

30-03-2012

TILSYNET

Kommunernes behandling af sager efter beskæftigelses- og sociallovgivningen

Statsforvaltningen Midtjylland fører det statslige tilsyn med kommunerne i Midtjylland. Det sker med hjemmel i styrelseslovens¹ kapitel VI.

Statsforvaltningen noterede sig i august 2011 presseomtale af den hyppighed, hvormed kommunale afgørelser underkendes helt eller delvis, når de påklages til beskæftigelsesankenævnene og de sociale nævn. Nærmere undersøgelse viste, at beskæftigelsesankenævnet og det sociale nævn i Midtjylland i 2010 realitetsbehandlede 5.903 klager over kommunale afgørelser. Af de 5.903 påklagede kommunale afgørelser stadfæstede nævnet 70 %. De afgørelser, der ikke blev stadfæstet, havde sådanne retlige fejl, at nævnet enten ophævede dem, ændrede dem eller hjemviste dem til fornyet behandling i den pågældende kommune.

Statsforvaltningen spurgte på den baggrund den 18. oktober 2011 de 19 kommunalbestyrelser, hvorvidt de hver for sig anså deres tal for tilfredsstillende. Hvis det ikke var tilfældet, blev de bedt om at oplyse, hvad de havde foretaget eller agtede at foretage sig.

Kommunalbestyrelsernes svar foreligger nu.

Statsforvaltningen konstaterer, at der i 2010 gennemgående var væsentlige retlige mangler i imellem en tredjedel og en fjerdedel af de afgørelser, der blev truffet på beskæftigelses- og socialområdet. Der var tale om afgørel-

STATSFORVALTNINGEN MIDTJYLLAND
ST. BLICHERS VEJ 6
POSTBOX: 151
6950 RINGKØBING

JOURNAL NR.: 2011-613/999

SAGSBEHANDLER: TIMMID

DIREKTE TELEFON: 7256 8550

TELEFON: 7256 8575

TELEFAX: 9732 4517

GIRO: 887 3747

EAN-NR. 5798000362314

midtjylland@statsforvaltning.dk

www.statsforvaltning.dk

TELEFONTID:

MANDAG: 08.30-15.00

TIRSDAG-ONSDAG: 08.30-12.00

TORS DAG: 13.00-16.00

FREDAG: 09.00-12.00

EKSPEDITIONSTID:

MANDAG-ONSDAG 09.00-15.00

TORS DAG 09.00-17.00

FREDAG 09.00-12.00

¹ Lov om kommunernes styrelse, lovbekendtgørelse nr. 1440 af 1. november 2010 med senere ændringer.

ser, som kommunerne inden nævnsbehandlingen havde haft lejlighed til at behandle to gange.

Efter statsforvaltningens opfattelse er der ikke fremkommet oplysninger, som giver grund til at anse en så høj fejlprocent som lovlig. Det vil sige, at kommunalbestyrelserne efter statsforvaltningens opfattelse er forpligtet til at foretage tiltag med henblik på en lavere procent af retligt mangelfulde afgørelser.

Statsforvaltningen har noteret sig, at nogle af kommunalbestyrelserne før eller som resultat af denne undersøgelse har iværksat foranstaltninger med det sigte at nedbringe antallet af lovstridige afgørelser. Statsforvaltningen deler den opfattelse, at disse tiltag har udsigt til at skabe en højere grad af retssikkerhed i kommunernes administration. Statsforvaltningen foretager sig derfor ikke nu mere på baggrund af den gennemførte undersøgelse, men vil følge udviklingen i stadfæstelsesprocenten.

Her følger en nærmere redegørelse for dette synspunkt og dets retlige grundlag.

1. Klagesystemet ifølge lovgivningen

Kommunerne administrerer størstedelen af beskæftigelses- og sociallovgivningen. De træffer i den forbindelse afgørelser om borgernes rettigheder og forpligtelser. Sagerne drejer sig f.eks. om kontanthjælp, revalidering, førtidspension, ret til sygedagpenge, børnetilskud og bolig sikring.

Hvis kommunens afgørelse i en sag helt eller delvis går borgerens ønske imod, kan han klage over den til beskæftigelsesankenævnet eller det sociale nævn. Når en borger ønsker at klage, skal han meddele det til kommunen. Det fremgår af retssikkerhedslovens² § 66. Kommunen skal derefter genvurdere sagen. Ved genvurderingen skal kommunen rette fejl, som borgeren har påpeget, eller som kommunen selv bliver opmærksom på. Der foreligger ikke tal for, i hvor mange tilfælde kommunerne finder og retter fejl ved denne anden behandling, så der slet ikke kommer nogen klagesag til nævnsbehandling.

Hvis kommunen ved sin genvurdering fastholder sin afgørelse, fremsender den klagen til nævnet med oplysning om sin genvurdering af sagen.

² Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, lovbeholdning nr. 656 af 15. juni 2011 med senere ændringer.

Nævnet tager alene stilling til retlige spørgsmål, dvs. om kommunens afgørelse er lovlig, eller den har afgørende retlige fejl. Det fremgår af retssikkerhedslovens § 69. Nævnet kan derimod ikke tage stilling til, om kommunens faglige og politiske skøn i en sag er hensigtsmæssigt eller rimeligt, hvis det holder sig inden for rammerne af gældende ret. Afgørelser om kommunens generelle serviceniveau, herunder hvilke tilbud og pladser der skal være til rådighed i kommunen og takster for tilbuddene, kan nævnet ikke tage stilling til. Det fremgår af retssikkerhedslovens § 60, stk. 3.

Nævnet skal altså i enhver realitetsbehandlet klage undersøge, om kommunens afgørelse har en retlig mangel. I så fald er den ulovlig. At en afgørelse er ulovlig kan for det første skyldes, at den er truffet uden nødvendig hjemmel i loven, f.eks. fordi kommunen har fortolket lovens bestemmelser forkert. Måske har sagsbehandleren overset, at Ankestyrelsen tidligere har fastlagt fortolkningen af en lovbestemmelse. En sådan fortolkning er bindende for kommunen i fremtidige sager. For det andet kan det skyldes, at kommunen har truffet afgørelsen uden at overholde sagsbehandlingsregler, f.eks. kravet om, at kommunen skal undersøge de faktiske forhold grundigt og normalt partshøre den berørte borger inden afgørelse. For det tredje kan ulovligheden bestå i, at det skøn, kommunen har udøvet, f.eks. forskelsbehandler borgere usagligt eller ikke er tilpasset til den foreliggende sags individuelle omstændigheder.

Undertiden stadfæster nævnet en afgørelse, selvom det har konstateret en fejl, der gør afgørelsen ulovlig. Det kan nævnet gøre, hvis der er grund til at regne med, at afgørelsens resultat er rigtigt trods den konstaterede fejl.

Er det konstaterede lovbrud så væsentligt, at nævnet ikke kan se bort fra det, kan nævnet enten ophæve afgørelsen, hjemvise sagen til fornyet behandling i kommunen eller selv erstatte den kommunale afgørelse med en ny, der har samme retsvirkning, som en korrekt kommunal afgørelse ville have haft.

Når nævnet ophæver kommunens afgørelse, betyder det, at den ikke (længere) gælder. Måske mener kommunen f.eks. fortsat, at udbetaling af sygedagpenge skal ophøre. Så må den træffe en fornyet afgørelse herom efter at have rettet den fejl, den begik ved den første.

Når nævnet hjemviser en sag til fornyet afgørelse, skal kommunen behandle sagen på ny og denne gang overholde de regler, som den overtrådte i første omgang. Det kan være, kommunen afgør sagen igen med samme resultat

som første gang. Måske kunne borgeren ikke fremføre afgørende nyt, da partshøring skete; eller den lægeudtalelse, der ikke var indhentet i den oprindelige sag, er nu indhentet, men førte ikke til en anden konklusion.

Når nævnet selv omgør kommunens afgørelse, fritages kommunen for arbejdet med at træffe en ny afgørelse, og borgeren får et hurtigere resultat end ved en hjemvisning af sagen. En klageinstans vil normalt kun omgøre i tilfælde, hvor der er én og kun én mulig afgørelse i sagen.

2. Nævnenes klagebehandling i tal

Der vedlægges en statistik over kommunernes afgørelser på beskæftigelses- og socialområderne. Herfra fremhæves følgende:

Der blev i 2010 indsendt 2.793 klager til beskæftigelsesankenævnet over kommunale afgørelser. Heraf bortfaldt eller afvistes 317, f.eks. på grund af overskredet klagefrist. I de resterende sager stadfæstede nævnet kommunernes afgørelser i 68 % af tilfældene. Stadfæstelsesprocenten varierede mellem kommunerne fra 47 til 80.

Det sociale nævn fik i 2010 3.863 klager over kommunale afgørelser. 436 af dem blev afvist eller bortfaldt. I de resterende sager stadfæstede nævnet kommunernes afgørelser i 72 % af tilfældene. Stadfæstelsesprocenten varierede mellem kommunerne fra 61 til 84.

Der findes ikke tal for, hvor mange afgørelser kommunerne i alt træffer efter beskæftigelses- og sociallovgivningen. Antallet er meget stort. Til illustration har Århus Kommune oplyst, at der i kommunens beskæftigelsesforvaltning, socialforvaltning og forvaltning for sundhed og omsorg løbende verserer ca. 180.000 sager. Tallet angiver, hvor mange sager der på et givet tidspunkt er oprettet og ikke afsluttet. I en del af sagerne træffes flere afgørelser, i andre ingen. Århus Kommunes befolkningstal udgør ca. $\frac{1}{4}$ af Midtjyllands.

Der findes heller ikke tal for, hvor stor en del af kommunernes afgørelser der ikke eller kun delvis imødekommer borgerens ønske og dermed kunne have været genstand for klage til nævnene.

Beskæftigelsesankenævnet traf i 2010 2,0 afgørelser pr. 1.000 borgere. Mellem kommunerne varierer dette tal fra 1,2 til 4,2. Det sociale nævn afgjorde 2,8 sager pr. 1.000 borgere, varierende fra 1,8 til 4,0.

3. Kommunernes udtalelser til statsforvaltningen

Kommunalbestyrelserne har udtalt sig til statsforvaltningen som svar på dens høring af 18. oktober 2011. Nogle synspunkter fra kommunernes udtalelser refereres i det følgende.

De fleste kommuner udtrykker tilfredshed med deres stadfæstelsesprocent.

Nogle kommuner beskriver den kvalitetssikring og ledelsesindsats, de foretager i forhold til deres sagsbehandlingspraksis. Nogle anfører, at presseomtalen i sommeren 2011 og statsforvaltningens høring har foranlediget særlig opmærksomhed og politisk anmodning om en rapport fra forvaltningen. Af tiltag, kommunerne omtaler, kan nævnes følgende:

- Det politiske udvalg orienteres løbende om nævnsafgørelser, som ikke stadfæster kommunens afgørelser. De statistiske oplysninger har i nogle kommuner vist særlig mange retlige fejl på enkelte lovområder, der derfor analyseres nærmere, f.eks. i et særligt udvalg eller i samarbejde med revisionen
- Der arbejdes fagligt med at begrunde og formidle de afgørelser, der går borgernes ønske imod, på en måde, så unødige klager undgås
- Der arbejdes på tværs mellem kommunens afdelinger for at sikre helhedsorienteret problemløsning for borgerne
- Nævnsafgørelser formidles systematisk i udmeldinger og instrukser fra ledelse og faglige konsulenter, f.eks. på intranettet, og afgørelser giver anledning til uddannelsestiltag
- Hjemvisninger skal undgås. Enhver hjemvist sag er én for meget. Hjemvisning skyldes formelle fejl, og det kan der ændres på. Dog kan kommunen ikke ændre på fejl, som begås af eksterne medvirkende, f.eks. helbredsbeskrivelser fra praktiserende læge
- Kommuner optager drøftelser med nævnene med henblik på højere stadfæstelsesprocent eller bedre forståelse af nævnets afgørelser
- Efteruddannelse af ledere og medarbejdere
- Etablering af en borgerrådgiverfunktion, som forventes at give positiv effekt på faktisk forvaltningsvirksomhed, sagsbehandling og afgørelser
- Centralisering af beslutningskompetencen på enkeltområder
- Nogle af nævnenes afgørelser indbringes for Ankestyrelsen.

Nogle kommuner udtrykker på forskellig måde det synspunkt, at ikke enhver nævnsafgørelse, der underkender en kommunal afgørelse, repræsenterer en fejl, der burde være undgået. F.eks. skriver en kommune, at der både politisk og administrativt er et ønske om at prøve grænserne af, idet der har skullet findes besparelser på beskæftigelses- og socialområdet. Klagebehandling i nævnene er også kommunens mulighed for at afprøve, hvor grænserne går inden for et lovgivningsfelt med meget vide skønsmæssige rammer. Såfremt kommunens ambition er, at serviceniveauet ligger præcist på lovgivningens minimumsniveau – og hverken over eller under dette niveau – så må lovgivningens grænser indimellem afprøves. Den afprøvning kan skabe læring samt være med til at ændre lovgivningen, der hvor afgørelser fører til principafgørelser i Ankestyrelsen.

En del kommuner fremhæver, at stadfæstelsesprocenten skal ses på baggrund af, at det forholdsmæssigt er meget få af de trufne afgørelser, der påklages.

Nogle kommuner udtaler sig kritisk om nævnenes sagsbehandling. Navnlig fremhæves, at nævnene i 2010 og 2011 havde lange sagsbehandlingstider. Det er i sig selv et retssikkerhedsproblem. Desuden bevirker det sommetider, at nævnets afgørelse, når den endelig træffes, må bygge på et grundlag, der har ændret sig, siden kommunen traf sin påklagede afgørelse.

Nogle kommuner efterlyser en dialog med nævnene om at nedbringe klagebehandlingstiden eller med henblik på bedre indbyrdes forståelse af kommunernes og nævnenes afgørelser.

Nogle efterlyser, at nævnene, når de konstaterer retlige mangler i en kommunal afgørelse, i højere grad ændrer afgørelsen i stedet for at hjemvise den til fornyet, tidkrævende behandling.

4. Statsforvaltningens udtalelse

4.1.

Statsforvaltningen fører det statslige tilsyn med kommunerne i Midtjylland. Det fremgår af kapitel VI i styrelsesloven. Tilsynet tager sigte på, at kommunalbestyrelserne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. styrelseslovens § 48, stk. 1. Til denne lovgivning hører kommunernes forpligtelser efter den sociale og beskæftigelsesmæssige lovgivning samt almindelige, forvaltningsretlige regler og grundsætninger.

Statsforvaltningens tilsyn vedrører alene legaliteten af kommunalbestyrelsernes beslutninger, handlinger eller undladelser. Statsforvaltningen kan ikke udtale sig om rimeligheden eller hensigtsmæssigheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Den kan ikke udtale sig om den måde, hvorpå kommunale myndigheder udøver skønmæssige beføjelser, så længe de ikke overtræder de rammer for skønsfriheden, der følger af lovgivningen.

Statsforvaltningen fører ifølge § 48, stk. 3, ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag. Statsforvaltningen kan dermed som udgangspunkt ikke udtale sig om f.eks. sager, der kan indbringes for rekursmyndigheder, f.eks. beskæftigelsesankenævnet eller det sociale nævn. På sådanne sagsområder kan statsforvaltningen dog godt behandle f.eks. spørgsmål om lovligheden af kommunalbestyrelseres generelle beslutninger, retningslinjer eller praksis.

Statsforvaltningen beslutter ifølge styrelseslovens § 48 a selv, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag, Statsforvaltningen må dog anses for forpligtet til at reagere, hvis den får kendskab til oplysninger, som tyder på, at der kan være begået en ulovlighed af en vis betydning.

4.2.

Der træffes dagligt i hver kommune et meget stort antal afgørelser om borgernes forhold, bl.a. efter beskæftigelses- og sociallovgivningen. Kun et fåtal af disse afgørelser træffes af kommunalbestyrelsen i møder. Langt de fleste træffes af kommunens ansatte efter delegation fra kommunalbestyrelsen, det stående udvalg eller den rådmand, hvorunder opgaveområdet hører.

Kommunalbestyrelsen er imidlertid kommunens øverste myndighed, jf. styrelseslovens § 2. Kommunalbestyrelsen har dermed det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed. Kommunalbestyrelsen er kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, som vedrører kommunen. Udvalg, rådmænd, borgmester og kommunens ansatte er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger og tilsyn, alene med de begrænsninger, der følger af lovens bestemmelser.

Bestemmelsen indebærer, at kommunalbestyrelsen skal sørge for, at kommunens forvaltning organisatorisk og personalemæssigt fungerer tilfredsstillende. Kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med, at det sker, og reagere,

hvis der konstateres en retsstridig adfærd i forvaltningen³. Det kan den gøre ved f.eks. at fastlægge kompetencefordelingsplaner, organisationsplaner og stillingsbeskrivelser samt ved at bemane forvaltningen med medarbejdere, som i kraft af deres antal og kompetencer kan forventes at løse opgaverne. Kommunalbestyrelsen kan også fastlægge de retningslinjer for sagernes behandling, som er egnede til at sikre, at medarbejderne i det daglige løser deres opgaver lovligt og hensigtsmæssigt. Og den kan på anden måde instruere ledelse og medarbejdere og følge deres virksomhed gennem f.eks. rapportering om den løbende virksomhed.

Som udgangspunkt er det overladt til den enkelte kommunalbestyrelse og dens medlemmer, hvor aktivt og detaljeret de vil føre tilsynet med forvaltningens virksomhed.

Dog må det antages, at kommunalbestyrelsen efter omstændighederne har pligt til at reagere, hvis den modtager oplysninger, som med en vis sandsynlighed tyder på ulovligheder i forvaltningens virksomhed. Det gælder f.eks. oplysninger fra kommunens revision, fra klagemyndigheder og fra kommunens tilsynsmyndighed, i nogle tilfælde også oplysninger i pressen eller henvendelser fra borgere⁴.

At kommunalbestyrelsen skal reagere i sådanne tilfælde betyder, at den skal iværksætte foranstaltninger, som (gen)skaber korrekt og lovlig forvaltning.

Ledelses- og tilsynspligten følger som nævnt af kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed, jf. styrelseslovens § 2. Pligten er også fastslået i retssikkerhedslovens §§ 15-16.

4.3.

De myndighedsafgørelser, en kommune træffer efter beskæftigelses- og sociallovgivningen med retsvirkning for sine borgere, skal være lovlige og korrekte.

Det betyder for det første, at kommunen ikke må træffe nogen afgørelse, som der ikke er lovhjemmel til. Lovbestemmelserne skal fortolkes juridisk korrekt og i overensstemmelse med den retsopfattelse, der følger af eventuelle domme og administrative klageafgørelser på området.

³ Se herom f.eks. Hans B. Thomsen m.fl.'s kommenterede "Lov om kommunernes styrelse. Normalforretningsorden", 2010, side 49.

⁴ Se herom betænkning 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 35f.

For det andet betyder det, at afgørelserne skal træffes efter gældende sagsbehandlingsregler. Hertil hører bl.a. forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse og de processuelle regler i beskæftigelses- og sociallovgivningen, f.eks. om indhentelse af lægelige og andre faglige erklæringer.

Det er kommunens ansvar, at afgørelserne træffes efter tilstrækkelig undersøgelse af de faktiske forhold. F.eks. skal kommunen sørge for, at der forud for afgørelsen er indhentet de fornødne lægelige og andre faglige oplysninger. Principielt er det kommunens ansvar, at oplysningerne ikke blot foreligger for beslutningstageren, men at de også er korrekte.

De fleste afgørelser efter beskæftigelses- og sociallovgivningen fastlægger, hvad borgeren ud fra lovgivningens generelt formulerede bestemmelser har krav på i det konkrete tilfælde. Som hovedregel er det kommunen, der som forvaltningsmyndighed fastlægger rækkevidden af dette krav i det enkelte tilfælde. Kommunen er her forpligtet til at udvise objektivitet. Det gælder både ved anvendelse og fortolkning af lovgivningen, ved tilrettelæggelse af sagsbehandlingen og ved den konkrete indsamling af oplysninger og anden sagsforberedelse.

Kravet om objektivitet indebærer, at kommunen skal tilstræbe at fastslå, hvilke rettigheder borgeren ud fra de konkrete omstændigheder har efter lovgivningen. Kommunen må ikke lade sin retsanvendelse eller sin sagsbehandling påvirke af andet end bestræbelsen på at nå dette mål. F.eks. må kommunen ikke lade sit behov for udgiftsbegrænsning eller ønsket om en løsning, der udløser udgiftsrefusion, påvirke sin myndighedsafgørelse. Sådanne hensyn må alene spille ind, når kommunen ud fra en politisk vurdering fastlægger sit serviceniveau og træffer konkrete skønsmæssige afgørelser inden for det spillerum, lovgivningen levner.

Når dette er sagt, må det tilføjes, at pligten til at træffe lovlige og korrekte afgørelser naturligvis ikke betyder, at kommunalbestyrelsen i ethvert tilfælde pådrager sig ansvar, hvis der begås faglige fejl i afgørelser. Der kan ikke siges noget generelt om en "tilladelig fejlmargen". Men på baggrund af kommunalbestyrelsernes høringssvar til statsforvaltningen bemærkes følgende.

4.4.

Statsforvaltningen har ikke til brug for denne udtalelse analyseret nærmere på, hvordan de retlige fejl i kommunale afgørelser fordeler sig på fejltyper. Men der er grund

til at antage, at en betydelig andel af de afgørelser, der blev anset for lovstridige, blev det på grund af mangelfuld oplysning af de faktiske forhold i sagerne, manglende partshøring af de berørte borgere og andre sagsbehandlingsfaglige fejl. Denne antagelse underbygges af resultatet af de praksisundersøgelser, som Ankestyrelsen og nævnene foretager og offentliggør nogle gange om året.

Sagsbehandlingsfaglige fejl er ofte grund til, at nævnet hjemviser afgørelser til fornyet behandling i kommunen. Ved hjemvisning respekteres, at borgerens sag som hovedregel bør afgøres ud fra den socialfaglighed og det personkendskab, som kommunen normalt har i højere grad end nævnet.

Det kan være, at en sag efter hjemvisning får samme udfald som den oprindelige afgørelse. Det siges undertiden, at hvis det sker, så var den oprindelige afgørelse i realiteten ikke forkert. Betragtningmåden er ikke rigtig.

For det første skal offentlige myndigheder naturligvis overholde loven. Lovens regler har som et af deres formål at sikre indholdsmæssigt rigtige afgørelser. Hvis en kommune f.eks. forsømmer at indhente nødvendige oplysninger, kan det bevirke, at kommunen pådrager sig udgifter til en ydelse, borgeren ikke havde krav på. Det kan også bevirke, at borgeren ikke får, hvad loven giver ham ret til.

For det andet bliver en borger påført ulemper ved at skulle påklage en afgørelse. Nogle kan opleve det som belastende at skulle klage over det, som deres sagsbehandler har gjort. Klageren vil også herefterdags være afhængig af samarbejdet med den, hvis arbejde han klager over, eller med hans kolleger.

For det tredje er det som nævnt næppe alle fejlagtige afgørelser, der påklages. Formentlig kan de færreste af de berørte borgere med sikkerhed vurdere, om kommunale afgørelser er juridisk rigtige. De, der får og affinder sig med en ulovlig afgørelse, fordi de ikke kan, vil eller tør klage, kan lide et retstab. Det er kommunens ansvar, ikke borgerens, at afgørelser er lovlige.

For det fjerde er det formentlig en almindelig iagttagelse, at mange er tilbøjelige til at søge bekræftet rigtigheden af den afgørelse, de én gang har truffet. Det gælder også kommunale sagsbehandlere og beslutningstagere. Det kan næppe udelukkes, at de faglige vurderinger og skøn, som foretages i anden omgang, vil have en bias. Om ikke andet, vil borgeren – med rette eller ej – let efterlades med mistillid til den afgørelse, kommunen træffer i anden omgang.

4.5.

Nogle kommuner har i deres udtalelse til statsforvaltningen anført, at de undertiden har behov for at prøve lovens grænser af. Statsforvaltningen opfatter det sådan, at kommunen i et sådant tilfælde blandt flere mulige afgørelser vælger at træffe den, som går borgerens ønske imod, selvom de ved, den hjemmelsmæssigt "ligger på vippen".

En kommune har udtrykt det sådan, at klageadgang ikke blot er en retssikkerhedsgaranti for borgeren. Den er også kommunens mulighed for at få afprøvet, hvor grænserne går inden for et lovgivningsfelt med meget vide skønsmæssige rammer. Såfremt kommunens ambition er, at serviceniveauet ligger præcist på lovgivningens minimumsniveau – og hverken over eller under dette niveau – så må lovgivningens grænser indimellem afprøves.

Statsforvaltningen bemærker hertil, at det som nævnt er kommunernes ansvar – med den faglighed, som de ikke mindst efter kommunalreformen forudsættes at råde over – at træffe korrekte og lovlige afgørelser, herunder efter en fortolkning af det hjemmelsgrundlag, som lovgivningsmagten har fastlagt.

Statsforvaltningen er opmærksom på, at lovgivningen på disse områder til tider er meget kompliceret. Statsforvaltningen anerkender derfor, at kommuner med rette kan se sig nødsaget til at vælge en løsning, hvis lovlighed først kan konstateres med sikkerhed, når klagemyndighederne har talt.

Den borger, hvis sag bliver gjort til den "tilfældige" prøvesag, kan komme til at vente i måneder på at få en ydelse, han har lovmæssigt krav på. Det må derfor have den sjældne undtagelses karakter, at kommunen nægter en borger en ydelse, uden at kommunen med stor sandsynlighed anser afslaget for juridisk korrekt.

Det vil efter statsforvaltningens mening være klart ulovligt og muligt ansvarspådragende, hvis "grænseafprøvningen" tager sigte på andet og mere end afklaring af en velbegrundet juridisk tvivl i den konkrete sag. Herved henvises til betragtninger i slægt med dem, der anføres om begreberne simpel og kvalificeret forsinkelse⁵ i forvaltningsretten.

⁵ Poul Andersen i Juristen 1965, side 193 ff, Ombudsmandens beretning af 1. marts 1989 om administrationen af de tamilske familiesammenføringsager, samt side 2193 ff i Undersøgelsesrettens beretning om Tamilsagen.

4.6.

I nogle kommuners udtalelse til statsforvaltningen anføres, at stadfæstelsesprocenten af de kommunale afgørelser ikke bør ses uafhængigt af det overordentligt store antal afgørelser, kommunerne træffer, og hvoraf kun en lille procentdel påklages.

Synspunktet bygger vistnok på den antagelse, at det fortrinsvis er de fejlbehæftede kommunale afgørelser, der påklages. Det er ikke påvist, at der er en sådan sammenhæng. Men statsforvaltningen bemærker:

Det er for det første uden økonomiske omkostninger at klage over en kommunal afgørelse. Herved adskiller situationen sig fra, hvad der gælder på f.eks. de plan- og miljøretlige områder. Dertil kommer, at klage sjældent skaber risiko for retstab for klageren, kun mulighed for at blive imødekommet.

For det andet har formentlig de fleste borgere svært ved selv at vurdere den retlige korrekthed af kommunens afgørelser. Man kan måske antage, at mange vil føle sig rådgivet af deres "modpart", når de taler med den kommunale sagsbehandler, og de færreste søger anden professionel rådgivning.

En gennemlæsning af Ankestyrelsens og nævnenes praksisundersøgelser fra de senere år underbygger heller ikke en antagelse af, at det fortrinsvis er de mangelfulde afgørelser, der påklages.

5.

Sammenfattende noterer statsforvaltningen sig, at der i de fleste kommuner i 2010 var væsentlige retlige mangler i imellem en tredjedel og en fjerdedel af de afgørelser, der blev truffet på beskæftigelses- og socialområdet. Der var tale om afgørelser, som kommunerne inden nævnsbehandlingen havde haft lejlighed til at behandle to gange.

Efter statsforvaltningens opfattelse er der ikke fremkommet oplysninger, som giver grund til at anse en så høj fejlprocent som lovlig. Det vil sige, at kommunalbestyrelserne efter statsforvaltningens opfattelse er forpligtet til at foretage tiltag med henblik på en lavere procent af afgørelser med retlige mangler.

Statsforvaltningen har noteret sig, at nogle af kommunalbestyrelserne før eller som resultat af denne undersøgelse har iværksat foranstaltninger med dette sigte. Statsforvaltningen deler den opfattelse, at disse tiltag har udsigt

til at skabe en højere grad af retssikkerhed i kommunernes administration. Statsforvaltningen foretager sig derfor ikke nu mere på baggrund af den gennemførte undersøgelse, men vil følge udviklingen i stadfæstelsesprocenten.

Statsforvaltningen anmoder om, at kommunalbestyrelsens medlemmer bliver gjort bekendt med denne udtalelse.

Beskæftigelsesankenævnet, det sociale nævn, Ankestyrelsen, Beskæftigelsesministeriet samt Social- og Integrationsministeriet modtager kopi af denne udtalelse. Den offentliggøres desuden snarest på www.statsforvaltning.dk

Venlig hilsen

Torben Sørensen

Martin Basse