

# SOCIALT UDSATTES BRUG AF KLAGESYSTEMET

RÅDET FOR  
SOCIALT  
UDSATTE

# INDHOLD

Forord .....	5
KAPITEL 1: Sammenfatning.....	7
KAPITEL 2: Indledning, undersøgelses-spørgsmål og metode.....	9
KAPITEL 3: Klagesystemet på det sociale område.....	13
KAPITEL 4: Socialt udsattes oplevelser med klagesystemet .....	27
KAPITEL 5: Forhold, der kan påvirke socialt udsattes brug af klagesystemet .....	39
KAPITEL 6: Konklusion .....	61
Litteratur .....	62
Bilag.....	64

Februar 2020

Oplag: 600

**Forsidefoto:**

Helga C. Theilgaard ([www.helgatheilgaard.com](http://www.helgatheilgaard.com))

**Grafisk produktion og layout:**

Line Kirketerp ([www.line-k.dk](http://www.line-k.dk))

**ISBN:**

978-87-93698-08-6 – trykt

978-87-93698-09-3 – elektronisk

Rapporten kan bestilles gratis eller downloades på [www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk)

# FORORD



Det er paradoksalt, at de mennesker, der har mest brug for hjælp, fordi de fx er ramt af hjemløshed, lider af psykiske sygdomme eller er afhængige af stoffer eller alkohol, ofte er dem, der har sværest ved at gøre deres rettigheder gældende. Måske er systemet i for høj grad blevet indrettet til mennesker, som selv kan gå ind på kommunens hjemmeside og læse om deres rettigheder og logge på med deres NemID, når de vil sende en ansøgning, eller mennesker, der har gode rådgivere, som hjælper dem.

*"Jeg har tidligere arbejdet i sådan en sygedagpengeafdeling, hvor man kan sige, der synes jeg, folk de havde altså nogle helt andre ressourcer til at klage, de kom jo ofte nogle gange ind til møderne med advokater, fagforening og sådan noget. Det ser vi jo ikke her. Der er jo ikke nogen, der kommer her med en fagforening fx, altså. Så på den måde, synes jeg da, de kan være dårligere stillet end andre grupper, der får sociale ydelser, kan man sige."*

Sådan siger en sagsbehandler i en kommune, der er blevet interviewet til nærværende undersøgelse. Og det er netop én af undersøgelsens konklusioner, at socialt udsatte ikke har de samme ressourcer til at klage som mange andre borgere. Der kan dels mangle personlige ressourcer, fordi der ofte er mange og komplekse problemer at slås med, der kan mangle netværk i form af venner, familie og kollegaer, og endelig kan der mangle organisationer, der interesserer sig for deres vilkår, og som kan stille op, når der er brug for hjælp.

Hvis man ikke synes, man får det, man har ret til, når man beder kommunen om hjælp – det være sig misbrugsbehandling, penge at leve for eller plads på et botilbud – har man ret til at klage. Retten til at klage over de afgørelser, kommunen træffer, er en helt central del af retssikkerheden. Klager er også kommunens mulighed for at revurdere, om man administrerer loven rigtigt, og lovgivernes mulighed for at vurdere, om loven fungerer efter hensigten.

Med denne undersøgelse sætter Rådet for Socialt Udsatte fokus på, hvordan klagesystemet virker, og hvorfor det kan være svært for socialt udsatte at klage – eller overhovedet vide, de har ret til at klage – og hvorfor det i mange tilfælde også kan være nytteløst.

Undersøgelsen er gennemført af Rådet for Socialt Udsattes sekretariat. Data er indsamlet i perioden april – september 2019.

I forbindelse med undersøgelsen har Rådet fået værdifuld sparring fra en følgegruppe bestående af Birgitte Bjerre fra KFUM's Sociale Arbejde, Birgitte Eiriksson fra Justitia, Jacob Hess og Nelle Seiersen fra Ankestyrelsen, Michaela Jin-Ok Grunth fra Borgerrådgiveren København, Nanna Gotfredsen fra Gadejuristen og René Nielsen fra SAND. Rådet takker mange gange for følgegruppens bidrag. Det er imidlertid alene Rådet for Socialt Udsatte, der er ansvarlig for undersøgelsens endelige udformning og resultater.

God læselyst!

Vibe Klarup  
Formand for Rådet for Socialt Udsatte

# SAMMENFATNING

Undersøgelsen søger at finde svar på, hvilke forhold der påvirker socialt udsattes brug af klagesystemet på det sociale område. Spørgsmålet er relevant, da man ofte møder socialt udsatte, som er utilfredse med kommunens afgørelser, og samtidig har indtryk af, at socialt udsatte sjældent bruger det formelle klagesystem. Sigtet med undersøgelsen er ikke at dokumentere socialt udsattes tilfredshed eller utilfredshed med sagsbehandlingen, ligesom undersøgelsen heller ikke svarer på, om socialt udsatte klager sjældnere end andre borgere. Undersøgelsen forsøger i stedet at identificere nogle sammenhænge i sagsbehandlingen i kommunerne og i Ankestyrelsen, som kan have betydning for socialt udsattes brug af klagesystemet.

Undersøgelsens data består af 86 besvarelser fra en spørgeskemaundersøgelse blandt socialt udsatte, interviews med sagsbehandlere i seks kommuner og et interview med to medarbejdere i Ankestyrelsen. Undersøgelsen inddrager desuden statistik fra Ankestyrelsen samt eksisterende undersøgelser om klagesystemet og om borgernes møde med kommunen.

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at ca. halvdelen af respondenterne ikke mener, de har fået oplyst af kommunen, at de kunne klage, og ca. halvdelen af respondenterne har undladt at klage, selvom de var utilfredse med afgørelsen. Den mest udbredte begrundelse for ikke at klage er manglende overskud, mens mange også nævner, at de ikke troede, det ville ændre noget, eller at de var bange for, det ville få negative konsekvenser for dem. Blandt de respondenter, der har klaget, oplever langt de fleste det som meget krævende at klage, både hvad angår tidsforbrug og psykisk belastning.

Den efterfølgende analyse identificerer en række forhold, der kan udgøre barrierer i forhold til socialt udsattes brug af klagesystemet. Barriererne kan findes i alle led af sagsbehandlingen og udgøres bl.a. af følgende forhold:

- Kommunernes rådgivning om muligheden for sociale ydelser
- De krav, der stilles i forbindelse med indgivelse af ansøgninger
- Kommunernes formidling af afgørelser, begrundelser og klagevejledning
- Uklarhed hos kommunen om, hvilke afgørelser man kan klage over
- En faglig kultur, der mangler fokus på borgernes rettigheder
- Kommunernes og Ankestyrelsens sagsbehandlingstid
- Ankestyrelsens oplysning af sagerne
- Manglen på principafgørelser og undersøgelser om sagsbehandlingen på udsatteområdet

Dertil kommer forhold hos borgerne selv, herunder negative forventninger til klagesystemet, forestillingen om, at det er svært at klage samt manglende netværk og muligheder for hjælp i forbindelse med en klagesag.

Undersøgelsen konkluderer, at sagsbehandlingen tilsyneladende ikke fungerer på en måde, der i tilstrækkelig grad tilgodeser socialt udsatte, og klagesystemet formår tilsyneladende ikke at opfange de problemer, der er, og de fejl, der sker. Det skyldes primært, at der er mange barrierer for, at socialt udsatte klager over afgørelserne, og selv når de gør, findes der indbyggede forhold i systemet, som ikke i tilstrækkeligt omfang får øje på og retter de fejl, der måtte være. Det har betydning både for den enkelte borger, som dermed ikke er særlig godt beskyttet mod forkerte afgørelser, og for systemet som helhed, som dermed ikke får øje på generelle problemer med udmøntningen af lovgivningen.

## KAPITEL 2

# INDLEDNING, UNDERSØGELSESSPØRGSMÅL OG METODE



### Indledning

Rådet for Socialt Udsatte holdt i 2017 en temadag om socialt udsattes retssikkerhed, hvor ca. 100 personer, primært fra sociale organisationer, deltog. Blandt deltagerne var Den Sociale Retshjælp, Borgerrådgiveren i København, Gadejuristen, SAND – De Hjemløses Landsorganisation, Frelsens Hær og Projekt Udenfor. På temadagen kom der et væld af beskrivelser af de – desværre mest dårlige – oplevelser, socialt udsatte har, når de er i kontakt med kommunale myndigheder. Det drejer sig bl.a. om mangelfuld rådgivning, problemer med at komme i kontakt eller dårlig kommunikation med sagsbehandleren, manglende skriftlige afgørelser, manglende begrundelser for afslag og manglende klagevejledning.

Samlet set efterlod temadagen det klare indtryk, at socialt udsatte føler sig dårligt behandlet af kommunerne, og at de både er utilfredse med sagsbehandlingen og med den hjælp, de får – eller ikke får – af kommunen.

Som borger kan man klage over de fleste afgørelser, kommunerne træffer. Klageadgang er en central del af retssikkerheden, fordi det betyder, at borgerne har mulighed for at få afgørelser prøvet af en anden instans, sådan at de principielt er beskyttet mod forkerte afgørelser. Dette er især vigtigt, når man er socialt udsat og derfor ofte er dybt afhængig af, at myndighederne giver én den hjælp, man har brug for og ret til.

Derudover har klagesystemet den funktion, at det kan give feedback til det politiske niveau om, hvordan lovene fungerer, og hvordan myndighederne har implementeret dem. På den måde kan klageinstansers praksis fungere som et generelt korrektiv til myndighederne. Hvis denne praksis mangler, fx fordi borgerne ikke klager, kommer den feedback ikke, og det vil derfor fremstå som om, der ikke er problemer i forhold til myndighedernes implementering af lovene.

Så hvorfor klager man ikke bare, hvis man er utilfreds med kommunen? Ved socialt udsatte overhovedet, at man kan klage? Er det svært at klage? Opleves det meningsløst at forsøge?

Erfaringerne fra temadagen i 2017 peger på, at der er mange forhold i sagsbehandlingen, der i sig selv kan udgøre forhindringer for, at socialt udsatte kan bruge klagesystemet. Hvis man aldrig kommer i kontakt med kommunen, får man aldrig ansøgt om hjælp og får derfor heller aldrig en afgørelse. Hvis man aldrig får en afgørelse, er der ikke noget at klage over. Hvis man ikke får en klagevejledning, ved man ikke, man kan klage, eller hvordan man gør.

De sammenhænge prøver nærværende undersøgelse af identificere.

### Undersøgelsesspørgsmål

Undersøgelsens overordnede undersøgelsesspørgsmål lyder:

- Hvilke forhold kan påvirke socialt udsattes brug af klagesystemet på det sociale område?

Spørgsmålet besvares via en spørgeskemaundersøgelse blandt socialt udsatte, interviews med sagsbehandlere i seks kommuner og et interview med medarbejdere i Ankestyrelsen sammenholdt med eksisterende viden om klagesystemet og om borgernes møde med kommunen.

### Metode

I undersøgelsen indgår dels kvalitativt materiale i form af interviews med kommunale sagsbehandlere og medarbejdere i Ankestyrelsen og dels kvantitativt materiale i form af en spørgeskemaundersøgelse blandt socialt udsatte. Derudover indgår statistisk materiale samt øvrige undersøgelser om retssikkerhed, klagesystemet mv. Her trækkes især på undersøgelser fra hhv. Institut for Menneskerettigheder og Gadejuristen, som præsenteres i kapitel 3.

## Interviews

Der er gennemført seks fokusgruppinterviews med kommunale sagsbehandlere. De interviewede arbejder med forskellige sagsområder, herunder støtte efter serviceloven (bostøtte, botilbud, misbrugsbehandling mv.), forsørgelsesydelse og enkeltydelser samt beskæftigelsesindsats (ressourceforløb mv.). I alt 18 medarbejdere har deltaget. Der er foretaget interviews i Hillerød, København, Aarhus, Faaborg-Midtfyn, Varde og Vejle kommune. Kommunerne er tilfældigt udvalgt, dog ud fra et ønske om at have både store og små kommuner repræsenteret. Interviewaftalerne er indgået efter kontakt til de respektive afdelingers ledelser. Informationsbrev til kommunerne findes i bilag 1. Formålet med de kvalitative interviews er at undersøge, hvordan kommunens sagsbehandlere tilrettelægger den konkrete sagsbehandling, herunder klagesager, i forhold til borgere, der er socialt udsatte. De interviewede sagsbehandlere fremstår anonymt og har ikke haft deres citater til gennemlæsning. Det fremgår under hvert enkelt citat, hvilken type afdeling det kommer fra (socialafdeling, jobcenter eller borgerservice). Afdelingens præcise navn (fx "enhed for handicap og socialpsykiatri") er fjernet af hensyn til anonymiteten.

Der er desuden gennemført et interview med en fuldmægtig og en konsulent i Ankestyrelsen. Formålet med interviewet er at undersøge, hvordan Ankestyrelsen tilrettelægger den konkrete sagsbehandling, herunder særligt hvilke overvejelser de gør sig i forhold til borgere, der er socialt udsatte. Interviewaftalerne er indgået efter et indledende møde med Ankestyrelsens ledelse. Ankestyrelsen har godkendt de anvendte citater.

Der er tale om semistrukturerede interviews, som er gennemført efter en interviewguide (se bilag 2 og 3). Alle interviews er transskriberet forud for bearbejdningen.

## Spørgeskemaundersøgelse

Der er gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt socialt udsatte, som inden for de sidste to år har fået en afgørelse fra kommunen, de har været utilfredse med. Formålet er at undersøge, hvordan socialt udsatte oplever sagsbehandlingen, både mht. de sagsbehandlingsskridt, der leder op til afgørelsen, og mht. en evt. klage og behandlingen af den. 121 personer har helt eller delvist udfyldt spørgeskemaet, af dem er 12 sorteret fra, da de ikke faldt i kategorien socialt udsatte (se nedenfor for en uddybning af målgruppen for undersøgelsen). Derudover er 23 blevet sorteret fra på grund af for mangelfuld udfyldning af spørgeskemaet. Efter frasortering er der i alt 86 respondenter tilbage, hvis besvarelser indgår i undersøgelsen.

Når man gennemfører en spørgeskemaundersøgelse, er det normalt med henblik på at få en stikprøve (et repræsentativt udsnit) af populationen. Dette er ikke muligt, når målgruppen er socialt udsatte, idet socialt udsatte ikke er en velafgrænset målgruppe, der kan identificeres i nogen registre. Det er altså ikke muligt at kontakte et repræsentativt udsnit af socialt udsatte telefonisk eller via fx e-boks. Dette er en udfordring, der kendes fra andre undersøgelser på området, fx SUSY Udsat<sup>1</sup>, hvor dataindsamlingen er foregået ved, at interviewere har opsøgt brugere på væresteder og andre sociale tilbud og hjulpet dem med at udfylde spørgeskemaet. Selvom SUSY Udsat ikke er en repræsentativ undersøgelse, er den unik, fordi den kaster lys på forholdene for en gruppe, man normalt ikke når med spørgeskemaundersøgelser (Ahlmark m.fl. 2018 s. 15). På samme måde er denne undersøgelse unik – selvom den er betydeligt mindre – fordi den belyser oplevelser med et meget konkret hjørne af velfærdssystemet hos en gruppe, man ikke tidligere har spurgt om dette.

### Undersøgelsens målgruppe

Undersøgelsens målgruppe er socialt udsatte. Rådet for Socialt Udsatte definerer normalt socialt udsatte som personer, der har komplekse og sammensatte sociale problemer, fx psykisk sygdom, hjemløshed, misbrugsproblemer og fattigdom. I nogle sammenhænge defineres socialt udsatte som brugere af visse former for sociale tilbud, fx herberger, varmestuer og væresteder<sup>2</sup>. Denne undersøgelse bruger en kombination af disse definitioner. Men da spørgeskemaet, som det fremgår nedenfor, er distribueret via et delbart link, har det ikke været muligt at kontrollere, hvem der har udfyldt det. Derfor er der tre indledende spørgsmål i spørgeskemaet, som bruges til at sortere respondenter fra, som ikke vurderes at falde ind under definitionen "socialt udsatte". Det drejer sig om følgende spørgsmål:

1. I hvilken grad vil du vurdere, at du er socialt udsat? (slet ikke, i mindre grad, i nogen grad, i høj grad, ved ikke)
2. Hvilke problemer har du? (ingen, fattigdom, psykisk sygdom, hjemløshed, problemer med stoffer eller alkohol, andre – hvilke?)
3. Hvilke sociale tilbud har du benyttet inden for det sidste halve år? (ingen, misbrugsbehandling, værested, bostøtte, herberg, botilbud, krisecenter, andre – hvilke?)

Besvarelser er blevet sorteret fra, hvis respondenter har svaret "slet ikke" til spørgsmål 1 eller "ingen" til spørgsmål 2. Derudover er besvarelser blevet sorteret fra, hvis respondenter har svaret "i mindre grad" eller "ved ikke" til

spørgsmål 1 i kombination med, at der er angivet max ét problem (fx psykisk sygdom) til spørgsmål 2, og der er angivet "ingen" til spørgsmål 3.

### Afgørelsesbegrebet

Det har været et krav for at deltage i undersøgelsen, at man inden for de sidste to år har fået en afgørelse fra kommunen, man har været utilfreds med. Dette krav har naturligvis begrænset antallet af potentielle deltagere meget, men det har samtidig været vigtigt at fokusere undersøgelsen, så den ikke kom til at handle om den generelle opfattelse af kommunens sagsbehandling, men om situationer, hvor borgeren har haft en konkret anledning til at klage – uanset om klagemuligheden er blevet brugt eller ej.

Det er formodentlig ikke helt enkelt for borgerne at gennemskue, om det, de har været utilfredse med, er en afgørelse i juridisk forstand. Som det fremgår af kapitel 3, træffer kommunerne også beslutninger, som ikke kan defineres som afgørelser, og som man derfor ikke kan klage over. Da spørgeskemaet beror på de enkelte respondents egen forståelse af, om de har fået en afgørelse fra kommunen, kan man derfor ikke med sikkerhed sige, at alle besvarelser refererer til afgørelser, hvor borgeren formelt har været klageberettiget. Dette uddybes i kapitel 5.

### Distribution af spørgeskemaet

Spørgeskemaet er distribueret via mail til sociale organisationer, lokale udsatteråd mv. og i grupper på Facebook, som bl.a. har socialt udsatte som brugere/medlemmer. En oversigt over organisationer mv. ses i bilag 4. Spørgeskemaet er primært blevet besvaret elektronisk via et delbart link. En mindre del er besvaret via en papirversion af spørgeskemaet, som efterfølgende er scannet ind og returneret pr. mail (denne mulighed har været anvendt af sociale tilbud, som har bistået brugere med at udfylde skemaet).

Distribution af spørgeskemaet via et delbart link er en effektiv måde at nå ud til mange potentielle deltagere, men det er samtidig en metode, hvor man har mindre kontrol med, hvem der deltager, og det er dermed ikke en metode, der kan sikre repræsentativitet. Dette er et vigtigt

forbehold at tage i forhold til undersøgelsens resultater. Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen skal derfor ikke anses som repræsentative, men bruges til at give et indblik i problemstillinger, som socialt udsatte møder i forhold til klagesystemet.

### Hvem har svaret?

At udfylde et spørgeskema kræver et vist overskud i form af tid, koncentration, læsefærdigheder og evt. adgang til internettet. Af den grund må man antage, at spørgeskemaundersøgelsen i mindre grad indfanger de mest udsatte borgere, som måske ikke har overskud til at udfylde et skema, der kræver, at de kan genkalde sig detaljerede oplysninger om noget, der er sket for lang tid siden. Det er forsøgt undgået, at kun mere ressourcestærke respondenter indgår i undersøgelsen ved at introducere de tre spørgsmål, der er beskrevet ovenfor, som skal sikre, at respondenterne falder inden for målgruppen. Derudover er spørgeskemaet som nævnt sendt i papirform til sociale tilbud mv. for at tilstræbe, at også borgere, der ikke selv er i stand til at udfylde skemaet eller har adgang til internet, har haft mulighed for at svare.

Samtidig må man gå ud fra, at de borgere, der har haft den største motivation til at deltage, er dem, der har været mest utilfredse. Dette kan give en skævvridning af resultaterne i retning af en mere negativ opfattelse af kommunerne og Ankestyrelsen.

Af alle de grunde, der er skitseret ovenfor, kan resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen ikke stå alene. Når de inddrages i analysen, er de derfor suppleret af andre kilder.

<sup>1</sup> Ahlmark m.fl. (2018): SUSY Udsat 2017 - Sundhedsprofil for socialt udsatte i Danmark, Statens Institut for Folkesundhed

<sup>2</sup> Dette er fx definitionen i Ahlmark m.fl. (2018).



## KAPITEL 3

# KLAGESYSTEMET PÅ DET SOCIALE OMRÅDE

Det er vigtigt for borgernes retssikkerhed, at de kan få afgørelser i den offentlige forvaltning prøvet ved en anden instans end den, der har truffet afgørelsen. Det princip kendes også fra domstolene, hvor man har ret til at få behandlet en sag ved mindst to domstole (to-instansprincippet)<sup>3</sup>.

Klagesystemet kan deles i tre:

4. Det administrative klagesystem
5. Folketingets Ombudsmand
6. Domstolene

Den mest relevante klagemulighed for borgerne er det administrative klagesystem. Nærværende undersøgelse beskæftiger sig derfor ikke med hverken Folketingets Ombudsmand eller domstolene, som kun et fåtal af borgerne kommer i kontakt med i forbindelse med sager på det sociale område.

Langt de fleste kommunale afgørelser i henhold til den sociale lovgivning kan påklages til Ankestyrelsen, som er den øverste administrative klageinstans.

### Det er ikke alt, kommunerne beslutter, man kan klage over

Når kommunen træffer en afgørelse, som vedrører en borger, gælder der en række rettigheder for borgeren, herunder ret til aktindsigt, partshøring og også ret til at få en klagevejledning og at klage. Men hvad betyder det overhovedet at træffe en afgørelse?

En afgørelse i forvaltningslovens forstand er "en udtalelse, der går ud på at fastslå, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde"<sup>4</sup>. Det er fx en afgørelse, når kommunen skriver et brev til borgeren om, at hun ikke har ret til kontanthjælp, eller at hun er bevilget ophold på et botilbud efter serviceloven. Det er det, der kaldes retlig forvaltningsvirksomhed.

Men kommunen træffer også beslutninger, som ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand, og som man derfor ikke kan klage over – det kaldes faktisk forvaltningsvirksomhed. Eksempler på faktisk forvaltningsvirksomhed er tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisning, børnepasning, rengøring, hjemmepleje osv.

Et brev om, at en borger kan få bostøtte, er altså en afgørelse, mens beslutningen om, hvordan støtten tilrettelægges, herunder hvilken medarbejder der yder hjælpen, og hvor ofte de kommer, i hovedreglen ikke betragtes som en afgørelse. Et andet eksempel på en beslutning, som ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, er opskrivning på akutliste til bolig. Dette betragtes som faktisk forvaltningsvirksomhed og kan i hovedreglen ikke påklages.

På nogle områder skal kommunens politikere beslutte serviceniveauet i kommunen ved at udarbejde en såkaldt kvalitetsstandard. En kommune kan fx bestemme, at borgerne generelt kun kan få hjælp af hjemmeplejen til at komme i bad én gang ugentligt. Dette er faktisk forvaltningsvirksomhed, og det kan borgerne ikke klage over, jf. retssikkerhedslovens § 60 stk. 3. Hvis en borger er utilfreds med serviceniveauet, kan borgeren prøve at klage til en lokalpolitiker eller et politisk udvalg i kommunen, men der findes ikke faste procedurer for, hvordan en sådan klage skal behandles<sup>5</sup>.

Det kan være svært for borgerne at skelne mellem, hvad der er retlig og faktisk forvaltningsvirksomhed. Der er også tilfælde, hvor kommunens medarbejdere kommer i tvivl. Hvis man ikke arbejder som sagsbehandler, men som lærer, misbrugsbehandler eller leder af en institution, er det måske ikke tydeligt, at ens beslutninger faktisk kan have karakter af afgørelser og dermed er omfattet af forvaltningsloven. Ombudsmanden har behandlet nogle sager om dette og bl.a. slået fast, at en skoles beslutning om at flytte en elev til en anden skole er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, selvom skolen ikke mente, det var det.

<sup>3</sup> Monberg, Therese (2015): Sagsbehandling

<sup>4</sup> Andersen, Jon (2017): Forvaltningsret

<sup>5</sup> Ankestyrelsen kan imidlertid tage stilling til, om kvalitetsstandarder er i overensstemmelse med loven. Se kapitel 5 for en uddybning af skellet mellem retlig og faktisk forvaltningsvirksomhed.

# FAKTA

## Udvalgte bestemmelser om sagsbehandling på det sociale område

### FORVALTNINGSLOVEN

- § 2.** Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. (...)
- § 7.** En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. (...)
- § 8.** Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse. (...)
- § 19.** Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse. (...)
- § 22.** En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.
- § 23.** Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen. (...)
- § 25.** Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. (...)

### SERVICELOVEN

- § 89.** I forbindelse med afgørelsen efter dette kapitel [kapitel 16] skal ansøgeren skriftligt oplyses om, hvilken hjælp der er bevilget. Kommunalbestyrelsen kan ved mindre, begunstigende justeringer i hjælpen undlade at fremsende en ny skriftlig oplysning herom til borgeren.

### RETSSIKKERHEDSLOVEN

- § 4.** Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunalbestyrelsen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed.
- § 5.** Kommunalbestyrelsen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunalbestyrelsen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.
- § 10.** Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse.
- § 50.** Ankestyrelsen er klageinstans for administrative afgørelser, i det omfang det fastsættes ved lov. Derudover træffer Ankestyrelsen afgørelse i sager, i det omfang det fastsættes ved lov. (...)
- § 60.** Når det fremgår af lovgivningen, kan kommunalbestyrelsens, herunder jobcenterets, afgørelser og afgørelser efter § 109, stk. 3, og § 110, stk. 3, i lov om social service, der træffes af lederen af boformen, indbringes for Ankestyrelsen eller Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg.
- Stk. 2.** Det er kun den person, som afgørelsen vedrører, der kan klage over afgørelsen. (...)
- Stk. 3.** Afgørelser om det generelle serviceniveau, herunder hvilke tilbud og pladser der skal være til rådighed i kommunen og takster for tilbuddene, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.
- § 61.** Hvis der opstår uenighed mellem kommuner om deres forpligtelser, kan sagen indbringes for Ankestyrelsen.
- § 66.** Inden en klage behandles, skal den myndighed, som har truffet afgørelsen, vurdere, om der er grundlag for at give klageren helt eller delvist medhold. Derfor skal en klage først afleveres til den myndighed, som har truffet afgørelsen. (...)
- Stk. 2.** Kan myndigheden ikke give klageren medhold, sendes klagen med begrundelse for afgørelsen og genvurderingen videre til klageinstansen. (...)
- § 67.** Klage til Ankestyrelsen skal ske inden 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. (...)
- § 68.** Ankestyrelsen er ikke bundet af parternes påstande og er uafhængig af instruktioner vedrørende afgørelsen af den enkelte sag.
- Stk. 2.** Ankestyrelsens afgørelse kan gå ud på afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller ændring af den afgørelse, der er klaget over.
- § 72.** Klage over en afgørelse har ikke opsættende virkning, jf. dog stk. 2-6. (...)
- Stk. 4.** Ankestyrelsen kan efter begæring tillægge en klage over en afgørelse om botilbud efter kapitel 20 i lov om social service opsættende virkning. (...)



## Et ideelt sagsforløb

Langt de fleste sager når aldrig til en klageinstans, men afsluttes tidligere i sagsforløbet. Ideelt set kan sagsbehandlingsprocessen skitses sådan:

**Ansøgning:** En borger indgiver en ansøgning (mundtligt eller skriftligt) til kommunen. Evt. indgives ansøgningen på baggrund af kommunens rådgivning om, hvilke muligheder borgeren har for at få hjælp.

**Kommunen behandler sagen:** Kommunen oplyser sagen, som den er forpligtet til efter retssikkerhedslovens § 10, ved fx at have samtaler med borgeren og indhente oplysninger, fx helbredsoplysninger. Herefter bliver borgeren evt. partshørt (forvaltningslovens § 19), hvorefter kommunen vurderer de samlede oplysninger i sagen.

**Afgørelse:** Kommunen træffer en afgørelse på baggrund af sagens oplysninger. En afgørelse kan give borgeren helt eller delvist medhold, eller afgørelsen kan være et afslag. Afgørelsen skal have hjemmel i loven, og medmindre borgeren får fuldt medhold, skal afgørelsen være ledsaget af en begrundelse og en klagevejledning (forvaltningslovens §§ 22 og 25).

**Klage:** Hvis borgeren ikke får fuldt medhold, kan afgørelsen påklages. Borgeren skal i første omgang indgive klagen til kommunen (klager over sundhedsfaglig behandling skal dog indgives direkte til Styrelsen for Patientklager).

**Kommunen genvurderer sagen:** Når kommunen har fået en klage, skal sagen genvurderes jf. retssikkerhedslovens § 66, dvs. kommunen skal vurdere, om der med klagen er kommet nye oplysninger frem, som giver anledning til at træffe en anden afgørelse. Hvis kommunen ændrer afgørelsen til borgerens fordel, slutter sagen her. Hvis kommunen fastholder den oprindelige afgørelse, sendes sagen videre til Ankestyrelsen.

**Ankestyrelsen behandler sagen:** Hvis kommunen fastholder sin afgørelse, skal kommunen sende sagen med alle relevante akter til Ankestyrelsen. Mangler der oplysninger, forsøger Ankestyrelsen at få dem. Hvis Ankestyrelsen indhenter nye oplysninger af væsentlig betydning, får borgeren mulighed for at kommentere oplysningerne, hvis de er til ugunst for borgerens sag. Borgeren kan selv sende yderligere oplysninger, som borgeren mener, har betydning. Ankestyrelsens sagsbehandling foregår primært skriftligt. Borgeren skal altså ikke regne med at blive indkaldt til et møde eller kontaktes telefonisk af Ankestyrelsen.

**Ankestyrelsen træffer afgørelse:** Når Ankestyrelsen finder, at sagen er tilstrækkelig oplyst, skriver Ankestyrelsen en afgørelse, som meddeles skriftligt til borgeren og til kommunen (se nedenfor for en gennemgang af sagens mulige udfald). Hvis Ankestyrelsen hjemviser sagen til kommunen, starter processen forfra med kommunens oplysning af sagen osv.

## Ankestyrelsen

Siden nedlæggelsen af De Sociale Nævn og Beskæftigelsesankenævne i 2013 har Ankestyrelsen været eneste klageinstans på det sociale område og beskæftigelsesområdet. Ankestyrelsen behandler hvert år ca. 50.000 sager, heraf langt de fleste på det kommunale område. Hertil kommer bl.a. sager om arbejdsskader og sager fra Udbetaling Danmark.

Ankestyrelsen er den øverste administrative klageinstans. Det betyder, at man ikke kan klage over Ankestyrelsens afgørelser til en anden administrativ myndighed. Man har dog, som nævnt, mulighed for at rette henvendelse til Folketingets Ombudsmand eller indbringe sagen for domstolene.

## Ankestyrelsens reaktionsmuligheder

En klage til Ankestyrelsen kan resultere i én af følgende muligheder<sup>6</sup>:

- **Stadfæstelse:** Ankestyrelsen er enig i den afgørelse, kommunen har truffet, og afgørelsen fastholdes.
- **Ændring/ophævelse:** Ankestyrelsen er helt eller delvist uenig i den afgørelse, kommunen har truffet, og afgørelsen ændres eller ophæves.
- **Hjemvisning:** Ankestyrelsen sender sagen tilbage til den myndighed, der er klaget over, fx fordi der mangler oplysninger.
- **Afvisning:** Ankestyrelsen afviser at behandle sagen, fx fordi klagen er indgivet for sent, fordi borgeren opgiver at klage, eller fordi Ankestyrelsen ikke er den rette klageinstans.

## Omgørelsesprocenter

Ankestyrelsen opgør antallet af klagesager og omgørelsesprocenter (hvor mange sager, Ankestyrelsen har ændret/ophævet eller hjemvist) på forskellige sagsområder. Herunder ses en oversigt over de klagesager, Ankestyrelsen behandlede i 2018 på nogle af de sagsområder, der er særligt relevante for socialt udsatte.



Tabel 3.1:  
Ankestyrelsens afgjorte sager fordelt på lovgrundlag og afgørelse, alle kommuner, hele 2018

Sagsområde	Afgjorte sager i alt	Stadfæstelse	Ændring/Ophævelse	Hjemvisning	Afvisning	Omgørelsesprocent (afrundet) <sup>a</sup>
<b>Service-loven</b>						
§ 85 (socialpædagogisk bistand)	359	166	35	126	32	49
§ 101-102 (behandling)	120	67	12	38	3	43
§§ 107-110 (botilbud, boformer, krisecentre)	314	105	35	129	45	61
<b>Aktivloven</b>						
§§ 81-81a (enkelttydelser)	1120	838	30	185	67	20
§§ 82-82a (hjælp til sygebehandling)	768	485	18	180	19	35
§§ 35-44a (sanktioner)	1772	1019	470	118	165	37
<b>Beskæftigelsesindsatsloven</b>						
§ 68a, b, c (ressourceforløb)	524	357	96	31	40	26

www.ast.dk, tal fra Ankestyrelsen, ANKEAST 6: Afgjorte sager efter kommune, lovgrundlag og afgørelse

Note a: Omgørelsesprocenten er procentdelen af afgjorte sager (dvs. ikke medregnet afviste sager), som enten er ændret/ophævet eller hjemvist.

Som supplement til de data, der er tilgængeligt på Ankestyrelsens hjemmeside (tabel 3.1), har Ankestyrelsen til brug for nærværende undersøgelse fremsendt særskilt data for udvalgte ydelser efter serviceloven (tabel 3.2). Når de enkelte paragraffer adskilles, er det muligt at få mere præcise tal for sagsområder, der er særligt relevante for socialt udsatte<sup>7</sup>.

Som det fremgår, er der en høj omgørelsesprocent for sager vedr. stort set alle de nævnte ydelser. Det er værd at bemærke, at en meget stor del af sagerne hjemvises til kommunen til fornyet behandling. For sager efter servicelovens § 107 er det hele 48 % (55 ud af 114), mens det for § 101 er 44 % (16 ud af 36). At en sag hjemvises til kommunen, betyder ikke nødvendigvis, at afgørelsen ender med at blive ændret, det betyder

alene, at kommunen skal behandle sagen igen ved fx at indhente yderligere oplysninger eller vurdere sagen i forhold til andre typer af hjælp. Det er i øvrigt værd at bemærke, at det samlede antal sager på flere af paragrafferne er meget lavt.

<sup>7</sup> I de udspecificerede data har Ankestyrelsen ikke medtaget afviste sager.

**Tabel 3.2:**  
**Ankestyrelsens afgørelser, udvalgte paragraffer efter serviceloven, tre sidste kvartaler af 2018**

Sagsområde – serviceloven	Afgjorte sager i alt	Stadfæstelse	Ændring/Ophævelse	Hjemvisning	Omgørelsesprocent (afrundet)
§ 101 – misbrugsbehandling	36	13	7	16	64
§ 107 – midlertidigt botilbud	114	42	17	55	63
§ 108 – længerevarende botilbud	54	22	4	28	59
§ 109 – kvindekrisecentre	12	5	4	3	58
§ 110 – boformer for hjemløse	5	4	0	1	20

## Sagsbehandlingstider

Målsætningen for Ankestyrelsen er at behandle klagesager inden for gennemsnitligt 13 uger. En beretning fra Rigsrevisionen om Ankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet fra juni 2019<sup>8</sup> viser imidlertid, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for beskæftigelses- og socialsager var 21,3 uger i 2018. I ca. 70 % af sagerne tog sagsbehandlingstiden længere end 13 uger, og 3,1 % af beskæftigelses- og socialsagerne tog mere end 1 år. Af Ankestyrelsens hjemmeside fremgår det, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i juli 2019 var 4,4 måneder for kommunale sager (godt 19 uger).

Nogle sager kan Ankestyrelsen vælge at hastebehandle, hvis borgeren har akut brug for svar i sin sag, da formålet med klagen ellers forspildes. Der er altid tale om en konkret afvejning, om sagen skal hastebehandles. Det er også en forudsætning, at Ankestyrelsen har de nødvendige oplysninger til at kunne behandle sagen. Borgeren kan bede Ankestyrelsen om en hastebehandling, hvis borgeren mener, at der er grunde, der taler for det.

Dertil kommer, at visse sager kan tillægges opsættende virkning. Det betyder, at kommunen ikke må gennemføre afgørelsen, før klageinstansen har truffet afgørelse. Jf. retssikkerhedslovens § 72 stk. 4 kan Ankestyrelsen tillægge en klage over en afgørelse om boformer og botilbud efter serviceloven opsættende virkning. I praksis vil det alene dreje sig om afgørelser, der handler om udskrivning fra botilbud og boformer. En person, der ufrivilligt bliver udskrevet fra en boform efter servicelovens § 110 kan altså



principielt klage over udskrivningen og bede om opsættende virkning, sådan at vedkommende ikke skal flytte, før Ankestyrelsen har behandlet klagen.

## Principafgørelser

Ankestyrelsen kan bestemme, at en afgørelse er så principiel eller generel, at den skal blive til en såkaldt principafgørelse. En principafgørelse er en bindende retskilde, som kommunerne og andre myndigheder skal bruge som rettesnor, når de afgør tilsvarende sager. Alle principafgørelserne er offentlige og kan søges frem på Ankestyrelsens hjemmeside og læses i anonymiseret form på [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk). Det kan være af stor betydning for kommunerne, at der findes principafgørelser, som de kan støtte sig til, når de rådgiver borgerne, og når de træffer afgørelser.

I tabel 3.3. ses en oversigt over antallet af principafgørelser vedr. udvalgte sagsområder, som vurderes at være særligt relevante for socialt udsatte. Afgørelserne er søgt frem på Ankestyrelsens hjemmeside vha. de søgeord, der er angivet i noterne.

## Praksis- og velfærdsundersøgelse

Det følger af retssikkerhedslovens § 76, at "Ankestyrelsen har pligt til på landsplan at koordinere, at afgørelser, som kan indbringes for Ankestyrelsen eller Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, træffes i overensstemmelse med lovgivningen. Ankestyrelsen følger praksis i kommunerne

<sup>8</sup> Rigsrevisionen (2019): Ankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet

**Tabel 3.3:**  
**Ankestyrelsens gældende principafgørelser på udvalgte sagsområder**

Sagsområde	Antal gældende principafgørelser	Seneste principafgørelse	Bemærkninger
Serviceovens § 85 Socialpædagogisk støtte <sup>a</sup>	7	28-3-2019 (10-19)	To af afgørelserne handler om mellemkommunal refusion.
Serviceovens § 101 Stofmisbrugsbehandling <sup>b</sup>	1	30-05-2018 (23-18)	Afgørelsen indeholder fire konkrete sager.
Serviceovens § 107 Midlertidigt botilbud <sup>c</sup>	14	21-08-2019 (43-19)	Tre af afgørelserne handler om egenbetaling. To af afgørelserne handler om socialtilsyn og godkendelse af botilbud. En af afgørelserne handler om magtanvendelse. En afgørelse handler om mellemkommunal refusion.
Serviceovens § 109 Kvindekrisecentre <sup>d</sup>	3	26-04-2018 (12-18)	To af afgørelserne handler om mellemkommunal refusion. Den sidste afgørelse handler om socialtilsyn (videoovervågning og husorden).
Serviceovens § 110 Boformer for hjemløse <sup>e</sup>	7	15-08-2017 (59-17)	Seks af afgørelserne handler om mellemkommunal refusion.
Aktivloven §§ 81-81a Enkeltudgifter <sup>f</sup>	45	06-06-2016 (21-16)	
Aktivloven §§ 82-82a Hjælp til sygebehandling <sup>g</sup>	12	08-09-2017 (68-17)	
Aktivloven §§ 35-44a Sanktioner <sup>h</sup>	25	14-03-2018 (9-18)	
Beskæftigelsesindsatslovens § 68a, b og c Ressourceforløb <sup>i</sup>	12	26-06-2019 (37-19)	

Note a: Der er søgt på emneord: "socialpædagogisk støtte" + frittekstsøgning: "§ 85".

Note b: Der er søgt på emneord: "stofmisbrug" + frittekstsøgning: "§ 101".

Note c: Der er søgt på emneord: "botilbud" + frittekstsøgning: "§ 107". Længerevarende botilbud efter serviceoven § 108 er ikke medtaget her, da de i høj grad overlapper med sagerne efter § 107.

Note d: Der er søgt på emneord: "krisecenter" OR "kvindekrisecenter". Det bemærkes, at der først kom klageret i januar 2018.

Note e: Der er søgt på emneord: "forsorgshjem" OR "herberg". Det bemærkes, at der først kom klageret i januar 2018.

Note f: Der er søgt på emneord: "enkeltudgift" OR "enkeltudgifter" + frittekstsøgning "aktiv socialpolitik" OR "aktivloven" + "§ 81".

Note g: Der er søgt på emneord: "sygebehandling" + frittekstsøgning "aktiv socialpolitik" OR "aktivloven" + "§ 82".

Note h: Der er søgt på emneord: "sanktion" + frittekstsøgning "kontanthjælp".

Note i: Der er søgt på emneord: "ressourceforløb".

og jobcentre og vejleder om praksis". Som et led i dette arbejde kan Ankestyrelsen foretage praksisundersøgelser.

En praksisundersøgelse er en undersøgelse af udvalgte kommuners praksis inden for et bestemt område. Ankestyrelsen forholder sig til, om praksis i de konkrete sager er i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis.

En praksisundersøgelse kan bestå af en sagsgennemgang i kombination med andre metoder, fx spørgeskemaer eller interviews med kommunale ledere og medarbejdere. De kommuner, der deltager i en praksisundersøgelse, er forpligtede til at behandle undersøgelsens resultater politisk, og dermed forholde sig til, hvordan de kan forbedre deres praksis.

Praksisundersøgelserne offentliggøres på Ankestyrelsens hjemmeside<sup>9</sup>.

Inden for de seneste fem år (2015-2019) er der gennemført i alt 21 praksisundersøgelser, heraf bl.a. fem om kontanthjælp (herunder sanktioner) og to om førtidspension. Der er ikke inden for de seneste fem år gennemført praksisundersøgelser om serviceovens ydelser til voksne med sociale problemer, fx botilbud, socialpædagogisk støtte eller misbrugsbehandling.

Ud over praksisundersøgelser gennemfører Ankestyrelsen velfærdsundersøgelser. Undersøgelserne er typisk bestilt af forskellige ministerier. Formålet med undersøgelserne er ofte at bidrage med viden, der kan indgå i det politiske arbejde på området. Formålet kan samtidig også være at inspirere til bedre og mere ensrettet praksis, oftest i kommunerne<sup>10</sup>.

Inden for de seneste fem år (2015-2019) er der gennemført i alt 36 velfærdsundersøgelser, heraf tre undersøgelser, der omhandler borgere, der kan karakteriseres som socialt udsatte<sup>11</sup>.

## Styrelsen for Patientklager

Styrelsen for Patientklager, som behandler klager over behandlingssteder og sundhedspersoner generelt, er klageinstans for så vidt angår den sundhedsfaglige del af misbrugsbehandlingen, hvor en sundhedsperson foretager en undersøgelse og ordinerer en behandling i form af fx substitutionsmedicin.

Hvis man vil klage over sundhedsfaglig behandling, fx den behandling, man modtager på et misbrugscenter, skal man klage til Styrelsen for Patientklager via et klageskema på borger.dk. En klage skal være indsendt, inden der er gået to år, efter man blev bekendt med det forhold, der klages over. Det skal dog ske senest fem år efter den dag, hvor forholdet, der klages over, fandt sted.

Det er også Styrelsen for Patientklager, som behandler klager over brud på patientrettigheder som fx frit sygehusvalg, aktindsigt i patientjournaler, patientbefordring og tolkebistand. Den type afgørelser træffes imidlertid ikke af kommunerne og indgår derfor ikke i nærværende undersøgelse.

Styrelsen for Patientklager kan, i modsætning til Ankestyrelsen, ikke ændre kommunens beslutning om en given behandling. Resultatet af en klage til Styrelsen kan være enten "ikke-kritik af behandlingsstedet" eller "kritik af behandlingsstedet".

Hvis der klages over en specifik sundhedsperson, behandles klagen af Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn<sup>12</sup>. Her kan resultatet af klagen være:

- ikke-kritik af sundhedspersonen
- kritik af sundhedspersonen
- alvorlig kritik (indsærpelse) af sundhedspersonen og mulig politianmeldelse
- offentliggørelse af afgørelsen på styrelsens hjemmeside og Sundhed.dk, hvis sundhedspersonen får alvorlig kritik eller gentagne gange er blevet kritiseret af disciplinærnævnet.

Styrelsen for Patientklager registrerer ikke, hvor mange der klager over den lægelige del af stofmisbrugsbehandling. Sagerne bliver registreret under hoveddiagnose og behandlingssted (vagtlæge, speciallæger, klinikker mv), regionsniveau m.m. Styrelsen har ingen entydige diagnoser for stofmisbrug, og har heller ikke en entydig kode for stofmisbrugsbehandling<sup>13</sup>.

Styrelsen behandler kun klager på skrift – det vil sige, at man ikke har mulighed for at deltage på møder, hvor sagen bliver drøftet og afgørelsen truffet.

Styrelsen for Patientklager oplyser i april 2019, at sagsbehandlingstiden i øjeblikket er 12-14 måneder.

<sup>9</sup> <https://ast.dk/tal-og-undersogelser/ankestyrelsens-praksisundersogelser>

<sup>10</sup> [www.ast.dk](http://www.ast.dk)

<sup>11</sup> Undersøgelse af den sociale stofmisbrugsbehandling (2019), undersøgelse af indsatsen over for hjemløse borgere under ophold i boformer (2018) og undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere (2017)

<sup>12</sup> Sundhedsvæsenets disciplinærnævn sekretariatsbetjenes af Styrelsen for Patientklager.

<sup>13</sup> Styrelsen oplyser pr. mail i juni 2019, at patienter med stofmisbrug kan optræde i mange forskellige typer sager, ofte vil det være i sager, hvor der klages over praktiserende læge i forbindelse med afslag på ordination af medicin. Den type sager vil være registreret under almen medicin og dermed umulige at sondre fra andre sager, hvor der også klages over praktiserende læger.

## Borgerrådgiverne

Selvom borgerrådgiverne ikke er en del af den formelle klagestruktur, kan de spille en vigtig rolle for borgernes kontakt med forvaltningen.

Borgerrådgiverne er uafhængige af det politiske niveau og af administrationen i kommunen.

Borgerrådgiverne kan ikke behandle klager over kommunens afgørelser, men hos borgerrådgiverne kan man bl.a. klage over kommunens sagsbehandling og personalets adfærd, og man kan få hjælp, hvis man har svært ved at forstå en afgørelse fra kommunen, eller hvis man er i tvivl om, hvordan man skal klage. Derudover fokuserer borgerrådgiverne ofte på, at kommunen drager læring af sagerne, og på den måde kan de medvirke til at forbedre sagsbehandlingen.

Der er nedsat borgerrådgivere i omkring en tredjedel af landets 98 kommuner.

## Hidtidige undersøgelser om udsattes møde med kommunen

Der findes ikke mange undersøgelser om socialt udsattes møde med kommunerne, herunder socialt udsattes oplevelse af sagsbehandlingen. Den viden, der findes, kommer i vid udstrækning fra sociale organisationer, der bistår socialt udsatte i kontakten med kommunerne. Noget af den viden kom bl.a. til udtryk på Rådet for Socialt Udsattes temadag om udsattes retssikkerhed, som det er beskrevet i indledningen.

Nedenfor præsenteres to centrale – og meget forskellige – undersøgelser om socialt udsattes møde med kommunen, som inddrages i analysen af, hvilke forhold der kan have betydning for socialt udsattes brug af klagesystemet.

## Institut for Menneskerettigheders undersøgelse om retssikkerhed i kommunerne

Institut for Menneskerettigheder har med undersøgelsen "Retssikkerhed i kommunerne" (2017) undersøgt, hvordan borgere, der har haft kontakt med kommunale myndigheder, har oplevet sagsbehandlingen. Undersøgelsen bygger på en spørgeskemaundersøgelse blandt 1.138 personer, som inden for de sidste to et halvt år har fået en sag afgjort hos kommunen.

Resultaterne fra denne undersøgelse kan bruges til at sige noget generelt om borgeres oplevelse af sagsbehandlingen, men da målgruppen ikke er socialt udsatte,<sup>14</sup> og undersøgelsen ikke specifikt beskæftiger sig med klagesager eller afslag (som kan være potentielle klagesager), må man formode, at oplevelsen af sagsbehandlingen er relativt positiv. Om dette forhold hedder det i rapporten:

*"Generelt er der en tendens til, at borgere, der i forbindelse med deres seneste kontakt med kommunen har oplevet at få medhold, er mere positivt indstillede over for kommunens sagsbehandling end de borgere, der ikke har fået medhold. På den baggrund må vi antage, at overvægten af borgere i undersøgelsen, der har modtaget en ydelse fra kommunen, betyder, at respondenterne er mere positive over for den sagsbehandling, de har mødt i kommunerne, end de ville have været, hvis vi havde interviewet alle borgere, der har henvendt sig til kommunerne, dvs. også en større del af de borgere, der har fået afslag på deres ansøgning. De viste resultater giver således et billede af, hvor mange der som minimum er kritiske eller negative over for den sagsbehandling, de har mødt i kommunerne"<sup>15</sup>.*

Undersøgelsen viser bl.a. følgende i forbindelse med sagens indledning:

- Op imod en fjerdedel af borgerne giver udtryk for, at det var svært eller meget svært at ansøge kommunen om hjælp.
- Ud af de borgere, der ikke fandt det nemt at ansøge kommunen om hjælp, angiver næsten halvdelen, at én af årsagerne var, at de flere gange blev henvist til forskellige personer eller afdelinger i kommunen, mens 24 % syntes, det var svært at komme i kontakt med kommunen, og 17 % havde svært ved at læse og forstå ansøgningen eller reglerne.

Undersøgelsen viser bl.a. følgende i forbindelse med kommunens behandling af sagen:

- En tredjedel af borgerne oplever i mindre grad eller slet ikke, at kommunen har sat sig ind i alle vigtige forhold i sagen.
- 28 % oplever i mindre grad eller slet ikke, at kommunen gav dem mulighed for at fortælle, hvad de mente om sagen.
- 27 % mener i mindre grad eller slet ikke, at de har haft en god dialog med kommunen om sagen.

Da undersøgelsen som nævnt medtager alle borgere, der har fået en sag behandlet i kommunen, herunder også borgere, der har fået fuldt medhold, kan den kun i mindre grad bruges til at sige noget om klagesystemet. Dog viser undersøgelsen følgende:

- Omkring halvdelen af de respondenter, som ikke mener, at de fik medhold i deres sag, oplyser, at de ikke har fået noget at vide om klagemulighederne.
- Kun ca. 4 % af borgerne har udnyttet muligheden for at klage. Størstedelen af borgerne har ikke klaget, fordi de mener, at de har fået den hjælp eller ydelse, de ønskede. Det er tilfældet for 69 % af de borgere, der har fået afgjort deres sag, og som ikke har klaget. 12 % giver udtryk for, at de har tillid til, at kommunen har truffet den rigtige afgørelse. 8 % af borgerne svarer, at de ikke har klaget, fordi det virker uoverskueligt, eller fordi de ikke troede på, det ville ændre afgørelsen.
- Af de (relativt få) borgere, der har klaget over kommunens afgørelse, oplevede knap en tredjedel, at det var temmelig eller meget svært at forstå klagevejledningen.

Selvom undersøgelsen fra Institut for Menneskerettigheder viser, at flertallet af borgere har haft et rimeligt sagsforløb, er der et stort mindretal, som har negative oplevelser med kontakten til kommunen og med oplevelsen af kommunens sagsbehandling. Undersøgelsen kan ikke vise en direkte sammenhæng mellem negative oplevelser og en baggrund præget af sociale problemer – selvom der ses en sammenhæng mellem helbredsproblemer/funktionsnedsættelse og visse negative oplevelser, herunder oplevelsen af, at det var svært at ansøge kommunen om hjælp.

## Gadejuristens dokumentationsprojekt

En anden undersøgelse, som belyser retssikkerheden for de mest udsatte borgere, er Gadejuristens dokumentationsprojekt fra 2011. Foruden en dokumentation af de konkrete retshjælpsbehov hos de brugere, de er i kontakt med, beskriver undersøgelsen Gadejuristens opfattelse af retssikkerheden for socialt udsatte på baggrund af organisationens indgående erfaring med området. Selvom undersøgelsen er ni år gammel, inddrages den i nærværende undersøgelse, idet der ikke siden er kommet mere brugbar viden om netop dette emne.

Af undersøgelsen fremgår i relation til klagesystemet bl.a. følgende pointer:

Gadejuristen oplever, at medarbejdere i kommunen, der ikke gennem deres fag opfatter sig selv som forvaltere af lovgivningen, har vanskeligt ved at gennemskue, hvornår de træffer en afgørelse – og hermed også skal sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, at afgørelsen er begrundet, og at der gives klagevejledning. Gadejuristen beskriver, at de ser mange eksempler på, at der ikke træffes afgørelser, når borgeren ansøger om misbrugsbehandling i døgnregi, men at et typisk svar til borgeren kan være, at det må man

<sup>14</sup> Undersøgelsen bruger begrebet "udsatte borgere" om de borgere, der indgår, men definitionen er meget anderledes end den, der bruges i nærværende undersøgelse, og indbefatter fx borgere, der har modtaget genoptræning, hjemmehjælp, kontanthjælp eller ledighedsydelse uden i øvrigt at have sociale problemer.

<sup>15</sup> Institut for Menneskerettigheder 2017, s. 26



se på, eller det vil man gerne hjælpe borgeren med at "arbejde hen imod". På den måde mister borgeren i realiteten sin klagemulighed, idet der ikke foreligger en afgørelse, man kan klage over.

Brugerne modtager i mange tilfælde mangelfuld klagevejledning i kommunen og i nogle tilfælde endda også klagebegrænsende vejledning. Det drejer sig fx om sager, hvor brugeren får den besked, at han eller hun godt kan klage, men at der så ingenting vil ske i forhold til borgeren, mens klagesagen kører, og at det kan tage meget lang tid.

Det etablerede klagesystem er alt for langsommeligt, og mange udsatte står med nogle akutte problemer, som slet ikke kan vente på, at Ankestyrelsen behandler en sag. Desuden betyder klagesystemets præmisser, fx den vide anvendelse af skriftlighed, i mange tilfælde at tærsklerne er alt for høje for de mest udsatte.

Gadejuristen peger på, at brugerne har meget ringe chancer for at vinde deres klagesager. Problemet er, at det er myndigheden, der oplyser sagen, også over for klageinstanserne, og myndigheden vedlægger de oplysninger, de selv mener, er relevante for klageinstansen. Det er desuden opfattelsen, at det er et stort problem, at Ankestyrelsen ikke træffer ret mange afgørelser, der vedrører hjemløse, stofafhængige mv. Det betyder, at det er et område, hvor der stort set ikke er nogen praksis, kommunerne kan læne sig op ad.

Når brugerne henvender sig til Gadejuristen, sker det i en del tilfælde så sent i sagsforløbet hos den offentlige myndighed, at klagefrister kan være overskredet. Gadejuristens erfaring er, at dette ofte skyldes, at borgeren ikke har fået åbnet sin post og dermed ikke i tide er blevet bekendt med trufne afgørelser, klagefrister mv. Udover manglende klageressourcer kan også frygten for mulige negative konsekvenser ved indledning af en klagesag afholde brugerne fra at klage.

## Hvem kan hjælpe socialt udsatte med at klage?

Der findes en række ordninger, som har til formål at hjælpe borgere, som føler sig dårligt behandlet af kommunen, bl.a. med at klage. Fagforeninger og patientforeninger tilbyder ofte rådgivning, bisidderhjælp og partsrepræsentation, ligesom der findes en række private firmaer, der tilbyder denne hjælp mod betaling. Fælles for disse ordninger er dog, at socialt udsatte ofte er afskåret fra at bruge dem, fordi de enten kræver tilknytning til arbejdsmarkedet eller koster penge. Der eksisterer ikke en samlet oversigt over

rådgivnings- og støttemuligheder for socialt udsatte, der ønsker at klage, ej heller findes der en egentlig analyse af, om socialt udsatte samlet set har ringere adgang til hjælp end andre. Der er imidlertid gennemført forskellige undersøgelser, som peger på nogle af de muligheder og barrierer, der kan være.

Tænketanken Justitia gennemførte i 2017 en analyse af den danske retshjælpsmodel<sup>16</sup> som led i et større projekt om socialt udsattes retssikkerhed. Én af konklusionerne er, at der er nogle grundlæggende problemer med den nuværende retshjælpsmodel, som indebærer, at en række borgere – og især de, der vurderes at have et særligt behov – reelt har en meget begrænset adgang til retshjælp. De begrænsninger for udsatte borgers adgang til retshjælp, som analysen identificerer, er bl.a. manglende kendskab til retshjælpsordningerne og hindringer i form af åbningstider og geografi (der er en udpræget koncentration af retshjælpsordninger i de største byer, og der er flere områder i landet, hvor der slet ikke er nogen).

Institut for Menneskerettigheders undersøgelse "Retssikkerhed i kommunerne" (2017) beskæftiger sig bl.a. med, hvilken rolle borgerrådgivere spiller i relation til borgernes retssikkerhed, herunder hvordan borgerrådgivere kan bistå borgerne i forbindelse med en klagesag. Borgerrådgiveren kan ikke ændre kommunens afgørelse eller behandle klager, som andre klageinstanser tager sig af. Det betyder blandt andet, at borgerrådgiveren ikke behandler klager om spørgsmål, der er indbragt for Ankestyrelsen. Men borgerrådgiveren kan vejlede om klagemuligheder, hjælpe med at forstå klagevejledninger fra forvaltningen og evt. hjælpe med at formulere klagen. Undersøgelsen konkluderer, at borgerrådgiveren dermed er med til at styrke et vigtigt element af borgerens retssikkerhed, nemlig muligheden for at klage over en forvaltningsafgørelse.

Rådet for Socialt Udsatte lavede i 2018 en undersøgelse om socialt udsattes adgang til bisidderordninger<sup>17</sup>. Denne undersøgelse peger på, at der findes en række bisidderordninger, som er gratis og som har socialt udsatte som målgruppe. Undersøgelsen viser, at langt de fleste bisidderordninger falder inden for én af de tre typer: 1) Frivillige bisiddernetværk og -foreninger, 2) væresteder og sociale caféer samt 3) rådgivninger. Undersøgelsen peger også på, at især de bisidderordninger, der har en tæt kontakt til socialt udsatte, har svært ved at imødekomme behovet for bisidning, og at der ofte er brug for en mere intensiv hjælp, herunder rådgivning og partsrepræsentation, end bisidderne normalt kan levere.

16 Eiriksson, Arent Birgitte (2017): Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp?

17 Rådet for Socialt Udsatte (2018): Bisidderordninger for socialt udsatte

## Initiativer til forbedring af retssikkerheden på det sociale område

"Jeg har lavet en tørresnor, der hænger genstridige kommuner til tørre!" Sådan skrev daværende børne- og socialminister Mai Mercado (K) i foråret 2017 på Facebook. Det skete i forbindelse med lanceringen af den såkaldte tørresnor, officielt benævnt danmarkskortet med kommunale sammenligninger, der havde til formål at vise offentligheden, hvordan det stod til med kvaliteten af sagsbehandlingen i landets kommuner. Konkret skulle oversigten vise, hvor mange klagesager de enkelte kommuner fik omgjort af Ankestyrelsen på socialområdet. I første omgang drejede det sig om afgørelser på børnehæmningområdet, hvor omgørelsesprocenten lå på over 50 %. "Vi hører, at nogle kommuner direkte siger, at for dem er det et spørgsmål om at gå til kanten og teste serviceniveauet, og det bryder jeg mig ikke om. Det er derfor, at jeg nu siger, at så må man op og hænge på tørresnoren," udtalte ministeren til DR<sup>18</sup>.

I 2018 blev tørresnoren, eller danmarkskortet, som er den officielle betegnelse, offentliggjort for anden gang, hvor også voksenhandicapområdet var med. På det område var der i gennemsnit fejl i 21 % af sagerne. I den forbindelse udtalte Mai Mercado i en pressemeddelelse: "Kommunerne kan og skal gøre det bedre end i dag, hvor omgørelsesprocenterne er så høje. (...) Borgerne skal have tillid til, at myndighederne træffer rigtige afgørelser, og den tillid lider et knæk, når så stor en del af sagerne bliver omgjort"<sup>19</sup>.

På baggrund af de høje omgørelsesprocenter, der kom frem i forbindelse med lanceringen af danmarkskortet, blev det i satspuljeaftalen 2018 vedtaget at afsætte 53 millioner kroner i perioden 2018-2021 til en handlingsplan, der skulle styrke kvaliteten i sagsbehandlingen på handicapområdet, bl.a. ved hjælp af en udvidet task force<sup>20</sup>.

18 <https://www.dr.dk/nyheder/indland/minister-vil-haenge-genstridige-kommuner-til-toerre-paa-nettet>

19 <https://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2018/apr/der-er-stadig-alt-for-mange-fejl-i-kommunernes-sagsbehandling-paa-socialomraadet-det-viser-de-nye-danmarkskort/>

20 Finansministeriet (2017): Aftale om udmøntning af satspuljen for 2018

21 Finansministeriet (2018): Aftale om udmøntning af satspuljen for 2019

22 Regeringen og KL (2019): Aftale om kommunernes økonomi for 2020

Også i satspuljeaftalen 2019 var der penge til styrkelse af retssikkerheden. Her blev der afsat 12 mio. kr. i perioden 2019-2022 til gennemførelse af initiativer til styrkelse af borgernes retssikkerhed på det sociale område. I den forbindelse blev der afsat midler til en institutionel enhed, der skal arbejde med spørgsmål vedrørende kommuners praksis og en sammenligning af praksis i kommunerne, herunder sagsbehandlingstider, oplysning af sager, individuel vurdering af behov mv. Enheden, som betegnes Retssikkerhedsgruppen, placeres organisatorisk i Ankestyrelsen<sup>21</sup>. Emnerne for retssikkerhedsgruppens analyser besluttet af et rådgivende organ bestående af organisationer på det sociale område. Retssikkerhedsgruppen og det rådgivende organ forventes at være på plads inden udgangen af 2019. De forskellige analyser og afrapporteringer samles i 2022 i en afsluttende rapport om retssikkerheden på det sociale område.

Også i forhandlingerne mellem regeringen og kommunerne har spørgsmålet om sagsbehandlingen på det sociale område, og ikke mindst om ministeriets danmarkskort, fyldt noget. I økonomiaftalen mellem regeringen og kommunerne for 2020 fremgår følgende:

”Parterne er enige om, at det er væsentligt løbende at have fokus på udviklingen i kvaliteten af kommunernes sagsbehandling på socialområdet, idet høj kvalitet i sagsbehandlingen er afgørende for borgernes retssikkerhed. Parterne er ligeledes enige om, at de årlige danmarkskort over afgørelsesprocenter i Ankestyrelsen vil kunne bidrage til denne vigtige dagsorden, men at de i den nuværende udformning giver et for unuanceret billede af kvaliteten i sagsbehandlingen. Regeringen og KL vil derfor samarbejde om at tilvejebringe et forbedret datagrundlag, så fremtidige danmarkskort bliver mere nuancerede<sup>22</sup>.”

## KAPITEL 4

# SOCIALT UDSATTES OPLEVELSER MED KLAGESYSTEMET

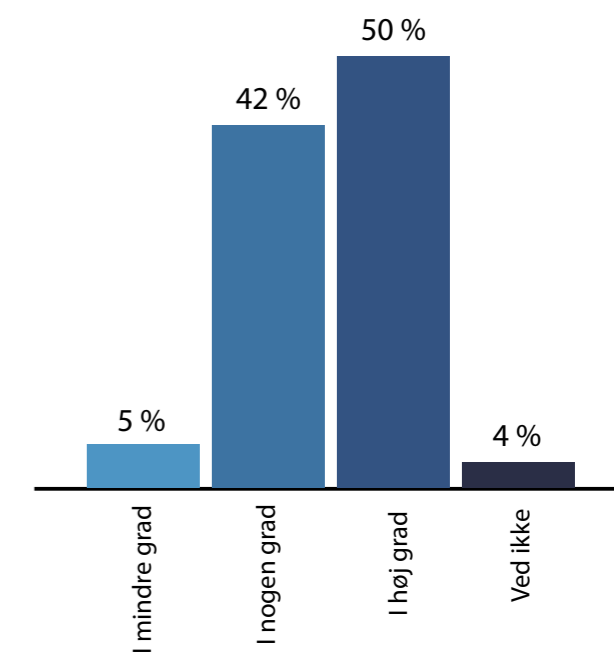
I dette kapitel præsenteres resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen. Undersøgelsen omhandler socialt udsatte, som inden for de sidste to år har fået en afgørelse fra kommunen, de var utilfredse med. 121 har helt eller delvist udfyldt spørgeskemaet, af dem er 12 sorteret fra, da de ikke faldt i kategorien socialt udsatte (se kapitel 2 for en uddybning af målgruppen for undersøgelsen). Derudover er 23 blevet sorteret fra på grund af mangelfuld udfyldning af spørgeskemaet. Efter frasortering er der i alt 86 respondenter tilbage, hvis besvarelser indgår i den følgende analyse. Analysen er ikke repræsentativ og giver os derfor ikke mulighed for at sige noget generelt om, hvordan socialt udsatte oplever klagesystemet, alligevel kan besvarelserne pege på nogle tendenser, som kan danne baggrund for den videre analyse.

Procenter i tabeller og figurer er afrundet til hele tal og summer derfor i nogle tilfælde ikke til 100.

### Respondenterne i undersøgelsen

Blandt respondenterne vurderer 50 %, at de i høj grad er socialt udsatte, mens 42 % vurderer, at de i nogen grad er det (figur 4.1). Personer, der slet ikke vurderer sig selv som socialt udsatte, er ikke en del af målgruppen og indgår derfor ikke i analysen.

**Figur 4.1**  
I hvilken grad vil du vurdere, at du er socialt udsat?  
(n = 86)



Psykisk sygdom (64 %) og fattigdom (51 %) er de problemer, flest af respondenterne angiver at have. 19 % har problemer med stoffer eller alkohol, og 16 % har problemer med hjemløshed. Kategorien "Andre" dækker primært over problemer med fysisk sygdom og funktionsnedsættelser, fire angiver problemer, der relaterer til deres børn (tabel 4.1).

**Tabel 4.1**  
**Hvilke problemer har du?**  
(sæt gerne flere krydser)  
n = 86

Psykisk sygdom	64 %
Fattigdom	51 %
Problemer med stoffer eller alkohol	19 %
Hjemløshed	16 %
Andre - hvilke?	34 %

Blandt respondenterne er væresteder de mest benyttede sociale tilbud, efterfulgt af misbrugsbehandling, bostøtte og krisecenter. Gruppen af "Andre" dækker blandt andet psykiatriske tilbud. Lidt over 40 % af respondenterne har ikke benyttet sig af sociale tilbud inden for det seneste halve år (tabel 4.2).

**Tabel 4.2**  
**Hvilke sociale tilbud har du benyttet inden for det sidste halve år? (sæt gerne flere krydser)**  
n = 86

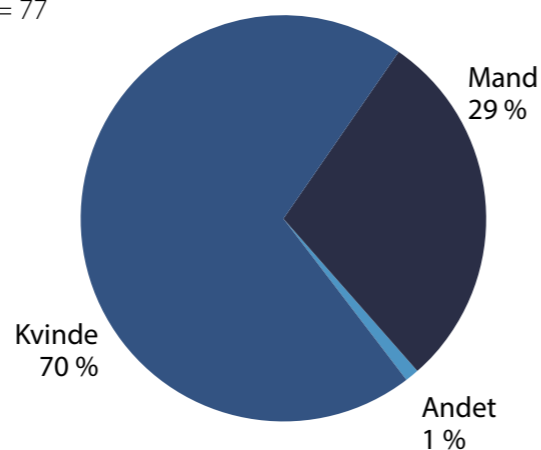
Ingen	42 %
Værested	19 %
Misbrugsbehandling	13 %
Krisecenter	11 %
Bostøtte	11 %
Herberg	8 %
Botilbud	2 %
Andre - hvilke?	20 %

### Demografiske træk

Blandt respondenterne er 70 % kvinder (figur 4.2). Det er en meget høj andel i forhold til, hvad man ved om gruppen af socialt udsatte fra andre undersøgelser, hvor mænd typisk udgør op mod 70 %. Gennemsnitsalderen blandt respondenterne er 45,6 år (tabel ikke vist).

Respondenterne kommer fra i alt 40 forskellige kommuner (tabel ikke vist). København er den kommune, hvor flest respondenter har fået deres sag behandlet, i alt 14 besvarelser kommer derfra.

**Figur 4.2**  
**Hvad er dit køn?**  
n = 77

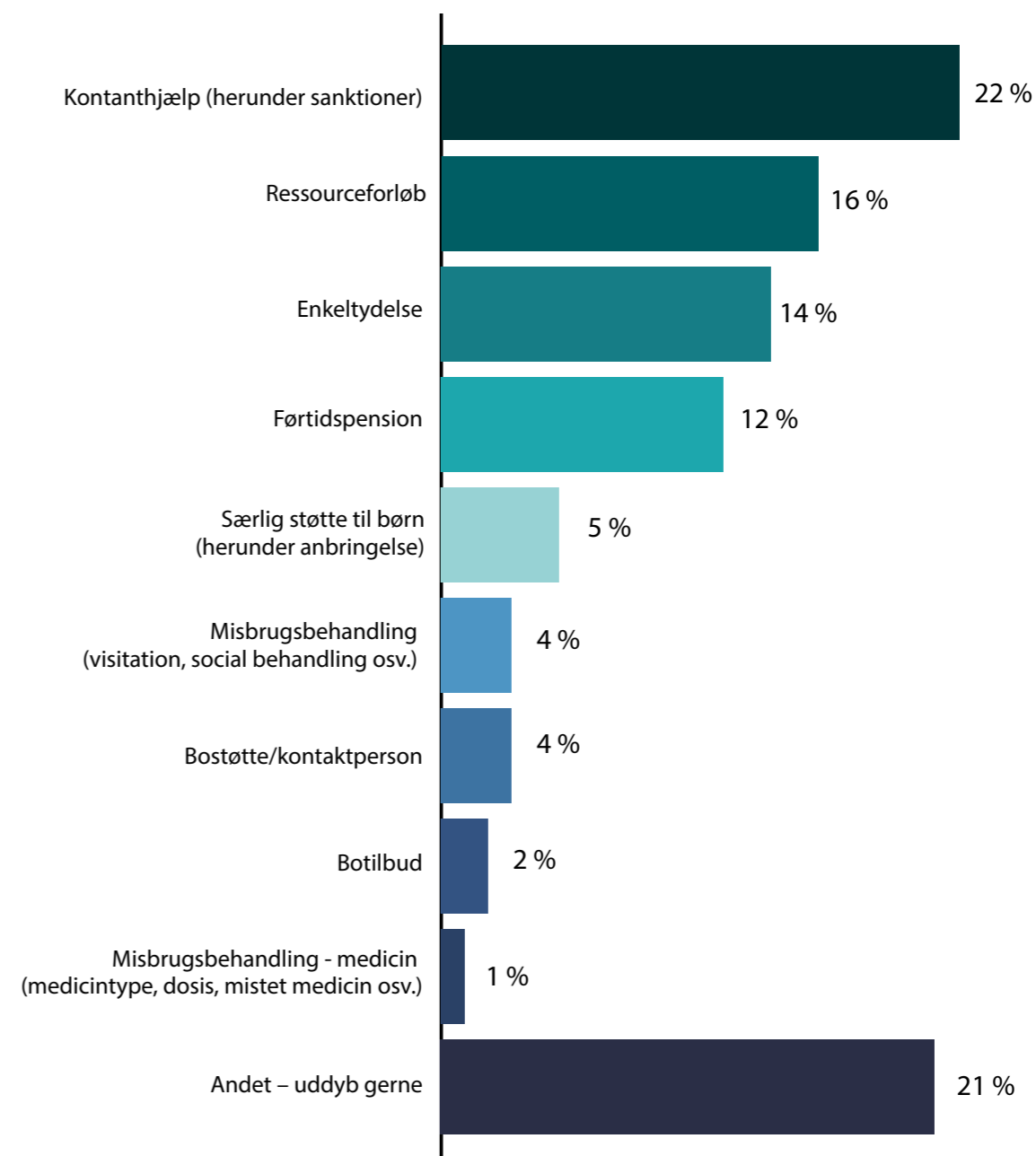


### Sagerne

I spørgeskemaet er respondenterne blevet bedt om at svare med udgangspunkt i en afgørelse, som de har været utilfredse med inden for de sidste to år. Hvis de har fået flere afgørelser, er de blevet bedt om at tage stilling til den, de bedst kan huske.

Blandt respondenterne handlede flest afgørelser om kontanthjælp (22 %). Derudover er der også en del af besvarelserne, der handler om enkeltydelser (14 %), ressourceforløb (16 %) og førtidspension (12 %). "Andet" dækker over en blandet type sager, fx tandlægehjælp og revalidering (figur 4.3).

**Figur 4.3**  
**Hvad handlede sagen om?**  
n = 86





## Afgørelsen – kommunens formidling, begrundelse og klagevejledning

I dette afsnit beskrives, hvordan respondenterne opfatter afgørelsen og kommunens kommunikation om den.

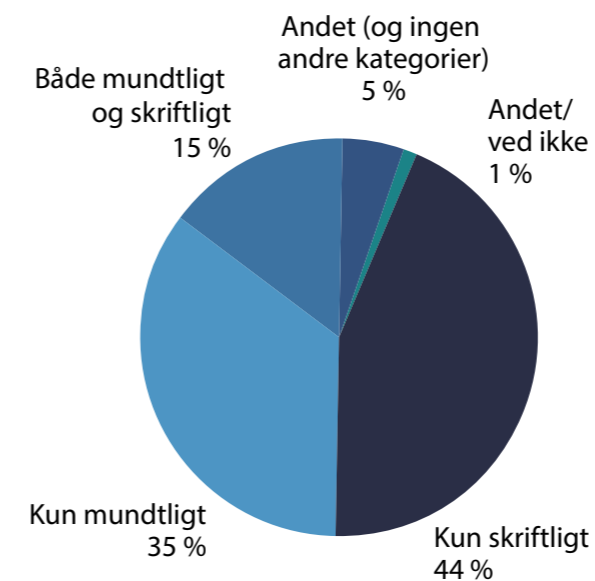
Jf. tabel 4.3 har 45 % fået afgørelsen formidlet via et brev i e-boks, 33 % til et møde og 21 % over telefonen (det var muligt at angive flere svarmuligheder). Kategorien "Andet" dækker bl.a. over respondenter, der slet ikke fik besked om afgørelsen, men fx opdagede den ved, at der ikke gik penge ind på kontoen.

**Tabel 4.3**  
**Hvordan fik du besked om afgørelsen?**  
 (Sæt gerne flere krydser)  
 n = 85

Brev i e-boks	45 %
Til et møde	33 %
Over telefonen	21 %
Brev	11 %
Over E-mail	7 %
Andet - uddyb gerne	6 %
Ved ikke/husker ikke	1 %

44 % har kun fået afgørelsen formidlet skriftligt (e-mail, brev eller brev i e-boks). 35 % har kun fået afgørelsen formidlet mundtligt (til et møde eller over telefonen). 15 % har fået afgørelsen formidlet både mundtligt og skriftligt (figur 4.4).

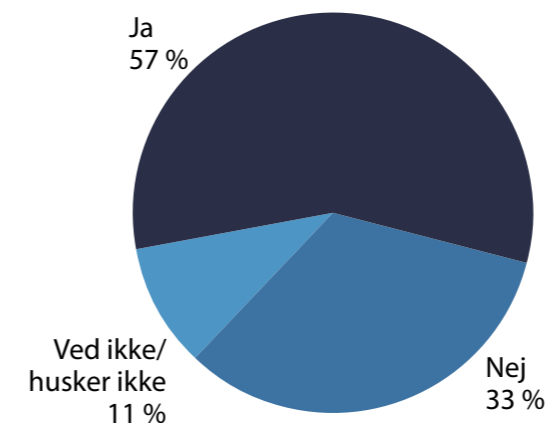
**Figur 4.4**  
**Hvordan fik du besked om afgørelsen?**  
 n = 85



### Begrundelse for afgørelsen

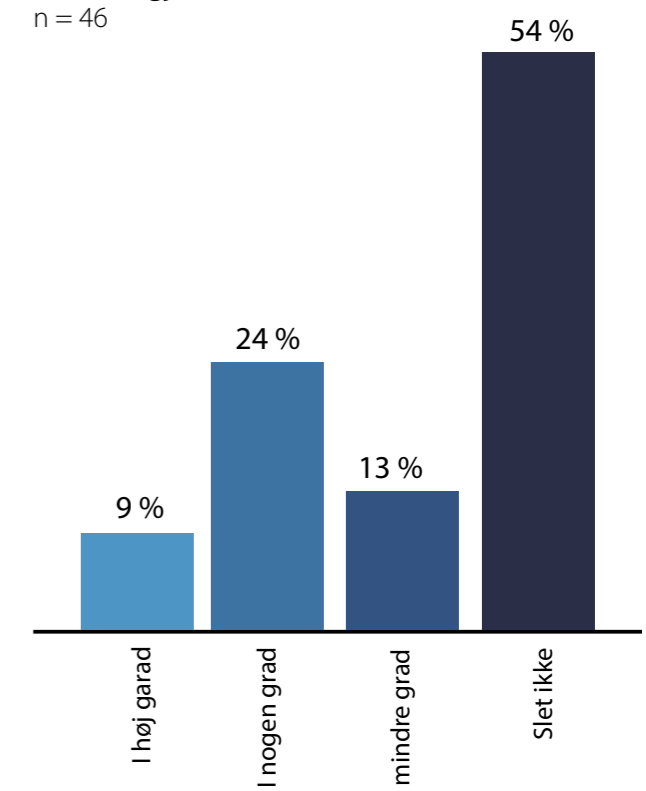
Som det fremgår af figur 4.5, svarer lidt over halvdelen (57 %) af respondenterne, at de fik en begrundelse for afgørelsen. 33 % svarer, at de ikke fik en begrundelse for afgørelsen, og 11 % husker det ikke.

**Figur 4.5**  
**Fik du en begrundelse for afgørelsen?**  
 n = 86



En begrundelse er dog ikke det samme som, at det står klart, hvorfor afgørelsen ender, som den gør. Blandt de 46 respondenter, der fik en begrundelse for afgørelsen, var der mere end 50 %, der "slet ikke" forstod, hvorfor afgørelsen endte som den gjorde (figur 4.6).

**Figur 4.6**  
**Forstod du, hvorfor afgørelsen endte som den gjorde?**  
 n = 46



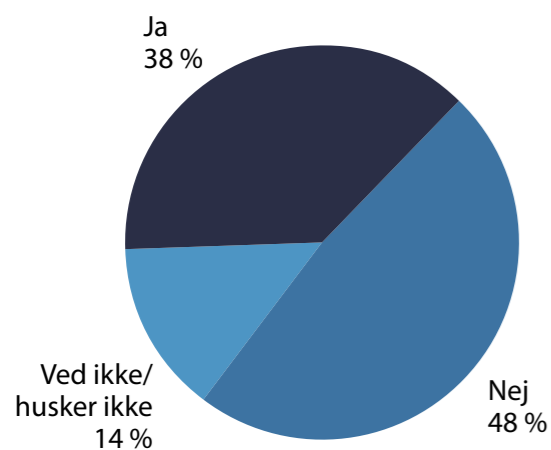


## Klagevejledning

Jf. figur 4.7 har kun et mindretal af respondenterne (38 %) fået oplyst af kommunen, at de kunne klage. 48 % svarer, at kommunen ikke har fortalt dem, at de kunne klage. 14 % husker det ikke.

**Figur 4.7**  
Fortalte kommunen dig, at du kunne klage over afgørelsen?

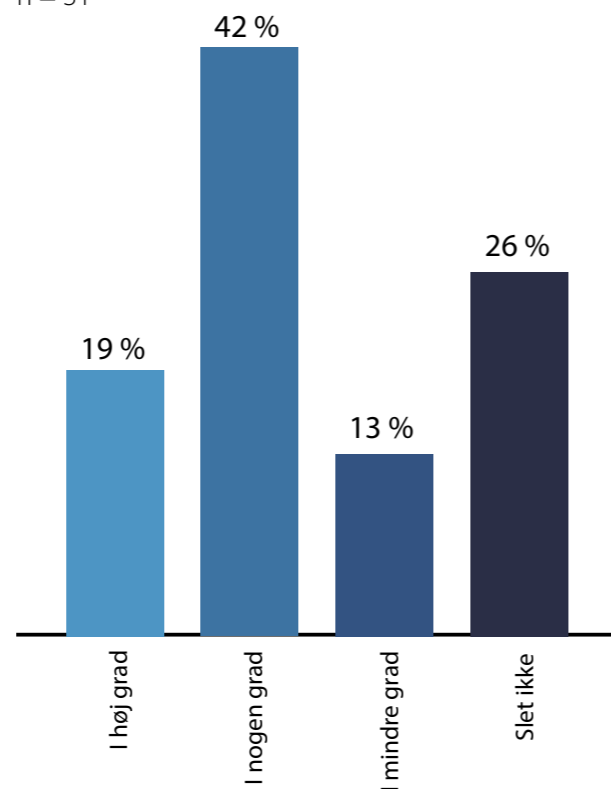
n = 81



Blandt dem, der har fået at vide fra kommunen, at de kunne klage, oplever de fleste, at kommunen "i høj grad" eller "i nogen grad" gjorde det klart for dem, hvad de skulle gøre for at klage, men der er også et stort mindretal på 26 %, der svarer, at kommunen "slet ikke" gjorde det klart for dem, hvad de skulle gøre for at klage (figur 4.8).

**Figur 4.8**  
Gjorde kommunen det klart for dig, hvad du skulle gøre for at klage over afgørelsen?

n = 31

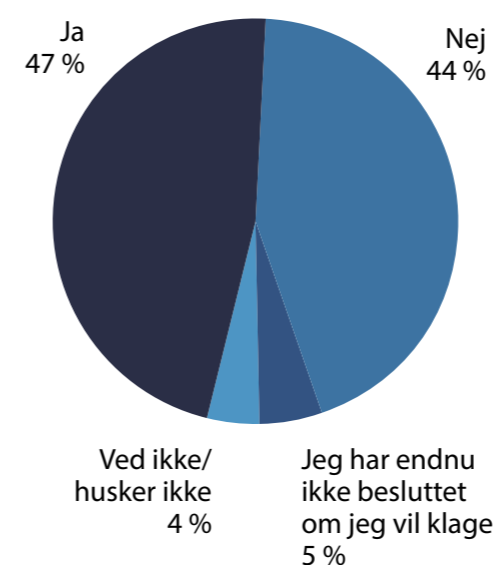


## De, der ikke klagede

Blandt respondenterne er der 47 %, der klagede over afgørelsen, 44 % gjorde ikke. 5 % har endnu ikke besluttet, om de vil klage, og 4 % kan ikke huske, om de klagede.

**Figur 4.9**  
Klagede du over afgørelsen?

n = 81



Blandt dem, der ikke klagede, angiver flertallet (66 %), at de ikke havde overskud til det. Den næstmest almindelige begrundelse er "Jeg troede ikke, det ville ændre noget" (37 %). 26 % angiver som begrundelse, at de ikke vidste, hvordan de skulle klage, og 31 % var bange for, at en klage ville få negative konsekvenser for dem (tabel 4.4). Kategorien "Andet" indeholder bl.a. respondenter, der angiver, at de ikke troede, man kunne klage over mundtlige afgørelser, og at de ikke havde tillid til klagesystemet.

**Tabel 4.4**

**Hvorfor klagede du ikke?**  
(sæt gerne flere krydser)

n = 35

Jeg havde ikke overskud til det	66 %
Jeg troede ikke, det ville ændre noget	37 %
Jeg var bange for, det ville få negative konsekvenser for mig	31 %
Jeg vidste ikke, hvordan jeg skulle klage	26 %
Sagen var ikke relevant for mig længere	3 %
Andet – uddyb gerne	17 %
Ved ikke/husker ikke	3 %

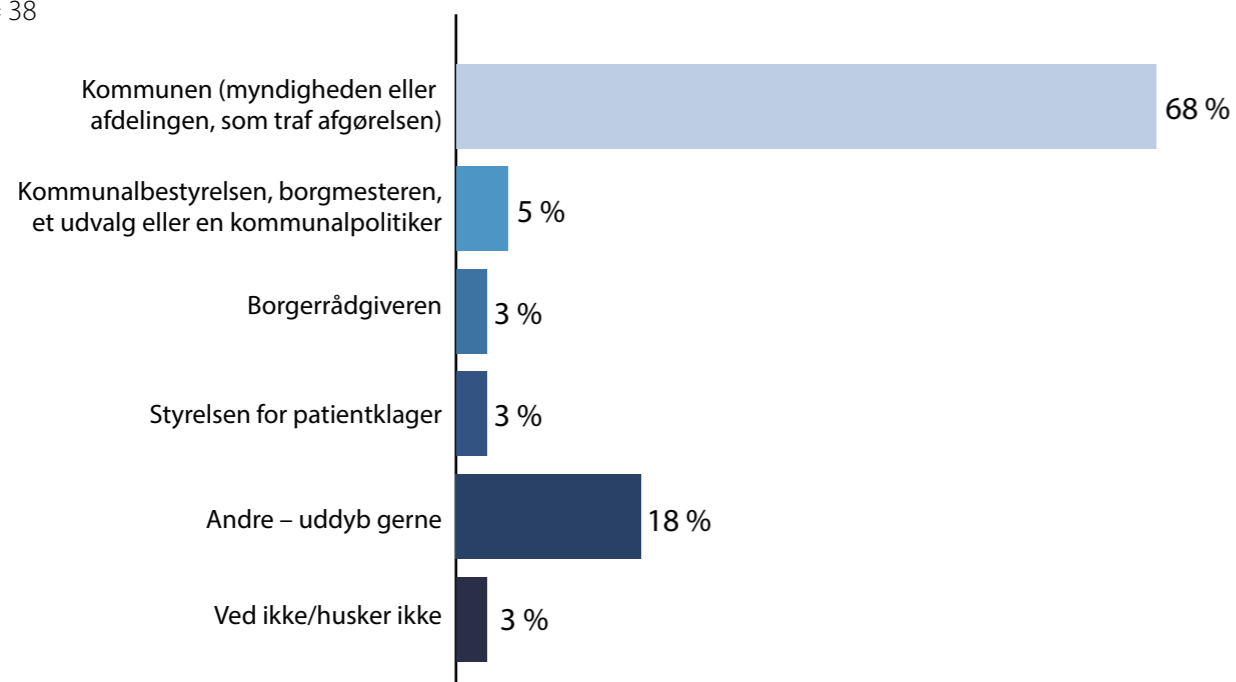


## Klagen

Langt de fleste af de respondenter, der har klaget, har klaget til kommunen (68 %), en mindre andel har klaget til borgmesteren eller andre politikere. Flere klagede direkte til Ankestyrelsen (optræder under kategorien "Andet") og en enkelt respondent klagede til Styrelsen for Patientklager (figur 4.10).

**Figur 4.10**  
Hvem klagede du til?

n = 38



Jf. tabel 4.5 fik halvdelen af dem, der klagede, hjælp af andre til at klage, mens den anden halvdel ikke fik hjælp. De mest almindelige kilder til hjælp er venner og familie eller medarbejdere i sociale tilbud. Kategorien "Andre" indeholder bl.a. Gadejuristen, Næstehjælperne og en fagforening.

Når klagen er indgivet, skal kommunen genvurdere sagen. Herefter kan kommunen ændre afgørelsen eller sende sagen videre til Ankestyrelsen. En relativt stor andel af respondenterne (22 %) oplevede dog, at kommunen hverken ændrede afgørelsen eller sendte den videre til Ankestyrelsen (figur 4.11).

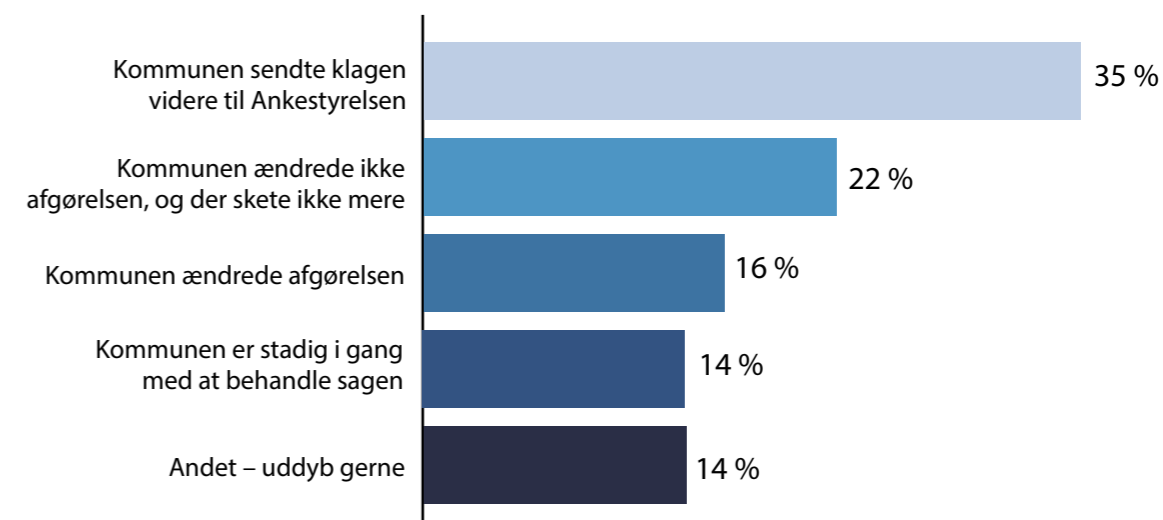
**Tabel 4.5**  
Hvem hjalp dig med at klage?  
(sæt gerne flere krydser)

n = 38

Ingen	50 %
En ven, bekendt eller et familiemedlem	16 %
En medarbejder på et værested eller andet socialt tilbud	8 %
En borgerrådgiver eller anden rådgiver	5 %
Andre - uddyb gerne	21 %

**Figur 4.11**  
Hvad skete der, efter at du havde klaget?

n = 37

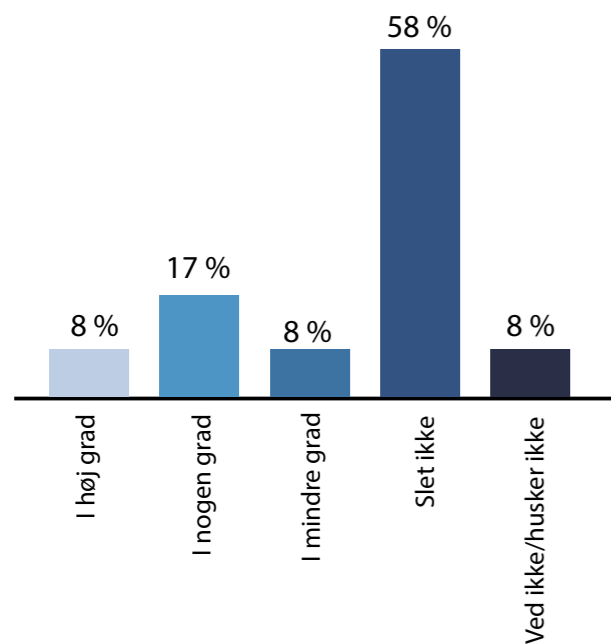




## Ankestyrelsen

I alt 19 af de respondenter, der indgår i undersøgelsen, fik deres sag behandlet i Ankestyrelsen. 12 af dem har svaret på uddybende spørgsmål om deres oplevelse af Ankestyrelsen (jf. figur 4.12), og af dem oplevede over halvdelen "slet ikke" at have mulighed for at give Ankestyrelsen deres syn på sagen.

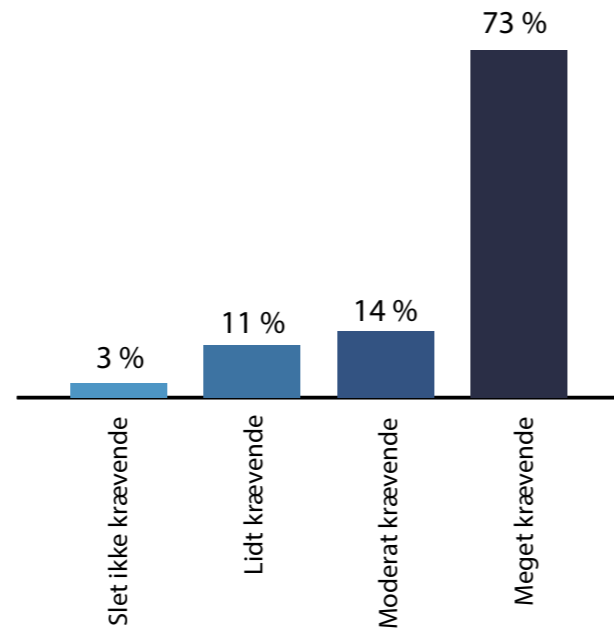
**Figur 4.12**  
Oplevede du, at du havde mulighed for at give Ankestyrelsen dit syn på sagen?  
n = 12



## Ressourceforbrug ved klagesager

Blandt de respondenter, der har klaget, oplever de fleste det som meget krævende at klage. 73 % svarer, jf. figur 4.13, at det er meget krævende i forhold til tidsforbrug, mens kun en enkelt respondent slet ikke synes det er krævende i forhold til tidsforbrug.

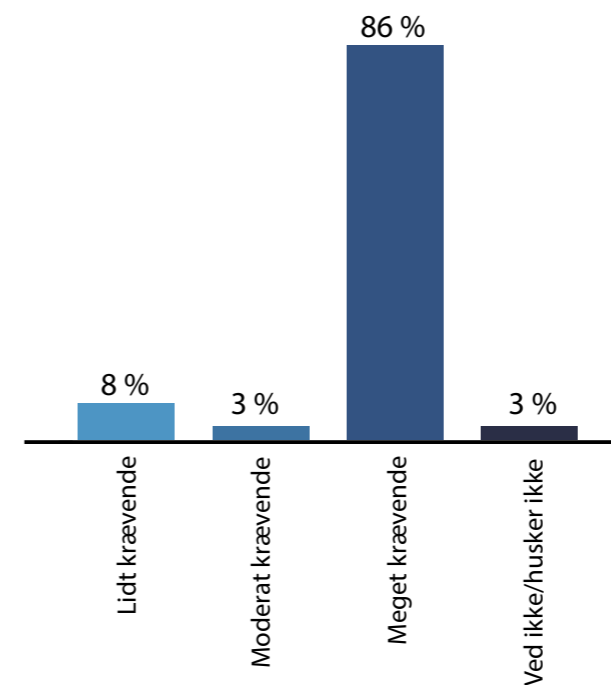
**Figur 4.13**  
Hvor krævende syntes du, det var at klage i forhold til tidsforbrug  
n = 37



Endnu flere (86 %) svarer, at det er meget krævende at klage i forhold til den psykiske belastning, mens ingen synes at det "slet ikke" er psykisk belastende at klage (figur 4.14).

Respondenterne fik mulighed for at skrive eventuelt andre forhold, der gjorde det krævende at klage. Den mulighed har mere end halvdelen af dem der klagede, benyttet sig af. De uddybende kommentarer er inddraget i kapitel 5.

**Figur 4.14**  
Hvor krævende syntes du, det var at klage i forhold til psykisk belastning  
n = 37



## Opsummering

De afgørelser, respondenterne har været utilfredse med, og som indgår i undersøgelsen, handler oftest om kontanthjælp, ressourceforløb, enkeltydelser og førtidspension.

Mere end en tredjedel af respondenterne har kun fået afgørelsen formidlet mundtligt.

En tredjedel af respondenterne mener ikke, de har fået en begrundelse for afgørelsen, og over halvdelen af de respondenter, der har fået en begrundelse, forstår alligevel "slet ikke", hvorfor afgørelsen endte, som den gjorde.

Næsten halvdelen af respondenterne mener ikke, de har fået oplyst af kommunen, at de kunne klage over afgørelsen. Det gælder også for sager, der efterfølgende har været behandlet af Ankestyrelsen, og hvor der således har været en formel klageret. Blandt dem, der har fået at vide, at de kunne klage, er der en fjerdedel, der svarer "slet ikke" til spørgsmålet om, hvorvidt kommunen gjorde det klart for dem, hvad de skulle gøre for at klage.

Lidt under halvdelen af alle respondenter undlader at klage, selvom de er utilfredse med kommunens afgørelse. Den langt almindeligste begrundelse for ikke at klage er manglende overskud, som angives af næsten to tredjedele. Over en tredjedel af dem, der ikke klagede, angiver dog også både "jeg troede ikke, det ville ændre noget" og "jeg var bange for, det ville få negative konsekvenser for mig" som grunde til ikke at klage. En fjerdedel har angivet, at manglende viden om, hvordan man klager, var en grund til ikke at klage.

Blandt dem, der klagede, fik halvdelen hjælp, mens den anden halvdel ikke fik hjælp. De mest almindelige kilde til hjælp er venner og familie eller medarbejdere i sociale tilbud.

Blandt de respondenter, der har klaget, oplever de fleste det som meget krævende at klage. Næsten tre fjerdedele svarer, at det er meget krævende i forhold til tidsforbrug, og endnu flere svarer, at det er meget krævende at klage i forhold til den psykiske belastning, mens ingen synes, at det "slet ikke" er psykisk belastende at klage.

## KAPITEL 5

# FORHOLD, DER KAN PÅVIRKE SOCIALT UDSATTES BRUG AF KLAGESYSTEMET

I dette kapitel foretages en analyse med henblik på at identificere forhold, der har betydning for socialt udsattes brug af klagesystemet. Kapitlet er struktureret tematisk ud fra temaer, som er identificeret i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse og de gennemførte interviews, men analysen inddrager også viden fra øvrige undersøgelser. Temaerne præsenteres i en vis kronologi, som svarer nogenlunde til de ideelle sagsgange, der er skitseret på side 18.

### Rådgivning om tilbud og ydelser

For at kunne søge kommunen om hjælp er det nødvendigt at vide, hvilke tilbud og ydelser der overhovedet findes. Af den grund påhviler det kommunen at yde en bred rådgivning om, hvilken hjælp man kan få efter den sociale lovgivning<sup>23</sup>. Hvis en borger ikke ved, hvilke tilbud og ydelser der findes, risikerer borgeren at lide et rettidigstab allerede inden, en ansøgning er indgivet.

Flere af de interviewede sagsbehandlere fortæller, at de i deres kommune har åbne rådgivningstilbud, hvor borgerne kan komme og tale med en sagsbehandler og få rådgivning om, hvilken hjælp der findes. Nogle kommuner fortæller også, at de har fremskudt sagsbehandling, hvor sagsbehandlere fx tager ud på væresteder og herberger og taler med de brugere, der kommer der, og prøver at finde ud af, hvilken hjælp de har brug for. Dette kan være egnede måder at nå de borgere, der har vanskeligt ved selv at opsøge information om lovgivningen og om kommunens tilbud.

En sagsbehandler fortæller imidlertid, at hun i dette arbejde kun rådgiver om tilbud, hun ved, borgeren er berettiget til:

”Man kan også sige, de borgere, vi møder derude [på et værested], de ved heller ikke, hvad de har af tilbud, og så kan man sige, så nævner vi måske kun de tilbud, vi ved, de kan få. For hvis jeg skal nævne alle de andre, det er der jo ikke noget formål med.”

Sagsbehandler i socialafdeling

En anden sagsbehandler fortæller om sine forbehold mht. at påbegynde en langvarig sagsbehandling, hvis det fra starten er usikkert, om borgeren er berettiget til hjælpen:

”Jeg må jo også sige, det tager jo noget tid at lave en voksenudredning, så det er ikke noget, man bare lige går i gang med uden at være ret sikker på, at der kunne være noget i den anden ende, altså et tilbud. Så før man går i gang med det, så har man sikret sig, at der nok er stor sandsynlighed for, at de får et tilbud, at de er i målgruppen. Ellers går man jo ikke i gang med dem, og det snakker man med borgeren og med kontaktpersonen om, så alle de der sager, hvor de så ikke er i målgruppen og kunne finde på at klage, dem har vi ikke så mange af, så skulle det være fordi, at borgeren insisterer, og det er ikke så tit.”

Sagsbehandler i socialafdeling

Det kan være en vanskelig balance for en sagsbehandler at vurdere, hvornår man skal rådgive borgere om konkrete ydelser eller ligefrem påbegynde sagsbehandlingen. På den ene side kan man komme til at overinformere borgeren om ydelser, der ikke er relevante, og stille borgeren tilbud i udsigt, som vedkommende ikke er berettiget til. På den anden side kan man komme til at tilbageholde information fra borgeren, som dermed mister muligheden for at ansøge om en konkret ydelse – og dermed også at klage over et eventuelt afslag. Interviewmaterialet indikerer, at en sådan tilbageholdelse af information om ydelser og tilbud finder sted.

23 Forvaltningslovens § 7 og retssikkerhedslovens § 5

## Ansøgning og dokumentation

Når en borger er blevet bekendt med muligheden for en konkret ydelse, må borgeren ansøge om hjælpen for at kommunen kan behandle sagen, og ofte skal borgeren også levere en eller anden form for dokumentation i forbindelse med ansøgningen.

Institut for Menneskerettigheders undersøgelse (2017) viser, at op imod en fjerdedel af borgerne giver udtryk for, at det var svært eller meget svært at ansøge kommunen om hjælp. Ud af de borgere, der ikke fandt det nemt at ansøge kommunen om hjælp, angiver næsten halvdelen, at én af årsagerne var, at de flere gange blev henvist til forskellige personer eller afdelinger i kommunen. 24 % syntes, det var svært at komme i kontakt med kommunen, mens 17 % havde svært ved at læse og forstå ansøgningen eller reglerne. Undersøgelsen tyder desuden på, at der er en sammenhæng mellem vurderingen af, hvor svært det var at ansøge kommunen om hjælp, og om man fik medhold i sin sag. De borgere, som fandt det nemt at ansøge kommunen om hjælp, har i højere grad fået medhold i sagen end de borgere, der fandt det svært at ansøge kommunen om hjælp.

Man kan have en formodning om, at vanskeligheder i forbindelse med ansøgning og fremskaffelse af dokumentation er mere udbredt i gruppen af socialt udsatte end i den brede befolkning. Det er i hvert fald et tema, der dukker op flere gange i de gennemførte interviews med kommunale sagsbehandlere, hvor flere fortæller, at de gør sig særlige anstrengelser for at afhjælpe de vanskeligheder, der kan være i forbindelse med ansøgninger. Flere fortæller, at man i den pågældende kommune kan møde op uden forudgående aftale og ansøge personligt, og at man ikke behøver at kende ydelsens navn eller vide, hvilken paragraf den er reguleret af, for at søge om hjælp. Men der er også sagsbehandlere, som beskriver, at der er nogle tunge sagsgange og dokumentationskrav, som medfører frustration hos borgerne, og at det særligt kan hænge sammen med den stigende digitalisering:



”Og vi har jo også en udfordring i forhold til de systemer, vi kører i, fordi folk de kan godt søge digitalt, men hvis de så har vedhæftet en masse filer, så kan filerne være så store, at ansøgningen ikke går igennem, og det kan jo godt give nogle frustrerede borgere, så, altså. Det har været målet, at vi skulle være fuldt ud digitaliseret inden for et par år, men som systemerne kører lige nu, så er det ikke... jeg synes ikke, det er rimeligt over for borgerne at opfordre dem til at søge digitalt, hvis deres ansøgning så ikke går igennem, fordi de skal vedhæfte dokumentationskrav, som er... som normalvis er så stort, at ansøgningen ikke går igennem”.

Sagsbehandler i borgerservice

Flere beskriver, at man har mulighed for at henvende sig personligt og få hjælp, hvis man har problemer med at indgive en ansøgning digitalt, men at det formodentlig ikke løser hele problemet, idet borgeren stadig skal fremskaffe den nødvendige dokumentation – noget, der kan være en stor udfordring for nogen:

”Bare det der med, at vi sender et brev om, at vi skal have en kontooversigt og nogle kontoudtog. Folk magter jo ikke engang at gå ind på deres netbank”.

Sagsbehandler i borgerservice

En del af de interviewede sagsbehandlere, der specifikt arbejder med støtte til socialt udsatte, forklarer, at de fleste ansøgninger, de modtager, kommer fra andre enheder i kommunen, som laver en skriftlig ansøgning på vegne af borgeren:

”Langt de fleste borgere, som vi er i kontakt med her, de er også i kontakt med andre i systemet, kan man sige. Det kan være psykiatrisk hospital eller jobcenteret eller et dagtilbud eller et eller andet. De hjælper dem oftest med at søge, så vi får langt de fleste ansøgninger på skrift, som andre ligesom har hjulpet dem med”.

Sagsbehandler i socialafdeling

Interviewmaterialet efterlader altså det indtryk, at mange socialt udsatte, der indgiver ansøgninger, har fået hjælp til dette. Hjælpen kan enten komme fra en medarbejder i borgerservice, der har hjulpet med at udfylde en ansøgningsblanket, fra en kontaktperson, der har hjulpet med

at fremskaffe kontooversigter eller anden dokumentation eller fra en medarbejder i fx psykiatrien, der har skrevet en ansøgning om bostøtte eller botilbud på vegne af borgeren. Det betyder formodentlig, at socialt udsatte, der ikke har kontakter til systemet i forvejen, vil have vanskeligt ved at indgive en konkret ansøgning og at fremskaffe den nødvendige dokumentation, medmindre kommunen tilrettelægger sagsbehandlingen på en måde, så det er muligt at få hjælp i alle led af ansøgningsprocessen.

## Formidling af afgørelser og begrundelser

En myndighed kan give borgeren besked om en afgørelse enten skriftligt eller mundtligt. Forvaltningsloven fastslår kun, at borgeren kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, hvis afgørelsen ikke giver borgeren fuldt medhold (§ 23). Dog fastslår servicelovens § 89, at afgørelser om personlig og praktisk hjælp (hjemmehjælp) og pædagogisk støtte skal gives skriftligt.

Som det fremgår af kapitel 4, har lidt under halvdelen af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen kun fået afgørelsen formidlet skriftligt, mens ca. 35 % kun har fået den formidlet mundtligt og ca. 15 % har fået den formidlet både skriftligt og mundtligt.

Institut for Menneskerettigheders undersøgelse (2017) viser, at knapt halvdelen har fået afgørelsen skriftligt, mens ca. en fjerdedel har fået den formidlet mundtligt og ca. en fjerdedel har fået den formidlet både skriftligt og mundtligt.

Det fremgår af de gennemførte interviews med kommunale sagsbehandlere, at der flere steder er en praksis med udelukkende at give mundtlige afgørelser, enten for at spare tid, eller fordi sagsbehandlere ikke tror, borgerne læser afgørelserne alligevel.

”På grund af tidspres er det jo sådan, at vi også nogle gange spørger borgere: 'har du lyst til en mundtlig eller skriftlig afgørelse?' Så det er ikke altid, at borgere får en skriftlig afgørelse her”.

Sagsbehandler i socialafdeling

”Sagsbehandler 1: Jeg tænker egentlig, om det er skriftligt eller mundtligt, det tænker jeg egentlig, at det er jo det samme. Og borgeren tjekker ikke e-Boks. Så... så ville den ligge der.

Sagsbehandler 2: Nej, jeg tænker, hvis du sender det skriftligt, så bliver det aldrig læst.

Socialafdeling

Denne praksis kan have den konsekvens, at borgerens mulighed for at klage forringes. Hvis et afslag fx gives over telefonen, kan det være vanskeligt for borgeren efterfølgende at gengive indholdet af afgørelsen, herunder begrundelsen.

Gadejuristen (2011) argumenterer for, at skriftlige begrundelser i sig selv kan være et værn mod ulovlige og usaglige hensyn, og Gadejuristen bruger ligefrem dét at anmode om en skriftlig begrundelse som en løsning: ”Hvis et afslag åbenlyst har beroet på ulovlige og usaglige hensyn, kan det være svært at komme frem til det samme resultat eller fastholde resultatet, når dette skal begrundes skriftligt” (samme s. 79).

Der kan altså være gode argumenter for, at afgørelser og begrundelser gives skriftligt, hvis man vil forbedre muligheden for, at borgeren gør brug af sin klageret. Flere af de interviewede sagsbehandlere rejser imidlertid det problem, at de skriftlige afgørelser kan være svære at forstå:

”Hvis man så tager sådan en standardafgørelse ikke, så kommer der først, hvad sagen drejer sig om, så kommer kommunens vurderinger, så kommer konklusionen, får du det eller ej. Det er i øvrigt også lige blevet flyttet om på forsiden, fordi det er tit, folk bliver trætte, når de har læst to linjer, og hvis nu de får det, så læser de aldrig resten. Og så slutter den altid med, at du kan klage over afgørelsen inden for fire uger osv. Og så derefter, og det er man jo nødt til, man skal jo forholde sig neutralt til det, så er det optryk af de relevante paragraffer i loven. (...) Og når du så spørger, om det er forståeligt, så det helt klare svar, det er nej, det er det ikke. For det er det heller ikke nødvendigvis for os andre”.

Sagsbehandler i borgerservice

En del sagsbehandlere forklarer, at de af samme grund ofte ringer borgerne op, samtidig med at de sender afgørelsen ud, så de har mulighed for at forklare borgeren, hvad der står. Evt. involverer de også kontaktpersoner eller andre, der kan hjælpe borgeren med at læse brevet.

”Vi ved jo også, at... det er jo heller ikke altid, borgerne læser de her breve, egentlig både fordi, de er dødsyge, de der kommunebreve, og de kan være tunge at komme igennem, og hvis man netop er ordblind eller et eller andet. Har udfordringer med generel forståelse og sådan noget, jamen, så er det jo... Det er jo vigtigt, at den mundtlige del følger med, hvis borgerne får noget, de ikke vil, altså, hvis de får afslag på noget, fordi ellers så kan der ligge sådan et brev, hvor du har syv dage til at klage, det kan jo ligge på ubestemt tid i en e-Boks fx, fordi så er nemt det smidt væk”.

Sagsbehandler i socialafdeling

Sammenfattende kan man sige, at det hæmmer borgerens muligheder for at klage, hvis de ikke modtager en forståelig afgørelse, og hvis de ikke er i stand til at genskabe indholdet af og begrundelsen for afgørelsen i det tilfælde, de skal formulere en klage – evt. med hjælp fra en anden. Dette taler for, at afslag formidles skriftligt og evt. i kombination med en mundtlig forklaring, hvis man vil fremme borgernes mulighed for at klage.

## Manglende afslag

En afgørelse, der ikke giver ansøgeren fuldt medhold, kan som udgangspunkt påklages. Et tema, der dukker op i interviewmaterialet fra kommunerne, er imidlertid det forhold, at nogle ansøgninger ender som bevillinger på noget andet end det, borgeren oprindeligt søgte om. Dette medfører, at der ikke gives et afslag, og der derfor heller ikke er en klagemulighed. Hvis borgeren er tilfreds med det, der gives bevilling på, er der ikke megen mening i at påbegynde en klagesag, men der kan være tilfælde, hvor sagsbehandleren ved at bevilge noget andet end det, der er søgt om, kommer til at sløre et afslag, som borgeren faktisk er utilfreds med.

De sagsbehandlere, der behandler ansøgninger om hjælp efter serviceloven (fx bostøtte, botilbud og misbrugsbehandling) fortæller næsten samstemmende, at de giver meget få afslag. Det synes primært at hænge sammen med, at borgeren som regel får bevilget én eller anden form for hjælp, selvom det måske ikke er den præcise ydelse, borgeren søgte om. Ofte vil det være en mindre omfattende hjælp end den, man har søgt om. Nogle typiske eksempler er, at borgeren søger mis-

brugsbehandling i døgnregi og får bevilget ambulante behandling<sup>24</sup>, at borgeren søger et botilbud og får bevilget bostøtte, eller at borgeren søger bostøtte og bliver henvist til følgevenner, gruppeforløb eller andre lettere indsatser, som evt. leveres af frivillige.

”Det er yderst sjældent, at vi giver et afslag på noget, og hvis vi giver et afslag på noget, så er det typisk fordi, at der... at det handler om, at det er efter en anden paragraf, de skal have hjælp, f.eks. følgevenner”.

Sagsbehandler i socialafdeling

Sagsbehandlerne omtaler næsten uden undtagelse dette som en proces, hvor der træffes beslutning i dialog med borgeren, og hvor borgeren faktisk er tilfreds, selvom der er tale om et indirekte afslag:

”Hvis man skulle komme med et eksempel på en borger, der ville få et afslag, det kunne fx være en borger, der søgte om et botilbud, hvor vi så laver en konkret og individuel vurdering og laver en udredning ud fra nogle møder med borgeren omkring, hvad er borgerens funktionsniveau, og så kan det være, at vi vurderer: Jamen, borgeren er ikke i målgruppen til 107 [midlertidigt botilbud], og så laver vi jo en afgørelse, hvori der står, at på baggrund af det og det, vurderer vi ikke, at du er i målgruppen til 107, men så i forlængelse af det siger vi: vi tænker faktisk, at du er i målgruppen til at få bostøtte så og så mange timer. Så man også har en udstrakt hånd, samtidig med at man giver et afslag, fordi det er jo ikke enten 107 eller ikke, altså, 85-støtte [bostøtte] kan jo gøre det samme, groft sagt, bare i en anden ramme. Og jeg tror, at nogle borgere tænker, 'Nå ja, okay. Så er det faktisk okay', i virkeligheden, når man sådan vælger at lave den her udstrakte hånd”.

Sagsbehandler i socialafdeling

Det er et generelt princip, at sagsbehandlingen skal være helhedsorienteret. Det følger af retssikkerhedslovens § 5, at kommunen skal behandle spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, og være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter an-

den lovgivning. Denne bestemmelse er en understregning af, at der ikke kan stilles krav om, at borgeren kender alle relevante muligheder. Det indebærer både muligheden for, at borgeren kan være berettiget til flere ydelser, end hun anmoder om, og at borgeren får en anden ydelse, end hun havde søgt om<sup>25</sup>. Det er altså ikke i sig selv et problem, at borgeren får tilkendt en ydelse, borgeren ikke har søgt om, men det er et problem, hvis princippet om helhedsorienteret sagsbehandling betyder, at kommunerne generelt giver en hjælp, der er mindre omfattende end den hjælp, der er søgt om – og brug for.

Det opleves angiveligt af sagsbehandlerne som mere meningsfuldt at tale med borgerne om, hvad kommunen faktisk kan hjælpe dem med, end at dvæle ved dét, kommunen ikke kan hjælpe dem med. Flere af de interviewede efterlader da også det indtryk, at man ikke udfærdiger et afslag på det, borgeren oprindeligt søgte om, men nøjes med at give en bevilling på dét, man tilbyder i stedet. En kommune nævner det især i forhold til de nye forebyggende tilbud efter servicelovens § 82 a-d<sup>26</sup>, som i et vist omfang anvendes i stedet for § 85. Disse tilbud er frivillige for kommunerne at tilbyde, og borgerne kan ikke klage over kommunens afgørelser efter § 82 a-d. Ifølge sagsbehandlerne er fordelene for borgeren imidlertid, at sagsbehandlingen er mindre krævende, og at støtten derfor kan iværksættes hurtigere:

”Så får man faktisk allerede på det måske første møde, når de møder, så siger vi: 'Jamen, det er sådan, vi tænker, at vi kan hjælpe dig, og det er bl.a. ved, at du kommer i de her forløb', og måske vores socialpædagoger, der også er med under møderne, de plejer jo at have en gang om ugen et fordelingsmøde, hvor de drøfter de her borgere, der kunne være i spil til de her forløb, og så er det så, de bliver ringet op, typisk af dem eller af os, og så får de så en besked: 'Det er sådan, vi tænker, vi blev enige, det var det vi snakkede om', så det er faktisk på den måde, meget mere dialogorienteret frem for skriftlige afgørelser, som vi førhen har haft i forhold til det. Men det er kun i forhold til forløb efter § 82”.

Sagsbehandler i socialafdeling

Sagsbehandlerne synes at opfatte denne fremgangsmåde som noget entydigt positivt, hvor dialogen med borgeren og dét at yde hjælpen hurtigt har en højere prioritet end formelle sagsbehandlingsskridt såsom at skrive et afslag på noget, borgeren måske ikke engang helt vidste, hun eller han havde søgt om:

”Sagsbehandler 1: Man kan ikke klage over 82-forløbet.

Sagsbehandler 2: Det kan du ikke.

Sagsbehandler 1: Fordi det er en forebyggende indsats.

Interviewer: Men du kan vel godt klage over... implicit er det jo så et afslag på § 85?

Sagsbehandler 2: Det kan du klage over, ja. Men de fleste kommer ikke og søger om en § 85. De søger om at få noget hjælp”.

Socialafdeling

<sup>24</sup> En tilsvarende pointe findes i Ankestyrelsens undersøgelse af den sociale stofmisbrugsbehandling (2019), hvor det i alle de medvirkende kommuner er et centralt kriterium for at få bevilget døgnbehandling, at man først har forsøgt sig med de relevante ambulante behandlingstilbud, der er i kommunen.

<sup>25</sup> Hansen, Nørrelykke og Sjelborg (2006): Borgerinddragelse og retssikkerhed i socialt arbejde

<sup>26</sup> § 82 a: Tilbud om gruppebaseret hjælp og støtte, § 82 b: Tilbud om individuel tidsbegrænset socialpædagogisk hjælp og støtte, § 82 c: Sociale akuttilbud og § 82 d: Hjælp og støtte etableret i samarbejde med frivillige.

# AFSLAG

Det er en selvstændig pointe her, at borgeren netop ikke søger om en ydelse efter en bestemt paragraf, men om støtte eller hjælp mere generelt. Når borgeren ikke har kendskab til mulighederne efter lovgivningen, kan det meget udtalte fokus på dialog og på at fokusere på dét, der kan lade sig gøre, betyde, at borgeren mister muligheden for at klage, fordi der aldrig gives et afslag.

Dette er en problemstilling, som i en lidt anden variation behandles i Gadejuristens dokumentationsprojekt (2011). Her beskrives en oplevelse af, at der, særligt inden for misbrugsbehandlingen, synes at være tvivl og/eller uvidenhed blandt sagsbehandlere om, hvornår der er tale om en afgørelse, og hvad det indebærer, at der er truffet en afgørelse, herunder at myndigheden som oftest vil skulle partshøre borgeren, inden der træffes afgørelse, og at borgeren på anmodning har ret til en skriftlig begrundelse, krav på klagevejledning mv.:

”Gadejuristen beskriver, at de ser mange eksempler på, at der ikke træffes afgørelser, når borgeren ansøger om døgntilbagebetaling, men at et typisk svar til borgeren kan være, at det må man se på, eller det vil man gerne hjælpe borgeren med at arbejde hen imod. Brugere har i sådanne sager ofte mange gange bedt om at komme i døgntilbagebetaling, men der sker ingenting. Dvs. sagsbehandleren behandler ikke en sådan anmodning som en ansøgning om at komme i døgntilbagebetaling og undlader at handle på det. De oversætter, ifølge Gadejuristen, ikke et sådant ønske til en ansøgning, som fordrer, at der træffes afgørelse” (s. 69).

Uanset om et manglende afslag skyldes, at sagsbehandleren ikke genkender borgerens forespørgsel som en ansøgning, eller at sagsbehandleren oversætter borgerens ansøgning til en ansøgning om noget andet, har det den samme konsekvens, nemlig at borgeren mister sin klagemulighed.

## Klagevejledning

Der skal efter forvaltningslovens § 25 kun gives klagevejledning i forbindelse med afgørelser, som meddeles skriftligt. Den almindelige vejledningspligt efter forvaltningslovens § 7 og god forvaltningspraksis medfører imidlertid, at en myndighed også bør give klagevejledning, når en afgørelse meddeles mundtligt.<sup>27</sup>

I spørgeskemaundersøgelsen oplyser næsten halvdelen af respondenterne, at de ikke har fået oplyst af kommunen, at de kunne klage over afgørelsen. Dette er stort set sammenfaldende med Institut for Menneskerettigheders undersøgelse (2017), hvor 51% af de respondenter, der ikke mener, de fik fuldt medhold, svarer nej til at have fået klagevejledning.

Manglende klagevejledning kan have flere forskellige årsager: Det, borgeren er utilfreds med, kan ikke formelt påklages (fx fordi der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed), eller borgeren har fået en bevilling på noget andet i stedet, og sagsbehandleren har opfattet, at borgeren var tilfreds med det. Men manglende klagevejledning kan også skyldes, at sagsbehandleren ikke ved, der skal gives klagevejledning, eller at sagsbehandleren slet og ret vil undgå, at borgeren klager.

Langt de fleste af de sagsbehandlere, der er interviewet til nærværende undersøgelse, fortæller, at de giver klagevejledning både skriftligt og mundtligt, når borgeren ikke får fuldt medhold – og nogle gange endda også når de gør. Flere fortæller, at de ligefrem opfordrer borgerne til at klage, og at de prøver at formidle tydeligt til borgerne, at det er deres ret.

Der er dog også enkelte eksempler på sagsbehandlere, der på det nærmeste vejleder borgerne om, at det ikke betaler sig at klage:

”Jamen, tit så kommer folk jo ind og siger, de vil klage. Og så forklarer vi dem, hvad det er, der står i afgørelsen og prøver at forklare dem, hvorfor det er nået dertil, hvor man er nået. Og så er der mange, der sådan siger: 'Nå, men du siger, jeg ikke får noget ud af at klage?' Det skal man være meget forsigtig med at sige. 'Arh, det er ikke det, jeg har sagt. Men efter min bedste overbevisning så har du ikke leveret noget, som kunne give en ny afgørelse.' Og så kan man jo så sige, at en henvendelse om afklaring, der kunne være endt med en klage, den bliver så ikke til en klage”.

Sagsbehandler i borgerservice

”Der er også nogle gange... jeg ved ikke om man kan sige 'nøjes', men vi kan forklare, hvorfor de har fået afslag. Vi kan gå ind og læse, hvad er det, de lægger vægt på, og sige "Det er altså sådan her, lovgivning-

gen er, så hvis ikke, der er noget andet... selvfølgelig kan du klage, men det ændrer ingenting." Og jeg er altså nogle gange af den overbevisning, vi skal ikke bruge alt for meget energi på det, altså jo, hvis der er noget reelt... Det er bare at bruge energien på at klage over et eller andet, som vi ikke kommer nogle steder med alligevel.”

Sagsbehandler i socialforvaltning

Dette er en praksis, der også nævnes i Gadejuristens dokumentationsprojekt (2011):

”Gadejuristen har (...) oplevet, at brugerne udsættes for det, som de kalder klagebegrænsende vejledning. Som eksempel nævner Gadejuristen sager, hvor brugeren får den besked, at han eller hun "da godt kan klage, men at der så ingenting vil ske" i forhold til borgeren, mens klagesagen kører, og at det kan tage lang tid (s. 11).

At der af og til gives klagevejledning, der fratager borgerne modet til at klage, understøttes af spørgeskemaundersøgelsen, hvor hele 37 % af dem, der ikke har klaget, angiver, at én af grundene var, at de ikke troede, det ville ændre noget. 31 % angiver desuden, at de troede, det ville få negative konsekvenser for dem at klage. Man kan naturligvis ikke slutte, at det er måden, hvorpå klagevejledningen er givet, der er forklaringen, men resultatet peger på, at der blandt socialt udsatte eksisterer nogle negative forventninger til klagesystemet. Dette understøttes af Gadejuristens undersøgelse (2011), hvor det fremgår, at Gadejuristens erfaring er, at frygten for mulige negative konsekvenser kan afholde brugerne fra at klage.

Et andet vigtigt forhold er, om klagevejledningen gives på en måde, så det står klart for borgeren, hvordan man bærer sig ad med at klage.

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at det for ca. en fjerdedel af dem, der havde fået at vide, de kunne klage, "slet ikke" stod klart, hvad de skulle gøre for at klage. Ligeledes er det en fjerdedel af dem, der vælger ikke at klage, der angiver, at én af årsagerne er: "Jeg vidste ikke, hvordan jeg skulle klage." Dette kan hænge sammen med, at der ikke er givet en klagevejledning, eller at den klagevejledning, der er givet, er uforståelig for borgeren, hvilket er et tema, enkelte af de interviewede kommunale sagsbehandlere kommer ind på:

”Der er kommet en ny skrivelse fra Ankestyrelsen i forhold til, hvordan man skal beregne ankefristen, og det er sort snak. Den fylder så meget på en side, og det vil de gerne have, at vi sætter ind i vores standardbreve. Og det er sådan noget med, om folk har digital post, og om de ikke har, og man skal undersøge, om der er postlevering hver dag på adressen. Så det er simpelthen noget misk-mask. Og det forventer man, at det skal man oplyse i brevet, at der er forskel på ankefristen, om det er digital post eller post leveret med almindelig post. Og så er der en beregningsformular, om det er... om anken er modtaget for sent eller rettidigt, og det er virkelig sådan...”

Sagsbehandler i borgerservice

En af de interviewede medarbejdere fra Ankestyrelsen fortæller, at hun nogle gange bliver ringet op af borgere, som er usikre på, om de har ret til at klage, og desuden ikke ved, hvordan, bl.a. fordi de fra kommunen har fået indtryk af, at det er et stort arbejde for borgeren at klage:

”Nogle gange ringer folk og siger: 'Er det rigtigt, jeg ikke kan klage?', og når man ligesom får forklaret systemet for dem og siger: 'Du skal egentlig ikke gøre noget, det er bare os, der kontakter kommunen', så siger de sådan: 'Er det rigtigt? For det siger de ikke i kommunen! Så jeg tror måske, man skal gøre noget ud af at fortælle, hvad det er, vi er forpligtet til. Både vi og kommunerne. For borgeren skal jo egentlig ikke foretage sig noget i forbindelse med en klage.”

Medarbejder i Ankestyrelsen

Opsummerende kan man sige, at en klagevejledning har flere funktioner. Den skal 1) oplyse borgeren om, at hun kan klage, 2) oplyse borgeren om, hvordan hun kan klage, 3) gives på en måde, så borgeren ikke på forhånd mister modet til at klage. Undersøgelsen peger på, der kan være barrierer i forhold til alle tre funktioner.

27 Ombudsmandens myndighedsguide ([https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel\\_forvaltningsret/vejledningspligt/](https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/vejledningspligt/))

## Magtesløshed og systemlede

En del af de interviewede sagsbehandlere giver udtryk for, at når socialt udsatte undlader at klage, selvom de er utilfredse, skyldes det, at de føler sig magtesløse over for kommunen, og at dét at klage virker fuldkommen nytteløst:

”Lige ham her, han havde søgt om døgnbehandling. Han havde været i døgnbehandling tidligere, hvor det ikke lykkedes. Og vi vurderede, at det var ikke det rette, der skulle til (...) Han fik skriftligt afslag. Og jeg havde sendt det til ham både på e-boks, og jeg havde ringet til ham og givet afslag. Og så var han bare sådan: 'Nå, men så må det bare være sådan'. Og jeg vidste, han var utilfreds. Han bor nede i vores husvildeboliger, hvor der også er tilknyttet en kontaktperson, og jeg havde bedt dem henvende sig til ham og snakke med ham om det, og det havde han afvist. Og jeg ved, det er fordi, han sidder med følelsen af, at der er ikke noget at gøre. 'I har givet mig afslag, det hjælper ikke.'”

Sagsbehandler i socialafdeling

Sagsbehandler 1: Altså, jeg siger jo også nogle gange til borgere, der ytrer utilfredshed, eller hvor jeg kan være i tvivl: 'Du har jo ret til at klage'. Det har du jo altid, når du får en afgørelse på noget, har du ret til at klage. Men det ønsker de som regel ikke, de tænker ikke, at der kommer noget godt ud af det. De kan ikke overskue at skulle hele den der mølle igennem.

Sagsbehandler 2: Også fordi, hvis den skal helt i Ankestyrelsen, så tager det jo halve-hele år, før det kommer igennem, og hvis de står her og nu, og har brug for noget, ik?

Sagsbehandler 1: Det giver ikke mening for dem.

Socialafdeling

Den opfattelse understøttes af spørgeskemaundersøgelsen, hvor 66 % af dem, der ikke klagede, angiver, at de ikke havde overskud til at klage, og 37 % angiver, at de ikke troede, det ville ændre noget.

Også Gadejuristens dokumentationsprojekt (2011) betoner, at brugernes negative forventninger til klagesystemet, herunder tidshorizonten, gør, at det ofte virker formålsløst at klage.

De særlige karakteristika ved målgruppen, nemlig at der er tale om borgere, som formodentlig har mange negative erfaringer med offentlige myndigheder og mange oplevelser med, at deres holdning ikke bliver tillagt nogen værdi, kan således være medvirkende til, at der ikke klages.

## Formulering af klagen

Ét er at beslutte, man vil klage, noget andet er rent faktisk at have ressourcerne til at formulere en klage. Blandt de respondenter i spørgeskemaundersøgelsen, der har klaget, oplever de fleste det som meget krævende at klage. 73 % svarer, at det er meget krævende i forhold til tidsforbrug. Om det krævende består i, at det tager tid at udarbejde klagen og fremskaffe oplysninger eller blot at vente på afgørelsen, er ikke klart, men nogle af de supplerende kommentarer, respondenterne har skrevet i spørgeskemaet, tyder på, at det ikke kun er den passive ventetid, det drejer sig om:

”Det er krævende at finde ud af, hvordan en god klage skal udarbejdes og sættes sammen. Det er ikke nok bare at påpege, at man er uenig, man skal kunne argumentere med udgangspunkt i gældende lovgivning. Man skal holde en sober tone, men lade modtager vide, at man er vred. Man skal sikre, at ens udtryk er kort og præcist samtidig med, at det ikke overlader noget til antagelser eller underforståede budskaber. At vælge et format, som er letlæseligt og som giver overblik.”

Respondent i spørgeskemaundersøgelsen

”Man sender de papirer afsted, som de beder om, og hele tiden er det enten ikke de rigtige, eller de skal have mere og mere. Til sidst opgav jeg.”

Respondent i spørgeskemaundersøgelsen

”[Det var krævende] at sørge for at belyse min sag med alle beviser, da kommunen var længe om at sende alt til Ankestyrelsen.”

Respondent i spørgeskemaundersøgelsen

Det er påfaldende, at respondenterne bruger udtryk som "beviser", og at de finder, man skal "argumentere med udgangspunkt i gældende lovgivning."

Selvom der blandt de interviewede kommunale sagsbehandlere ser ud til at være enighed om, at der ikke er nogen formkrav til en klage, og at man kan nøjes med at sige: "Jeg klager", synes der alligevel også her at være en opfattelse af, at det ikke er helt nok, hvis borgeren skal få noget ud af at klage:

”Du kan godt sige: 'Jeg vil gerne klage'. Men så vil jeg jo sige: 'Jamen, du bliver nødt til at fortælle mig, hvad det er, du er utilfreds over, sådan så jeg kan genvurdere din afgørelse. Du er nødt til at give mig noget mere end bare, at du vil klage'. Og hvis de ikke har lyst til det, så er 'jeg vil klage' jo fint nok, men det gør så ikke, at jeg kan ændre min afgørelse.”

Sagsbehandler i socialafdeling

”Jeg kan egentlig godt tage imod [en mundtlig klage], men hvis den skal skrives ordentligt, så er der nogen, der skal sådan rigtig gå ind i det. Så er det jo egentlig ikke mig, der skal det, jeg kan godt tage imod en klage, men de borgere, jeg har, har som regel ikke... jeg ved ikke, om man kan sige evnerne og kompetencerne til at formulere den, så derfor rådgiver jeg dem i forhold til [eksterne rådgivninger], og så plejer jeg at finde telefonnummeret til dem eller en adresse. For jeg tænker egentlig, at de oftest er bedre hjulpet der, ellers så bliver det sådan lidt, at jeg skriver 2-3 ord eller sådan noget, og det, der er brug for er en lidt bedre argumentation.”

Sagsbehandler i socialafdeling

”Bare det at få støtte til at lave en problemformulering i en klage – hvad er det reelt, der er vigtigt at vægte i min klage? Hvis man ikke har den støtte, så er det jo også sværere at få udtrykt tydeligt, hvad det er man klager over. Og så kan det jo ende med, at det bliver noget med at sige: 'Det handler om sagsbehandling, det bliver ikke sendt til Ankestyrelsen, for Ankestyrelsen træffer ikke afgørelser omkring sagsbehandling'. Og det i stedet for, at det måske handlede om noget mere konkret, som kunne sendes til Ankestyrelsen.”

Sagsbehandler i jobcenter

De medarbejdere, der er interviewet i Ankestyrelsen, påpeger ligeledes, at der lovgivningsmæssigt ikke stilles krav til, hvordan klagen er formuleret. På spørgsmålet om, hvorvidt borgerne er anderledes stillet i en klagesag, hvis det er en juridisk kyndig person, der har skrevet klagen, er svaret følgende:

”Det kan være, der er nogle detaljer i sagsforløbet, der ligger mere klart, så man eksempelvis ikke skal ringe til kommunen og høre, hvorfor tidsforløbet er sådan (...). Det er jo den samme afgørelse, det er det samme oplysningsgrundlag, vi skal sørge for. Det er os, der skal sørge for, at sagen er oplyst, det er ikke borgeren.”

Medarbejder i Ankestyrelsen

Spørgsmålet om Ankestyrelsens oplysning af sagen ses der nærmere på nedenfor – herunder i hvilken udstrækning borgeren eller en partsrepræsentant selv skal levere argumenter. Men uanset om klagens udformning har en betydning for sagens udfald eller ej, betyder selve forestillingen om, at det er afgørende, tilsyneladende noget for både borgerne og de kommunale myndigheder, der skal vejlede dem. Forestillingen om, at man skal kende loven og være god til at formulere sig, kan afholde borgerne, og formodentlig især de mest udsatte, fra at klage.



## Manglende hjælp i klageprocessen

Som det fremgår ovenfor, er det både borgeres og sagsbehandleres opfattelse, at der kan være brug for støtte i forbindelse med at formulere en klage. Mange af sagsbehandlerne giver også udtryk for, at socialt udsatte ofte ikke har ret mange muligheder for støtte:

”Altså, jeg har tidligere arbejdet i sådan en sygedagpengeafdeling, hvor man kan sige, der synes jeg, folk de havde altså nogle helt andre ressourcer til at klage, de kom jo ofte nogle gange ind til møderne med advokater, fagforening og sådan noget. Det ser vi jo ikke her. Der er jo ikke nogen, der kommer her med en fagforening fx, altså. Så på den måde, synes jeg da, de kan være dårligere stillet end andre grupper, der får sociale ydelser, kan man sige.

Sagsbehandler i socialafdeling

Nogle af de interviewede sagsbehandlere nævner, at det ofte er, når der er pårørende, at socialt udsatte får klaget. Andre beskriver, hvordan de forsøger at involvere kontaktpersoner, mentorer, boligsociale medarbejdere eller andre omkring borgeren, hvis de har sendt en afgørelse, som ikke giver borgeren fuldt medhold:

”Når vi så har truffet en afgørelse, så sender vi afgørelsen til borgen, men sender også afgørelsen til den boligsociale medarbejder, og så kontakter han borgeren og forklarer: 'Hvad er det her? Er det en bevilling eller et afslag? Hvilke muligheder har du nu?' Så der har vi indgået sådan et samarbejde.”

Sagsbehandler i borgerservice

”Altså, vi har nogle borgere, det er dem, som får paragraf 85 eller et eller andet, som, hvis der er nogen ændringer, klager de direkte til borgmesteren altid. Men ikke nogen af dem, vi har ude på gaden. Jeg tænker, de vil aldrig få skrevet til borgmesteren, og jeg tænker ellers... de klager, jeg får, det er altid mundtligt. Hvis det er skriftligt, så er det fordi, de bor et sted, der hjælper dem med at skrive det. Ellers så får jeg aldrig en skriftlig klage.”

Sagsbehandler i socialafdeling

Flere sagsbehandlere forklarer, at de også selv rådgiver borgerne så godt, de kan i forbindelse med en klagesag, men at der er en grænse for, hvor langt de kan gå mht. at formulere klager over afgørelser, de selv har truffet:

”Det bliver lige sådan en balance, fordi at... hvis det er mig, der skal genvurdere afgørelsen, så vil jeg ikke sidde og skrive ned, hvad borgeren siger. Fordi... Altså så skal de læse det igennem og skrive under på det. Fordi ellers bliver det sådan lidt, at jeg sidder og læser det igennem og skriver dine kommentarer ned, når det er mig, der skal genvurdere din afgørelse. Så vil jeg hellere have, at de går ned fx i [åbent rådgivningstilbud] og får nogle andre til at hjælpe dem dernede. (...) Sådan så borgeren ikke efterfølgende kan komme og sige: 'Du misforstod hvad jeg sagde', eller et eller andet. Der skal være klare linjer der. Så kan de ikke huske, hvad de har sagt, og så var det ikke det, de mente, og... det kan godt blive noget rod”.

Sagsbehandler i socialafdeling

Nogle få sagsbehandlere fortæller om, at de går aktivt ind i arbejdet med at formulere en klage for eller sammen med borgeren:

”Der bliver sat noget tid af til det [når en borger vil klage], men jeg inviterer da også altid borger ind. Eventuelt hvis der er behov for det, alt efter hvad der er – omfang af klagen – om der er behov for, at en afdelingsleder eller en fagkoordinator deltager. Men det er jo alt sammen med det formål at få nuanceret det eller få vejledt borgeren om, hvor det kunne være vigtigt at vægte den her klage, og om det kunne være godt at sende noget skriftligt som supplerende. For hvis man bare klager over det, der foreligger, så er det jo ikke sikkert, at borger får medhold”.

Sagsbehandler i jobcenter

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at halvdelen af dem, der klagede, ikke fik hjælp af nogen, mens den anden halvdel fik hjælp af privat netværk, sociale tilbud, retshjælp mv. Ikke en eneste respondent svarer, at de fik hjælp med at klage af kommunen. Institut for Menneskerettigheders undersøgelse (2017) peger ligeledes på, at det ikke er ret mange, der oplever, at kommunen hjælper

dem med at klage. Her svarer kun 6 % af de respondenter, der har klaget over en afgørelse, at kommunen hjalp dem med at klage.

De personer, de interviewede sagsbehandlere nævner som eksempler på nogen, der kan hjælpe socialt udsatte med at klage, er stort set alle nogen, der selv er ansat i kommunen. Kun i en enkelt kommune nævnes SAND, Gadejuristen og Den Sociale Retshjælp som eksempler på nogen, man kan henvise til, som er uafhængige af kommunen. Flere interviewpersoner medgiver da også, at det reelt er meget begrænset, hvem der kan hjælpe socialt udsatte med at klage:

”Den målgruppe... når vi sidder med misbrugere og psykisk syge, der er ingen ressourcer der. Vi har et andet team, som sidder med de handicappede. De bliver bombarderet [med klager], fordi de har stærke organisationer, de er stærke – et stærkt netværk. Det har vores borgere ikke”.

Sagsbehandler i socialafdeling

De interviewede medarbejdere i Ankestyrelsen fortæller, at der ofte er partsrepræsentanter involveret i de klagesager, de ser vedr. fx herberger og forsorgshjem og misbrugsbehandling. Deres indtryk er, at pårørende såvel som sociale tilbud, rådgivninger mv. ofte er drivende kræfter i forhold til, at sagerne overhovedet ender som klagesager.

Fraværet af personligt netværk og organisationer, der varetager socialt udsattes interesser samt dét, at kommunen af forskellige årsager er tilbageholdende med at hjælpe med klageprocessen, gør tilsyneladende, at socialt udsatte ofte må håndtere klagesager på egen hånd. Risikoen for, at der aldrig bliver en klage, er derfor stor.



## Når det er bedre for borgeren at komme videre end at klage

Det er beskrevet ovenfor, hvordan sagsbehandlerne via dialog med borgerne undgår at skrive afslag ved i stedet at fokusere på, hvad der faktisk er muligt og give en bevilning på dét. En variation af dette er, at der tilsyneladende også foregår en dialog i forlængelse af et afslag, som mindsker sandsynligheden for, at borgeren klager, fordi sagsbehandleren af og til finder, det er bedre for borgeren at lade være at klage. Følgende citat handler om en borger, der har fået afslag på indskud til en lejlighed:

”I mange tilfælde handler det jo om at hjælpe borgeren til også at sige: 'Jamen, det er sådan her, det er.' Også for at komme videre, fordi i sådan en situation, at han kan ikke betale den husleje, jamen, det fandt han så formentlig også selv frem til, at han godt kunne se sammen med sin mentor. Og det er jo egentlig den bedste løsning for ham. At han jo faktisk vittterligt forstår, at det kan man ikke. Og det ville være at gøre dig en bjørnetjeneste at give dig sådan et depositum til sådan en lejlighed”

Sagsbehandler i socialafdeling

Det, der beskrives her, er, at borgeren er utilfreds med et afslag, men at han ved sagsbehandlerens og mentorens hjælp indser, at afslaget var bedst for ham, fordi han slet ikke havde råd til den pågældende lejlighed. Dette kan siges at have karakter af klagebegrænsende vejledning, om end det sker i den bedste mening.

Flere af sagsbehandlerne giver også udtryk for, at der kan være vigtigere og mere akutte opgaver at hjælpe borgeren med end at klage:

”Så er det som regel sådan, at så er det ligesom sket. Det kan være en, der er sat ud af lejligheden, fordi de er sanktioneret, og så har de søgt en enkeltydelse, så er det en sanktion, og så er det selvforskyldt, bang. Men lejligheden er jo røget, skal vi så bruge energien på at sige: 'Jamen, du kan jo godt klage?' Men det er jo bare, så kan du måske få medhold i det, måske er det bedre at få fundet en løsning på det problem, vi står med lige nu”

Sagsbehandler i socialafdeling

Endelig kan der være en bekymring hos sagsbehandleren om, at det simpelthen kan være destruktivt for borgeren at klage alt for meget:

”Der er jo netop bare dem her, der vil klage og klage og klage, fordi de er så kede af det og frustrerede indeni. Jeg synes altså også, at der er lidt etisk i det, det er jo fint nok at klage, hvis det nu er sådan, at der også er noget at klage over. Men det kan også gå hen og blive så stor en hæmsko, for hvis du bruger al energien på bare at klage, jamen, så er du egentlig bare i krig hele tiden. Og det synes jeg bare, der har jeg bare haft mange oplevelser med, det hjælper sjældent ret mange”

Sagsbehandler i socialafdeling

Der kan være gode grunde til, at fagpersoner omkring borgeren vælger at fokusere på andre og mere presserende opgaver end at hjælpe med en klage, som måske er formålsløs. Men hvis borgerne mere generelt fratages muligheden for selv at beslutte, om de vil klage, fordi fagpersoner omkring dem – og i særdeleshed myndighedspersoner – foretager denne vurdering for dem, betyder det, at borgerne forhindres i at bruge deres klageret.

## Uklarheder om, hvad man kan klage over

Mange af de interviewede sagsbehandlere giver udtryk for, at det, socialt udsatte oftest klager over, er forhold, som man ikke formelt kan klage over, og som kommunen derfor heller ikke kan behandle. Det kan fx dreje sig om serviceniveauet for bostøtte, herunder om en kontaktperson kan tilbyde kørsel, skift af kontaktperson, opskrivning på akutliste til bolig, utilfredshed med sagsbehandlingstiden, kommunens åbningstider eller sagsbehandlerens attitude over for borgerne.



# KLAGE!

”Der kan være folk, der klager over det botilbud, de bor i. Der kan være folk, der klager over sagsbehandlingstiden, og så kigger man jo på det og vurderer på det, og hvis klagen skal sendes ind til Ankestyrelsen, så gør vi jo det. Man kan jo sige, det der ned at klage over sagsbehandlingstiden, det er sådan lidt, ja. Det er der jo ikke rigtig så meget, vi kan gøre ved. Vi har også nogle kvalitetsstandarder for, hvor lang tid går der forventeligt, før man kan få en afgørelse på at få en bostøtte fra den dag, man har søgt. Og det kan folk godt være utilfredse med, at der kan gå lang tid. Men der har man jo ligesom nogle nedskrevne standarder for det”

Sagsbehandler i socialafdeling

Disse klager bliver i nogle tilfælde henvist til en leder eller en repræsentant for det politiske niveau i kommunen. Interviewmaterialet giver dog ikke det indtryk, at der er en fast procedure, udover at borgeren måske inviteres til et møde, hvor kommunen forklarer, hvorfor sagen er faldet ud, som den er. Nogle sagsbehandlere nævner også, at kommunens borgerrådgiver kan være involveret i denne type klager.

Uklarheden om, hvorvidt noget er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, eller om der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, som borgerne ikke kan klage over, skaber tilsyneladende forvirring, ikke mindst hos borgerne. I spørgeskemaundersøgelsen er det hele 48 % som angiver, at kommunen ikke fortalte dem, de kunne klage over afgørelsen, og andelen i Institut for Menneskerettigheders un-

dersøgelse (2017) er endnu højere (se afsnit om klagevejledning). Det fremgår også af spørgeskemaundersøgelsen, at over en femtedel af dem, der klagede, oplevede, at kommunen hverken ændrede afgørelsen eller sendte sagen videre til Ankestyrelsen. Dette kan naturligvis skyldes mange forhold, men manglen på klagevejledning og manglen på yderligere handling fra kommunen kan skyldes, at kommunen ikke opfatter beslutningen som en afgørelse, men som faktisk forvaltningsvirksomhed.

Dette er et tema, der også berøres af de interviewede medarbejdere i Ankestyrelsen. Ankestyrelsen er af den opfattelse, at kommunerne er usikre på skellet mellem faktisk og retlig forvaltningsvirksomhed. Som eksempel drøftes det, om en kommunes beslutning om, at en borger skal skifte kontaktperson, er en afgørelse, man kan klage over eller ej. Medarbejderne i Ankestyrelsen giver udtryk for, at i visse tilfælde kan en beslutning om skift af kontaktperson have så afgørende betydning for borgeren, at det kan være en afgørelse, man kan klage over<sup>28</sup>.

Denne uklarhed hos både borgere og kommuner om, hvad der er hhv. faktisk og retlig forvaltningsvirksomhed kan betyde, at en borgers klage strandter i kommunen og aldrig når frem til en klageinstans, selvom Ankestyrelsen muligvis ville have behandlet sagen, såfremt de havde fået kendskab til den.

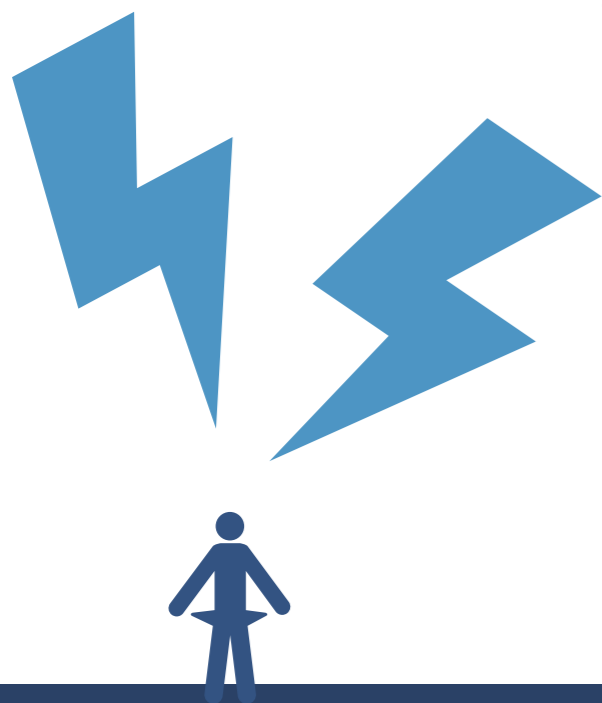
28 Se også Ankestyrelsens principafgørelse 76-17 om faktisk forvaltningsvirksomhed i forbindelse med valg af leverandør.

## Kulturen i kommunen

Langt de fleste af de sagsbehandlere, der indgår i interviewundersøgelsen, giver udtryk for forståelse for de særlige livsomstændigheder, mange socialt udsatte har, og udtrykker ønske om at finde løsninger, der også af borgerne opleves som gode og rimelige. Nogle meget få sagsbehandlere kommer imidlertid med nogle udtalelser, som giver indtryk af en faglig kultur, hvor man opfatter de borgere, der søger om ydelser, som besværlige og ikke som mennesker med rettigheder. Der gives udtryk for en opfattelse af, at borgernes forespørgsler om hjælp er urimelige, og at sagsbehandlerne derfor ikke behøver behandle dem seriøst:

”Altså vi ser jo nogle gange, sjovt nok lige efter jul, der er der nogle gange nogle ret sjove ansøgninger, fordi folk har brugt for mange penge til jul, ikke. Så kommer de og giver en enkeltydelsesansøgning, fordi de mangler foder til deres hest, eller en der var kommet for sent til stofudleveringen i et af misbrugscentrene, som så søgte en enkeltydelse til at gå ud på gaden og købe noget i stedet for. Og sådan nogle ansøgninger – det er faktisk typisk sådan nogen, der klager. Men det er jo også det, jeg mener, de har jo ikke noget at klage over, altså, fordi enten er det ulovligt, hvis vi vil give dem det, eller også så har de netop nogle helt urealistiske forventninger til, hvad vi kan byde på.”

Sagsbehandler i borgerservice



Hvis man ikke har forståelse for socialt udsattes særlige forhold – fx at man ofte ikke har penge nok til at holde jul, eller at det er katastrofalt, at man er kommet for sent til stofudleveringen – og derfor ikke anser deres henvendelser som legitime, er sandsynligheden for, at man vejleder dem til at klage formodentlig meget lille.

Et andet eksempel fra interviewmaterialet handler om opfattelsen af, at borgerne bare kan lade være at bruge kommunens tilbud, hvis de er utilfredse:

*Sagsbehandler: Jeg synes, det er sjældent, vi har nogen, der er sure på os, men jeg tror også, det er fordi, vi er et rent tilbud, og vi har ikke noget med deres økonomi at gøre, og jeg tænker, det er tit det, der kan trigge dem til et eller andet. Fordi hvis de synes, det er træls, at de ikke kan få et eller andet ved os, så lader de bare være med at komme til os i en periode, og så dør den lidt ud der.*

*Interviewer: (afbryder) Men man kan jo heller ikke lade være med at komme, hvis man fx har et stofmisbrug.*

*Sagsbehandler: Det kan de sagtens. Så køber de det jo bare på gaden.*

Socialafdeling

Dette afspejler en opfattelse af, at det ikke er noget særligt problem, at kommunens behandlingstilbud er så utilfredsstillende for borgerne, at de ikke vil benytte det, selvom det er livsnødvendigt for dem – og selvom de har ret til hjælpen. Det indikerer en kultur, hvor der ikke er fokus på borgernes rettigheder, og hvor man opfatter utilfredshed som noget, kommunen ikke behøver reagere på.

Spørgeskemaundersøgelsen i nærværende undersøgelse behandler ikke spørgsmålet om, hvordan borgerne generelt har følt sig behandlet af kommunen. Det gør derimod Institut for Menneskerettigheders undersøgelse (2017). Her fremgår det, at 19 % af alle respondenter "slet ikke" eller "i mindre grad" oplevede kommunens kommunikation som venlig og hensynsfuld. Analysen viser også, at vurderingen af kommunens kommunikation ser ud til at hænge sammen med, om borgeren har fået medhold i sagen. Ca. 55 % af de borgere, der har fået medhold, oplever "i høj grad" kommunens kommunikation som venlig og hensynsfuld, mens den tilsvarende andel blandt dem, der ikke fik medhold, kun er 10 %. På spørgsmålet om, hvorvidt man samlet set har oplevet, at kommunen har givet én en rimelig behandling, svarer 20 % "i mindre grad" eller "slet ikke". Også her må man formode, at andelen blandt dem, der ikke har fået medhold, er noget højere.

En faglig kultur, hvor man ikke viser nogen forståelse for borgernes livssituation, ikke opfatter deres henvendelser og klager som legitime og ikke anstrenger sig for at kommunikere venligt og hensynsfuldt, kan, set i lyset af alle de forhold, der er beskrevet ovenfor, få meget afgørende betydning for socialt udsattes klagemuligheder – og deres retssikkerhed i det hele taget.

## Ankestyrelsens vejledning og tilgængelighed

Som det fremgår ovenfor, er der ganske mange borgere, der ikke får klagevejledning fra kommunen. Det fremgår bl.a. af citatet fra Ankestyrelsens medarbejder på s. 47, at borgerne af og til kontakter Ankestyrelsen direkte for at få vejledning om deres klagemuligheder. Der er grund til at formode, at borgere, der er utilfredse med kommunens sagsbehandling, ikke har den store tillid til kommunens vejledning og rådgivning om en verserende klagesag. Derfor består der en særlig opgave for Ankestyrelsen i at vejlede borgerne om, hvordan man klager, og hvordan klagesystemet fungerer. Dette er en opgave, Ankestyrelsen bl.a. har forsøgt at løse med vejledninger, Q&A's og små animationsfilm og infografikker på deres hjemmeside.

Hvad der imidlertid er påfaldende er, at de sagsområder, der er særligt relevante for socialt udsatte, ikke er nævnt på Ankestyrelsens hjemmeside. Hvis man klikker på temaet "Social", lyder teksten: "Ankestyrelsen behandler klager om for eksempel ydelser til handicappede, ældre eller enlige. Der kan være tale om boligstøtte, merudgifter til handicappede eller støtte til bil." Hvis man derefter klikker

på "Hvad handler din klage om? Få et overblik over de afgørelser, du kan klage over på socialområdet" er følgende typer afgørelser oplistet:

- Voksne handicappede og ældre
- Ydelser til enlige
- Boligstøtte og lån til beboerindskud
- Magtanvendelse – voksne
- Hjælp til handicappede og syge børn

Hvis ens klage handler om misbrugsbehandling eller herberger/forsorgshjem, vil det være meget nærliggende at antage, at Ankestyrelsen ikke behandler den type sager.

Naturligvis har man som borger mulighed for at kontakte Ankestyrelsen telefonisk eller pr. mail. De interviewede medarbejdere i Ankestyrelsen fortæller, at de er tilgængelige telefonisk for borgerhenvendelser, uanset om borgeren har en verserende klagesag eller ej, og at der ofte ringer personer, som ønsker vejledning, eller som vil høre, hvordan det står til med en konkret sag. De fortæller dog også, at det ofte er fagpersoner, som ringer på borgernes vegne, fx herbergsledere, Gadejuristen eller repræsentanter fra SAND.

Hvis man ikke får korrekt vejledning fra kommunerne og ikke har en partsrepræsentant, der hjælper en, kræver det, at man selv er i stand til at opsøge viden om klagesystemet, hvis man som borger vil vide, om og hvordan man kan klage. De borgere, der har de ringeste forudsætninger for at opsøge den viden, er derfor meget afhængige af, at vejledningen er tilgængelig og nem at forstå.

## Ankestyrelsens oplysning af sagen og inddragelse af borgeren

Ifølge bekendtgørelsen om forretningsorden for Ankestyrelsen § 17 har Ankestyrelsen ansvaret for, at sagen bliver forsvarligt oplyst inden afgørelsen, herunder med hensyn til lægelige udtalelser og udtalelser fra andre sagkyndige samt parterne i sagen. Det hedder endvidere:

”Sagens parter har mulighed for at medvirke ved følge behandlingen af sagen, blandt andet ved at komme med bemærkninger eller nye oplysninger og ved at kommentere eventuelle nye oplysninger, som Ankestyrelsen indhenter i sagen” (stk. 2) og ”Parterne kan fremsætte bemærkninger skriftligt eller på anden måde, f.eks. mundtligt pr. telefon eller ved et møde med sekretariatet” (stk. 3).

Hvordan dette foregår i praksis, er et tema, som fylder en del i interviewet med Ankestyrelsens medarbejdere. Her forklares det bl.a.

”Vi kigger på, om alle oplysningerne er der. Er afgørelsen der? Er klagen der? Er genvurderingen der? Og hvis det ikke er der, så beder vi kommunen om at sende det herind. Og når sagen er helt klar med de dokumenter, der skal bruges, så bliver den frigivet, som det hedder i vores system, til vores kontor (...). Vi er jo det, der så kedeligt hedder papirjurister, så vi kigger på det, der er kommet ind som dokumenter. Det er vi jo forvaltningsretligt forpligtet til”.

Medarbejder i Ankestyrelsen

Når Ankestyrelsen oplyser sagen, drejer det sig altså primært om at se på ”det, der er kommet ind som dokumenter” fra kommunen. På spørgsmålet om, hvad Ankestyrelsen gør for at inddrage borgerens synspunkter, er svaret:



”Jeg hører, der er et eller andet underspørgsmål i det, om vi gør noget aktivt selv. Det gør vi ikke. Hvis sagen er oplyst, og borgeren ikke kontakter os, så gør vi ikke mere. Men i vores kvitteringsbrev, som borger modtager, der skriver vi, at borgeren kan komme med sine bemærkninger inden 14 dage. Men hvis vi er i tvivl om, hvad borgeren egentlig har ment i en klage, eller der er nogle oplysninger, som borgeren indikerer, der skulle være på sagen, som ikke er på sagen, så forsøger vi at få dem oplyst. Og hvis borgeren ringer herind og vil sige noget mere, så skriver vi et notat om det. Hvis der er tale om nye oplysninger i sagen, så sørger vi også for at partshøre”.

Medarbejder i Ankestyrelsen

Ankestyrelsen lægger altså til grund, at kommunen har medsendt alle relevante oplysninger, og dermed ses der bort fra, at kommunen ikke bare er forvaltningsmyndighed, men også skal finansiere de ydelser, der bevilges, og dermed har en økonomisk interesse i sagens udfald. Ankestyrelsen går desuden ud fra, at borgeren selv kontakter Ankestyrelsen, hvis der er yderligere at tilføje. Den logik betyder imidlertid, at Ankestyrelsen ikke kontrollerer, om der er yderligere relevante oplysninger, fx ved at kontakte borgeren.

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at 7 ud af 12 af de respondenter, der fik en sag behandlet af Ankestyrelsen, ”slet ikke” oplevede, at de havde mulighed for at give Ankestyrelsen deres syn på sagen.

Enkelte respondenter har i spørgeskemaundersøgelsen benyttet muligheden for at skrive supplerende kommentarer om deres oplevelse med Ankestyrelsen. Her fremgår det bl.a.:

”Jeg gør alt, hvad jeg kan, skriver til Ankestyrelsen, at jeg har brug for mere tid til at fremkomme med alle de oplysninger, som kommunen ikke har indsendt samt endnu mere dokumentation på kommunens løgne, hvilket er nærmest umuligt for mig, der er så hårdt ramt, ikke mindst kognitivt. Ankestyrelsen vender ikke tilbage på mine henvendelser, jeg får dog aktindsigt, så jeg kan se, min anmodning er registreret, regner med alt er ok - men så bum, så kommer der en afgørelse, uden jeg fik mulighed for at indsende yderligere kommentarer, en afgørelse der SLET IKKE, som i SLET IKKE forholder sig til mine kritikpunkter, bl.a. at jeg ikke er inddraget, ikke partshørt”.

Respondent i spørgeskemaundersøgelsen

”[Det ville have gjort det nemmere], at man kunne kommunikere med Ankestyrelsen – hver gang jeg har skrevet til dem, har jeg først modtaget svar flere måneder efter – og at Ankestyrelsen behandlede os som det vi er: virkelig sårbare borgere, der oftest står helt alene, mens kommunen har jurister der er villige til at gå langt, også efter det personlige”.

Respondent i spørgeskemaundersøgelsen

Selvom der er tale om meget få respondenter, er det nogle ret markante udsagn, som rejser nogle vigtige spørgsmål om, hvorvidt Ankestyrelsen sagsbehandling er egnet til at inddrage borgernes synspunkter på en måde, så sagerne faktisk er oplyst. Nogle få af de kommunale sagsbehandlere i interviewundersøgelsen fortæller, at de hjælper borgeren med at få medsendt borgerens synspunkter til Ankestyrelsen, fordi de er af den opfattelse, at det kan have betydning for udfaldet:

”Sagsbehandler: Det er jo alt sammen med det formål at få nuanceret det, eller få vejledt borgeren om, hvor det kunne være vigtigt at vægte den her klage, og om det kunne være godt at sende noget skriftligt som supplerende. For hvis man bare klager over det, der foreligger, så er det jo ikke sikkert, at borger får medhold”.

Interviewer: Så I vejleder borgeren om, at de også kan sende noget supplerende, også til Ankestyrelsen?

Sagsbehandler: Ja, som man kan sende med. Og hvis ikke selv de kan udarbejde det, jamen så – så er der jo oftest nogen at tilknytte, som kan hjælpe med at understøtte, at der bliver lavet noget supplerende – et bilag til klagen i Ankestyrelsen.

Jobcenter

Man kunne indvende, at der er noget paradoksalt ved, at kommunen bruger tid på at kvalificere borgerens klage over for Ankestyrelsen, idet kommunen selv har mulighed for at inddrage borgerens oplysninger i forbindelse med en genvurdering. En forklaring kan være, at der er en uoverensstemmelse mellem den enkelte sagsbehandler og kommunens generelle linje, som typisk også involverer økonomiske hensyn, og sagsbehandleren forsøger derfor

at få Ankestyrelsens opbakning til en anden og mere borgervenlig afgørelse, bl.a. ved at gengive borgerens synspunkter så loyalt som muligt.

Ankestyrelsens medarbejdere giver imidlertid udtryk for, at de ikke finder, det nødvendigvis gør den store forskel for afgørelsen, om de har haft lejlighed til at høre borgerens synspunkter:

”Det er få sager, hvor jeg efter en snak med borgeren har tænkt: 'Nu skal vi have en anden afgørelse.' Fordi loven er så firkantet på nogle områder, som den er. Så idéen om, at hvis borgeren bare fik lov at fremlægge sin sag, så ville det ændre afgørelsen, det tror jeg, man skal passe på med, fordi der ville alt andet lige skulle være noget dokumentation, der skal bakke det op”.

Medarbejder i Ankestyrelsen

Medarbejderne i Ankestyrelsen giver ligeledes udtryk for, at nogle borgere kan have en misforstået opfattelse af, hvad det vil sige at blive inddraget. Det kan give en utilfredshed, hvis borgerne synes, de har givet udtryk for, hvad de mener, og Ankestyrelsen så træffer en afgørelse, der lægger vægt på noget andet.

Selvom der naturligvis er en grænse for, hvad borgerens synspunkter betyder for sagens udfald, må det nødvendigvis have en betydning, at de sagsakter, Ankestyrelsen tager udgangspunkt i, er dem, kommunen har fremsendt. I den forbindelse er det væsentligt, at kommunen også har en økonomisk interesse i sagens udfald. Ankestyrelsen har som oftest ingen mulighed for at vide, om der findes yderligere relevante oplysninger, eller der er foregået noget i sagen, som slet ikke er ført til journal – medmindre de spørger borgeren, om borgeren genkender det sagsforløb, der er skitseret i sagens akter. Man må formode, at kun de mest ressourcestærke borgere eller de borgere, der har fået hjælp, giver sig i kast med at ringe eller fremsende oplysninger til Ankestyrelsen. Det betyder, at de oplysninger, Ankestyrelsen lægger til grund for deres afgørelser, kan være meget ensidige, og at kommunernes oplysning af sagerne ikke bliver efterprøvet.



## Tidshorisonten

Flere af de interviewede sagsbehandlere nævner tidshorisonten som en medvirkende faktor til, at mange socialt udsatte ikke begiver sig ud i at klage.

”Jeg sad og grinede lidt over det der med § 110 [boformer for hjemløse]. De har jo fået ret til at kunne klage, hvis de får et afslag på 110, det kan de klage over, ja, det kan de da, men der er – hvad er der – 5 måneders ventetid? Jamen, det er da fint, at du så har fået afslag på at komme ind på en herbergs-institution, men skal du så stå ude på dørrinnet i 5 måneder, før det er, at du får ret? Argh, men altså (griner). Og det svarer jo lidt til det samme her, du har fået et boligtilbud, du står og skal flytte ind i en lejlighed, du søger etablering, du søger indskud, du får et afslag, jamen, altså. Når først afslaget ligger der, så er tiden allerede ved at være ovre i forhold til det.”

Sagsbehandler i socialafdeling

Hvis man står her og nu og mangler en bolig eller er motiveret for at komme i døgnbehandling, kan udsigten til at skulle vente i månedsvis og nogle gange årevis på, at klagesystemet arbejder færdigt, i sig selv medføre, at man ikke gider bruge tid på det. Dette er også en pointe, Gadejuristen (2011) nævner.

Om konsekvenserne ved, at klagesystemet tager lang tid, skriver respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen bl.a.:

”Jeg gik 3 måneder uden tænder i munden, så mit bid kollapsede endnu mere, det fine gebis, de lavede, passede ikke mere. Jeg tabte mig 4 kg i perioden og nåede helt ned på 47 kg. Deres afgørelse lukkede nemlig helt for hjælp, da loven siger, at man skal søge, før man går i gang, og jeg var jo i gang, manglede kun de færdige tænder og finjustering. Jeg har stadig problemer med, at gebisset ikke rigtigt passer, og det kunne måske være undgået.”

Respondent i spørgeskemaundersøgelsen

”Jeg blev nødt til at flytte kommune under sagen, da klager ikke har opsættende virkning, og kommunen havde stoppet min kontanthjælp.”

Respondent i spørgeskemaundersøgelsen

Forventningen om en lang tidshorisont kan altså afholde folk fra at klage, ligesom lang sagsbehandlingstid i klagesystemet kan skabe konkrete problemer for borgeren, mens sagen står på – fx at borgeren ikke har nogen tænder eller noget forsørgelsesgrundlag.

Et andet vigtigt forhold er imidlertid den ulighed, der er mellem borgeren og myndigheden. Mens borgeren kun har noget at tabe på, at der er en lang sagsbehandlingstid, har myndigheden nærmest det modsatte. Samtidig er det myndigheden, der har mulighed for at forhale sagen. Som en respondent udtrykker det i spørgeskemaundersøgelsen: ”Man får én måned til at klage i, men kommunen har trukket sagen i 1-2 år, uden at der sker noget”.

Betydningen af lang sagsbehandlingstid i klagesystemet ses bl.a. i en sag, der har været behandlet i en udtalelse fra Ombudsmanden 23. juli 2015. Sagen drejer sig om en kvinde med en svær hjerneskade, som i juni 2013 af en kommune fik nedsat sin pædagogiske støtte fra 63 til 22 ugentlige timer. Afgørelsen blev imidlertid ikke meddelt kvinden på trods af, at beslutningen blev effektueret. Næsten et år senere klagede en retshjælp til kommunen på vegne af kvinden, og først da sendte kommunen en afgørelse. I den efterfølgende klagesag vurderede Ankestyrelsen, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn. Herefter klagede retshjælpen til Ombudsmanden, som bad Ankestyrelsen forholde sig til en række problemer i sagen. Ankestyrelsen traf herefter afgørelse om, at kommunen skulle behandle sagen igen, og at kommunen skulle genoptage støtten på det oprindelige niveau, mens sagen blev behandlet. På det tidspunkt havde sagen været i gang i to år. I de to år havde borgeren lidt et tab, mens kommunen havde sparet penge. I praksis kan en borger derfor miste en ydelse i en længere periode uden nogen form for compensation, selvom borgeren får medhold i en klagesag<sup>29</sup>.

At lange sagsbehandlingstider så entydigt kun er en ulempe for borgeren, betyder, at kommunerne ikke har ret meget incitament – i hvert fald ikke økonomisk – til at behandle sagerne hurtigt.

## Mangel på principafgørelser kan føre til (endnu mere) grænsesøgende praksis

”Der ligger ikke sådan vildt mange afgørelser på vores område i Ankestyrelsen, principafgørelser og sådan noget, så på den måde er det jo spændende at få prøvet det af. At få prøvet noget serviceniveau af i Ankestyrelsen, fordi det er jo også nogle gange det, der er på spil. Det er, at man siger: ”i X kommune, der er serviceniveauet sådan og sådan, og derfor udløser det funktionsniveau, du beskriver, ikke et botilbud! Så er det jo noget, hvad skal man sige, politisk også. Og det er jo spændende at få prøvet af, hvad Ankestyrelsen siger til det, sådan rent principielt.”

Sagsbehandler i socialafdeling

Ovenstående citat udtrykker en opfattelse af, at der på visse områder mangler principafgørelser fra Ankestyrelsen, og at kommunerne derfor synes, det er ”spændende at få prøvet det af”. Det kan betyde, at man anlægger en grænsesøgende praksis, hvor man giver afslag, hvis man som myndighed er i tvivl om, hvorvidt borgeren er berettiget til en ydelse. Dette er et forhold, som har været bragt frem af forskellige aktører, herunder Advokatrådet, som i 2015 udgav rapporten ”Retssikkerhed i forvaltningen,” hvor grænsesøgende afgørelsespolitik udpeges som ét af i alt tre områder, der udgør et særligt retssikkerhedsmæssigt problem. Her hedder det:

”Advokatrådet finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at forvaltningen har mulighed for en grænsesøgende afgørelsespolitik med henblik på at reducere driftsomkostninger uden nogen konsekvenser for forvaltningen. Forvaltningen bør ikke kunne indrette sin praksis efter, at det ikke har nogen form for negative virkninger, når den giver afslag på, reducerer kvaliteten af eller ophæver en løbende ydelse som for eksempel et vist antal hjemmehjælpstimer eller antallet af timer til personlig assistance eller ledsagelse. (...) Selvom borgeren får medhold i sin klage efter 10-12 måneders sagsbehandling i ankeinstansen, opnår borgeren typisk kun en økonomisk compensation i form af erstatning, hvis borgeren kan dokumentere et økonomisk tab. Det kan for eksempel sociale klienter næsten aldrig, alene

for di de ikke har råd til at betale for tilsvarende privat hjælp. Dermed kan forvaltningen opnå en berigelse i form af besparelsen ved ikke at udbetale en løbende ydelse (Advokatrådet 2015, s. 4).

Kommunerne skal rette sig efter Ankestyrelsens praksis, sådan at en principafgørelse fra Ankestyrelsen danner baggrund for kommunernes fremtidige afgørelser på området. Der omtales jævnligt konkrete sager i medierne, hvor kommunen ikke retter sig efter Ankestyrelsens afgørelser (eller er meget længe om at effektuere afgørelserne)<sup>30</sup>, og risikoen for, at kommunerne generelt ikke retter sig efter eller er opmærksomme på Ankestyrelsens praksis er afgjort også til stede. Ankestyrelsen kan således ikke alene i kraft af sine principafgørelser sikre, at kommunerne anlægger en korrekt praksis, og et stort antal principafgørelser kan ikke forhindre kommunerne i at sidde Ankestyrelsens praksis overhørig. Dertil kommer, som påpeget af bl.a. Advokatrådet, at kommunerne kan have en økonomisk fordel ved, at sagerne er længe i klagesystemet. Men man må dog alligevel antage, at risikoen for, at kommunerne træffer forkerte afgørelser er endnu større, når antallet af principafgørelser er meget lavt. Dette er en problemstilling, Gadejuristen rejser i sit dokumentationsprojekt (2011), hvor det hævdes, at Ankestyrelsen ikke interesserer sig for sager om fx hjemløse og stofafhængige, og at manglen på principafgørelser gør det til et nærmest retsløst område.

Som det fremgår af kapitel 3, er antallet af principafgørelser, der vedrører socialt udsatte, fortsat lavt, og mange af afgørelserne handler alene om mellemkommunal refusion, altså sager, hvor kommunerne er uenige om, hvem der skal afholde udgifterne. Dertil kommer, som det også fremgår af kapitel 3, at Ankestyrelsen ikke laver ret mange undersøgelser om de ydelser, hvor socialt udsatte er de primære brugere.

Fraværet af principafgørelser og det faktum, at det ikke har nogen konsekvens for kommunerne at give afslag eller reducere kvaliteten af ydelserne, kan betyde, at kommunerne har en grænsesøgende praksis, og at borgerne er nødt til at klage for at få det, de har ret til – hvilket bl.a. afspejles i Ankestyrelsens høje omgørelsesprocenter.

29 Se også Klausen, John (2015): Hjælper det at klage?

30 Se fx Rosenkilde, Kim og Kasper Kaasgaard (2017): KL-formand ignorerer princip afgørelse fra Ankestyrelsen og Tjørner, Tina (2017): Eksperter om sag om tabt arbejdsfortjeneste: Det er usædvanligt med fire ankesager, TV2 Øst.

## Opsummering

Der er en række forhold, der kan påvirke socialt udsattes mulighed for at bruge klagesystemet på det sociale område, og der er en række potentielle barrierer, som kan findes i alle led af sagsbehandlingen – fra kommunernes generelle rådgivning om ydelser til Ankestyrelsens behandling af en klagesag.

Kommunernes rådgivning om hjælp efter den sociale lovgivning er tilsyneladende begrænset af sagsbehandlernes vurdering af, hvilke ydelser borgeren er berettiget til. Dermed kan borgeren miste muligheden for at ansøge om en konkret ydelse – og dermed også at klage over et eventuelt afslag.

Krav til ansøgning og dokumentation, herunder indgivelse af elektroniske ansøgninger og dokumentation, der kræver brug af nem-id, betyder formodentlig, at socialt udsatte, der ikke har nogen til at hjælpe sig eller har kontakter til systemet i forvejen, vil have vanskeligt ved at indgive en konkret ansøgning og at fremskaffe den nødvendige dokumentation. Også det kan betyde, at borgeren mister muligheden for at ansøge om en konkret ydelse – og dermed også at klage over et eventuelt afslag.

Det er hæmmende for borgernes muligheder for at klage, hvis de ikke modtager en forståelig afgørelse, og hvis de ikke er i stand til at genskabe indholdet af og begrundelsen for afgørelsen i det tilfælde, de skal formulere en klage – evt. med hjælp fra en anden. Det kan være vanskeligt, hvis man kun har fået afgørelsen mundtligt. Dertil kommer, at mange borgere ikke forstår de afgørelser og begrundelser, kommunerne giver dem. Nogle kommunale sagsbehandlere giver sågar udtryk for, at de heller ikke altid selv forstår de breve, de sender ud.

Der gives ikke ret mange egentlige afslag efter serviceloven. Uanset om et manglende afslag skyldes, at sagsbehandleren ikke genkender borgerens forespørgsel som en ansøgning, eller at sagsbehandleren oversætter borgerens ansøgning til en ansøgning om noget andet, har det den samme konsekvens, nemlig at borgeren mister sin klagemulighed.

Rigtig mange borgere, der ikke har fået medhold, oplever, at kommunen ikke giver dem klagevejledning. Derudover kan klagevejledning gives på en måde, så borgeren ikke ved, hvordan hun skal klage, eller så borgeren får indtryk af, at det er nytteløst at klage. Begge dele kan have som konsekvens, at der ikke klages.

Socialt udsatte har formodentlig mange negative erfaringer med offentlige myndigheder og oplever ofte, at deres holdning ikke bliver tillagt nogen værdi. Dette kan være medvirkende til en følelse af magtesløshed, som gør, at der ikke klages, selvom man er utilfreds.

Selvom der formelt ikke er formkrav til en klage, er det formodentlig ikke helt ligegyldigt, hvordan en klage udfærdiges. I hvert fald findes der en forestilling om, at det er afgørende, både blandt borgerne og hos de kommunale myndigheder, og alene opfattelsen om, at man skal kende loven og være god til at formulere sig, kan afholde borgerne, og formodentlig især de mest udsatte, fra at klage.

Mange socialt udsatte har ikke noget stort netværk, og der findes ikke mange organisationer, der varetager socialt udsattes interesser og kan bistå med en klagesag. Derudover kan kommunen af forskellige årsager være tilbageholdende med at hjælpe med klageprocessen, og det gør tilsyneladende, at socialt udsatte ofte må håndtere klagesager på egen hånd. Risikoen for, at der aldrig bliver en klage, er derfor stor.

Der eksisterer en forestilling blandt kommunale sagsbehandlere om, at det tager for meget af borgernes energi at klage, og at det i øvrigt ofte er formålsløst, hvilket kan føre til, at borgeren rådes til at fokusere på andre og mere presserende opgaver.

Der findes en uklarhed hos både borgere og kommuner om, hvad man i det hele taget kan klage over, herunder om, hvad der er hhv. faktisk og retlig forvaltningsvirksomhed. Denne uklarhed kan betyde, at en borgers klage strandter i kommunen og aldrig når frem til en klageinstans, selvom Ankestyrelsen muligvis ville have behandlet sagen, såfremt de havde fået kendskab til den.

I enkelte kommuner er der indikationer på en faglig kultur, hvor der ikke er fokus på borgernes rettigheder, og hvor man opfatter utilfredshed som udtryk for, at borgerne er besværlige og urimelige og ikke som noget, kommunen behøver reagere på. Hvis man ikke anser borgernes henvendelser som legitime, er sandsynligheden for, at man behandler deres anmodninger seriøst eller vejleder dem til at klage formodentlig meget lille.

Ankestyrelsen behandler primært klagesager på baggrund af dokumenter, de har modtaget fra kommunen. Ankestyrelsen har som oftest ingen mulighed for at vide, om der ligger yderligere sagsakter, eller der er foregået noget i sagen, som ikke er ført til journal. Borgerne bliver

ikke aktivt inddraget i arbejdet med at oplyse sagerne, og skal således selv tage initiativ, hvis de vil have bestemte oplysninger inddraget i sagsbehandlingen. Det betyder, at de oplysninger, Ankestyrelsen lægger til grund for deres afgørelser, kan være meget ensidige.

Der er fortsat lang sagsbehandlingstid i Ankestyrelsen, og dette kan have meget stor betydning for borgeren. Dels fordi forventningen om en lang sagsbehandlingstid kan afholde folk fra at klage, og dels fordi lang sagsbehandlingstid kan skabe konkrete problemer for borgeren, mens sagen står på – fx at borgeren ikke har noget forsørgelsesgrundlag. Dertil kommer, at kommunerne ikke har noget særligt incitament til at behandle sagerne hurtigt – nærmest tværtimod.

Der findes ikke ret mange principafgørelser vedrørende ydelser, der særligt er relevante for socialt udsatte. Fraværet af principafgørelser og det faktum, at det ikke har nogen konsekvens for kommunerne at give afslag eller reducere kvaliteten af ydelserne, kan betyde, at kommunerne har en alt for grænsesøgende praksis, og at borgerne er nødt til at klage for at få det, de har ret til. Dette er paradoksalt, fordi der findes alle de barrierer for at klage, som er skitseret ovenfor.



# KONKLUSION

Klageadgang er en central del af retssikkerheden, fordi det betyder, at borgerne har mulighed for at få afgørelser prøvet af en anden instans, sådan at de er beskyttet mod forkerte afgørelser. Derudover har klagesystemet den funktion, at det kan give feedback til det politiske system og fungere som et generelt korrektiv til myndighederne.

Nærværende undersøgelse peger på, at der er en række forhold, der kan udgøre barrierer i forhold til socialt udsattes brug af klagesystemet. Barriererne kan findes i alle led af sagsbehandlingen, og udgøres bl.a. af følgende forhold:

- Kommunernes rådgivning om muligheden for sociale ydelser
- De krav, der stilles i forbindelse med indgivelse af ansøgninger
- Kommunernes formidling af afgørelser, begrundelser og klagevejledning
- Uklarhed hos kommunen om, hvilke afgørelser man i det hele taget kan klage over
- En faglig kultur, der mangler fokus på borgernes rettigheder
- Kommunernes og Ankestyrelsens sagsbehandlingstid
- Ankestyrelsens oplysning af sagerne
- Manglen på principafgørelser og undersøgelser om sagsbehandlingen på udsatteområdet

Dertil kommer forhold hos borgerne selv, herunder negative forventninger til klagesystemet, forestillingen om, at det er svært at klage samt manglende netværk og muligheder for hjælp i forbindelse med en klagesag.

Sagsbehandlingen fungerer tilsyneladende ikke på en måde, der i tilstrækkelig grad tilgodeser socialt udsatte, og klagesystemet formår tilsyneladende ikke at opfange de problemer, der er, og de fejl, der sker. Det skyldes primært, at der er mange barrierer for, at socialt udsatte klager over afgørelserne, og selv når de gør, findes der indbyggede forhold i systemet, som ikke i tilstrækkeligt omfang får øje på og retter de fejl, der måtte være. Det har betydning både for den enkelte borger, som dermed ikke er særlig godt beskyttet mod forkerte afgørelser, og for systemet som helhed, som dermed ikke får øje på generelle problemer med udmøntningen af lovgivningen.

De forhold, der er behandlet i undersøgelsen, er snævert forbundne og kan forstærke hinanden. Når kommunen undlader at rådgive om visse ydelser efter loven, ved borgerne ikke, at det overhovedet er en mulighed, og der bliver derfor aldrig indgivet en ansøgning, endsige en klage over et afslag. Når det er uklart for kommunen, om noget er en afgørelse, man kan klage over, undlader den at give klagevejledning. Hvis borgeren samtidig har mange negative erfaringer med systemet og begrænset adgang til hjælp, undlader borgeren at klage, og derfor får Ankestyrelsen aldrig kendskab til sagen, og kommunen bliver ikke opmærksom på, at dens praksis er forkert. Når Ankestyrelsen sjældent hører om sagerne, er grundlaget for at træffe principafgørelser ikke til stede, og kommunerne bliver derfor ved at have et tyndt grundlag at indrette deres praksis efter.



# LITTERATUR

- Advokatrådet (2015): Retssikkerhed i forvaltningen
- Ahlmark, Nanna, Ivalu Sørensen, Michael Davidsen, Ola Ekholm (2018): SUSY Udsat 2017 – sundhedsprofil for socialt udsatte i Danmark og udviklingen siden 2007, Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet
- Andersen, Jon (2017): Forvaltningsret, Karnov Group
- Ankestyrelsen (2017): Ankestyrelsens årsopgørelse for sagsbehandlingen i 2018
- Ankestyrelsen (2017): Undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere
- Ankestyrelsen (2018): Undersøgelse af indsatsen over for hjemløse borgere under ophold i boformer
- Ankestyrelsen (2019): Undersøgelse af den sociale stofmisbrugsbehandling
- Arbejdsgruppen for analyse af ankesystemet på det specialiserede socialområde (Finansministeriet, Børne- og Socialministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Ankestyrelsen) (2019): Analyse af ankesystemet på det specialiserede socialområde – sammenfatning
- Eiriksson, Arent Birgitte (2017): Den danske retshjælpsmodel – er der lige adgang til retshjælp? Justitia
- Finansministeriet (2017): Aftale om udmøntning af satspuljen for 2018
- Finansministeriet (2018): Aftale om udmøntning af satspuljen for 2019
- Gadejuristen (2011): En undersøgelse af udsattes retshjælpsbehov
- Hansen, Ingelise Bech, Helle Nørrelykke og Hanne Sjelborg (2006): Borgerinddragelse og retssikkerhed i socialt arbejde, Hans Reitzels Forlag
- Institut for Menneskerettigheder (2017): Retssikkerhed i kommunerne
- Klausen, John (2015): Hjælper det at klage? Advokaten, 27. oktober
- Monberg, Therese (2015): Sagsbehandling, Hans Reitzels Forlag
- Regeringen og KL (2019): Aftale om kommunernes økonomi for 2020
- Rigsrevisionen (2019): Ankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet
- Rosenkilde, Kim og Kasper Kaasgaard (2017): KL-formand ignorerer principiel afgørelse fra Ankestyrelsen, Altinget, 29. marts
- Rådet for Socialt Udsatte (2018): Bisidderordninger for socialt udsatte
- Tjørner, Tina (2017): Ekspert om sag om tabt arbejdsfortjeneste: Det er usædvanligt med fire ankesager, TV2 Øst, 18. oktober

## Webkilder

- <https://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2018/apr/der-er-stadig-alt-for-mange-fejl-i-kommunernes-sagsbehandling-paa-socialomraadet-det-viser-de-nye-danmarkskort/>
- [www.ast.dk](http://www.ast.dk)
- [www.dr.dk/nyheder/indland/minister-vil-haenge-genstridige-kommuner-til-toerre-paa-nettet](http://www.dr.dk/nyheder/indland/minister-vil-haenge-genstridige-kommuner-til-toerre-paa-nettet)
- [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)

## Lovgivning

- Aktivloven (lov om aktiv socialpolitik)
- Bekendtgørelse om forretningsorden for Ankestyrelsen
- Beskæftigelsesindsatsloven (lov om aktiv beskæftigelsespolitik)
- Forvaltningsloven
- Retssikkerhedsloven (lov om retssikkerhed og administration på det sociale område)
- Serviceloven (lov om social service)



## Undersøgelse om socialt udsattes brug af klagesystemet

Kære xx

Rådet for Socialt Udsatte skal til at gennemføre en undersøgelse om socialt udsattes brug af klagesystemet. Baggrunden er en oplevelse af, at socialt udsatte ofte ikke klager over sagsbehandlingen eller afgørelser, selvom de måske er utilfredse med den hjælp, de får – eller ikke får. Det kan måske skyldes, at man ikke ved, hvordan man skal klage, at man synes, det er for uoverskueligt, eller at man ikke tror, det hjælper noget.

Undersøgelsen vil forsøge at nuancere billedet ved at undersøge, hvilke udfordringer sagsbehandlerne oplever i kontakten med socialt udsatte borgere, der ikke får det, de har søgt om, og hvordan socialt udsatte selv oplever et sagsforløb, der måske ender med en klage. Undersøgelsen vil bestå af en kvantitativ del i form af en spørgeskemaundersøgelse blandt socialt udsatte samt en kvalitativ del, som bl.a. bygger på interviews med medarbejdere i fem<sup>1</sup> udvalgte kommuner – herunder xx.

Vi vil derfor meget gerne komme til xx og gennemføre et fokusgruppeinterview med 3-5 sagsbehandlere, som har myndighedsopgaver i forhold til socialt udsatte. Det kan dreje sig om borgere med psykiske sygdomme, stof- og alkoholproblemer eller borgere, der er hjemløse. Det er ikke så vigtigt, hvilke ydelser de pågældende medarbejdere arbejder med – det kan fx være kontanthjælp, ressourceforløb, botilbud, bostøtte eller misbrugsbehandling.

Nogle af de spørgsmål, interviewet vil berøre er:

- Hvordan formidles afgørelser og klagevejledning til socialt udsatte? Gør sagsbehandlerne sig særlige overvejelser om dette ift. andre borgergrupper?
- Er der særlige forhold, der gør sig gældende, når man som sagsbehandler har at gøre med socialt udsatte borgere, der ikke får det, de har søgt om?

Jeg håber, du kan være mig behjælpelig med at komme i kontakt med afdelinger eller konkrete medarbejdere, der kan være relevante. Vi har afsat dagene d. xx, så jeg håber, det kan lade sig gøre inden for denne periode. Interviewet tager ca. en time.

<sup>1</sup> Undersøgelsen blev efterfølgende udvidet med yderligere én kommune, så i alt seks kommuner deltog

Undersøgelsens resultater vil blive offentliggjort i en rapport i sidste halvdel af 2019. De enkelte sagsbehandleres navne vil ikke fremgå, men det vil fremgå af rapporten, hvilke konkrete afdelinger der har medvirket i undersøgelsen. De enkelte citater vil dog ikke kunne henføres til en bestemt kommune eller afdeling.

I er naturligvis velkomne til at kontakte mig for yderligere information om undersøgelsen.

Med venlig hilsen

Politisk konsulent xx

## Interviewguide - sagsbehandlere i kommuner

### Om undersøgelsen

- Rådet for Socialt Udsatte gennemfører en undersøgelse om socialt udsattes brug af klagesystemet
- Undersøgelsen vil bestå af en kvantitativ del i form af en spørgeskemaundersøgelse blandt socialt udsatte samt en kvalitativ del, som bl.a. bygger på interviews med medarbejdere i fem udvalgte kommuner
- Resultaterne vil blive offentliggjort i en rapport i sidste halvdel af 2019. De enkelte sagsbehandlers navne vil ikke fremgå, men det vil fremgå af rapporten, hvilke konkrete afdelinger der har medvirket i undersøgelsen. De enkelte citater vil dog ikke kunne henføres til en bestemt kommune eller afdeling.
- Interview bliver optaget og transskriberet

### Indledende spørgsmål

- Hvilke sagsområder træffer I afgørelser om?
- Hvordan behandler I forespørgsler/ansøgninger fra borgerne? Kan man søge mundtligt? Giver I generel vejledning om muligheder for hjælp?
- Er der dele af sagsbehandlingsprocessen, der er digitaliseret?
- Hvordan formidler I generelt afgørelser (skriftligt/mundtligt)? Gør I jer særlige overvejelser om dette ift. socialt udsatte?

### Klageprocessen

- Hvordan håndteres det, når en borger er utilfreds med en afgørelse?
- Hvad skal der til, før I opfatter borgerens utilfredshed som en klage? Er der formkrav til en klage (særligt klageskema, krav om indgivelse digitalt mv.)?
- Har I interne retningslinjer/rutiner for, hvordan I griber det an, når en borger vil klage? Hvordan opleves det af sagsbehandleren/afdelingen, hvis en borger klager?
- Hvordan vejleder I om, at man kan klage? Findes der skriftlige klagevejledninger, I sender med, når I sender afgørelser ud? Hvad synes I om de vejledninger?
- Oplever I, at socialt udsatte ofte gør brug af retten til at klage?
- Hvad kan evt. være grundene til, at borgerne ikke gør brug af retten til at klage?
- Kan I komme med eksempler på sagsforløb, hvor en person, der var socialt udsat, fik et afslag, men ikke klagede? Hvad handlede sagen om? Hvad skete der? Hvad var grunden til, at vedkommende ikke klagede?
- Kan I komme med eksempler på sagsforløb, hvor en person, der var socialt udsat, klagede over en afgørelse? Hvad handlede sagen om? Hvad skete der? Hvilken forskel gjorde det for sagen, at vedkommende klagede?
- Oplever I, at der er andre, der hjælper socialt udsatte, hvis de vil klage? Hvem?

- Henviser I evt. til andre i forbindelse med en klage? (retshjælp, borgerrådgiver mv.) eller vejleder om ret til bisidder eller partsrepræsentant i forbindelse med en klagesag?
- Når borgerne klager, og en sag skal videre til Ankestyrelsen, hvordan tilrettelægges dette forløb så? (hvilke oplysninger sendes med? Hvordan inddrages borgerens synspunkter osv.?)

### Afsluttende spørgsmål

- Vurderer I generelt, at socialt udsatte har de samme muligheder for at klage som andre borgere?
- Er der særlige forhold, I mener, man skal tage højde for, for at socialt udsatte kan gøre brug af deres ret til at klage? Hvilke?

## Interviewguide Ankestyrelsen

### Målgruppe

Medarbejdere i Ankestyrelsen, der behandler klager vedr. socialt udsatte, fx SEL § 101, SEL § 85, SEL § 110

### Omfang

Fokusgruppeinterview med 2-4 medarbejdere.

### Hovedspørgsmål

Hvordan tilrettelægger Ankestyrelsen sagsbehandlingen, når det drejer sig om klager fra socialt udsatte? Hvilke forhold kan Ankestyrelsen pege på, som kan have indflydelse på socialt udsattes brug af klagesystemet?

### Spørgsmål

1. Når borgerne klager, og en sag skal videre til Ankestyrelsen, hvordan tilrettelægges dette forløb så? (Hvilke oplysninger sender kommunen med? Hvilke oplysninger indhenter Ankestyrelsen? Hvordan er opgaverne fordelt mellem modtagelse/administration og sagsbehandlere?)
2. Hvad gør Ankestyrelsen for at inddrage borgerens synspunkter i sagsbehandlingen?
3. I vores spørgeskemaundersøgelse er der i alt 13 respondenter, der fik deres sag behandlet af Ankestyrelsen. Af dem oplevede over halvdelen "slet ikke" at have mulighed for at give Ankestyrelsen deres syn på sagen. Hvordan er klagernes formelle muligheder for at bidrage med oplysninger til sagen, og i hvilket omfang bruges de?
4. Kan I komme med eksempler på sagsforløb, hvor en person, der var socialt udsat, klagede over en afgørelse? Hvad handlede sagen om? Hvad skete der? Hvad gjorde I? Hvilken forskel gjorde det, at vedkommende klagede?
5. I den statistik, I har sendt os, fremgår det, at der er en omgørelsesprocent på 63 fsva. misbrugsbehandling (§ 101). Hvad er de almindeligste begrundelser for at ændre og hjemvise de sager?
6. Hvor ofte er der bisiddere eller partsrepræsentanter involveret i klagesager, fx i § 101-sager?
7. Sker det ofte, at socialt udsatte klager på en "forkert" måde (fx klager direkte til jer i stedet for kommunen eller på anden måde ikke kan forstå procedurerne, bruge digitale løsninger osv.)?

## Kanaler til distribution af spørgeskema

### Organisation

#### Lokale udsatteråd

Albertslund udsatteråd  
 Bornholm Udsatteråd  
 Esbjerg Udsatteråd  
 Faxe Udsatteråd  
 Fredericia Udsatteråd  
 Frederiksberg Udsatteråd  
 Haderslev Udsatteråd  
 Helsingør Udsatteråd  
 Herning Udsatteråd  
 Hillerød Udsatteråd  
 Holbæk Udsatteråd  
 Holstebro Udsatteråd  
 Horsens Udsatteråd  
 Høje-Taastrup Udsatteråd  
 Ishøj Udsatteråd  
 Kolding Udsatteråd  
 København Udsatteråd  
 Køge Udsatteråd  
 Langeland Udsatteråd  
 Lolland Udsatteråd  
 Middelfart Udsatteråd  
 Nyborg Udsatteråd  
 Næstved Udsatteråd  
 Odense Udsatteråd  
 Odsherred Udsatteråd  
 Randers Udsatteråd  
 Roskilde Udsatteråd  
 Rødovre Udsatteråd  
 Skive Udsatteråd  
 Slagelse Udsatteråd  
 Svendborg Udsatteråd  
 Sønderborg Udsatteråd  
 Thisted Udsatteråd  
 Vejle Udsatteråd  
 Viborg Udsatteråd  
 Vordingborg Udsatteråd  
 Aalborg Udsatteråd  
 Aarhus Udsatteråd  
**Øvrige organisationer**  
 Baglandet i København  
 Baglandet i Vejle  
 Baglandet i Ålborg  
 Baglandet i Århus  
 Behandl os ordentligt  
 Blå Kors  
 Brugerforeningen

Brugernes Akademi

Den Sociale Retshjælp, København

Det grønlandske hus Kolding

Det grønlandske hus København

Det grønlandske hus Odense

Det grønlandske hus Vejle

Det grønlandske hus Aalborg

Dialog- og bisidderordningen, Borgerretshjælpen, Valby

Frelsens Hær

Frivilligcenter SR-bistand, København N

Gadejuristen

Hus Forbi

Jobcentrets Ofre

KFUKs Sociale Arbejde

KFUMs Sociale Arbejde

Kirkens Korshær

Kofoeds Skole

LAP

Mændenes Hjem

Næstehjælperne

Projekt Udenfor

Settlementet

SIND

SAND

Rådet for Socialt Udsatte  
St. Torvegade 26  
3700 Rønne  
[www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk)  
[post@udsatte.dk](mailto:post@udsatte.dk)

**RÅDET FOR  
SOCIALT  
UDSATTE**