstilrettelæggelse som følge af hurtigere afklaring af borgernes forsørgelse.

Med samlet set knap 15.000 årlige klagesager på det kommunale område og 3.200 sager på det forsikrede område vil selv mindre effektiviseringer per sag kunne medføre et ganske betydeligt potentiale i 1. instanserne.

# 9. Modeller og løsningsforslag

**På baggrund af analysen opstiller og vurderer Deloitte i dette kapitel en række forskellige løsningsforslag og en egentlig alternativ model for en mere hensigtsmæssig organisering af klagesystemet på beskæftigelsesområdet.**

Kapitlet er delt op i to dele. I første del præsenteres en række løsningsforslag, der kan ses som mulige justeringer af den nuværende organisering og tilrettelæggelse af klagebehandlingen på beskæftigelsesområdet. I anden del præsenteres et forslag til en model for en mere grundlæggende ændring af klagesystemet. Modellen adresserer samlet set de udfordringer, der er identificeret i det nuværende system, gennem en mere grundlæggende ændring af det nuværende klagesystems opdeling med flere instanser og målgrupper. Det er således Deloitte's vurdering, at denne model kan medvirke til en kraftig styrkelse af både retssikkerhed og effektivitet i klagebehandlingen på beskæftigelsesområdet.

## 9.1. Løsningsforslag

De nedenstående forslag kan som udgangspunkt gennemføres enkeltvis eller i større og mindre pakker. Forslagene adresserer hver for sig forskellige af de identificerede udfordringer i det nuværende klagesystem.

### 9.1.1. Samtænkt og systematisk praksiskoordinering og vejledning

På baggrund af analysen kan det konkluderes, at opgaver og ressourcer til praksiskoordinering og vejledning i det nuværende system er opdelt på en lang række forskellige myndigheder og aktører.

Som analysen har vist, jf. kapitel 8, fremstår praksiskoordineringen og vejledningen i dag usammenhængende indenfor hver af de to søjler, hhv. forsikrede og kommunale målgrupper. Endvidere er ressourcerne på begge områder delt op på mange enheder, hvilket blandt andet på det kommunale område giver udfordringer i forhold til at opretholde de nødvendige kompetencer til tilrettelæggelse og gennemførelse af metodisk robuste undersøgelser. Det får den konsekvens, at systemets evne til kontinuerligt og systematisk at understøtte ensartede afgørelser i 1. instansen er begrænset.

### 9.1.1.1. Løsningsforslag

På den baggrund foreslår Deloitte, at ansvaret for og ressourcerne til praksiskoordinering og vejledning samtænkes i en mere systematisk indsats. Intentionen er, at sikre en praksiskoordinering og vejledning, der i højere grad understøtter og fremmer ensartede og korrekte afgørelser i borgernes sager allerede i 1. instanserne, Statsforvaltningerne og Ankestyrelsen oplyser, at der i dag anvendes cirka 11 årsværk på praksisundersøgelser og vejledning, hvoraf cirka en tredjedel anvendes på praksisundersøgelser. Hertil kommer et antal årsværk i Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen. I alt anvendes således 10-15 årsværk i klagesystemet på praksiskoordinering og vejledning.

Deloitte foreslår, at der foretages en samling af ressourcerne til de praksisundersøgelser, der gennemføres i den kommunale del af klagesystemet. Det skal medvirke til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne til praksisundersøgelser. Gennemførelse af praksisundersøgelser kræver et solidt metodisk fundament og en effektiv fremgangsmåde til indsamling af sager, gennemgang af sager og afrapportering. Opretholdelse af kompetencer (det vil sige specialiserede og dedikerede ressourcer) og et apparat til håndtering af effektiv gennemførelse af praksisundersøgelser vurderes at kunne fremmes ved samling af opgaven. Herunder kan det endvidere overvejes, om der som noget nyt også bør gennemføres egentlige praksisundersøgelser på a-kasseområdet.

Dette kan endvidere understøtte en samlet koordinering af ressourcerne til praksiskoordinering. I dag foregår koordineringen via drøftelser i det rådgivende praksisudvalg og den heraf følgende årsplan for praksisundersøgelser. Årsplanen er dog bundet af, at der skal være praksisundersøgelser i alle regioner, da ressourcerne er bundet her. Det betyder, at der ikke kan prioriteres frit mellem behovet for landsdækkende versus regionale undersøgelser. Endvidere kan der heller ikke prioriteres mellem praksisundersøgelser af 1. instanser versus praksisundersøgelser af 2. instanser.

Samling af ressourcerne vil endvidere muliggøre oprettelse af en effektiv juridisk vejledning (via telefonisk hotline) om forståelse af indholdet og rækkevidden af principafgørelser.

I dag har både kommuner og a-kasser i 1. instanserne og på særligt det ikke-forsikrede område også 2. instanser et udækket behov for løbende at kunne få juridisk vejledning og sparring i forhold til forståelse og anvendelse af principafgørelser. Dette skyldes både begrænsede ressourcer til vejledning i den enkelte instans og den mere principielle overvejelse, at den højere instans risikerer at blive inhabil i forhold til en eventuel klage, hvis der er givet konkret rådgivning i en enkeltsag.

Det har dels den konsekvens, at sagsbehandlingstiden kan øges, da den enkelte enhed selv skal udrede praksis m.v., dels den konsekvens, at der træffes flere forkerte afgørelser, der enten omgøres i en højere instans, hvis de påklages, eller risikerer at blive udtryk for uensartethed på tværs af ek-

sempelvis kommuner, da det er den enkelte kommune, der skal fastlægge egen forståelse af praksis – også i tvivlsituationer. Her medfører både den lange sagsbehandlingstid og de forkerte afgørelser således en u hensigtsmæssig konsekvens for effektiviteten og ressourceanvendelsen i klagesystemet.

Det foreslås derfor, at der foretages en samling af ressourcerne til vejledning, der via effektiv, kompetent og dedikeret telefonbetjening kan yde vejledning til både 1. instanser og klageinstanser om forståelse af principafgørelser. Ved at samle ressourcerne kan det endvidere sikres, at der ydes ensartet vejledning på tværs af myndigheder og instanser. Samling af vejledningsopgaven vurderes også at have en positiv konsekvens for sagsbehandlingstiden i klageinstanserne, da sagsbehandlerne så kan hellige sig sagsbehandlingen uden at blive afbrudt af telefonbetjening i forbindelse med vejledning.

Det skal i forbindelse med implementering undersøges nærmere, hvordan vejledningsopgaven kan varetages og organiseres uden at få karakter af vejledning i enkeltsager i en sådan grad, at klageinstansen bliver inhabil ved behandlingen af enkeltsager.

### **9.1.2. Etablering af vejledningstjeneste for borgerne**

På baggrund af analysen kan det konkluderes, at borgerne generelt er usikre på, hvordan klagesystemet fungerer, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved, at borgerne ofte er usikre på, hvordan og til hvem borgerne eventuelt skal klage. En konsekvens heraf er, at nogle borgere undlader at klage, hvilket i særlig grad vurderes at gå ud over de svageste borgere.

Endvidere konkluderes det, at borgerne ofte vælger at søge vejledning eller lade sig repræsentere. Men adgangen til professionel hjælp og sparring er ofte forskellig for borgere på det forsikrede og det ikke-forsikrede område.

#### **9.1.2.1. Løsningsforslag**

På den baggrund foreslår Deloitte, at vejledning af borgerne understøttes bedre gennem etablering af en vejledningstjeneste for borgerne, så klagesystemet fremstår mere gennemsigtigt og forståeligt. Vejledningstjenesten vil særligt skulle rette sig mod svage borgere med større behov for støtte og vejledning. I praksis vil tjeneste overvejende skulle rette sig mod vejledning af borgere i kommunale målgrupper.

Vejledningen kan foregå digitalt og telefonisk og eventuelt ved personligt fremmøde. I den åbne vejledning skal borgerne kunne få vejledning både i forhold til den konkrete klageproces og i forhold til forståelse af den afgørelse, borgerne får i klagesystemet.

Ud over at øge gennemsigtigheden i klagesystemet vil oprettelse af en samlet vejledningstjeneste for borgerne betyde øget lighed mellem borgere på det forsikrede og det ikke-forsikrede område. Behovet for en vejledningstje-

neste er størst på det kommunale område, da a-kassernes medlemmer i dag får vejledning i forhold til klagemuligheder og afgørelser i deres a-kasse.

Som tidligere nævnt, skal det i forbindelse med en eventuel etablering af en vejledningstjeneste sikres, at eventuelle inhabilitetsforhold undgås. Samtidig er det dog værd at bemærke, at Ankestyrelsen vurderer, at klageinstanserne inden for lovens rammer og reglerne om inhabilitet kan gå længere i vejledningen af kommuner og a-kasser, end man gør i dag. Det kan dog vise sig nødvendigt, at placere vejledningstjenesten organisatorisk uden for klageinstansen.

### **9.1.3. Effektivisering af sagsbehandlingen i beskæftigelsesankenævnene**

På baggrund af analysen kan det konkluderes, at organisationerne inddrages meget forskelligt på tværs af regionerne både i forhold til andelen af sager, hvor der foregår egentlig mødebehandling, og i forhold til hvilke sagstyper nævnene inddrages i.

Det konkluderes samtidig i analysen, at den reelle betydning af organisationsinddragelse i beskæftigelsesankenævnene tilsyneladende er begrænset både i forhold til den helt konkrete indflydelse på afgørelserne og i forhold til overvågning af lovgivning, legitimitet for borgerne og inddragelse af lokalt arbejdsmarkedskendskab. Organisationerne har en vis betydning i forbindelse med formulering af afgørelser, men Deloitte vurderer, at dette kan sikres mere effektivt via inddragelse af professionelle kommunikationskompetencer, som det for eksempel foregår i Ankestyrelsen.

Konsekvenserne af den nuværende inddragelse af arbejdsmarkedets parter i forhold til systemets evne til at understøtte retssikkerheden knytter sig først og fremmest til sagsbehandlingstiden, hvor nævnsbehandlingen er med til at øge sagsbehandlingstiden, jf. de tidligere analyser, samtidig med at der ikke kan konstateres særlige positive konsekvenser for borgernes forståelse af systemet, da der er meget begrænset viden om parternes inddragelse.

Nævnsbehandlingen medvirker derfor i dag til at øge ressourceforbruget til sekretariatsbetjening, samtidig med at den kun har begrænset effekt i forhold til sagernes afgørelse eller borgernes retssikkerhed.

#### **9.1.3.1. Løsningsforslag**

På den baggrund foreslår Deloitte, at der foretages justeringer i organisationsinddragelsen i beskæftigelsesankenævnene. Intentionen er at understøtte en klagebehandling, hvor borgerne oplever den kortest mulige sagsbehandlingstid og en ensartet behandling af deres sag.

Deloitte har to forslag til disse justeringer:

- Nedbringe andelen af sager, der afgøres ved mødebehandling i beskæftigelsesankenævnene.

Eller:

- Fokuserer organisationsinddragelsen omkring de principielle sager i 3. instansen.

### **Nedbringe andelen af sager, der afgøres ved mødebehandling i beskæftigelsesankenævnene**

Der er i dag betydelig variation på tværs af beskæftigelsesankenævnene mellem den andel sager, der nævnsbehandles, der ikke kan begrundes i særlige forhold i sagerne, men skyldes de enkelte nævns størrelse og særlige ønsker. Enkelte nævn vurderer, at det ud fra et hensyn om, at organisationerne skal inddrages i sager, hvor der kan være begrundet tvivl om praksis, er tilstrækkeligt med egentlig mødebehandling af cirka 10-15 procent af sagerne.

I forbindelse med denne reduktion kan det yderligere overvejes, om der kan foretages yderligere fokusering i forhold til organisationsinddragelse i bestemte sagstyper. Det kunne for eksempel være i forhold til sager med en større grad af skøn og mindre grad af objektivitet (fx komplekse førtidspensionsager) og sager om indgribende stop af borgeres forsørgelse (fx forlængelser af sygedagpengereetten).

Såfremt der alene besluttes at reducere eller ophæve det nuværende mål i statsforvaltningernes resultatkontrakter om 35 pct. nævnsbehandlede afgørelser og dermed reducere antallet af nævnsbehandlede sager, kan det være en udfordring for særligt de små nævn at opretholde nævnsmedlemmernes kompetencer og viden om praksis inden for alle sagsområder. Forslaget kan derfor med fordel ses i sammenhæng med det følgende forslag om fokusering af organisationsinddragelsen i forhold til forskellige sagstyper og i sammenhæng med forslag om justering af antallet af klageinstanser.

### **Fokuserer organisationsinddragelsen omkring de principielle sager i 3. instansen**

Det kan overvejes, om organisationernes inddragelse kan fokuseres til alene at omhandle de principielle sager i 3. instansen, således at behandlingen i 2. instansen gøres hurtigere og administrativt lettere ved at udelade nævnsbehandling i 2. instansen på det kommunale område. Jævnfør ovenfor viser analysen, at den reelle positive betydning i forhold til borgernes retssikkerhed er særdeles begrænset, samtidig med at der er en række u hensigtsmæssige konsekvenser i forhold til sagsbehandlingstid og effektiv klagebehandling. Undladelse af nævnsinddragelse i 2. instans på det kommunale område vil endvidere betyde et mere enkelt klagesystem, idet processen omkring klagebehandlingen ensrettes for både forsikrede og ikke-forsikrede, hvor der i dag ikke er inddragelse af parterne i 2. instans.

Ved undladelse af organisationsinddragelse i 2. instans på det kommunale område vil der kunne opnås en mere effektiv klagebehandling med en kortere sagsbehandlingstid. Det er således Deloitte's vurdering, at det vil have en positiv betydning for både retssikkerhed og effektivitet.



Med denne justering vil organisationerne fortsat blive inddraget i alle principielle sager og dermed den styrende fastlæggelse af praksis. Organisationernes inddragelse vil således vedrøre de sager, der medvirker til at definere udmøntningen af lovgivningen. Organisationernes rolle vil dermed primært være fokuseret omkring de sager, der dels har en væsentlig politisk interesse, dels de sager der mest grundlæggende handler om beskyttelse af borgernes rettigheder, når praksis ikke er fastlagt.

#### **9.1.4. Effektiv anvendelse af flere klageinstanser**

På baggrund af analysen kan det konkluderes, at det på tværs af klagesystemet på beskæftigelsesområdet er forskelligt, hvor mange klageinstanser der er ved behandling af sagerne. Som sammenfatningen i ovenstående kapitel 8 viser, er det kun relativt få sager, der behandles ved 3. instansen, og endnu færre sager, der reelt ændres ved 3. instansen.

##### **9.1.4.1. Løsningsforslag**

På den baggrund foreslår Deloitte, at der sker en mere effektiv anvendelse af klagebehandlingen ved 3. instans. Intentionen er at understøtte en klagebehandling, hvor borgeren oplever den kortest mulige sagsbehandlingstid fra borgeren klager til borgerens sag er endeligt afgjort. Endvidere er målet, at der sker en hurtigere afklaring af principielle spørgsmål, der kan medvirke til en mere ensartet og korrekt afgørelse af borgernes sager allerede i 1. instans.

Deloitte har to forslag til justeringer:

- Ankestyrelsen gives bemyndigelse til at træffe formandsafgørelser i 3. instans på det forsikrede område ift. ikke-principielle sager.

Eller

- Der foretages en justering af antallet af klageinstanser, så kun principielle sager behandles i 3. instans på det forsikrede område (som på det ikke-forsikrede område).

##### **Ankestyrelsen gives bemyndigelse til at træffe formandsafgørelser i 3. instans på det forsikrede område**

Deloitte foreslår, at der indføres mulighed for formandsafgørelser på det forsikrede område i Ankestyrelsen.

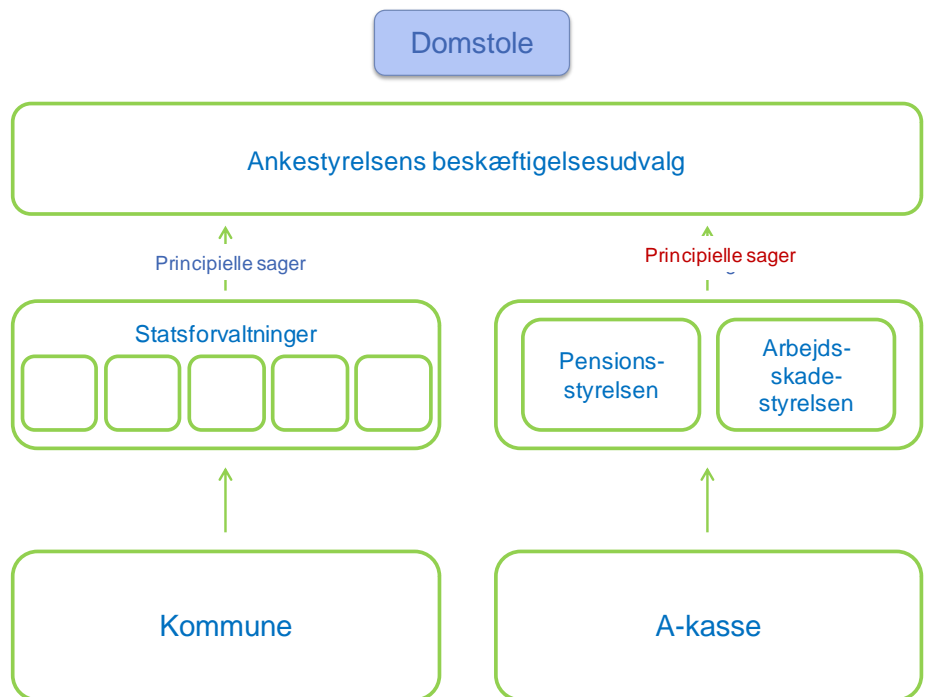
Forslaget betyder, at alle påklagede afgørelser på det forsikrede område fortsat behandles i 3. instans i Ankestyrelsen, men at nogle sager kan behandles administrativt og således ikke af Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. Det vurderes, at der for en række af sagerne ikke vil være tvivl om afgørelsernes udfald, hvorfor de kan afgøres som formandsafgørelser uden deltagelse af Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. Dette vil betyde en reduktion af sagsbehandlingstiden og mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.

**Der foretages en justering af antallet af klageinstanser, så kun principielle sager behandles i 3. instans på det forsikrede område (som på det ikke-forsikrede område)**

Forslaget indebærer, at der på det forsikrede område foretages en begrænsning af klageadgangen, så sager, der ikke er af principiel karakter, udelukkende kan ankes til 2. instans (Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen), hvorimod sager, der vurderes at have principiel eller generel betydning, fortsat kan ankes til Ankestyrelsen. Dette svarer til den nuværende klageadgang på det kommunale område.

Klagebegrænsningen vil betyde en reduktion af antal sager, der realitetsbehandles i Ankestyrelsen. Samtidig vurderes forslaget ikke at have negativ betydning for borgernes retssikkerhed, da der for sager, der ikke er af principiel karakter, er tale om områder, hvor lovgivningen allerede er fortolket, og praksis er fastsat.

**Figur 9. Illustration af løsningsforslag om adgang af principielle sager på det forsikrede område**



### 9.1.5. Organisatorisk sammenlægning af klageinstanser

På baggrund af analysen kan det konkluderes, at den nuværende organisering med fem beskæftigelsesankenævn, der alle behandler klager på beskæftigelsesområdet, har en række grundlæggende udfordringer i forhold til forskellig processuel behandling af borgerne samt indikationer om forskelle på afgørelser på tværs af landet. Endvidere giver opdelingen produktivitetmæssige udfordringer, da enhederne er for små til at sikre effektiv tilrettelæggelse og specialisering af opgaveløsningen.

På det forsikrede område betyder opdelingen af 2. instansen, at der over tid er risiko for uensartet praksis. Endvidere bliver enhederne også her mindre ved en opdeling.

Analysen viser, at også opdelingen i en forsikret søjle og en kommunal søjle giver anledning til uensartet behandling af borgerne og manglende samlet vurdering af enslydende begreber, der fremgår i forskellige lovgivninger og som skal afklares i begge systemer.

#### **9.1.5.1. Løsningsforslag**

På den baggrund foreslår Deloitte, at der foretages organisatorisk sammenlægning af klageinstanser. Intentionen er, at sikre en mere ensartet afgørelse af klagesagerne i 2. instans på det kommunale område samt sikre, at der fortsat opretholdes en ensartet praksis i 2. instans på det forsikrede område. Endvidere er målet, at understøtte en højere produktivitet i klagesagsbehandlingen.

Organisatorisk sammenlægning af klageinstanser kan foregå ved at vælge enten det ene af eller begge følgende forslag:

- Samling af den regionale klagebehandling (beskæftigelsesankenævnene) til én national klageinstans.
- Samling af klagebehandlingen i forhold til ydelser til forsikrede ledige (det vil sige samlet behandling af afgørelser i Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen).

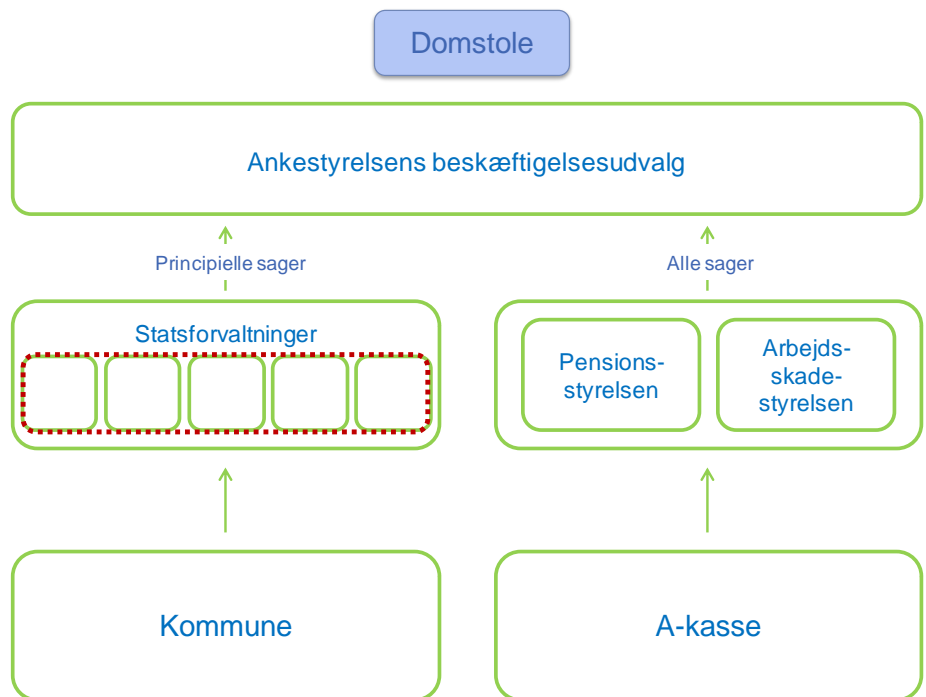
Eller ved at vælge følgende forslag:

- Samlet behandling for så vidt angår tilbud og ydelser til alle målgrupper (det vil sige samlet behandling af afgørelser i beskæftigelsesankenævn, Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen).

#### **Samling af den regionale klagebehandling (beskæftigelsesankenævne) til én national klageinstans**

Intentionen er for det første at sikre ensartethed i behandlingen af sagerne i forhold til både de materielle afgørelser i sagerne og den processuelle tilrettelæggelse. I dag er der på tværs af behandlingen af sagerne i beskæftigelsesankenævnene uensartethed og dermed lavere retssikkerhed for borgerne. For det andet skal samlingen understøtte den mest effektive anvendelse af ressourcerne, så produktiviteten i behandlingen af sagerne samlet set øges som følge af mulighederne ved stordrift. Forslaget er illustreret i nedenstående figur.

**Figur 10. Illustration af forslaget om samling af den regionale klagebehandling (beskæftigelsesankenævne) til én national klageinstans**



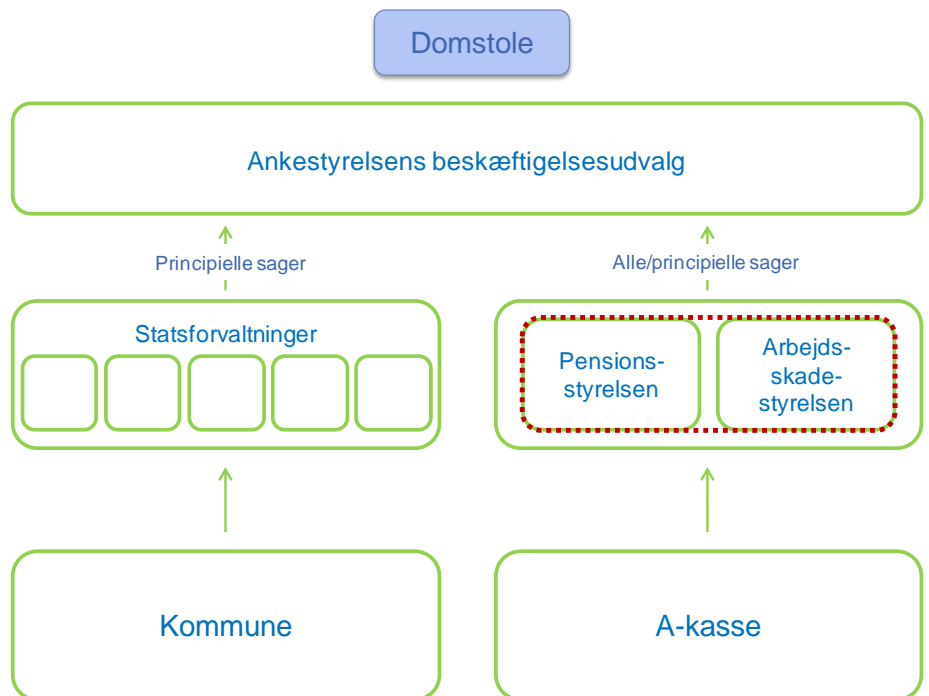
**Samling af klagebehandlingen i forhold til ydelser til forsikrede ledige (det vil sige samlet behandling af afgørelser i Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen)**

Ved at sammenlægge sager, der i dag behandles i Arbejdsskadestyrelsen henholdsvis Pensionsstyrelsen, understøttes det, at der også fremadrettet er ensartet behandling af ankesagerne på det forsikrede område.

Da de to instanser behandler de samme typer sager inden for det samme lovgivningsmæssige område, betyder delingen en unødigt opdeling af ressourcer og kompetencer på området<sup>28</sup>. Forslaget er illustreret i figur 11.

<sup>28</sup> Forslaget vil kræve, at man tager selvstændigt stilling til varetagelsen af tilsynsområdet i Pensionsstyrelsen.

**Figur 11. Illustration af forslag om samling af klagebehandlingen i forhold til ydelser til forsikrede ledige (det vil sige samlet behandling af afgørelser i Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen)**

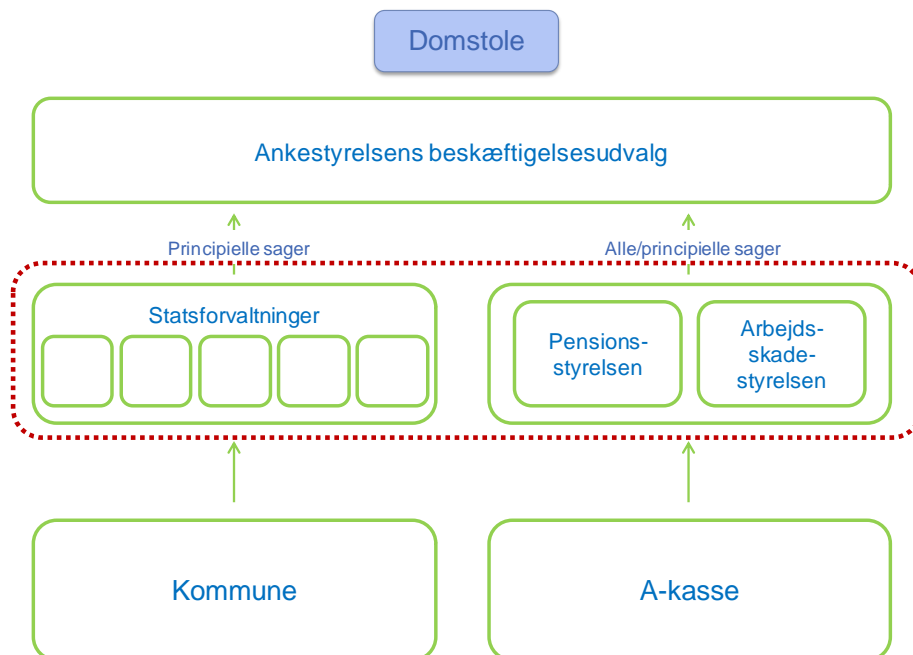


**Samlet behandling for så vidt angår tilbud og ydelser til alle målgrupper (det vil sige samlet behandling af afgørelser i beskæftigelsesankenævn, Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen)**

Samling af de to søjler i klagesystemet på beskæftigelsesområdet skal understøtte ensartet behandling af borgernes sager, uanset om borgerne er forsikrede eller ikke-forsikrede ledige.

Samlingen skal endvidere understøtte ensartet praksis i fortolkning på specifikke lovgivningsmæssige punkter, hvor der i dag er fortolkning af de samme begreber i forskellige lovgivninger i de to søjler, for eksempel fortolkning og forståelse af rådighedsbegrebet og forståelse af sygdom.

**Figur 12. Illustration af forslag om samlet behandling for så vidt angår tilbud og ydelser til alle målgrupper (det vil sige samlet behandling af afgørelser i beskæftigelsesankenævn, Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen)**



### 9.1.6. Hurtig behandling af principielle sager via én klagebehandling i alle sager

På baggrund af analysen kan det konkluderes, at en af de centrale udfordringer er, at den dobbelte klagesagsbehandling, der sker i sager der behandles i både 2. og 3. instans. På det kommunale område gælder det for de principielle sager, mens det på det forsikrede område kan ske for både ikke-principielle og principielle sager.

Den dobbelte klagesagsbehandling betyder dels for borgeren, at den endelige afgørelse af sagen tager lang tid, da sagsbehandlingstiden i særligt 3. instansen er meget lang. Det skaber usikkerhed hos borgeren omkring retsstilling og forsørgelse i en længere periode. For 1. instanserne har det den konsekvens, at det tager lang tid inden praksis på nye områder er fastlagt i 3. instanserne.

#### 9.1.6.1. Løsningsforslag

På den baggrund foreslår Deloitte, at der for alle sager kun sker én klagesagsbehandling, dvs. at der indføres et reelt 2 instans system i alle sager. Intentionen er, at der sker en hurtigere afklaring af principielle spørgsmål, der kan medvirke til en mere ensartet og korrekt afgørelse af borgernes sager allerede i 1. instans. Endvidere skal forslaget medvirke til, at borgeren oplever den kortest mulige sagsbehandlingstid fra borgeren klager til borgerens sag er endeligt afgjort.

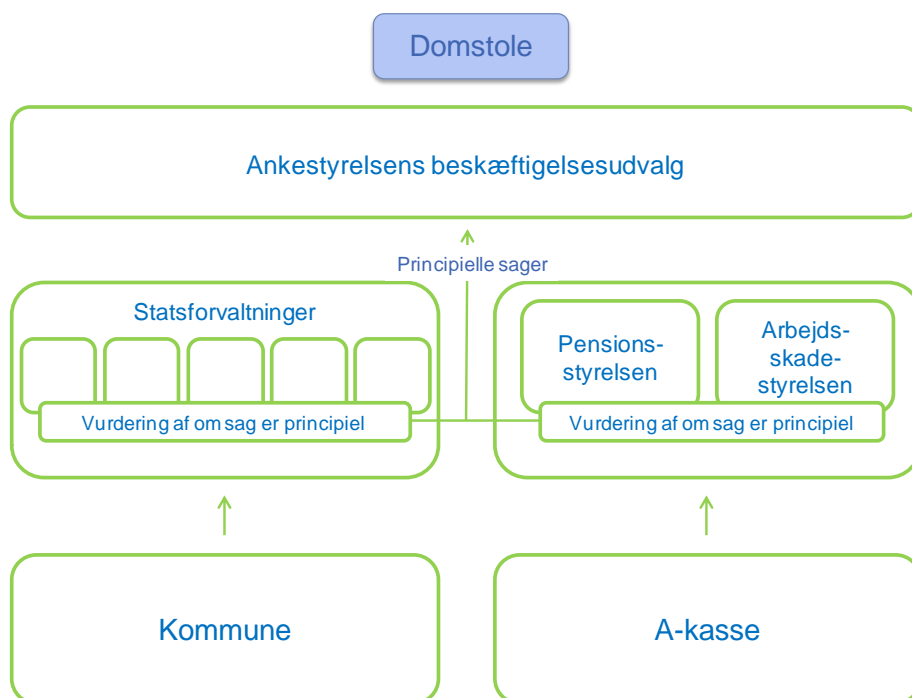
Med en decentral organisering af klagesagsbehandlingen vil forslaget kræve, at der fortsat er en national instans, der afgør principielle sager. Forslaget indebærer således, at de nuværende 2. instanser, når klagesagen modtages, skal vurdere, hvorvidt sagen er principiel. Principielle sager behandles ikke i de nuværende 2. instanser, men sendes direkte til behandling i Ankestyrelsen. Ankestyrelsen behandler og afgør herefter den principielle sag som 2. instans. Det vil betyde, at der kan foretages en væsentlig hurtigere afklaring af praksis end i dag, da de principielle sager udskilles allerede ved første klagebehandling. Samtidig vil det løse den udfordring, at en 2. instans på nye områder kan fastlægge og træffe afgørelser efter én praksis, der herefter ændres i 3. instans med en ny principafgørelse.

Det er centralt for forslaget, at der sikres mekanismer, der understøtter tæt og systematisk koordinering mellem de nuværende 2. instanser og Ankestyrelsen. Kriterierne for, hvilke sager der skal betragtes som principielle, bør fastlægges af Ankestyrelsen. Dette bør dog foregå i tæt samarbejde med de nuværende 2. instanser. Det er afgørende for forslaget, at der er tæt dialog mellem de nuværende 2. instanser om dette spørgsmål for at sikre, at der på den ene side reelt bliver taget stilling til alle principielle spørgsmål, samtidig med at der på den anden side ikke skubbes ikke-principielle sager videre til principiel behandling. Det kan endvidere overvejes at give Ankestyrelsen mulighed for at tage sager op af egen drift. Det kan understøtte, at Ankestyrelsen får mulighed for at fastsætte praksis på de områder, som Ankestyrelsen finder relevante.

En forudsætning for, at forslaget fungerer, er endvidere, at der indarbejdes et varslingsystem i forhold til de sager, der er taget op principielt. Varslingssystemet skal sikre, at når en principiel sag behandles, afventer de øvrige sager, der indeholder lignende principielle problemstillinger, afgørelse af den principielle sag. Dermed undgås det, at der træffes afgørelser i sager, der vedrører spørgsmål, hvor der endnu ikke er fastsat praksis. Det betyder en lidt længere sagsbehandlingstid for sager, der afventer afgørelse, men det er nødvendigt for at sikre, at der træffes korrekte afgørelser.

Det er endvidere en implicit følge, at det i forslaget alene er borgerne, der kan klage. I det der kun er én klageinstans, kan en borger der får ret i klageinstansen, således ikke risikere, at sagen trækker yderligere ud som følge af, at 1. instansen klager sagen videre, således som det i dag foregår på det kommunale område.

Figur 13 Illustration af forslag om én klagebehandling i alle sager



## 9.2. Samlet model til styrkelse af klagebehandlingen

I ovenstående er præsenteret forskellige løsningsforslag, der kan gennemføres som justeringer af den nuværende organisering og tilrettelæggelse af klagebehandlingen på beskæftigelsesområdet. I det følgende præsenteres en mere grundlæggende samlet model til styrkelse af klagesystemet.

### 9.2.1. Designprincipper for modelforslaget

En grundlæggende ny model for klagesystemet på beskæftigelsesområdet skal understøtte borgernes retssikkerhed og sikre effektiv udnyttelse af ressourcerne på området. Modellens intention er at sikre korrekte og ensartede afgørelser, være gennemskuelig og forståelig for borgerne og sikre afklaring af borgernes klage inden for en rimelig frist. Samtidig skal klagesystemet sikre ressourceeffektivitet og produktivitet, hvor der behandles flest muligt klagesager og leveres bedst mulig praksiskoordinering og vejledning for den givne mængde ressourcer.

Med udgangspunkt i dette og i de identificerede udfordringer i det nuværende klagesystem har Deloitte opstillet en række designprincipper, som en grundlæggende ændring af klagebehandlingen bør tage udgangspunkt i, hvis en ny organisering samlet skal bidrage til at løse udfordringerne for retssikkerhed og effektivitet.



Modellen er udarbejdet med afsæt i følgende grundlæggende designprincipper:

### **Lige adgang for alle sager**

Afsættet er, at der skal være lige adgang til at få behandlet sin klage, uanset om det er en sag på det forsikrede eller det kommunale område. Alle klagesager skal således kunne ankes lige mange gange og behandles af de samme instanser.

### **Ensartede afgørelser**

Dette bygger på helt basale retlige principper om lighed for loven. Det vil sige, at enslydende klager behandles ens, og at borgerne kan forvente de samme materielle udfald af enslydende klager.

### **Ensartet behandling**

For at understøtte ovenstående princip om ensartede afgørelser bør modellen også sikre ensartet processuel behandling af sagerne. Princippet betyder, at borgerne kan forvente, at sagerne bliver behandlet på ensartet måde, hvilket blandt andet betyder, at sager for forsikrede og ikke-forsikrede ledige behandles ens.

### **Tilstrækkelig volumen til at sikre stordrift**

Princippet om tilstrækkelig volumen skal sikre, at der kan opnås stordriftsfordele i tilrettelæggelsen af opgaverne i forbindelse med klagebehandlingen. Stordriftsfordelene handler primært om at etablere gode rammer for den egentlige sagsproduktion. Dertil kommer, at volumen skal være tilstrækkelig, til at der kan opnås faglig specialisering og arbejdes fleksibelt afhængigt af de konkrete behov.

### **Organisationerne skal inddrages i principielle spørgsmål**

Princippet skal sikre, at organisationerne inddrages ved afgørelse af de sager, hvor praksis fastlægges, og ikke i de sager, der primært er en udmøntning af gældende lovgivning og praksis. Princippet skal således understøtte retssikkerheden ved at bidrage til kortere sagsbehandlingstider og større ensartethed gennem rene juridiske afgørelser i sager, hvor der ligger en klar praksis.

### **Hurtig afklaring af principielle sager**

Dette princip for designet af modellen skal sikre, at sagsbehandlingstiden for principielle sager bliver kort, og dermed understøtte, at der træffes korrekte afgørelser i 1. instans. Hvis det tager for lang tid at afklare principielle sager, fortsætter 1. instanserne med at træffe afgørelser ud fra den praksis, der allerede er. Ved hurtig afklaring af principielle sager understøttes 1. instanserne således i at træffe korrekte afgørelser.

### **Ingen dobbelt klagebehandling**

Princippet betyder, at ingen sager skal behandles to steder. Det betyder for det første kortere sagsbehandlingstid til glæde for borgerne. For det andet undgås ressourcespild, ved at sagerne ikke behandles to gange af forskellige enheder.

### **Effektiv praksiskoordinering**

Med dette princip skal det sikres, at ressourcerne til praksiskoordinering anvendes bedst muligt. Effektiv praksiskoordinering skal blandt andet understøttes af udvikling og fastholdelse af ekspertise til udarbejdelse af praksisundersøgelser. Samtidig betyder princippet, at der kan arbejdes mere systematisk og ud fra en sammenhængende plan for det praksiskoordinerende arbejde.

### **Gennemsigtighed og forståelighed**

Dette princip skal sikre, at et fremtidigt klagesystem er indrettet således, at det er gennemsigtigt og forståeligt for borgerne. Det betyder blandt andet, at modellen skal være simpel, og at kriterierne for, hvem der behandler hvilke sager, skal være letforståelige.

### **Tilgængelig vejledning for alle borgere**

Princippet skal sikre, at alle borgere uanset deres ressourcer og forsørgelsesgrundlag skal have adgang til en grundig vejledning. For at opnå dette skal der blandt andet foretages en professionalisering af vejledningen af borgerne og 1. instanserne. Det betyder også, at der skal være ensartethed på tværs af målgrupper og på tværs af landet.

## **9.2.2. Beskrivelse af modelforslaget**

Med udgangspunkt i designprincipperne foreslår Deloitte en fremtidig model for klagebehandlingen, hvor alle afgørelser på beskæftigelsesområdet, der træffes i kommuner og a-kasser, kun kan ankes én gang. Som i dag er der naturligvis fortsat den mulighed at anlægge et civilt søgsmål ved domstolene.

Modellen baseres på, at det vurderes, om klagen er af principiel karakter, umiddelbart når en afgørelse fra 1. instansen ankes. Dernæst afgøres de principielle og de ikke-principielle sager parallelt. Det vil betyde, at der kan foretages en væsentlig hurtigere afklaring af praksis end i dag, da de principielle sager udskilles allerede ved første klagebehandling. Samtidig vil det løse den udfordring, at en 2. instans på nye områder kan fastlægge og træffe afgørelser efter én praksis, der herefter ændres i 3. instans med en ny principafgørelse. Modellen vil sikre, at der ikke træffes afgørelse i sager, der indeholder principielle spørgsmål om ny praksis, før der ligger en principafgørelse.

Endvidere skal alle klagesager varetages. Det vil sige sager fra a-kasser og kommuner på tværs af hele landet, hvilket vil give mulighed for stordrift, specialisering, understøtte ensartede afgørelser, ensartet behandling af alle sa-

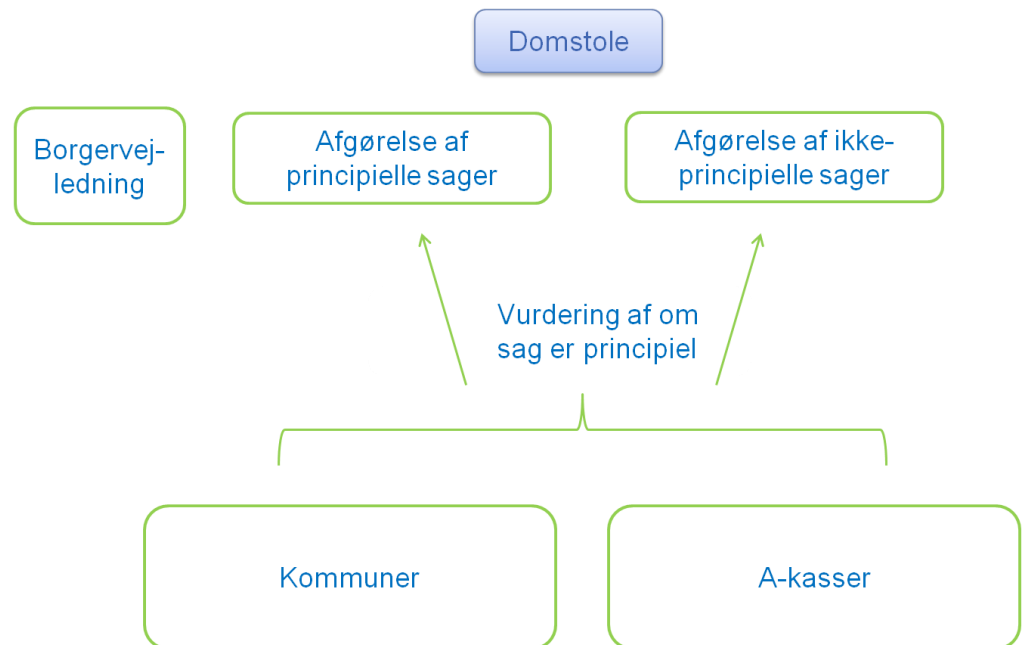
ger og sikring af fælles praksis for relevante lovgivningsmæssige spørgsmål på tværs af det forsikrede og det kommunale område.

Deloitte foreslår, at organisationerne fortsat inddrages i forhold til de principielle sager, hvor der kan være politisk interesse i at følge både udviklingen og fortolkningen i praksis. De ikke-principielle klager foreslås afgjort administrativt, da der her ligger et fast juridisk grundlag med en defineret praksis.

Ved samling af opgaverne vil modellen samtidig betyde effektivisering af praksiskoordinering og vejledning. Samling af opgaverne vedrørende vejledning vil endvidere være et godt afsæt for implementering og udmøntning af det skitserede forslag om etablering af en vejledningstjeneste for borgerne.

Det samlede forslag til model er skitseret i nedenstående figur.

**Figur 14. Én klageinstans for alle målgrupper, både principielle og ikke-principielle sager**



Set med borgernes øjne vil modellen have en række positive konsekvenser. For det første skabes rammerne for en hurtigere afgørelse af klagesagen, målt fra borgerne klager over 1. instansens afgørelse, til der foreligger en endelig afgørelse af klagesagen, særligt for sager på det kommunale område samt alle sager der i dag behandles i 3. instans. Med en samlet national klagebehandling åbnes der op for, at det kan overvejes at indføre en konkret garanti overfor borgerne i forhold til hvor hurtigt borgernes sag kan behandles. For det andet understøtter modellen en højere grad af ensartethed og korrekthed i afgørelserne dels som følge af, at alle borgere behandles ens uanset bopæl, dels som følge af, at hvis borgernes sag indeholder principielle spørgsmål, kan der ikke træffes afgørelse i sagen, før der ligger en principafgørelse, der kan fastlægge ens praksis. For det tredje skaber modellen større enkelhed og forståelighed for borgerne, hvilket på baggrund af de opstillede parametre har stor betydning for borgernes oplevelse af retssikker-

hed i klagesystemet. For det fjerde sikres det, at alle borgere har mulighed for at få vejledning, for eksempel hvis de har svært ved at forstå klagesystemet, eller hvis de ikke ved, hvordan de skal klage.

Endvidere er det en implicit følge, at det i den foreslåede model alene er borgerne, der kan klage. I det der udelukkende er én klageinstans, kan en borger der får ret i klageinstansen, således ikke risikere, at sagen trækker yderligere ud som følge af, at 1. instansen klager sagen videre, således som det i dag foregår på det kommunale område.

For organisationerne sikrer modellen, at organisationerne inddrages i alle principielle spørgsmål. Organisationerne får således indflydelse i forhold til de sager, hvor der ikke allerede er en fast praksis og hvor det for eksempel skal afklares, hvordan ny lovgivning skal udmøntes.

Da modellen består af færre instanser end i dag, vil organisationerne med det samme og hurtigst muligt efter vedtagelse af ny lovgivning være med til at præge, hvordan en lang række sager skal afgøres. Organisationerne får således hurtigt indflydelse på fastsættelse af praksis, hvorefter praksis med det samme rulles direkte ud til alle 1. instanser, både kommuner og a-kasser.

Med den foreslåede model kommer der sikkerhed for, at det er de rigtige sager, der bliver behandlet principielt. I den nuværende model kræver en principiel behandling, at sagerne klages videre til 3. instansen. Organisationerne får således sikkerhed for at medvirke til fastlæggelse af praksis i alle principielle spørgsmål.

For løbende at sikre, at klageinstansen antager de rette principielle sager, foreslås det, at det udvalg, der behandler de principielle sager, gives bemyndigelse til at tage sager op af egen drift. Dette kan for eksempel være, hvis medlemmer af udvalget via organisationerne får kendskab til sagsområder eller specifikke sager, som de vurderer, bør tages op som principielle sager. Udvalget har således direkte indflydelse på, hvordan grænsen mellem principielle og ikke-principielle sager udmøntes. Hvordan dette konkret skal foregå bør fastsættes i forbindelse med implementering og udarbejdelse af forretningsorden for udvalget.

Endvidere anbefales det, at udvalget og myndigheden, der behandler de principielle sager, modtager faste afrapporteringer for ikke-principielle sager, herunder mængde, grunddata om afgørelserne i klagesagerne og hvor stor en andel af sagerne på hvert ydelsesområde der afgøres principielt mv. På den måde får udvalget overblik over udviklingen på området og grundlag for et solidt arbejde i klagesystemet, for eksempel i forhold til anmodning om optag af principielle sager indenfor de enkelte sagsområder.

### 9.2.3. Økonomisk potentiale ved implementering af modelforslaget

Ved fuld indfasning vil implementering af modellen kunne realisere en samlet effektivisering af ressourcerne anvendt i klagesystemet på beskæftigelsesområdet.

Effektiviseringspotentialerne kan først og fremmest skitseres ved at estimere de opgaver, der med den foreslåede organisering af området vil bortfalde samt nye opgaver der kommer til. Estimerne i nedenstående er yderligere uddybet i bilag 1.

Samlet set vil den foreslåede model som minimum medføre et effektiviseringspotentiale på mellem 7,1 og 8,3 årsværk svarende til ca. 7,5 procent af de nuværende årsværk til klagebehandling på beskæftigelsesområdet. Hertil kommer 2,3 mio. kr. til honorarer til medlemmer i beskæftigelsesankenævne. Det samlede årlige potentiale ved bortfald af opgaver udgør således minimum 5,9 til 6,4 mio. kr.

Som analysen viser, er der betydelig variation i produktiviteten på tværs af de nuværende instanser, hvilket indikerer et vist yderligere effektiviseringspotentiale ved sammenlægning af beskæftigelsesankenævne, Pensionsstyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen. Kan den gennemsnitlige produktivitet øges til produktiviteten i den næstmest produktive instans, udgør det yderligere potentiale ved forøget produktivitet 8-10 årsværk eller cirka 4-5 mio. kr. årligt.

Samlet kan effektiviseringspotentialerne ved den foreslåede model estimeres til 9,9-11,4 mio. kr. årligt. I dette potentiale er indregnet både de opgaver, der bortfalder og dermed giver en gevinst, og de ekstra ressourcer, der skal anvendes til den nye opgave omkring vurdering af principielle/ikke-principielle sager.

I det nuværende klagesystem er sagsbehandlingstiden på det kommunale område og alle sager der behandles ved 3. instans så lang, at den udgør en retssikkerhedsmæssig udfordring for borgerne. Den lange sagsbehandlingstid skyldes både de produktivitetmæssige udfordringer og de væsentlige sagsbunker i stort set alle instanser. Realisering af effektiviseringsgevinsterne bør derfor timingmæssigt tilrettelægges, så sagsbunkerne og dermed sagsbehandlingstiden først nedbringes til et acceptabelt niveau.

I modellen foreslås endvidere en styrket vejledning af borgerne. Omfang og tilrettelæggelse skal analyseres nærmere, herunder om den styrkede vejledning kan gennemføres indenfor de nuværende ressourcemæssige rammer anvendt til praksiskoordinering og vejledning. Det vurderes dog umiddelbart, at det vil være nødvendigt, at tilføre ressourcer til en styrket vejledning, hvilket vil reducere effektiviseringspotentialet ovenfor.

Ud over de beskrevne effektiviseringsgevinster i selve klagesystemet vil et mere effektivt klagesystem med kortere sagsbehandlingstider som beskrevet tidligere i analysen også medføre betydelige muligheder for effektivisering i

kommuner og a-kasser. Det er ikke muligt inden for rammerne af denne analyse at estimere omfanget af disse effektiviseringspotentialer, da analysens fokus har været på selve klagesystemet.

Ligesom modellen generelt vil også effektiviseringspotentialerne skulle analyseres nærmere inden endelig udmøntning.

#### **9.2.4. Forudsætninger for implementering**

For at opnå bedre retssikkerhed, øget produktivitet og det fulde potentiale af modellen er der en række forudsætninger, der skal være til stede.

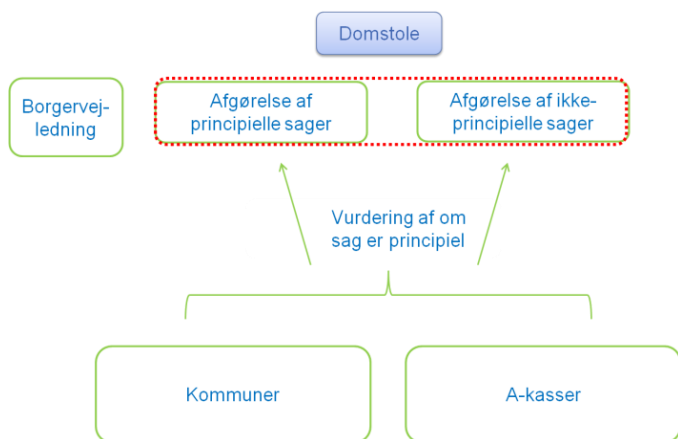
Klageprocessen skal understøttes med en sagsstyring, der medvirker til at realisere stordriftsfordelene ved modellen. Endvidere skal organiseringen understøtte de styrkede muligheder for fleksibilitet og specialisering. Modellen er således i sig selv ikke tilstrækkelig til at sikre kort sagsbehandlingstid og høj produktivitet.

Det er således en forudsætning, at der udarbejdes en it-strategi, der kan sikre udvikling af it-understøttelse af området. It-understøttelsen bør dels have fokus på at skabe et mere gennemskueligt system for borgerne, for eksempel ved at borgerne kan følge deres sag og vide, hvor langt i processen behandlingen af er. Dels skal it-understøttelsen understøtte både sagsbehandlernes og ledernes arbejde via styrket sagsstyring, afrapporteringsværktøjer mv.

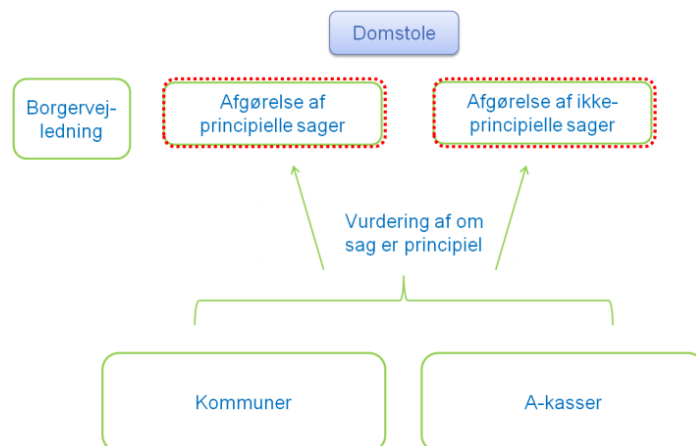
For at understøtte gennemsigtigheden for borgerne i forbindelse med implementeringen overvejes, om processen omkring borgernes afgivelse af klagen kan ændres, så borgerne sender klagen til klagemyndigheden, der uden yderligere sagsbehandling sender klagen (elektronisk) videre til 1. instansen. 1. instansen behandler herefter klagen, således som det foregår i dag i forbindelse med remonstrationen. Ud over at styrke gennemsigtigheden for borgerne vil det have den fordel, at klagemyndigheden får overblik over den samlede sagsmængde, herunder antallet af klager, der ændres ved remonstration, og får mulighed for at følge op på den samlede sagsbehandlingstid set med borgernes briller. Endvidere kan det overvejes, hvorvidt der fremadrettet skal gennemføres en egentlig remonstration i 1. instansen, da remonstrationen umiddelbart forlænger sagsbehandlingstiden med 4 uger set med borgerens briller. Konsekvenserne af dette bør dog undersøges nærmere.

Der skal inden implementering tages stilling til, hvordan modellen organisatorisk skal forankres. Overordnet set kan sagsbehandlingen af principielle sager og ikke-principielle sager varetages af enten én myndighed eller to forskellige myndigheder. Dette er illustreret i de to nedenstående figurer.

**Figur 16. Varetagelse af principielle og ikke-principielle sager i samme myndighed**



**Figur 15. Varetagelse af principielle og ikke-principielle sager i adskilte myndigheder**



Umiddelbart kan behandlingen af de principielle sager varetages af Ankestyrelsen, men vil også kunne ligge i en anden afdeling i ankeinstansen, fx Arbejdsskadestyrelsen eller i en statsforvaltning, jf. nedenfor. Ansvar for behandling af de ikke-principielle sager kan som udgangspunkt organisatorisk besluttes placeret mindst tre forskellige steder.

En mulighed er at lade de ikke-principielle sager blive behandlet i en allerede eksisterende enhed inden for beskæftigelsesministeriets ressortområde, fx Arbejdsskadestyrelsen, der allerede i dag behandler klager på beskæftigelsesområdet. Det vil betyde, at behandlingen af klager fra det kommunale område placeres der, hvor klagebehandlingen for forsikrede foregår i dag. Det vil have den fordel, at klagesagsbehandlingen foregår i tæt relation til det ministerium, der har det lovgivningsmæssige ansvar for indsatsen og dermed også bør have den nødvendige faglige indsigt i fagområdet. Endvidere er der generelt p.t. relativt lave sagsbehandlingstider i Arbejdsskadestyrelsen.

En anden mulighed er at lade klagebehandlingen af de ikke-principielle sager ligge i en samlet national enhed under statsforvaltningerne. Dette vil forudsætte, at beskæftigelsesankenævnene organiseres som én samlet myndighed, så det bliver muligt at behandle sager på tværs af de nuværende regionale grænser. Endvidere skal beskæftigelsesankenævnene bringes i stand til også at kunne varetage sager på det forsikrede område og varetage den nødvendige vejledning og praksiskoordinering i forhold til a-kasserne.

En tredje mulighed er at samle de principielle og ikke-principielle sager i Ankestyrelsen. På det forsikrede område behandler Ankestyrelsen i dag også de ikke-principielle sager, dog som 3. instans. Ankestyrelsen behandler også på andre områder ikke-principielle klagesager som 2. instans, fx arbejdsskader.

Såfremt det er to forskellige myndigheder (Ankestyrelsen og enten et samlet beskæftigelsesankenævn eller en enhed i Beskæftigelsesministeriet), der

varetager behandlingen af de principielle henholdsvis de ikke-principielle sager, er det centralt med mekanismer, der sikrer tæt og systematisk koordinering mellem de to myndigheder omkring afklaring af, hvilke sager der er principielle.

Vurderingen af, om en sag er principiel, kan foretages af enten den myndighed, der behandler de principielle sager, eller den myndighed, der behandler de ikke-principielle sager. Da det kun er en lille del af den samlede sagsmængde, der er principielle sager, vil det dog umiddelbart være hensigtsmæssigt, at denne vurdering ligger hos myndigheden, der behandler de ikke-principielle sager.

Kriterierne for, hvilke sager der skal betragtes som principielle, bør fastlægges af den myndighed, der behandler de principielle sager. Dette bør dog foregå i tæt samarbejde med den myndighed, der behandler de ikke-principielle sager. Det er afgørende for modellen, at der er tæt dialog mellem de to myndigheder om dette spørgsmål for at sikre, at der på den ene side reelt bliver taget stilling til alle principielle spørgsmål, samtidig med at der på den anden side ikke skubbes ikke-principielle sager videre til principiel behandling.

Det kan endvidere overvejes at give myndigheden, der varetager de principielle sager, mulighed for at tage sager op af egen drift. Det kan understøtte, at denne myndighed får mulighed for at fastsætte praksis på de områder, som myndigheden finder relevante.

En forudsætning for, at modellen fungerer, er, at der indarbejdes et varslingsystem i forhold til de sager, der er taget op principielt. Varslingssystemet skal sikre, at når en principiel sag behandles, afventer de øvrige sager, der indeholder lignende principielle problemstillinger, afgørelse af den principielle sag. Dermed undgås det, at der træffes afgørelser i sager, der vedrører spørgsmål, hvor der endnu ikke er fastsat praksis. Det betyder en lidt længere sagsbehandlingstid for sager, der afventer afgørelse, men det er nødvendigt for at sikre, at der træffes korrekte afgørelser.



# Bilag 1. Estimering af effektiviseringspotentialer

Ved fuld indfasning vil implementering af modellen kunne realisere en samlet effektivisering af ressourcerne anvendt i klagesystemet på beskæftigelsesområdet.

Effektiviseringspotentialerne kan først og fremmest skitseres ved at estimere de opgaver, der med den foreslåede organisering af området vil bortfalde. Nedenstående potentialer vil derfor kunne realiseres:

## Opgaver i beskæftigelsesankenævn

- De 182 principielle sager på det kommunale område, der i dag behandles af både beskæftigelsesankenævn og Ankestyrelsen, skal i den foreslåede model alene behandles i 1. instans. Gennemsnitligt behandles i dag 186 sager per årsværk i nævnene. De principielle sager, der i dag også behandles i 2. instansen, må forventes at være mere ressourcetunge end gennemsnittet, da de juridisk er mere komplicerede og vil skulle nævnsbehandles. På den baggrund vurderes bortfald af den ekstra instansbehandling af de principielle sager på det kommunale område at medføre et effektiviseringspotentiale på cirka 1,5 årsværk.
- Opgaverne med nævnsbehandling af sagerne ved de nuværende 2. instanser på det kommunale område (beskæftigelsesankenævnene) bortfalder. I dag afgøres cirka 6.300 sager ved nævnsbehandling, heraf halvdelen ved forenklet mødebehandling. Det antages, at der kan effektiviseres minimum cirka 1-1,5 timer per mødebehandlet sag og minimum cirka 0,5-1 time per sag, der i dag afgøres ved forenklet mødebehandling. Da knap 200 principielle sager bortfalder helt, vil de egentlig mødebehandlede sager udgøre 2.950, og de forenklet mødebehandlede sager vil udgøre 3.150 sager. Med et effektivt årsværk på 1.650 timer vil effektiviseringspotentialet udgøre minimum 2,7-4,6 årsværk.
- Nævnsmedlemmerne i beskæftigelsesankenævnene modtager i dag honorarer og kørselsgodtgørelse svarende til 2,3 mio. kr. årligt. Honorarudbetalingen vil bortfalde.

## Opgaver på det kommunale område i Ankestyrelsen

- Der bortfalder ingen opgaver.

## Opgaver i Pensionsstyrelsen/Ankestyrelsen

- På det forsikrede område behandles principielle sager i både 2. og 3. instans. Der er ikke tilgængelige opgørelser over principielle sager på det forsikrede område, men hvis det antages, at de principielle sager udgør samme andel af forsikrede sager, der påklages til 3. instansen, som på det ikke-forsikrede område, er der cirka 60 principielle sager årligt. Disse sager skal i den foreslåede model alene behandles i 1. instans. Gennemsnitligt behandles i dag cirka 174 sager per årsværk i Arbejdsskadestyrelsen. De principielle sager må også i 2. instansen i dag forventes at være mere ressourcetunge end gennemsnittet, da de juridisk er mere komplicerede. På den baggrund vurderes bortfald af den ekstra instansbehandling af de principielle sager på det forsikrede område at medføre et effektiviseringspotentiale på minimum 0,5 årsværk.

## Opgaver på det forsikrede område i Ankestyrelsen

- Der behandles i dag 500 ikke-principielle sager på det forsikrede område i 3. instansen. Med den foreslåede model skal der ikke foretages 3. instans-behandling af disse sager. Ankestyrelsen behandler i dag 122 forsikringssager per årsværk. På den baggrund vurderes der at være et effektiviseringspotentiale på cirka 4 årsværk.

## Opgaver, der kommer til

- 2. instanserne behandler i dag godt 18.000 sager. Af disse sager bliver 2.500 klaget videre til Ankestyrelsen, der dermed også i disse sager tager stilling til, om der er principielle spørgsmål. Der vil således i den foreslåede model i yderligere 15.500 sager skulle foretages en vurdering af, hvorvidt den enkelte sag indeholder principielle spørgsmål. Opgaven kan forventes løst i umiddelbar tilknytning til den indledende screening af sagerne. For langt størstedelen af sagerne kan vurderingen forventes at være simpel. Såfremt denne opgave kan løses med *gennemsnitligt* 10-15 minutter per sag, vil opgaven betyde en meropgave i størrelsesordenen 1,6-2,3 årsværk.

Samlet set vil den foreslåede model medføre et effektiviseringspotentiale på minimum 7,1 til 8,3 årsværk svarende til knap 10 procent af de nuværende årsværk til klagebehandling på beskæftigelsesområdet. Hertil kommer 2,3 mio. kr. til honorarer til medlemmer i beskæftigelsesankenævnene. Antages en gennemsnitlig årsværkspris til de juridiske sagsbehandlingsårsværk på 500.000 kr., er det samlede årlige potentiale på minimum 5,9 til 6,4 mio. kr.

Som analysen viser, er der betydelig variation i produktiviteten på tværs af de nuværende instanser, hvilket indikerer et vist yderligere effektiviseringspotentiale. Der skal med den foreslåede model behandles godt 18.000 ikke-principielle sager. Det gælder både sager på det kommunale område og sager på det forsikrede område. Den forøgede produktivitet skal således findes dels ved sammenlægning af beskæftigelsesankenævnene, dels ved sam-

menlægning af sagsbehandlingen på det forsikrede område i Pensionsstyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen.

Hvis den gennemsnitlige produktivitet kan øges til et niveau svarende til det næstmest produktive nævn (223 sager per årsværk), kan den samlede sagsmængde på det forsikrede og det kommunale område behandles med cirka 81 årsværk svarende til cirka 15 årsværk færre end i dag, hvor der i 2. instanserne samlet set anvendes cirka 96 årsværk. 5-7 af disse årsværk er knyttet til opgaver, der bortfalder i de nuværende 2. instanser, jf. ovenfor. Det yderligere potentiale ved forøget produktivitet kan dermed estimeres til cirka 8-10 årsværk. Antages en gennemsnitlig årsværkspris til de juridiske sagsbehandlingsårsværk på 500.000 kr., er det samlede årlige potentiale på minimum 4 til 5 mio. kr.

### **Om Deloitte**

Deloitte leverer ydelser inden for revision, skat, consulting og financial advisory til både offentlige og private kunder i en lang række brancher. Vores globale netværk med medlemsfirmaer i mere end 140 lande sikrer, at vi kan trække på stærke kompetencer foruden en dybtgående lokal indsigt, når vi skal hjælpe vores kunder overalt i verden. Deloitte mere end 170.000 medarbejdere arbejder målrettet efter at sætte den højeste standard. Deloitte medarbejdere understøttes af en virksomhedskultur, der fremmer integritet og merværdi til kunderne, en forpligtelse over for hinanden og en styrke gennem forskellighed. De arbejder i et miljø præget af konstant udvikling, udfordrende oplevelser og berigende karrieremuligheder. Deloitte medarbejdere arbejder målrettet på at styrke ansvarlighed, opbygge tillid og sikre positiv indflydelse i deres lokalsamfund.

### **Deloitte Touche Tohmatsu Limited**

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar, og dets netværk af medlemsfirmaer. Hvert medlemsfirma udgør en separat og uafhængig juridisk enhed. Vi henviser til [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for en udførlig beskrivelse af den juridiske struktur i Deloitte Touche Tohmatsu Limited og dets medlemsfirmaer.