



**DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK**



Analyse:

REGELKOMPLEKSITET PÅ DET SOCIALRETTLIGE OMRÅDE

Af Birgitte Arent Eiriksson og Ida Nordland



Regelkompleksitet på det socialretlige område

© Justitia og forfatteren, 2020

ISBN: 978-87-970849-5-3

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank

Lautrupsgade 13, 3. sal. 2100 København Ø

www.justitia-int.org

info@justitia-int.org

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på retssikkerhed og frihedsrettigheder. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt.

Justitias publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Publikationen er en del af projekterne Socialt udsattes retssikkerhed.

Projektet støttes af:



AUGUSTINUS FONDEN

STIFTET 25. MARTS 1942

Indhold

| | |
|---|-----------|
| 1. Resumé | 2 |
| 2. Indledning | 3 |
| 3. Lovgivningen på det socialretlige område | 4 |
| 3.1 Omfang | 4 |
| 3.2 Lovændringer | 9 |
| 4. Sagsbehandlingens kvalitet | 13 |
| 5. Konklusion | 17 |
| 6. Metode | 21 |
| 6.1 Afgrænsning af det socialretlige område | 21 |
| 6.2 Omfang af lovgivning og opgørelse af lovændringer | 21 |
| 6.3 Optælling af administrative forskrifter | 23 |
| Bilag 1 | 24 |

1. Resumé

Lovgivningen på det socialretlige område er *meget omfangsrig og spredt ud over en række love*. De udvalgte 32 hovedlove i rapporten har i alt 2.213 paragraffer, og de fire mest omfangsrige love har i gennemsnit 237 paragraffer hver. Til lovene er der samtidig knyttet 908 administrative forskrifter i form af bekendtgørelser, cirkulærer og cirkulæreskrivelser, vejledninger, skrivelser og meddelelser.

Der ses også en meget *høj frekvens af regelændringer* på det socialretlige område. I undersøgelsesperioden 1. januar 2007-1. juli 2019 er der indført i alt 483 ændringslove til de 32 hovedlove, og i alt 4.686 paragraffer er blevet ændret. Flere af de mest centrale socialretlige love har været præget af mange og meget omfangsrige lovændringer, og nogle love har været ændret talrige gange i løbet af et enkelt år. Det gælder særligt serviceloven, der blev ændret 8 gange i 2007, 2008 og 2013, 9 gange i 2012 og 2018 samt 13 gange i 2010. Andre eksempler er aktivloven, som blev ændret 8 gange i 2009 og 2015, 9 gange i 2010 og 2012 samt 12 gange i 2014, og beskæftigelsesindsatsloven som blev ændret 10 gange i 2012.

Kombinationen af en omfangsrig lovgivning, som hyppigt ændres, truer borgernes retssikkerhed på flere måder. Borgerne får sværere ved at identificere den relevante lovgivning og gennemskue deres retsstilling, herunder de rettigheder og forpligtelser, som gælder i forhold til dem. Samtidig stiller et omfangsrigt og hyppigt ændret regelgrundlag større krav til de sagsbehandlere, der administrerer lovene, og som samtidig skal kunne opretholde et overblik over lovgivningen med henblik på at kunne opfylde deres forpligtelse til at vejlede og rådgive borgerne om deres muligheder. Der opstår større risiko for mangelfuld rådgivning og vejledning, flere fejl i sagsbehandlingen og forkerte afgørelser.

Ankestyrelsen omgør et stort antal af kommunernes og Udbetaling Danmarks afgørelser på det socialretlige område. I 2018 var det næsten hver tredje klage over kommunernes afgørelser og næsten hver femte klage over Udbetaling Danmarks afgørelser, der blev omgjort. Komplex lovgivning i form af væsentligt omfang og hyppige ændringer er én af de faktorer, som kan have betydning for sagsbehandlingens kvalitet.

Rapporten anbefaler:

- Adgangen til opdaterede love bør forbedres.
- Antallet af ændringslove bør mindskes ved at samle ændringslove i "pakker".
- En samlet undersøgelse af det socialretlige område med henblik på forbedring af lov kvaliteten og overskueligheden.

2. Indledning

Hvert år træffer kommunerne og Udbetaling Danmark tusindvis af afgørelser om sociale ydelser og anden form for støtte efter reglerne i den socialretlige lovgivning. Afgørelserne er imidlertid ofte behæftet fejl, herunder også alvorlige fejl og mangler som kan føre til omgørelse, når afgørelserne påklages til Ankestyrelsen. Manglende kvalitet i sagsbehandlingen kan få afgørende betydning for de mange borgere, som i en kortere eller længere periode af deres liv har behov for økonomiske ydelser eller anden form for offentlig hjælp til at klare sig, men som mødes med manglende retssikkerhed i processen og ofte også en mangelfuld eller fejlagtig afgørelse.

Der er selvfølgelig flere forskellige årsager til, at der kan opstå dårlig kvalitet i sagsbehandlingen, herunder eksempelvis rekrutteringsproblemer, stress og højt sygefravær blandt personalet eller en stram økonomi hos myndighederne, som kan betyde, at økonomiske hensyn uberettiget bliver tillagt vægt i afgørelserne. Én anden væsentlig årsag kan være komplekse regelsæt, herunder ikke mindst omfattende lovgivning, der hyppigt ændres. Denne analyse har alene fokus på den sidstnævnte årsag om regelkompleksitet.

Regelkompleksitet i form af omfattende og hyppigt ændret lovgivning kan gøre det svært for sagsbehandlerne at overskue lovgivningen og holde sig ajour med ændringer, ligesom det kan gøre det særdeles vanskeligt for borgerne at få klarlagt deres retsstilling med rettigheder og pligter. Regelkompleksitet kan samtidig gøre det svært for myndighederne at overholde deres pligt til at give borgerne tilstrækkelig vejledning og rådgivning.¹ Hvis en sagsbehandler ikke har et tilstrækkeligt overblik over lovgivningen, er det vanskeligt at vejlede borgeren om, hvilke andre muligheder der er for at søge hjælp hos en anden myndighed eller efter en anden lovgivning.

De ovenfor skitserede problemer med regelkompleksitet skal ses i lyset af, at retssikkerhed i form af korrekte afgørelser og overholdelse af de processuelle regler for sagsbehandlingen kan få afgørende betydning for de borgere, som har brug for offentlig støtte til at klare sig i en mindre eller længere periode. En forholdsvis stor del af støttemodtagerne har ikke selv de fornødne økonomiske og personlige ressourcer til at opsøge anden rådgivning hos eksempelvis en advokat. De bliver derfor ramt ekstra hårdt af processer præget af manglende retssikkerhed og manglende vejledning fra forvaltningens side.

Regelkompleksitet på det sociale område har tidligere været problematiseret fra flere kanter. Et ekspertpanel nedsat af Kommunernes Landsforening har peget på, at regelsættet på ydelsesområdet fremstår kompliceret og uklart, og at reglerne er vanskelige at arbejde efter, da de er spredt i mange love og indeholder bestemmelser, der forudsætter skønsmæssige vurderinger.² Også Dansk Socialrådgiverforening har peget på uforholdsmæssigt mange og komplicerede regler som et problem for sagsbehandlingen.³

¹ Retssikkerhedsloven § 5 og lov om Udbetaling Danmark § 2, stk. 2.

² https://vpt.dk/sites/default/files/2018-05/Ydelsesomra%CC%8Adet_ekspertpanel_2018.pdf

³ <https://socialraadgiverne.dk/debatindlaeg/vores-faglighed-drukner-regler/>

Regelkompleksitet er også bevæggrunden for en ny og revideret beskæftigelsesindsatslov, som trådte i kraft den 1. januar 2020. I aftaleteksten peges bl.a. på, at der er mange snubletråde i lovgivningen, mange undtagelser og særregler, som gør lovgivningen unødvendigt kompleks, og at forenklingen skal sikre, at reglerne bliver forståelige for borgerne, samt at ressourcospildet hos jobcentre og a-kasserne begrænses.

Derudover har regeringen, KL og Danske Regioner nedsat en task force, der skal identificere statslig regulering på det sociale område, som kan forenkles med bedre velfærd for øje.⁴

I denne rapport undersøges regelkompleksitet alene ud fra *omfanget* af den socialretlige lovgivning og *ændringshyppigheden*. Rapporten omfatter således ikke andre årsager til regelkompleksitet, herunder kompliceret sprogbrug, uklare begreber, mange henvisninger, skønsprægede bestemmelser, fagsprog eller manglende sammenhæng i lovreguleringen (overlap mellem lovgivninger og spredt lovgivning).

Til brug for undersøgelsen er den socialretlige lovgivning kortlagt og kvantificeret pr. 1. juli 2019 ved en optælling af lovændringer i perioden fra den 1. januar 2007 til den 1. juli 2019 samt en optælling af administrative forskrifter på området pr. 1. juli 2019. Herudover er det undersøgt, hvor mange afgørelser Ankestyrelsen omgør på det socialretlige område. Metoden er nærmere beskrevet i afsnit 6.

3. Lovgivningen på det socialretlige område

3.1 Omfang

I Danmark dækker det socialretlige område en meget bred palette af forskellige ydelser og anden form for støtte til borgerne. Der er f.eks. fastsat regler om forskellige typer forsørgelsesydelser, såsom sygedagpenge, kontanthjælp, barseldagpenge og pension. Der er også fastsat regler om en lang række andre former for tilskud og støtte af økonomisk og ikke-økonomisk art. Det drejer sig f.eks. om børnetilskud til børnefamilier, boligstøtte til lejere, gratis danskundervisning til voksne udlændinge, hjemmehjælp til ældre, personlig assistance til handikappede i forbindelse med deres arbejde, specialundervisning til voksne med psykiske eller fysiske handicap og socialt frikort til hjemløse. Derfor er det heller ikke overraskende, at den sociale lovgivning samlet set er ganske omfattende.

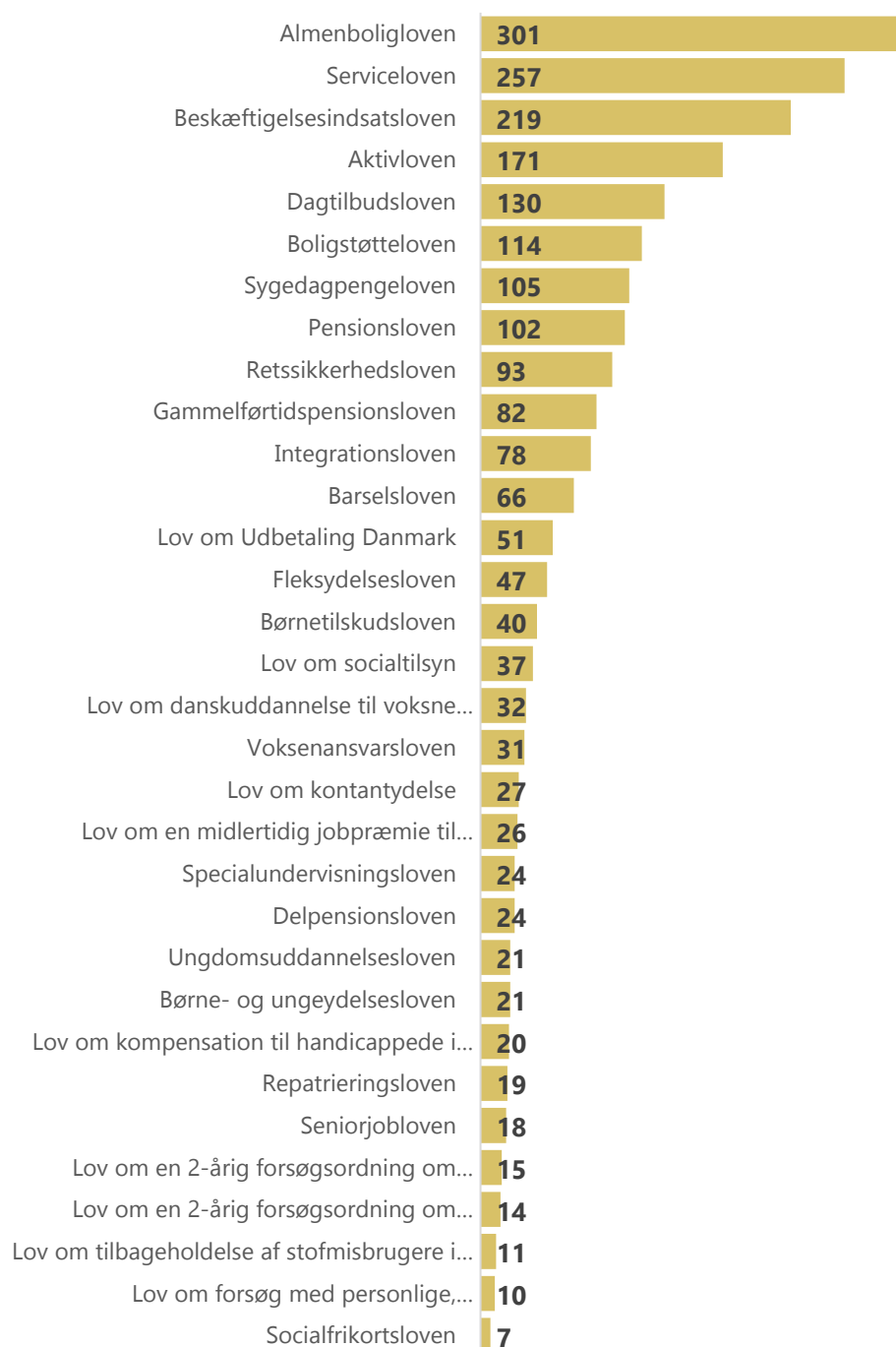
I denne undersøgelse er sociallovgivningen afgrænset til i alt 32 hovedlove, som administreres af kommunerne eller Udbetaling Danmark, og som indeholder regler om borgernes muligheder for at modtage velfærdsydelser eller anden hjælp fra det offentlige.⁵ Hovedlovene er indsat i figur 1, hvor

⁴ <https://www.regeringen.dk/media/7248/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2020.pdf>

⁵ Afgrænsningen er nærmere beskrevet i afsnit 6.1. Der er naturligvis mere lovgivning end den udvalgte, som kan karakteriseres som socialretlig lovgivning.

det ligeledes fremgår, hvor mange paragraffer den enkelte lov indeholder. De enkelte paragraffer kan selvfølgelig variere meget i størrelse, men giver dog en indikator på de enkelte loves omfang.

Figur 1: Hovedlove på det sociale område med antal paragraffer i den enkelte lov⁶



⁶ Metode i afsnit 6.2.

Som det fremgår af figur 1 ovenfor, er der otte hovedlove med over 100 paragraffer i hver, og to af disse har over 200 paragraffer, mens én har over 300 paragraffer. En gennemgang af lovene viser, at der både er tale om omfattende hovedlove, der regulerer flere forskellige sagsområder, og hovedlove der alene fokuserer på et eller få sagsområder.

Hovedlovene alene giver dog ikke et retvisende billede af den samlede lovgivning. Der kan nemlig også være fastsat en række administrative forskrifter til de enkelte love, som udstedes administrativt i forvaltningen. De administrative forskrifter omfatter bekendtgørelser, cirkulærer og cirkulæreskrivelser, vejledninger, skrivelser samt meddelelser.

Administrative forskrifter⁷

Bekendtgørelser er regler, der retter sig til og er bindende for borgere. De er udstedt administrativt og som hovedregel med hjemmel i lov. En lov kan f.eks. bemyndige en minister til at fastsætte bestemte regler i en bekendtgørelse. Regler i bekendtgørelser kan ændres mere smidigt end lovgivning, da bekendtgørelser og ændringer til bekendtgørelser ikke skal vedtages af Folketinget. Derfor findes regler, der hyppigt ændres, ofte i bekendtgørelsesform, ligesom bekendtgørelser ofte uddyber lovens bestemmelser. Bekendtgørelser er bindende for borgerne, og myndighederne kan derfor træffe afgørelser på baggrund af bekendtgørelsernes regler.

Cirkulærer og cirkulæreskrivelser er bindende tjenestebefalinger (instrukser) fra en overordnet myndighed til en underordnet myndighed, typisk om hvordan en lov skal administreres. Cirkulærer og cirkulæreskrivelser kan også være rettet til bestemte embedsmænd. De er ikke bindende for borgerne.

Vejledninger er interne regler, der retter sig til myndighederne, og som ikke har bindende karakter, hverken overfor borgere eller myndigheder. Det er som regel den myndighed, som er ansvarlig for et givent lovgivningsområde, der udsteder en vejledning. Vejledninger vil ofte indeholde en overordnet myndigheds anbefalinger, forståelse og udlægning af loven til brug for en underordnet myndighed, f.eks. kommunerne. På trods af vejledningernes ikke-bindende karakter, vil de som klar hovedregel blive lagt til grund af myndigheden og har betydning for den administrative praksis.

Skrivelser er rettet fra en myndighed til en anden og er således ikke bindende for borgerne. Skrivelser kan i kraft af over-underordningsforholdet være en tjenestebefaling, som er bindende for den underordnede myndighed. En skrivelse kan også indeholde vejledende information af begrænset omfang og/eller om et enkeltstående problem.

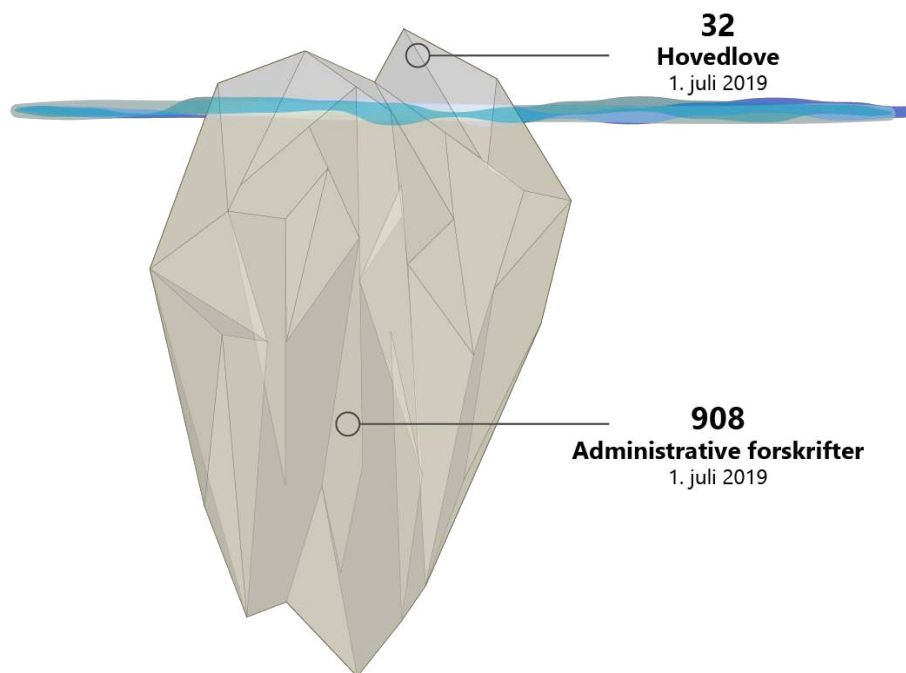
Meddelelser har ikke bindende karakter overfor borgere og er ofte en besked fra en myndighed til andre myndigheder med information om f.eks. afgørelser eller retspraksis, som vurderes at have en sådan betydning, at andre myndigheder bør kende til det.

⁷ Dansk Statsret 2. udgave, Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, side 185. Socialret, 3. udgave, Kirsten Ketscher, side 173. Forvaltningsret, 2. udgave, Hans Gammeltoft m. fl. Side 577 ff. Social Forvaltningsret, 6. udgave 2016, Jon Andersen, side 38 ff. Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=60787#K12>

Af de forskellige administrative forskrifter er det kun bekendtgørelserne, som er direkte bindende for borgere. De øvrige administrative forskrifter er alene rettet til myndighederne, men har dog betydning for administrationen af reglerne og dermed også for de afgørelser og den vejledning, som borgerne modtager.

De administrative forskrifter er i høj grad med til at øge kompleksiteten, fordi de øger regelomfanget og antallet af retskilder i betragtelig grad. For at orientere sig i gældende ret på det socialretlige område, er det ikke nok at gøre sig bekendt med indholdet af de 32 udvalgte hovedlove i figur 1, men i vidt omfang også med indholdet af de 908 tilhørende administrative forskrifter. Dette er illustreret i figur 2 nedenfor, hvor der er foretaget en optælling af, hvor mange administrative forskrifter, der pr. 1. juli 2019 var knyttet til hver enkelt af de 32 hovedlove.

Figur 2: Antal hovedlove og antal administrative forskrifter 1. juli 2019⁸



353 af de i alt 908 administrative forskrifter udgøres af bekendtgørelser, der er direkte bindende for borgerne. Myndighederne skal dog som tidligere nævnt forholde sig til et langt større antal administrative forskrifter, som også kan have betydning for borgerne, da de kan indeholde fortolkning af regler i love og bekendtgørelser. I tabel 1 nedenfor er de administrative forskrifter fordelt på typer.

⁸ Metode i afsnit 6.2 og 6.3 (en administrativ forskrift kan vedrøre flere forskellige love, men dubletter er her sorteret fra).

Tabel 1: Administrative forskrifter fordelt på typer⁹

| Administrative forskrifter | |
|--------------------------------------|------------|
| Bekendtgørelser (BEK) | 353 |
| Skrivelser (SKR)¹⁰ | 340 |
| Cirkulærer (CIR) | 22 |
| Cirkulæreskrivelser (CIS) | 19 |
| Vejledninger (VEJ) | 166 |
| Meddelelser (MED) | 8 |
| I alt | 908 |

Ser man på, hvordan de administrative forskrifter er fordelt på de 32 udvalgte hovedlove, som har flest paragraffer, jf. figur 1, er beskæftigelsesindsatsloven og serviceloven de love, der har flest administrative forskrifter tilknyttet. Beskæftigelsesindsatsloven regulerer bl.a., hvordan myndigheder bistår arbejdssøgende med at få job, mens serviceloven bl.a. indeholder regler om hjælp og serviceydelser til børn, unge og voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer.

Tabel 2 nedenfor viser, hvordan de administrative forskrifter fordeler sig på de otte hovedlove, som indeholder flest paragrafer (jf. figur 1).

⁹ Metode i afsnit 6.3 (en administrativ forskrift kan vedrøre flere forskellige love, men dubletter er her sorteret fra).

¹⁰ Indeholder udover 331 skrivelser en rundskrivelse (RTL nr. 10010 af 15/02/1989 - <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=66555>) og en beskrivelse (BSK nr. 4008 af 31/03/1987 - <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=54915>).

Tabel 2: Fordelingen af administrative forskrifter fordelt på love med flest paragraffer¹¹

| | BEK | SKR | CIR | CIS | VEJ | MED | i alt |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Beskæftigelsesindsatsloven | 85 | 86 | 3 | | 29 | 6 | 209 |
| Service-loven | 72 | 55 | | 13 | 30 | | 170 |
| Almenboligloven | 71 | 27 | 3 | 5 | 33 | | 139 |
| Aktivloven | 41 | 59 | 11 | | 20 | | 131 |
| Sygedagpengeloven | 44 | 6 | 3 | | 29 | | 82 |
| Pensionsloven | 12 | 40 | | | 17 | | 69 |
| Boligstøtteloven | 11 | 30 | | | 7 | 2 | 50 |
| Dagtilbudsloven | 7 | 11 | | | 1 | | 19 |

Optællingen af de udvalgte socialretlige hovedlove og tilhørende administrative forskrifter viser, at reglerne har et stort omfang og er spredt i mange forskellige love og administrative forskrifter. Det bidrager til områdets kompleksitet og kan gøre det vanskeligt for både sagsbehandlere og borgere at orientere sig i reglerne.

Hertil kommer, at det socialretlige område ikke kun består af love og administrative forskrifter, men også af praksis i form af domme fra domstolene, afgørelser fra Ankestyrelsen og udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, som også har betydning for myndighedernes anvendelse og fortolkning af reglerne. Disse retskilder, som ikke er nærmere behandlet i denne undersøgelse, forøger således den samlede regelkompleksitet yderligere.

3.2 Lovændringer

Når lovgivningen ofte ændres, øger det også kompleksiteten. Hyppige ændringer gør det vanskeligere for sagsbehandlerne at administrere reglerne korrekt og holde sig ajour med nye regler, ligesom det bliver sværere for borgerne at gennemskue deres retsstilling.

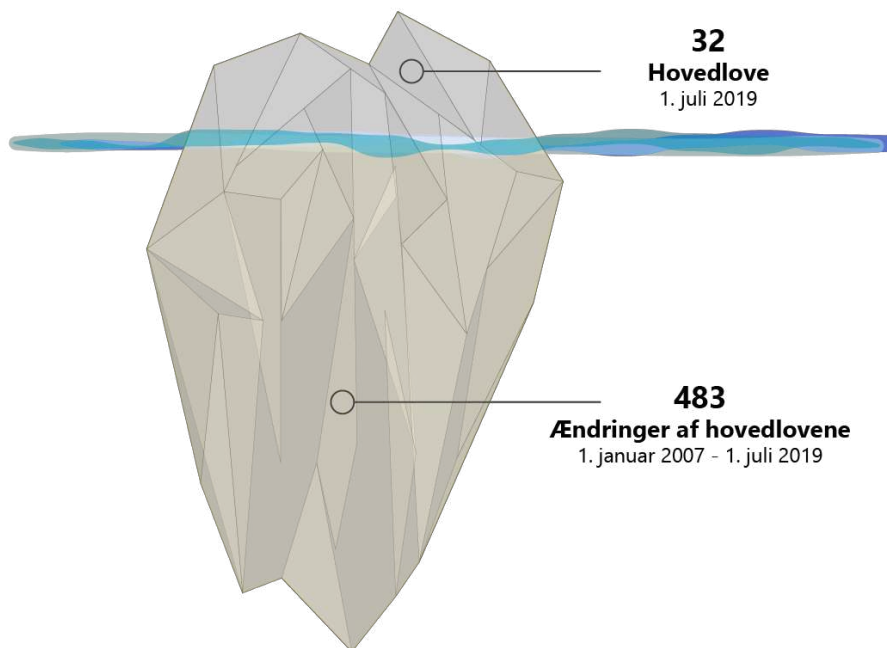
For at holde sig ajour med den socialretlige lovgivning er det nødvendigt både at have kendskab til indholdet af de relevante love og løbende at følge med i ændringer af disse, ligesom det er nødvendigt at kende til indholdet af de relevante administrative forskrifter, som ligeledes ændres løbende. Hver ændring af en paragraf i loven resulterer ofte i en række ændringer i de tilhørende bekendtgørelser og vejledninger.

¹¹ Metode i afsnit 6.3 (dubletter kan forekomme, da en administrativ forskrift kan vedrøre flere forskellige love. Antallet af gældende ændringsforskrifter til de enkelte forskrifter er ligeledes talt med).

Der kan være stor forskel på, hvor omfattende en ændringslov er, og hvilke former for ændringer, der er tale om. En ændring kan være alt fra en opdatering af en myndigheds navn i hovedloven eller en ny formulering i en enkelt paragraf, til indsættelse af et eller flere helt nye kapitler i hovedloven med et større antal paragraffer.

I figur 3 nedenfor er det illustreret, hvor mange gældende ændringslove, der var til de udvalgte 32 hovedlove pr. 1. juli 2019.¹² Som det fremgår af figuren, blev der i perioden fra 1. januar 2007 til 1. juli 2019 vedtaget 483 ændringslove, som fortsat var gældende på undersøgelsestidspunktet.

Figur 3: Antal hovedlove og antal ændringer af hovedlove i perioden 1. januar 2007 - 1. juli 2019¹³



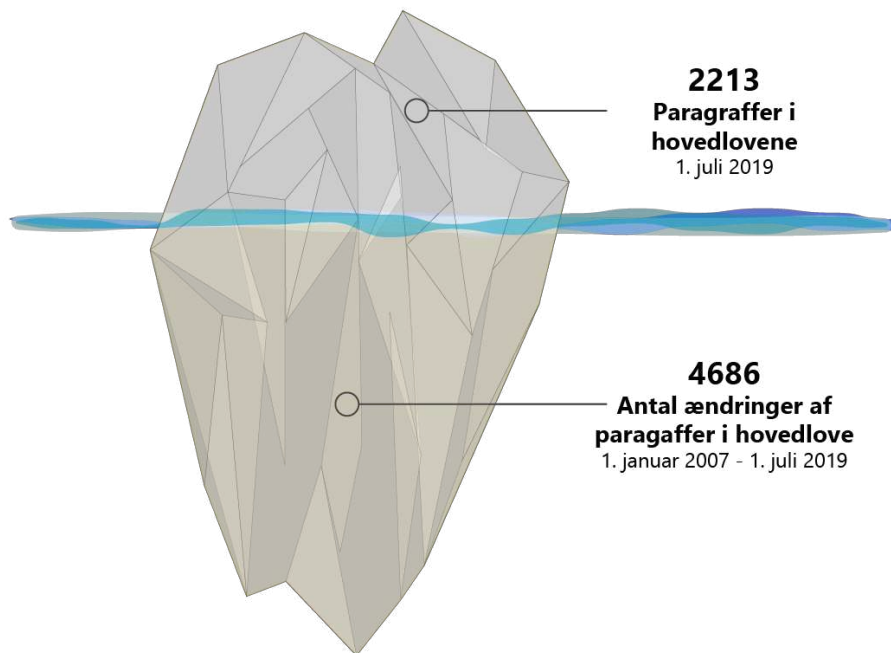
Med henblik på yderligere at belyse ændringernes omfang er det undersøgt, hvor mange af hovedlovenes paragraffer, der er ændret i perioden fra den 1. januar 2007 til den 1. juli 2019. Resultatet er illustreret i figur 4 nedenfor. Som det fremgår af denne figur, indeholder de 32 udvalgte hovedlove tilsammen 2.213 paragraffer, og de 483 ændringslove har tilsammen ændret i 4.686 paragraffer i perioden.¹⁴ Det svarer til, at hver eneste paragraf i hovedlovene kan være blevet ændret mere end to gange i perioden på 12½ år. Det kan dog også være et langt færre antal paragraffer, der er blevet ændret mange gange i løbet af perioden.

¹² Det bemærkes, at det samlede antal ændringslove kan have været langt højere, da ændringslove løbende ophæves i takt med at hovedlovene ajourføres.

¹³ Metode i afsnit 6.2.

¹⁴ Konsekvensændringer uden reelt indhold, som f.eks. at "social- og børneminstre" overalt i loven ændres til "social- og indenrigsministeren" er ikke talt med. Der henvises til afsnit 6 om metode.

Figur 4: Antal paragraffer i hovedlove og antal ændrede paragraffer i hovedlove i perioden 1. januar 2007 - 1. juli 2019¹⁵



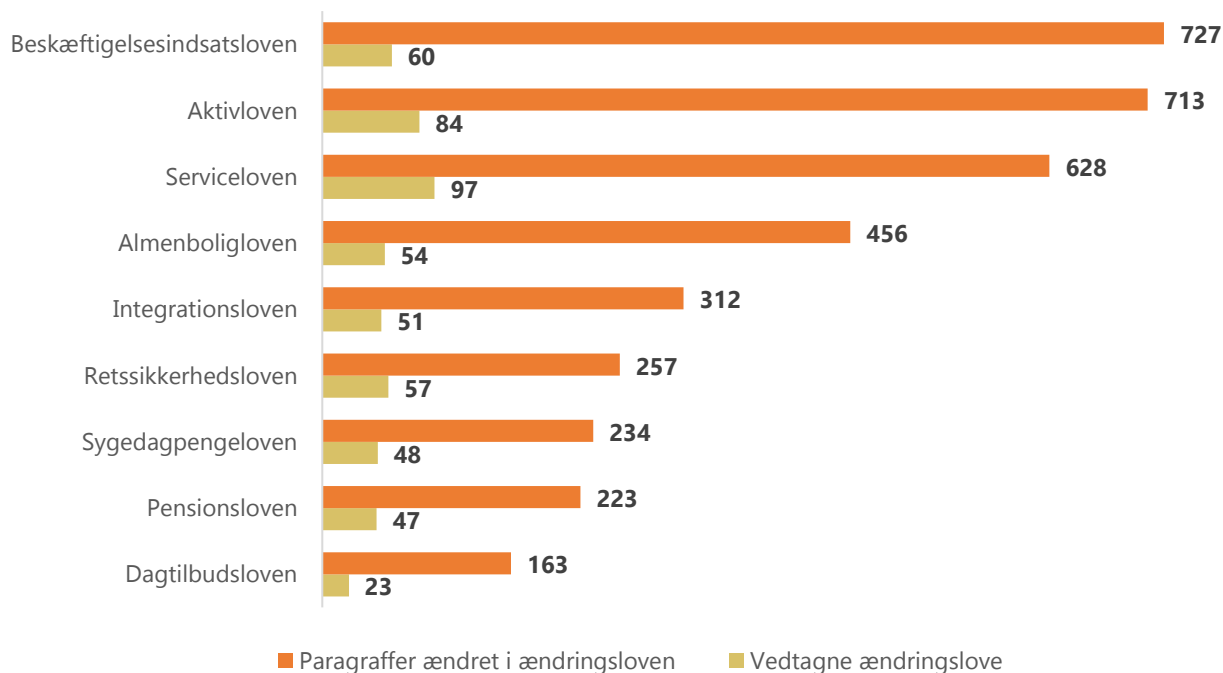
Der kan være mange årsager til, at lovgivningen på et område hyppigt ændres. Særligt for det sociale område gælder, at det er præget af politisk bevågenhed, og at reglerne derfor kan blive ændret afhængig af, hvilken beskæftigelses- og socialpolitik der føres. I perioden fra 1. januar 2007 til 1. juli 2019 har der således været en lang række reformer af det socialretlige område¹⁶, som bl.a. har ført til mange ændringer af f.eks. beskæftigelsesindsatsloven og aktivloven.

Justitia har ikke haft mulighed for at foretage en vurdering af indholdet af de mange lovændringer, men optællingen viser, at over halvdelen af de 4.686 paragrafændringer er sket i de fire mest ændrede love (beskæftigelsesindsatsloven, aktivloven, serviceloven og almenboligloven). Disse love indeholder bl.a. regler om borgernes adgang til visse centrale ydelser og andre former for støtte samt beskæftigelsesindsatsen over for en stor gruppe modtagere af offentlige ydelser. Herudover er der foretaget mange ændringer af integrationsloven retssikkerhedsloven, sygedagpengeloven og pensionsloven. De mest ændrede hovedlove svarer næsten til de mest omfangsrige hovedlove i figur 1. I figur 5 nedenfor er det samlede antal lovændringer og det samlede antal ændrede paragraffer i undersøgelsesperioden opgjort for de otte mest omfangsrige hovedlove og de otte mest ændrede hovedlove. I tabel 3 ses der på antal lovændringer pr. år for de samme love.

¹⁵ Metode i afsnit 6.2.

¹⁶ Se bl.a. denne oversigt i Berlingske fra den 11. november 2019, som opridser de sidste 20 års reformer af bl.a. social- og beskæftigelsesområdet, skatteområdet - <https://www.berlingske.dk/politik/se-listen-disse-beslutninger-har-gjort-danmark-250-milliarder-kroner>.

Figur 5: Antal ændringslove og antal ændrede paragraffer i ændringslovene fordelt på de 8 mest omfangsrige hovedlove og de 8 mest ændrede hovedlove (9 hovedlove i alt) i perioden 1. januar 2007 - 1. juli 2019¹⁷



Tabel 3: Antal lovændringer pr. år for de 8 mest omfangsrige hovedlove og de 8 mest ændrede hovedlove (9 hovedlove i alt) i perioden 1. januar 2007 - 1. juli 2019¹⁸

| | Almenboliglov | Dagtilbudslov | Integrationslov | Aktivlov | Beskæftigelsesindsatslov | Pensionslov | Retssikkerhedslov | Service-lov | Sygedagpengelov |
|------|---------------|---------------|-----------------|-----------|--------------------------|-------------|-------------------|-------------|-----------------|
| 2007 | 3 | | 4 | 7 | 3 | 1 | 6 | 8 | 1 |
| 2008 | 6 | 2 | 1 | 2 | 1 | 4 | 1 | 8 | 2 |
| 2009 | 1 | 1 | 6 | 8 | 4 | 4 | 4 | 7 | 3 |
| 2010 | 5 | 2 | 5 | 9 | 5 | 3 | 6 | 13 | 5 |
| 2011 | 5 | 2 | 4 | 4 | 3 | 1 | 4 | 6 | 3 |
| 2012 | 3 | 2 | 6 | 9 | 10 | 3 | 5 | 9 | 7 |
| 2013 | 7 | 4 | 7 | 4 | 6 | 3 | 6 | 8 | 4 |
| 2014 | 3 | 1 | 4 | 12 | 5 | 6 | 2 | 6 | 3 |
| 2015 | 7 | | 2 | 8 | 6 | 6 | 5 | 7 | 4 |
| 2016 | 6 | 4 | 4 | 6 | 4 | 2 | 3 | 7 | 3 |
| 2017 | 3 | 1 | 2 | 2 | 2 | 3 | 4 | 4 | 4 |
| 2018 | 4 | 4 | 4 | 9 | 7 | 7 | 7 | 9 | 6 |
| 2019 | 1 | | 2 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 3 |
| | 54 | 23 | 51 | 84 | 60 | 47 | 57 | 97 | 48 |

¹⁷ Metode i afsnit 6.2 (her er alene tale om otte mest omfangsrige hovedlove og de otte mest ændrede hovedlove i undersøgelsesperioden - ni hovedlove i alt, da syv af hovedlovene findes i begge kategorier).

¹⁸ Metode i afsnit 6.2 (her er alene tale om ændringer pr. år i undersøgelsesperioden for de otte mest omfangsrige hovedlove og de otte mest ændrede hovedlove - ni hovedlove i alt, da syv af hovedlovene findes i begge kategorier).

Som det fremgår af figur 5 og tabel 3 ovenfor har flere af de mest centrale socialretlige hovedlove været præget af mange og meget omfangsrige lovændringer. De massive ændringer fordeler sig med flere ændringer pr. år. Nogle love har også været ændret talrige gange i løbet af et enkelt år. Det gælder særligt serviceloven, der blev ændret 8 gange i 2007, 2008 og 2013, 9 gange i 2012 og 2018 samt 13 gange i 2010. Andre eksempler er aktivloven, som blev ændret 8 gange i 2009 og 2015, 9 gange i 2010 og 2012 samt 12 gange i 2014, og beskæftigelsesindsatsloven der blev ændret 10 gange i 2012.

4. Sagsbehandlingskvalitet

Som tidligere nævnt kan regelkompleksitet påvirke sagsbehandlingskvaliteten, særligt fordi lovgivningen bliver sværere at administrere korrekt for de sociale myndigheder. Sagsbehandlerne behøver selvfølgelig ikke at have et detaljeret kendskab til lovgivningen på hele det socialretlige område, men selv lovgivningen inden for et enkelt underområde kan være ganske omfangsrig og med stor ændringshyppighed, som eksempelvis reglerne for kontanthjælp. Samtidig kan det være nødvendigt, at sagsbehandlerne har et overblik over anden socialretlig lovgivning, end den lovgivning de selv forvalter, så de kan yde tilstrækkelig rådgivning og vejledning af borgerne.

Administrationen på det sociale område kræver overblik

Det er bestemt ved lov¹⁹, at når kommunen behandler ansøgninger og spørgsmål om hjælp, så skal disse behandles i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning. Det er ikke altid aktuelt at gennemgå samtlige muligheder for hjælp, men kommunen kan ikke nøjes med at behandle en ansøgning om førtidspension i forhold til reglerne i pensionsloven.²⁰ Her skal kommunen også se på andre muligheder, for eksempel i forhold til hjælp efter aktivloven: aktivering, revalidering, skånejob med tilskud og førtidspension.²¹

Ankestyrelsen behandler hvert år en lang række klager over kommunernes og Udbetaling Danmarks afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet. Klagesagerne udgør naturligvis kun en mindre del af det samlede antal afgørelser, som hvert år træffes af kommunerne og Udbetaling Danmark. Til gengæld må det antages, at der særligt på dette område også er et betydeligt antal fejlbehæftede afgørelser, der ikke påklages, fordi området er præget af ressourcetsvage borgere, der ofte har svært

¹⁹ Retssikkerhedslovens § 5.

²⁰ Lovforslag 1997-04-16 nr. L228 om retssikkerhed og administration på det sociale område, bem. pkt. 3.4.

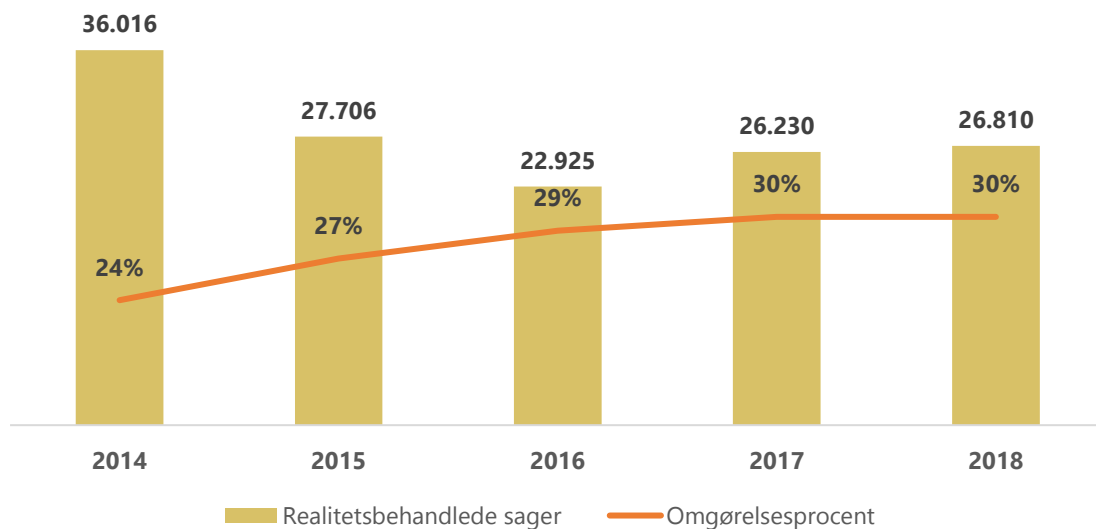
²¹ Lovforslag 1997-04-16 nr. L228 om retssikkerhed og administration på det sociale område, bem. pkt. 3.4.

ved selv at varetage deres retssikkerhed i et kompliceret offentligt system, og som heller ikke har midler til at søge rådgivning hos f.eks. en advokat. Ankestyrelsen foretager da også jævnligt stikprøver af udvalgte kommuners ikke-påklagede afgørelser på udvalgte områder,²² som viser, at der også i disse sager sker fejl. F.eks. har stikprøver blandt afgørelser om fleksjob til borgere med meget begrænset arbejdsevne vist, at 32 procent af sagerne ville være blevet omgjort (hjemvist eller ændret), hvis de var blevet påklaget.²³ I en stikprøve af sager om forlængelse af sygedagpengeperioden var der sådanne fejl i 36 procent af sagerne.²⁴

I denne undersøgelse anvendes resultatet af Ankestyrelsens klagesagsbehandling som en væsentlig indikator på retssikkerhedsniveauet hos kommunerne og Udbetaling Danmark.

Figur 6 nedenfor viser, at antallet af behandlede klager over afgørelser fra kommunerne er faldet markant fra 2014 til 2016, hvorefter det er steget lidt frem til 2018. Samtidig har omgørelsesprocenten været stigende og lå i 2018 på 30 procent.²⁵ Det svarer til, at næsten hver tredje klagesag fik et ændret resultat i Ankestyrelsen eller blev hjemvist til fornyet behandling hos kommunen på grund af utilstrækkelige oplysninger i sagen.

Figur 6: Realitetsbehandlede klager og omgørelsesprocenter for kommunernes generelle behandling af sager på social- og beskæftigelsesområdet²⁶



Nedenfor i figur 7 ses der på klagesagsbehandlingen på Udbetaling Danmarks områder. Som det fremgår, har antallet af klager været svingende i perioden. Samtidig har omgørelsesprocenten været støt stigende fra 2014 til 2017, hvorefter den faldt markant i 2018, hvor den lå på 19 procent. Der er

²² https://ast.dk/publikationer/publikationer?year=&b_start:int=10&searchable=&subject=f1fd773d-a5e5-4dfa-a57d-c00cd0e6fc3a

²³ <https://ast.dk/publikationer/fleksjob-til-borgere-med-aktuelt-meget-begraenset-arbejdsevne>

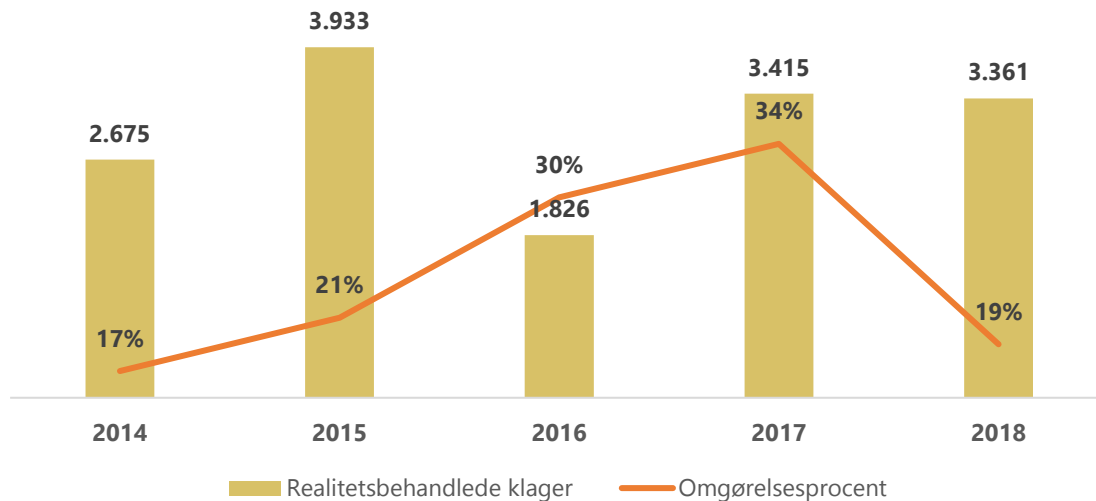
²⁴ <https://ast.dk/publikationer/revurdering-og-anvendelse-af-forlaengelsesreglerne-i-sygedagpenge>

²⁵ Udregnet på baggrund af Ankestyrelsens statistik (ANKEAST6).

²⁶ Se bilag 1, pkt. 1.

således sket en positiv udvikling i det sidste undersøgelsessår, men selv her er det næsten hver femte klagesag, som fik et ændret resultat i Ankestyrelsen eller blev hjemvist til fornyet behandling hos Udbetaling Danmark på grund af utilstrækkelige oplysninger i sagen.

Figur 7: Realitetsbehandlede klager og omgørelsesprocenter over Udbetaling Danmarks generelle behandling af sager på det sociale og beskæftigelsesmæssige område.²⁷



I tabel 4 nedenfor ses særligt på Ankestyrelsens omgørelsesprocenter for de afgørelser, som er truffet efter de otte mest omfangsrige hovedlove og de otte mest ændrede hovedlove (ni hovedlove i alt). Som det fremgår, ligger de fleste på et betydeligt niveau, men med indbyrdes variationer. Klagesager vedrørende beskæftigelsesloven lå i 2018 på 27 procent, aktivloven på 35 procent, serviceloven på 36 procent, dagtilbudsloven på 35 procent og retssikkerhedsloven lå i 2012 på 45 procent. Den laveste omgørelsesprocent lå på 16 procent. Generelt ses også en stigning i omgørelsesprocenterne fra 2014-2018.

²⁷ Se bilag 1, pkt. 2.

Tabel 4: Omgørelsesprocenter for Ankestyrelsens klagesager på de 8 mest omfangsrige hovedlove og de 8 mest ændrede hovedlove (9 hovedlove i alt) i perioden 2014-2018²⁸

| Lov | Omgørelsesprocent 2014 | Omgørelsesprocent 2018 |
|----------------------------|------------------------|------------------------|
| Beskæftigelsesindsatsloven | 11 | 27 |
| Aktivloven | 27 | 35 |
| Serviceloven | 34 | 36 |
| Almenboligloven | 14 | 16 |
| Sygedagpengeloven | 19 | 16 |
| Pensionsloven | 6 | 17 |
| Integrationsloven | 4 | 16 |
| Retssikkerhedsloven | 55 (2007) | 45 (2012) |
| Dagtilbudsloven | 45 | 35 |

Dette tyder på, at det forhold, at lovgivningen på et område er særdeles omfangsrig og ændres hyppigt, kan være én af de væsentlige årsager til, at sagsbehandlingen ikke har en tilstrækkelig kvalitet i første instans. Andre faktorer spiller selvfølgelig også ind, herunder f.eks. ressourcesituationen i kommunerne og Udbetaling Danmark på de enkelte områder.

²⁸ Omgørelsesprocenten er beregnet ved at dividere de hjemviste og ændrede sager (de omgjorte sager) med antallet af realitetsbehandlede sager (antal afgjorte sager i alt, fratrukket de afviste sager) omregnet til procent (<https://ast.dk/tal-og-undersogelser/tal-fra-ankestyrelsen>).

5. Konklusion

Den socialretlige lovgivning er spredt ud over en række love, som i denne analyse er afgrænset til 32 hovedlove, der administreres af kommunerne eller Udbetaling Danmark.²⁹ Der er stor forskel på omfanget af de 32 hovedlove. Der er optalt i alt 2.213 paragraffer i hovedlovene, og de fire mest omfangsrige love (almenboligloven, serviceloven, beskæftigelsesindsatsloven og aktivloven) har i gennemsnit 237 paragraffer hver.

Til de 32 hovedlove er der knyttet et meget stort antal administrative forskrifter. Det drejer sig om i alt 908 administrative forskrifter i form af bekendtgørelser, cirkulærer og cirkulæreskrivelser, vejledninger, skrivelser og meddelelser. Det er alene bekendtgørelserne, der er direkte bindende for borgerne, men de øvrige administrative forskrifter kan indeholde relevante instrukser, fortolkningsbidrag mv., som også har stor betydning for borgernes retsstilling og myndighedernes administration af de pågældende områder.

Lovgivningen på det socialretlige område er således meget omfangsrig. Det er ikke i sig selv ensbetydende med regelkompleksitet, men det stiller større krav til de sagsbehandlere, der administrerer lovene, og som samtidig skal kunne opretholde et overblik over lovgivningen, så de kan opfylde deres forpligtelse til at vejlede og rådgive borgerne om deres muligheder. Omfangsrig lovgivning kan desuden gøre det sværere for borgerne at identificere den lovgivning og de paragraffer, som er relevante i vedkommendes situation.

Samtidig ses der en meget høj frekvens af regelændringer på det socialretlige område. I perioden fra den 1. januar 2007 til den 1. juli 2019 er der indført i alt 483 ændringslove til de 32 udvalgte hovedlove. I alt 4.686 paragraffer har været ændret i perioden. Antallet af ændringer svarer til, at hver eneste paragraf i de 32 udvalgte hovedlove har været ændret mere end to gange i undersøgelsesperioden.³⁰

Flere af de mest centrale socialretlige love har været præget af mange og meget omfangsrige lovændringer. De massive ændringer fordeler sig med flere ændringer pr. år. Nogle love har også været ændret talrige gange i løbet af et enkelt år. Det gælder særligt serviceloven, der blev ændret 8 gange i 2007, 2008 og 2013, 9 gange i 2012 og 2018 samt 13 gange i 2010. Andre eksempler er aktivloven, som blev ændret 8 gange i 2009 og 2015, 9 gange i 2010 og 2012 samt 12 gange i 2014, samt beskæftigelsesindsatsloven som blev ændret 10 gange i 2012.

Hertil kommer antallet af ændringer i de administrative forskrifter, som ikke er undersøgt, men som må formodes at være tilsvarende højt.

En høj ændringshyppighed i lovgivningen gør det vanskeligt for sagsbehandlerne at holde sig ajour med lovgivningen, og svært for borgerne at gennemskue gældende ret og dermed de rettigheder

²⁹ Der er ved afgrænsningen af de 32 hovedlove bl.a. lagt vægt på, om de regulerer ydelser, der har til formål at forebygge sociale og beskæftigelsesmæssige problemer, og/eller om de indeholder procesregler af relevans for behandlingen af socialretlige og beskæftigelsesretlige sager. Se nærmere afsnit 6.1.

³⁰ Ud af de 2.213 paragraffer i de 32 udvalgte hovedlove, har der været ændringer til 4.686

og forpligtelser, der gælder for dem. Derudover betyder hyppige ændringer i lovene ofte endnu mere omfattende ændringer af administrative forskrifter.

Kombinationen af en omfangsrig lovgivning, som hyppigt ændres, truer borgernes retssikkerhed på to fronter. Borgerne får sværere ved at identificere den relevante lovgivning og gennemskue gældende ret, herunder de rettigheder og forpligtelser, som gælder i forhold til dem. Samtidig er der større risiko for mangelfuld rådgivning og vejledning fra forvaltningens side, flere fejl i sagsbehandlingen og forkerte afgørelser.

Som det fremgår af analysen, omgør Ankestyrelsen et stort antal af kommunernes og Udbetaling Danmarks afgørelser på det socialretlige område. I 2018 var det næsten hver tredje klage over kommunernes afgørelser og næsten hver femte klage over Udbetaling Danmarks afgørelser, der blev omgjort i Ankestyrelsen.

Flere af de mest omfangsrige og hyppigst ændrede hovedlove også har meget høje omgørelsesprocenter. Det gælder beskæftigelsesloven, aktivloven, serviceloven, dagtilbudsloven og retssikkerhedsloven.

Dette tyder på, at kompleks lovgivning i form af væsentligt omfang og hyppige ændringer meget vel kan have betydning for sagsbehandlingskvaliteten - selvom andre faktorer selvfølgelig også spiller ind.

Konklusionen bekræftes også af bl.a. rapporten "Retssikkerhed i Kommunerne" udarbejdet af Institut for Menneskerettigheder i 2017. Her blev en række kommunale borgerrådgivere³¹ bl.a. bedt om at forholde sig til udsagnet om, at lovgivningen og regelværket er for komplekst og ændres for hurtigt. 89 % af borgerrådgiverne erklærede sig helt eller delvist enige i udsagnet, samt at dette var en udfordring for retssikkerheden.

På denne baggrund anbefales følgende:

Anbefaling 1: Adgangen til opdaterede love bør forbedres.

Hyppige ændringer af lovgivningen kan gøre det pågældende retsområde uoverskueligt, da man ikke kan nøjes med at slå op i én lov, men skal sammenholde den oprindelige hovedlov med senere ændringslove. Problemet er selvfølgelig særlig stort, hvis der er gennemført et større antal ændringslove eller ændringslovene er omfattende.

Hyppige lovændringer kan gøre det svært for borgerne at gennemskue gældende ret, herunder hvilke rettigheder og pligter, der gælder i forhold til dem. Samtidig kan det være vanskeligt for

³¹ En kommunal borgerrådgiver er en slags kommunal ombudsmand, der kan rådgive og vejlede borgere indenfor det kommunale system og fungere som sparringspartner for forvaltningen. Nogle borgerrådgivere kan ligeledes behandle klager over kommunal sagsbehandling. Der henvises i øvrigt til rapporten s. 124-126.

sagsbehandlerne at holde sig ajour med lovgivningen, hvilket kan føre til mangelfulde eller direkte forkerte afgørelser.

Det følger af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, at der ved lovændringer så ofte som muligt bør udstedes lovbekendtgørelser, som er en officiel administrativ sammenskrivning af den oprindelige hovedlov og de efterfølgende ændringslove. Ved vurderingen af, om der bør udstedes en ny lovbekendtgørelse, skal der ifølge vejledningen lægges vægt på, om loven hyppigt anvendes af myndighederne og befolkningen, og om der er gennemført flere eller særligt omfattende ændringer af loven. Også ved flere forskellige ændringslove med mindre ændringer bør der udarbejdes en lovbekendtgørelse. Det er kun, hvis ændringerne samlet set er af meget begrænset omfang, og loven kun anvendes af en begrænset kreds, at det kan undlades.

Justitia ikke har ikke vurderet det materielle indhold af ændringslovene, og det er derfor uvist, i hvilket omfang Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet er blevet fulgt. Serviceloven er en af de love, der hyppigst har været ændret i undersøgelsesperioden, og her udstedes typisk en lovbekendtgørelse 1-3 gange årligt, mens der kan være op til 10 ændringslove på et år.

Ændringshyppigheden for især nogle af lovene på det socialretlige område kalder på en lettere adgang for borgere og sagsbehandlere til opdaterede versioner af lovene. Det anbefales derfor, at lovbekendtgørelser anvendes hyppigt i overensstemmelse med Justitsministeriets vejledning, eventuelt suppleret med officielle datasammenskrivninger, således at borgere til enhver tid har adgang til en opdateret version af en given lov på Retsinformation.

Anbefaling 2: Antallet af ændringslove bør mindskes ved at samle ændringslove i "pakker".

Flere af de mest centrale socialretlige love har været præget af mange og omfangsrige lovændringer. Det gælder ikke kun, når man ser samlet på ændringerne i løbet af undersøgelsesperioden, men også, når man ser på hvert enkelt år, hvor der kan være op til 13 ændringer af en enkelt lov.

For at mindske antallet af ændringslove pr. år bør ændringer til den samme lov så vidt muligt "samles til bunke", således at der udstedes færre årlige ændringslove, som borgere og sagsbehandlere skal forholde sig til. Det vil også lette implementeringen af lovændringerne i forvaltningen og lette opdateringen af tilhørende vejledninger mv.

Anbefaling 3: En samlet undersøgelse af det socialretlige område med henblik på forbedring af lov kvaliteten og overskueligheden

Reglerne på det socialretlige område har et stort omfang og er spredt i mange forskellige love og administrative forskrifter. Lovgivningen er desuden fordelt mellem henholdsvis Social- og Indenrigsministeriets og Beskæftigelsesministeriets ressortområder. De mange og hyppige reformer på social- og beskæftigelsesområdet har ført til mange knopskydninger på lovgivningen i form af nye regler og "reparationer" af lovgivningen. Disse forhold bidrager til områdets kompleksitet, og kan gøre det vanskeligt for både sagsbehandlere og borgere at orientere sig i reglerne.

Det anbefales derfor, at Social- og Indenrigsministeriet i samarbejde med Beskæftigelsesministeriet iværksætter en samlet undersøgelse af det socialretlige område i helikopterperspektiv med henblik på en forbedring af lov kvaliteten og overskueligheden til gavn for både borgere og myndigheder.

Dette kan med fordel ske ved et lovforenklingsinitiativ, som man bl.a. har set det på Miljø- og Fødevarerministeriets område. Her blev der i 2015 igangsat et arbejde med at skabe en enklere, klarere og mere sammenhængende lovstruktur på området. Efter inddragelse af alle berørte erhvervs- og interesseorganisationer fremsatte Miljø- og Fødevarerministeriet i 2016 et forslag til en ny model for den fremtidige lovstruktur på området, som efterfølgende blev vurderet af et nedsat ekspertpanel. Panelet foretog en kritisk gennemgang af forslaget til den nye lovstruktur med henblik på at sikre, at den nye model i videst muligt omfang øgede overskueligheden og brugervenligheden, littede myndighedens administration, skabte en klarere arbejdsdeling mellem lovene og klargjorde implementeringen af EU-ret. Ekspertpanelets anbefalinger i forhold til lovstrukturen blev samlet i et såkaldt "lovkompas", som efter en høringsrunde nu anvendes ved udarbejdelse af ny lovgivning.

6. Metode

6.1 Afgrænsning af det socialretlige område

Udvælgelsen af hovedlove er først og fremmest afgrænset ved lovgivning der falder inden for Børne- og Socialministeriets og Beskæftigelsesministeriets ressortområder.³² Herefter er der foretaget en konkret vurdering af, hvilke love der ud fra en række opsatte kriterier må betragtes som centrale socialretlige love. Fokus i denne analyse er på love, som administreres af kommunerne eller Udbetaling Danmark, og som opfylder et eller flere af følgende kriterier:

- Love, der regulerer borgernes muligheder for at modtage velfærdsydelse eller anden hjælp fra det offentlige, herunder særligt love, der har til formål at imødekomme behov, der følger af midlertidig eller permanent manglende eller nedsat evne til at forsørge sig selv eller oppebære visse udgifter på grund af nedsat fysisk/psykisk funktionsevne, midlertidig eller permanent sygdom. Dog ikke dagpengeloven, da denne ydelse gives til raske og forsikrede borgere.
- Love, der har til formål at forebygge sociale og beskæftigelsesmæssige problemer.
- Love, der fastlægger særlige processuelle regler for behandlingen af socialretlige sager.
- Centrale love, der fastlægger processer for sikring af retssikkerhed og kvalitet i den sociale indsats.

Enkelte andre centrale love, som falder under andre ministeriers områder, er taget med efter en konkret vurdering af lovene i lyset af ovenstående kriterier.³³

Da der i opgørelsen også ses på, hvor mange gange lovene er ændret siden 2007, er alle hovedlovene både vurderet ud fra, hvordan de ser ud i den gældende version, og hvordan de så ud pr. 1. januar 2007. Der indgår alene love i opgørelsen, som er vedtaget pr. 1. juli 2019.

6.2 Omfang af lovgivning og opgørelse af lovændringer

I denne analyse er der i forbindelse med undersøgelsen af omfanget af hovedlovene foretaget følgende optællinger fra Retsformation.dk:

- a) Antallet af gældende hovedlove, der findes inden for det socialretlige område pr. 1. juli 2019.
- b) Antallet af paragraffer i hovedlovene pr. 1. juli 2019.

Ophævede paragraffer er ikke et talt med. Eventuelle "nye" paragraffer er talt med. Paragraffer, der endnu ikke er trådt i kraft, er ikke talt med.

³² Som opdelt under VLAK-regeringen.

³³ Der er således yderligere undersøgt lovgivning der lå under de forhenværende ministerier: Skatteministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og Undervisningsministeriet.

- c) Antallet af gange hovedlovene er ændret gennem en optælling af ændringslove vedtaget i perioden fra den 1. januar 2007 til 1. juli 2019.

Der er kun medtaget ændringslove, som var gældende den 1. juli 2019. Antallet af ændringer kan derfor være større end denne optælling viser. Optællingen er lavet ved hjælp af Karnov.dk.

I maj 2019 blev der vedtaget en ny beskæftigelsesindsatslov, som trådte i kraft den 1. januar 2020. Denne indgår ikke som hovedlov i opgørelsen, da den ikke var trådt i kraft i undersøgelsesperioden, og den indgår heller som ændringslov i opgørelsen.

- d) Antallet af gange paragrafferne i hovedlovene er ændret i perioden 1. januar 2007 til 1. juli 2019.

I de ændringslove, som indgår i opgørelsen som nævnt under pkt. c, er det yderligere talt op for hver lov, som ændringsloven vedrører, hvor mange paragraffer i hovedloven, der er ændret ved ændringsloven. Både materielle ændringer, tilføjelser og ophævelser af bestemmelserne er talt med som ændringer.

Følgende metode er anvendt i optællingen:

- Hvis en paragraf er ophævet uden at være erstattet af en anden paragraf, er der talt én paragrafændring.
- Hvis der er indsat en helt ny paragraf, hvor der ikke var én før, er dette talt som én paragrafændring.
- Hvis ordlyden af en bestemmelse er ændret, er der talt én paragrafændring.
- Hvis en bestemmelse er ophævet og med det samme erstattet af en ny paragraf, er dette talt som én ændring, uanset om det rent lovteknisk måtte være formuleret som en ophævelse og en indsættelse.
- Hvis et helt kapitel ophæves, er det undersøgt, hvor mange paragraffer dette drejer sig om, og så er dette antal angivet som antal ændringer.
- Hvis et helt kapitel ophæves, mens der samtidig indsættes et nyt i stedet, er det undersøgt, hvor mange paragraffer, der er ophævet, og hvor mange nye der er indsat. Her tælles alle de paragraffer, der erstattes af en ny, hver som én paragrafændring. Paragraffer, der er ophævet og ikke erstattet af en ny, tælles også med hver især som paragrafændringer, og nye paragraffer, der ikke erstatter en ophævet paragraf, tælles også med hver især som paragrafændringer.
- Hvis der er ændret i en overskrift i loven, er dette ikke talt med som ændring, da der ikke er tale om en paragrafændring.
- Hvis det f.eks. fremgår, at "overalt i loven ændres "staten i jobcentret" til "kommunen"" er dette ikke talt med, da der ikke er angivet konkrete paragrafændringer.

Opgørelsen viser således, hvor mange gange paragrafferne i hovedlovene er ændret. Da ændringerne er talt op på paragraf-niveau (og ikke som stykker i en paragraf), viser opgørelsen ikke, hvor mange *forskellige* ændringer, der kan være foretaget i en paragraf ved en lovændring.

For alle optællinger gælder det, at de er optalt manuelt, minimum 3 gange, af minimum 2 forskellige personer samt at elementer af optællingen bygger på et vist skøn. Dette betyder, at der kan forekomme enkelte unøjagtigheder.

6.3 Optælling af administrative forskrifter

Antallet af gældende administrative forskrifter, der er tilknyttet de enkelte love, er opgjort pr. 1. juli 2019 på Retsinformation.dk Den socialretlige lovgivning er spredt ud over en række love, som i denne analyse er afgrænset til 32 hovedlove, der administreres af kommunerne eller Udbetaling Danmark.³⁴ Der er stor forskel på omfanget af de 32 hovedlove. Der er optalt i alt 2.213 paragraffer i hovedlovene, og de fire mest omfangsrige love (almenboligloven, serviceloven, beskæftigelsesindsatsloven og aktivloven) har i gennemsnit 237 paragraffer hver.

Til de 32 hovedlove er der knyttet et meget stort antal administrative forskrifter. Det drejer sig om i alt 908 administrative forskrifter i form af bekendtgørelser, cirkulærer og cirkulæreskrivelser, vejledninger, skrivelser og meddelelser. Det er alene bekendtgørelserne, der er direkte bindende for borgerne, men de øvrige administrative forskrifter kan indeholde relevante instrukser, fortolkningsbidrag mv., som også har stor betydning for borgernes retsstilling og myndighedernes administration af de pågældende områder.

. Der kan indgå forskrifter, der endnu ikke er trådt i kraft.

Der er ikke medtaget følgende:

- Rene ikrafttrædelsesbekendtgørelser.
- Ophævelsesbekendtgørelser, der *som det eneste* ophæver en anden bekendtgørelse.

Forskrifterne er opgjort pr. lov, og da f.eks. én bekendtgørelse kan være tilknyttet flere love, vil mange af forskrifterne gå igen under de forskellige love. Derfor er dubletter sorteret fra i tallet anvendt i figur 2. I tabel 2 kan der forekomme dubletter, da alle de administrative forskrifter, som er gældende for den enkelte lov, er taget med.

Det skal pointeres, at der er tale om en optælling af gældende forskrifter, som inkluderer eventuelle ændringsforskrifter. Der er således tale om en anden metode end den, der er anvendt ved opgørelsen af regelkompleksitet i lovene ovenfor, idet ændringsbekendtgørelser er inkluderet i antallet af gældende forskrifter og ikke antal ændringer.

³⁴ Der er ved afgrænsningen af de 32 hovedlove bl.a. lagt vægt på, om de regulerer ydelser, der har til formål at forebygge sociale og beskæftigelsesmæssige problemer, og/eller om de indeholder procesregler af relevans for behandlingen af socialretlige og beskæftigelsesretlige sager. Se nærmere afsnit 6.1.

Bilag 1

1. Oversigt over realitetsbehandlede klager³⁵ over kommunernes generelle behandling af sager på det sociale og beskæftigelsesmæssige område, fordelt på sagsudfald, fra 2014-2018³⁶

| Lovemne | Sagsudfald | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|---|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | Antal | Andel | Antal | Andel | Antal | Andel | Antal | Andel | Antal | Andel |
| Serviceoven | I alt | 12034 | | 9342 | | 8144 | | 10188 | | 9.682 | |
| | Stadfæstelse | 7914 | 66% | 6248 | 67% | 5169 | 63% | 6299 | 62% | 6.200 | 64% |
| | Ændring/Ophævelse | 1593 | 13% | 986 | 11% | 890 | 11% | 951 | 9% | 872 | 9% |
| | Hjemvisning | 2527 | 21% | 2108 | 23% | 2085 | 26% | 2938 | 29% | 2.610 | 27% |
| Andre love - tidligere | I alt | 140 | | 63 | | 5 | | 2 | | | |
| | Stadfæstelse | 102 | 73% | 36 | 57% | 0 | 0% | 1 | 50% | | |
| | Ændring/Ophævelse | 20 | 14% | 25 | 40% | 5 | 100% | 1 | 50% | | |
| | Hjemvisning | 18 | 13% | 2 | 3% | 0 | 0% | 0 | 0% | | |
| Dagtilbudsloven | I alt | 143 | | 335 | | 279 | | 228 | | 194 | |
| | Stadfæstelse | 78 | 55% | 189 | 56% | 174 | 62% | 146 | 64% | 127 | 65% |
| | Ændring/Ophævelse | 36 | 25% | 52 | 16% | 43 | 15% | 28 | 12% | 43 | 22% |
| | Hjemvisning | 29 | 20% | 94 | 28% | 62 | 22% | 54 | 24% | 24 | 12% |
| Almenboligloven | I alt | 198 | | 214 | | 204 | | 253 | | 263 | |
| | Stadfæstelse | 171 | 86% | 185 | 86% | 172 | 84% | 215 | 85% | 222 | 84% |
| | Ændring/Ophævelse | 12 | 6% | 8 | 4% | 7 | 3% | 8 | 3% | 0 | 0% |
| | Hjemvisning | 15 | 8% | 21 | 10% | 25 | 12% | 30 | 12% | 41 | 16% |
| Boligstøtloven | I alt | 90 | | 95 | | 81 | | 69 | | 73 | |
| | Stadfæstelse | 62 | 69% | 74 | 78% | 53 | 65% | 49 | 71% | 56 | 77% |
| | Ændring/Ophævelse | 15 | 17% | 11 | 12% | 10 | 12% | 8 | 12% | 3 | 4% |
| | Hjemvisning | 13 | 14% | 10 | 11% | 18 | 22% | 12 | 17% | 14 | 19% |
| Sygedagpengeloven | I alt | 9037 | | 5065 | | 5152 | | 4325 | | 4.297 | |
| | Stadfæstelse | 7357 | 81% | 4266 | 84% | 4421 | 86% | 3666 | 85% | 3.606 | 84% |
| | Ændring/Ophævelse | 1251 | 14% | 546 | 11% | 590 | 11% | 443 | 10% | 464 | 11% |
| | Hjemvisning | 429 | 5% | 253 | 5% | 141 | 3% | 216 | 5% | 227 | 5% |
| Gammelførtidspensionloven | I alt | 436 | | 294 | | 179 | | 120 | | 114 | |
| | Stadfæstelse | 342 | 78% | 266 | 90% | 142 | 79% | 90 | 75% | 85 | 75% |
| | Ændring/Ophævelse | 40 | 9% | 8 | 3% | 6 | 3% | 9 | 8% | 9 | 8% |
| | Hjemvisning | 54 | 12% | 20 | 7% | 31 | 17% | 21 | 18% | 20 | 18% |
| Pensionsloven | I alt | 3570 | | 1172 | | 767 | | 851 | | 1069 | |
| | Stadfæstelse | 3354 | 94% | 1068 | 91% | 645 | 84% | 712 | 84% | 885 | 83% |
| | Ændring/Ophævelse | 56 | 2% | 47 | 4% | 37 | 5% | 44 | 5% | 49 | 5% |
| | Hjemvisning | 160 | 4% | 57 | 5% | 85 | 11% | 95 | 11% | 135 | 13% |
| Aktivloven | I alt | 8078 | | 9281 | | 6530 | | 8182 | | 8.641 | |
| | Stadfæstelse | 5905 | 73% | 6412 | 69% | 4194 | 64% | 5634 | 69% | 5.624 | 65% |
| | Ændring/Ophævelse | 881 | 11% | 1.462 | 16% | 1.195 | 18% | 1.370 | 17% | 1.871 | 22% |
| | Hjemvisning | 1.292 | 16% | 1.407 | 15% | 1.141 | 17% | 1.178 | 14% | 1.146 | 13% |
| Beskæftigelsesindsatsloven | I alt | 2.136 | | 1.567 | | 1.276 | | 1.547 | | 2.068 | |
| | Stadfæstelse | 1.905 | 89% | 1.307 | 83% | 1.006 | 79% | 1.224 | 79% | 1.514 | 73% |
| | Ændring/Ophævelse | 105 | 5% | 140 | 9% | 177 | 14% | 216 | 14% | 378 | 18% |
| | Hjemvisning | 126 | 6% | 120 | 8% | 93 | 7% | 107 | 7% | 176 | 9% |
| Seniorjobloven | I alt | 14 | | 12 | | 6 | | 4 | | 6 | |
| | Stadfæstelse | 11 | 79% | 9 | 75% | 3 | 50% | 3 | 75% | 6 | 100% |
| | Ændring/Ophævelse | 3 | 21% | 3 | 25% | 3 | 50% | 1 | 25% | 0 | 0% |
| | Hjemvisning | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Integrationsloven | I alt | 78 | | 189 | | 227 | | 337 | | 332 | |
| | Stadfæstelse | 75 | 96% | 160 | 85% | 193 | 85% | 273 | 81% | 280 | 84% |
| | Ændring/Ophævelse | 2 | 3% | 6 | 3% | 4 | 2% | 17 | 5% | 24 | 7% |
| | Hjemvisning | 1 | 1% | 23 | 12% | 30 | 13% | 47 | 14% | 28 | 8% |
| Repatrieringsloven | I alt | 1 | | 14 | | 14 | | 19 | | 6 | |
| | Stadfæstelse | 0 | 0% | 5 | 36% | 9 | 64% | 10 | 53% | 3 | 50% |
| | Ændring/Ophævelse | 0 | 0% | 5 | 36% | 5 | 36% | 6 | 32% | 0 | 0% |
| | Hjemvisning | 1 | 100% | 4 | 29% | 0 | 0% | 3 | 16% | 3 | 50% |
| Lov om kompensation til handicappede i erhverv | I alt | 50 | | 45 | | 37 | | 35 | | 54 | |
| | Stadfæstelse | 20 | 40% | 36 | 80% | 17 | 46% | 6 | 17% | 23 | 43% |
| | Ændring/Ophævelse | 12 | 24% | 4 | 9% | 11 | 30% | 24 | 69% | 20 | 37% |
| | Hjemvisning | 18 | 36% | 5 | 11% | 9 | 24% | 5 | 14% | 11 | 20% |
| | I alt | 11 | | 18 | | 12 | | | | | |

³⁵ En sag er realitetsbehandlet, hvis Ankestyrelsen ikke afviser sagen, eller sagen ikke bortfalder. En sag kan for eksempel blive afvist eller bortfalde, hvis borgeren har klaget for sent eller har besluttet at opgive klagen. Det kan også være fordi, at Ankestyrelsen ikke er den kompetente myndighed, og derfor sender klagen videre til en anden instans.

³⁶ Kilde: Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem. Tallene findes ved beregninger foretaget på data fra ast.dk tabel ANKEAST5. - BEU alm. del spørgsmål nr. 569 - Samling: 2017-18 - <https://www.ft.dk/samling/20171/alm/del/BEU/spm/569/svar/1563775/index.htm>. Tal for 2018 er indhentet ved aktindsigt fra Ankestyrelsen (27.06.2019).

| | | | | | | | | | | | |
|----------------------------|-------------------|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|
| Fleksydelsesloven | Stadfæstelse | 9 | 82% | 14 | 78% | 8 | 67% | | - | | |
| | Ændring/Ophævelse | 1 | 9% | 3 | 17% | 3 | 25% | | - | | |
| | Hjemvisning | 1 | 9% | 1 | 6% | 1 | 8% | | - | | |
| | I alt | 0 | | 0 | | 12 | | 70 | | 11 | |
| Kontantydelsesloven | Stadfæstelse | 0 | | 0 | | 10 | 83% | 47 | 67% | 8 | 73% |
| | Ændring/Ophævelse | 0 | | 0 | | 0 | 0% | 19 | 27% | 3 | 27% |
| | Hjemvisning | 0 | | | | 2 | 17% | 4 | 6% | 0 | 0% |
| | I alt | 36.016 | | 27.706 | | 22.925 | | 26.230 | | 26.810 | |
| I alt | Stadfæstelse | 27.305 | 76% | 20.275 | 73% | 16.216 | 71% | 18.375 | 70% | 18.639 | 70% |
| | Ændring/Ophævelse | 4.027 | 11% | 3.306 | 12% | 2.986 | 13% | 3.145 | 12% | 3.736 | 14% |
| | Hjemvisning | 4.684 | 13% | 4.125 | 15% | 3.723 | 16% | 4.710 | 18% | 4.435 | 17% |
| | Omgørelser | 8711 | | 7431 | | 6709 | | 7855 | | 8171 | |

2. Oversigt over realitetsbehandlede klager³⁷ over Udbetaling Danmarks generelle behandling af sager på det sociale og beskæftigelsesmæssige område, fordelt på sagsudfald, fra 2014-2018³⁸

| Lovemne | Sagsudfald | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|--------------------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | Antal | Andel | Antal | Andel | Antal | Andel | Antal | Andel | Antal | Andel |
| Barselsdagpenge | I alt | 58 | | 703 | | 208 | | 305 | | 285 | |
| | Stadfæstelse | 39 | 67% | 525 | 75% | 155 | 75% | 259 | 85% | 230 | 81% |
| | Ændring/ophævelse | 9 | 16% | 91 | 13% | 26 | 13% | 29 | 10% | 33 | 12% |
| | Hjemvisning | 10 | 17% | 87 | 12% | 27 | 13% | 17 | 6% | 22 | 8% |
| Boligstøtte | I alt | 1.392 | | 1.401 | | 625 | | 867 | | 1145 | |
| | Stadfæstelse | 1.248 | 90% | 1.185 | 85% | 439 | 70% | 636 | 73% | 778 | 68% |
| | Ændring/ophævelse | 82 | 6% | 92 | 7% | 25 | 4% | 24 | 3% | 84 | 7% |
| | Hjemvisning | 62 | 4% | 124 | 9% | 161 | 26% | 207 | 24% | 283 | 25% |
| Familieydelse³⁹ | I alt | 684 | | 703 | | 361 | | 507 | | 857 | |
| | Stadfæstelse | 528 | 77% | 594 | 84% | 319 | 88% | 436 | 86% | 790 | 92% |
| | Ændring/ophævelse | 99 | 14% | 88 | 13% | 13 | 4% | 47 | 9% | 48 | 6% |
| | Hjemvisning | 57 | 8% | 21 | 3% | 29 | 8% | 24 | 5% | 19 | 2% |
| Fleksydelse | I alt | 0 | | 0 | | 9 | | 11 | | 23 | |
| | Stadfæstelse | 0 | - | 0 | - | 7 | 78% | 10 | 91% | 21 | 91% |
| | Ændring/ophævelse | 0 | - | 0 | - | 2 | 22% | 1 | 9% | 2 | 9% |
| | Hjemvisning | 0 | - | 0 | - | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| International pension | I alt | 167 | | 388 | | 242 | | 475 | | 426 | |
| | Stadfæstelse | 139 | 83% | 306 | 79% | 197 | 81% | 381 | 80% | 392 | 92% |
| | Ændring/ophævelse | 4 | 2% | 24 | 6% | 13 | 5% | 48 | 10% | 12 | 3% |
| | Hjemvisning | 24 | 14% | 58 | 15% | 32 | 13% | 46 | 10% | 22 | 5% |
| Kontanthjælpsloft | I alt | - | | - | | 22 | | 113 | | 60 | |
| | Stadfæstelse | - | - | - | - | 22 | 100% | 111 | 98% | 60 | 100% |
| | Ændring/ophævelse | - | - | - | - | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| | Hjemvisning | - | - | - | - | 0 | 0% | 2 | 2% | 0 | 0% |
| Pensionsloven | I alt | 365 | | 703 | | 341 | | 1.131 | | 551 | |
| | Stadfæstelse | 271 | 74% | 456 | 65% | 120 | 35% | 422 | 37% | 452 | 82% |
| | Ændring/ophævelse | 39 | 11% | 158 | 22% | 39 | 11% | 152 | 13% | 54 | 10% |
| | Hjemvisning | 55 | 15% | 89 | 13% | 182 | 53% | 557 | 49% | 45 | 8% |
| Repatrieringsloven/aktivloven | I alt | 3 | | 0 | | 0 | | 4 | | 11 | |
| | Stadfæstelse | 2 | 66% | 0 | - | 0 | - | 4 | 100% | 10 | 91% |
| | Ændring/ophævelse | 1 | 33% | 0 | - | 0 | - | 0 | 0% | 1 | 9% |
| | Hjemvisning | 0 | 0% | 0 | - | 0 | - | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Lovvalg | I alt | 6 | | 35 | | 18 | | 2 | | 3 | |
| | Stadfæstelse | 6 | 100% | 31 | 89% | 13 | 72% | 2 | 100% | 1 | 33% |
| | Ændring/ophævelse | 0 | 0% | 1 | 3% | 3 | 17% | 0 | 0% | 2 | 67% |
| | Hjemvisning | 0 | 0% | 3 | 9% | 2 | 11% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| I alt | I alt | 2.675 | | 3.933 | | 1.826 | | 3.415 | | 3.361 | |
| | Stadfæstelse | 2.233 | 83% | 3.097 | 79% | 1.272 | 70% | 2.261 | 66% | 2.734 | 81% |

³⁷ En sag er realitetsbehandlet, hvis Ankestyrelsen ikke afviser sagen, eller sagen ikke bortfalder. En sag kan for eksempel blive afvist eller bortfalde, hvis borgeren har klaget for sent eller har besluttet at opgive klagen. Det kan også være fordi, at Ankestyrelsen ikke er den kompetente myndighed, og derfor sender klagen videre til en anden instans.

³⁸ Kilde: Redegørelse om behandling af klagesager vedrørende Udbetaling Danmark 2014-2017 - BEU alm. del spørgsmål nr. 569 - Samling: 2017-18 - <https://www.ft.dk/samling/20171/alm-del/BEU/spm/569/svar/1563775/index.htm>. Tal for 2018 er indhentet ved aktindsigt fra Ankestyrelsen (27.06.2019).

³⁹ Familieydelse er en fællesbetegnelse for børnetilskud, børne- og ungedyelse samt bidragsopkrævning

| | | | | | | | | | | | |
|--|-------------------|-----|----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| | Ændring/ophævelse | 234 | 9% | 454 | 12% | 121 | 7% | 301 | 9% | 236 | 7% |
| | Hjemvisning | 208 | 8% | 382 | 10% | 433 | 24% | 853 | 25% | 391 | 12% |
| | Omgørelser | 442 | 17 | 836 | 21 | 554 | 30 | 1154 | 34 | 627 | 19 |



**DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK**