JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK

Rapport:

RETSSIKKERHED I KOMMUNERNE

Af Birgitte Arent Eiriksson og Mette Fjord Kristensen

Retssikkerhed i kommunerne
© Justitia og forfatterne, 20223
ISBN:

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank
Fruebjergvej 3. 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.

Rapporten er blevet til med støtte fra:

BORGERRETSFONDEN

AAGE OG JOHANNE LOUIS-HANSENS FOND

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse **1**

1 Resume **2**

2 Indledning **4**

2.1 Analysens formål og afgrænsning 4

2.2 Analysens retssikkerhedsbegreb 4

3 Omgørelsesprocenter **6**

3.1 Omgørelsesprocenter som mål for retssikkerhed 6

3.2 Omgørelsesprocenter på landsplan 7

3.3 Omgørelsesprocenter i regionerne 8

3.4 Omgørelsesprocenter i kommunerne 9

3.5 Udviklingen i kommuner med henholdsvis højest og lavest omgørelsesprocent 12

3.6 Omgørelsesprocent i forhold til klager 14

3.7 Omgørelsesprocent i forhold til indbyggertal 16

4 Sagsbehandlingens kvalitet **20**

4.1 Overholdelse af sagsbehandlingsregler som mål for retssikkerhed 20

4.2 Sagsbehandlingens kvalitet på landsplan 21

4.3 Sagsbehandlingens kvalitet i kommuner med henholdsvis højest og lavest omgørelsesprocent 23

5 Konklusion **25**

6 Metode **28**

6.1 Dataindsamling 28

6.1.1 Data om retssikkerhed 28

6.1.2 Juridiske kilder mv. 29

7 Bilag **30**

7.1 Bilag 1 - Omgørelsesprocent i alle kommuner 30

7.2 Bilag 2 - Klager pr. 1000 indbyggere i alle kommuner 31

7.3 Bilag 3 - Kritikprocenter for processuelle fejl 32

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

1 Resume

Rapportens data og konklusioner afdækker forholdsvis store forskelle mellem kommunerne, når det handler om andelen af sager, som Ankestyrelsen omgør i form af ændring eller hjemvisning af kommunens afgørelse. F.eks. har Dragør Kommune en omgørelsesprocent på 44,5 procent, og Solrød og Ishøj Kommuner kommer lige efter med omgørelsesprocenter på henholdsvis 36,8 og 36 procent. På den anden side har Københavns Kommune, Randers Kommune og Silkeborg Kommune omgørelsesprocenter på henholdsvis 24,9, 25,4 og 25,6 procent. Disse forskelle genfindes også, når der ses på Ankestyrelsens kritik af væsentlige sagsbehandlingsfejl.

Der ses en tydelig sammenhæng mellem kommunernes gennemsnitlige omgørelsesprocent og størrelsen på kommunerne. Mens de 20 *største* kommuner havde en gennemsnitlig omgørelsesprocent i den undersøgte periode på 27,7 procent, havde de 20 *mindste* kommuner en gennemsnitlig omgørelsesprocent på 31,9 procent.

Der er redegjort nærmere for disse data i rapportens konklusion og de enkelte afsnit.

Selvom rapportens data ikke kan give et fyldestgørende billede af retssikkerheden i de enkelte kommuner, må den nødvendigvis give anledning til bekymringer om, hvorvidt borgernes retssikkerhed ligger på et tilfredsstillende niveau i alle kommuner. Det gælder i ikke mindst i de mindste kommuner, som har en noget højere omgørelsesprocent end de største kommuner.

Det største problem må imidlertid anses for at være den manglende gennemsigtighed i kommunernes retssikkerhed. Adgangen til offentligt tilgængelige data, som på mere fyldestgørende måde kan afdække kommunernes retssikkerhedsniveau, er meget begrænset.

Justitia har tidligere i en rapport om kommunernes sagsbehandlingstider fra 2022 gjort opmærksom på præcis det samme problem. Denne rapport viste bl.a., at kommunerne reelt ikke målte på deres faktiske sagsbehandlingstider, og at de derfor ikke kunne opfylde deres forpligtelse til at holde øje med, om deres sagsbehandlingsfrister var realistiske og retvisende, ligesom det var vanskeligt for kommunerne at skride ind overfor lange sagsbehandlingstider, når det var nødvendigt.

Efter Justitias opfattelse er det nødvendigt at sikre en bred monitorering af retssikkerheden i kommunerne, så det i højere grad sikres, at borgerne – uanset bopæl – bliver mødt af et acceptabelt retssikkerhedsniveau i deres kontakt med kommunen. Kommunerne bør derfor forpligtes til at måle på deres retssikkerhed på en række nærmere definerede parametre, der kan fastlægges i samarbejde med blandt andet KL, Ankestyrelsen og de ansvarligere ministerier. Disse målinger bør i videst muligt omfang understøttes af it-løsninger.

Resultaterne af monitoreringen skal først og fremmest anvendes af kommunerne selv med henblik på at iværksætte eventuelle løbende tiltag til forbedringer af retssikkerheden, men bør naturligvis også indgå i Ankestyrelsens tilsyn med kommunerne. De mest centrale målinger bør desuden offentliggøres på kommunernes hjemmesider, så borgerne har mulighed for at gøre sig bekendt med retssikkerhedsniveauet i deres kommune og sammenligne med andre kommuner.

En sådan ændring, der vil føre til en langt højere grad af transparens i kommunerne, kan også være af afgørende betydning, når kommunerne - som omtalt i regeringsgrundlaget fra december 2022 - skal frisættes med mindre styring og bureaukrati. Jo mere frit kommunerne stilles i forhold til eksempelvis frister, indhentelse af bestemte oplysninger samt dokumentation af sagsskridt og iværksatte tiltag, jo vigtigere bliver det at skabe den nødvendige transparens om retssikkerheden på anden måde.

2 Indledning

2.1 Analysens formål og afgrænsning

Retssikkerhed i kommunerne kan ikke måles på en fyldestgørende måde, dels fordi retssikkerhed ikke er et entydigt og veldefineret begreb, dels fordi der alene er begrænset adgang til oplysninger om forhold i kommunerne, som har eller kan have betydning for retssikkerheden.

I denne analyse vil Justitia alligevel prøve at tage temperaturen på den kommunale retssikkerhed. Det sker på baggrund af forholdsvis begrænsede objektive og sammenlignelige data, der omfatter samtlige kommuner, og som viser noget om kommunernes evne til at træffe korrekte afgørelser og overholde sagsbehandlingsregler. Selvom disse data på ingen måde kan anses for fyldestgørende, kan de give et fingerpeg om, hvordan det står til med retssikkerheden i de enkelte kommuner.

Det bemærkes, at der alene ses på kommunernes sagsbehandling på social- og beskæftigelsesområdet, der er afgrænset til 1) afgørelser truffet af kommunerne, som borgere kan påklage til Ankestyrelsen [1] og 2) som af Ankestyrelsen kategoriseres inden for social- og beskæftigelsesområdet.[2] Det kan f.eks. være sager, hvor en borger ansøger om kontanthjælp, førtidspension eller hjælpemidler.

Metode og data er nærmere beskrevet i afsnit 6.

2.2 Analysens retssikkerhedsbegreb

Som nævnt ovenfor er retssikkerhed ikke et entydigt og veldefineret begreb. Den klassiske forståelse af retssikkerhed kan beskrives som en beskyttelse af individet mod vilkårlige, uforudsigelige og ulovhjemlede overgreb fra statsmagten.[3] Denne negativt definerede forståelse af begrebet som "frihed fra overgreb" har over tid udviklet sig til også at omfatte en positiv opfyldelse af en række behov i form af ret til ydelser, hjælp mv.[4] I den forbindelse kan det altså også anses for at være en krænkelse af retssikkerheden, når borgerne ikke får den hjælp, som de har ret til i henhold til lovgivningen.

[1] Ankestyrelsen er klageinstans for administrative afgørelser i det omfang det fastsættes ved lov, jf. retssikkerhedslovens § 50, stk. 1. Ankestyrelsen har i principafgørelse 49-16 udtalt, at retssikkerhedslovens § 50 skal forstås sådan, at en klage over en afgørelse tillige omfatter en klage, der alene vedrører sagsbehandlingsfejl i forbindelse med den trufne afgørelse. Det gælder også væsentlige formalitetsfejl som for eksempel overtrædelse af lovbestemte frister. Principafgørelsen kan tilgås her.
En afgørelse i forvaltningsretlig forstand er en (skriftlig) udtalelse, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde, se f.eks. Afgørelsesbegrebet (ombudsmanden.dk)
[2] Omfatter visser bestemmelser i serviceloven, dagtilbudsloven, almenboligloven, boligstøtteloven, sygedagpengeloven, lov om højeste, mellemste førtidspension m.fl., lov om social pension, aktivloven, lov om aktiv beskæftigelsesindsats, seniorjobloven, integrationsloven, repatrieringsloven, lov om kompensation til handicappede i erhverv, fleksydelsesloven, kontantydelsesloven, lov om forsøg med socialt frikort. Se https://ast.dk/tal-og-statistik-app/
[3] Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn, Carsten Munk Hansen m.fl., 1. udgave 2012, s. 17.
[4] Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 3. udgave 2010, s. 75.

I en mere forvaltningsretlig kontekst omhandler retssikkerhedsbegrebet relationen mellem borger og myndighed, og der sondres i den forbindelse ofte mellem materiel og processuel retssikkerhed, som er to forskellige perspektiver på betydningen af samme begreb.[5]

Materiel retssikkerhed omhandler overordnede krav til lovgivningen og dens anvendelse. Her er der fokus på, at offentlig virksomhed skal have lovhjemmel, hvilket vil sige, at alle myndighedsbeslutninger og afgørelser skal have hjemmel i lov. Beslutninger fra myndigheder skal med andre ord være understøttet i en lov, hvilket samtidig er med til at sikre, at borgere kan forudsige deres retsstilling. Derudover skal myndighedernes afgørelser være truffet i overensstemmelse med grundlæggende retsprincipper. Skønsmæssige afgørelser skal bl.a. bygge på saglige hensyn og overholde lighedsgrundsætningen, der går ud på, at der bør træffes identiske afgørelser over for borgere med identiske omstændigheder.[6]

Processuel retssikkerhed omhandler samspillet mellem borger og myndighed samt regler om sagsbehandling. Her er der fokus på, hvordan myndighederne behandler sagerne fremfor det konkrete udfald af afgørelserne. Der kan f.eks. ses på overholdelse af reglerne i forvaltningsloven om bl.a. partshøring, vejledning og begrundelse af afgørelser samt sikring af borgerens klageadgang.[7] Der kan også ses på overholdelse af de særlige sagsbehandlingsregler, som gælder for sociale sager. En del af sagsbehandlingskravene har også betydning for, om der træffes korrekte afgørelser. Disse krav kaldes derfor også garantiforskrifter – de er med til at garantere, at afgørelser er korrekte. Et eksempel på en garantiforskrift er reglerne om partshøring,[8] som indebærer, at borgeren skal gøres bekendt med de faktiske oplysninger, som en afgørelse træffes på baggrund af, samt at der gives borgeren mulighed for at kommentere på oplysningerne. Kravet er således med til at sikre, at de faktiske oplysninger, der ligger til grund for afgørelsen, er fyldestgørende og retvisende.

Endelig kan det nævnes, at myndighedernes håndtering af sagsbehandlingen selvfølgelig også kan spille en betydelig rolle for borgernes følelse af at være blevet behandlet retfærdigt og værdigt. Selvom visse elementer i sagsbehandlingen handler mere om disse aspekter end om at sikre et korrekt udfald af en sag, må dette også anses for at være relevant for retssikkerheden. Den måde, afgørelser træffes på, tillægges nemlig stor betydning for borgerens oplevelse af, om udfaldet er retfærdigt. [9]

I denne analyse forstås *retssikkerhed* som kommunernes evne til i videst muligt omfang at træffe lovlige, korrekte afgørelser og deres evne til at overholde sagsbehandlingsreglerne. Der er med andre ord tale om en forståelse af retssikkerhedsbegrebet, som både omfatter den materielle og processuelle del af retssikkerhedsbegrebet, men hvor borgernes subjektive oplevelser af retfærdighed ikke indgår.

[5] Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn, Carsten Munk Hansen m.fl., 1. udgave 2012, s. 21.
[6] Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn, Carsten Munk Hansen m.fl., 1. udgave 2012, s. 21.
[7] Gert Dyrn, Advokat (L), Besvarelse af Advokatrådets Prisopgave 2009, Retssikkerhed – Begreb og indhold i forandring, s. 11-12.
[8] Forvaltningslovens § 19
[9] Adrian, L 2013, 'Procesretfærdighed: - det er også måden, der tæller', *Juristen*, bind 95, nr. 3, s. 107-116.

3 Omgørelsesprocenter

3.1 Omgørelsesprocenter som mål for retssikkerhed

Ankestyrelsen er klagemyndighed for kommunernes afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet og behandler klager som f.eks. omhandler kontanthjælp, førtidspension eller lignende. [10] I hver enkelt klagesag vurderer Ankestyrelsen, om kommunen har truffet en lovlig og korrekt afgørelse, og om sagsbehandlingsreglerne er overholdt. Ankestyrelsen har i den forbindelse flere forskellige reaktionsmuligheder:[11]

Stadfæstelse - Hvis Ankestyrelsen er enig i det resultat, som kommunen er nået frem til, stadfæstes afgørelsen.

Ændring - Hvis Ankestyrelsen vurderer, at afgørelsen er forkert, vil Ankestyrelsen ophæve afgørelsen og sætte en ny afgørelse i stedet.[12]

Hjemvisning - Ankestyrelsen kan også vælge at sende sagen tilbage til kommunen til fornyet behandling, f.eks. hvis sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst til, at Ankestyrelsen kan træffe en afgørelse på det eksisterende grundlag. Det kan være i tilfælde, hvor der mangler oplysninger, der er nødvendige eller væsentlige for at afgøre sagen, og hvor oplysningerne ikke umiddelbart kan fremskaffes fra kommunen eller borgeren.[13]

De ændrede og hjemviste sager betegnes samlet som "omgjorte sager", og *omgørelsesprocenten* er antallet af ændrede og hjemviste sager set i forhold til alle realitetsbehandlede sager.

I 2021 realitetsbehandlede[14] Ankestyrelsen 21.018 klager over afgørelser truffet af kommunerne. Af disse blev 26,1 procent – eller mere end en fjerdedel af sagerne – omgjort. Den samlede omgørelsesprocent i Ankestyrelsen kan imidlertid dække over større eller mindre forskelle kommunerne imellem. Hvis omgørelsesprocenten i en kommune er høj, må der i sagens natur være formodning om, at kommunen generelt træffer et relativt højt antal forkerte eller mangelfulde afgørelser.

[10] Det følger af § 50 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, at Ankestyrelsen er klageinstans for administrative afgørelser, i det omfang, det fastsættes ved lov. Det fremgår af klagebestemmelserne i de enkelte love, hvilke afgørelser, der kan indbringes for Ankestyrelsen.
[11] Ifølge lov om retssikkerhed og administration på det sociale områdes § 68, stk. 2, kan Ankestyrelsens afgørelse gå ud på afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller ændring af den afgørelse, der er klaget over.
[12] Ved en ændring ophæves kommunens afgørelse og Ankestyrelsen sætter sin egen afgørelse i stedet, se pkt. 280 i vejledning 2019 9330.
[13] Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område 2019 9330 pkt. 279. Ankestyrelsen kan f.eks. hjemvise en sag fordi kommunen ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt eller begået alvorlige sagsbehandlingsfejl. Der kan også ske hjemvisning som følge af, at der er indkommet nye væsentlige oplysninger. Ved hjemvisning er udgangspunktet, at den afgørelse, der klages over, ophæves. Ankestyrelsen kan dog også vælge, at afgørelsen ikke ophæves ved hjemvisningen.
[14] Realitetsbehandlede sager inkluderer alle sager, Ankestyrelsen har behandlet det pågældende år. Sager, som Ankestyrelsen ikke har kompetence til at behandle, er indgivet for sent, afvist eller henvist til en anden myndighed tæller ikke med i de realitetsbehandlede sager, jf. bl.a. Ankestyrelsens hjemmeside.

Omgørelsesprocenten giver dog ikke et fuldt dækkende billede af omfanget og karakteren af fejl og mangler i de kommunale afgørelser. Det skyldes, at Ankestyrelsen som udgangspunkt kun behandler sager, som borgere har klaget over. Dog foretager Ankestyrelsen i mindre omfang også stikprøver i sager, som ikke er påklaget. Som eksempel kan nævnes "Ankestyrelsens praksisundersøgelse om anvendelse af sanktioner over for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere" fra 2016. I denne praksisundersøgelse vurderede Ankestyrelsen, at 40 procent af kommunernes afgørelser om aktivlovens § 37 var i overensstemmelse med lovgivning og praksis, men at 31 procent af sagerne ville være blevet ændret, hvis de var blevet forelagt Ankestyrelsen. De sidste 30 procent af sagerne vurderede Ankestyrelsen ikke var tilstrækkeligt oplyst til, at Ankestyrelsen kunne vurdere, om kommunerne havde truffet en korrekt afgørelse.[15]

Især udsatte borgere kan være tilbageholdende med at klage og kan have vanskeligt ved at anvende klagesystemet. Det viser undersøgelsen "Socialt udsattes brug af klagesystemet", som Rådet for Socialt udsatte udgav i februar 2020.[16] Undersøgelsen konkluderer, at sagsbehandlingen i kommuner og Ankestyrelsen tilsyneladende ikke fungerer på en måde, der i tilstrækkelig grad tilgodeser socialt udsatte borgere, og at klagesystemet ikke formår at opfange de problemer, der er, og de fejl der sker. Baggrunden herfor er primært, at der er mange barrierer for, at socialt udsatte borgere 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.

Der må derfor anses for at være et væsentligt "mørketal", når vi taler om måling af fejl og mangler i kommunernes afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet. Hertil kommer, at et lavt antal klager nemt kan føre til udsving med meget høje eller lave omgørelsesprocenter.

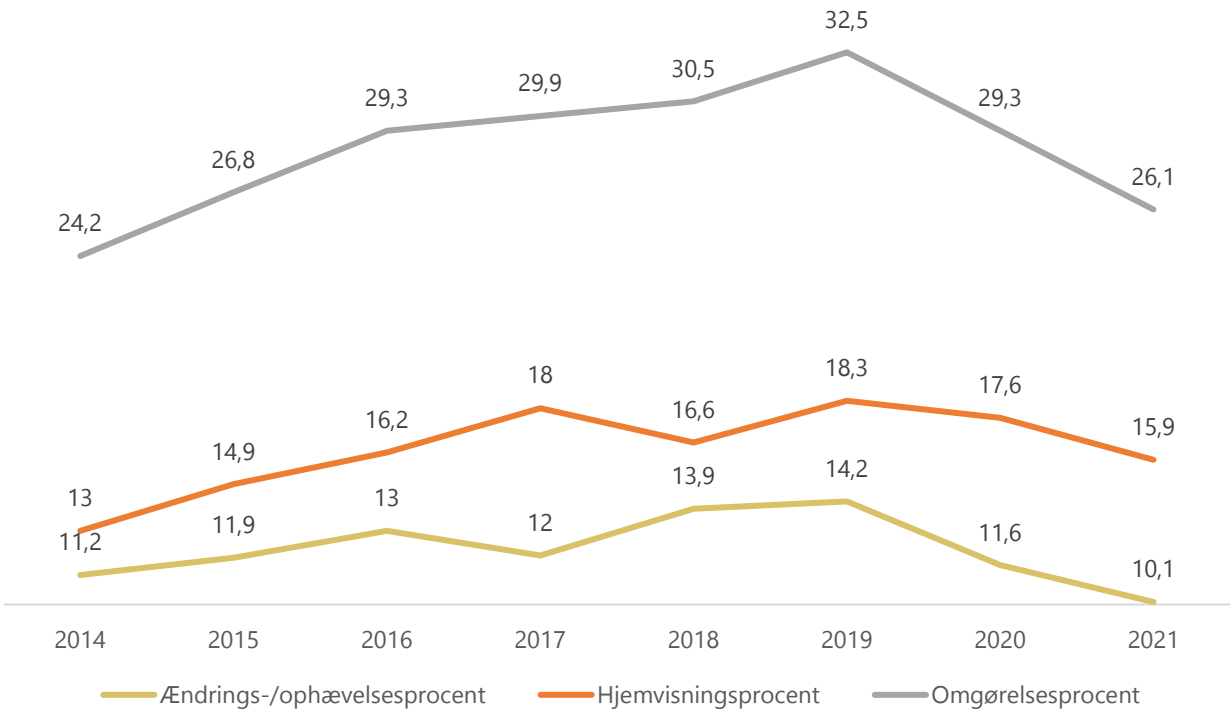
Selvom omgørelsesprocenten således ikke i sig selv giver et fuldt dækkende billede af kommunernes evne til at træffe korrekte og lovlige afgørelser, kan omgørelsesprocenten dog give en indikation af retssikkerhedsniveauet i de enkelte kommuner.

3.2 Omgørelsesprocenter på landsplan

I dette afsnit gives der et overblik over den landsdækkende udvikling i omgørelsesprocenten i perioden 2014-2021.

[15] Ankestyrelsens praksisundersøgelse om anvendelsen af sanktioner over for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere, Ankestyrelsen, juni 2016, s. 4-5.
[16] Socialt udsattes brug af klagesystemet, Rådet for Socialt Udsatte, februar 2020, s.7.

Figur 1 – *udvikling i ændrings-/ophævelses procent, hjemvisningsprocent og omgørelsesprocent 2014-2021 (hele landet)*[17]



Figur 1 viser, at omgørelsesprocenten (hjemviste sager og ændrede/ophævede afgørelser) på landsplan generelt har været stigende fra 24,2 procent i 2014 til 32,5 procent i 2019. I 2020 faldt omgørelsesprocenten til 29,3 procent, og i 2021 ses et yderligere fald til 26,1 procent, hvilket dog fortsat er højere end niveauet i 2014. Faldet skyldes i særlig grad færre ændrede/ophævede afgørelser.

Det ses desuden, at andelen af hjemviste sager i hele perioden har været en del højere end andelen af sager, der har ført til ændring eller ophævelse. Utilstrækkelig oplysning af sagerne ser således ud til at have været et betydeligt og generelt problem.

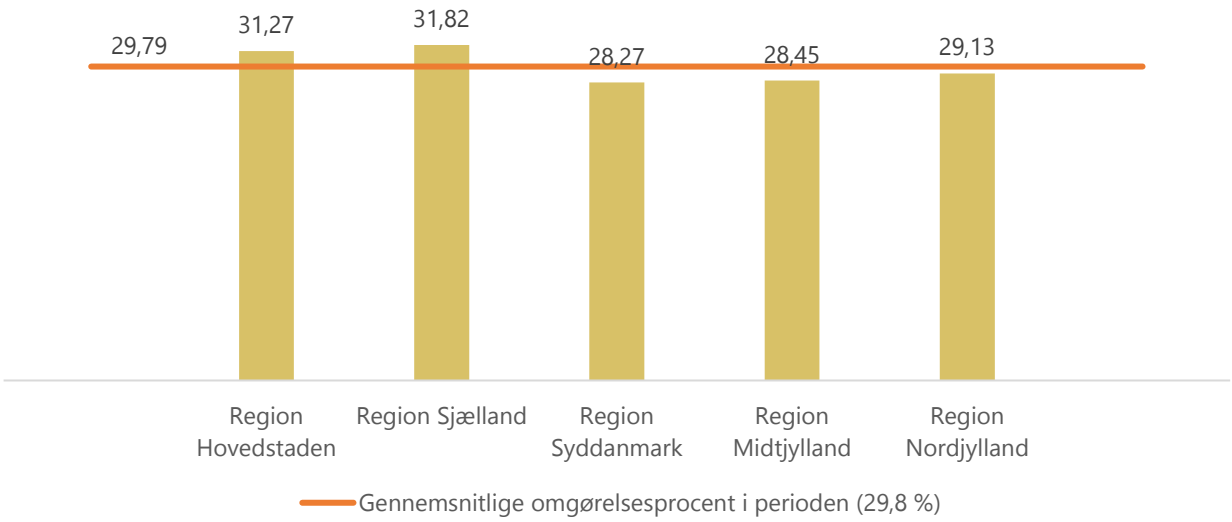
3.3 Omgørelsesprocenter i regionerne

I dette afsnit ses der på omgørelsesprocenten fordelt på Region Hovedstaden, Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland og Region Nordjylland i perioden 2014-2021. Regionernes omgørelsesprocent er beregnet på baggrund af Ankestyrelsens oplysninger om omgørelsesprocenterne i kommunerne. Resultatet ses i figur 2 nedenfor. Den gennemsnitlige

[17] Ankestyrelsens talportal. Ændringsprocent og hjemvisningsprocent giver tilsammen omgørelsesprocenten. Ankestyrelsen har oplyst, at kategorien ændrings-/ophævelsesprocent dækker over sager, der er ændret og ophævet (ved ændring ophæver Ankestyrelsen kommunens afgørelser og sætter sin egen afgørelse i stedet) samt et mindre antal sager, der er ophævet uden samtidig ændring (dette sker meget sjældent). Hjemvisningsprocenten dækker over sager, der er ophævet og hjemvist.

omgørelsesprocent for hele landet - som var 29,79 procent i perioden - er illustreret ved en horisontal rød streg.[18]

Figur 2 – *Gennemsnitlig omgørelsesprocent for regionerne 2014-2021*[19]



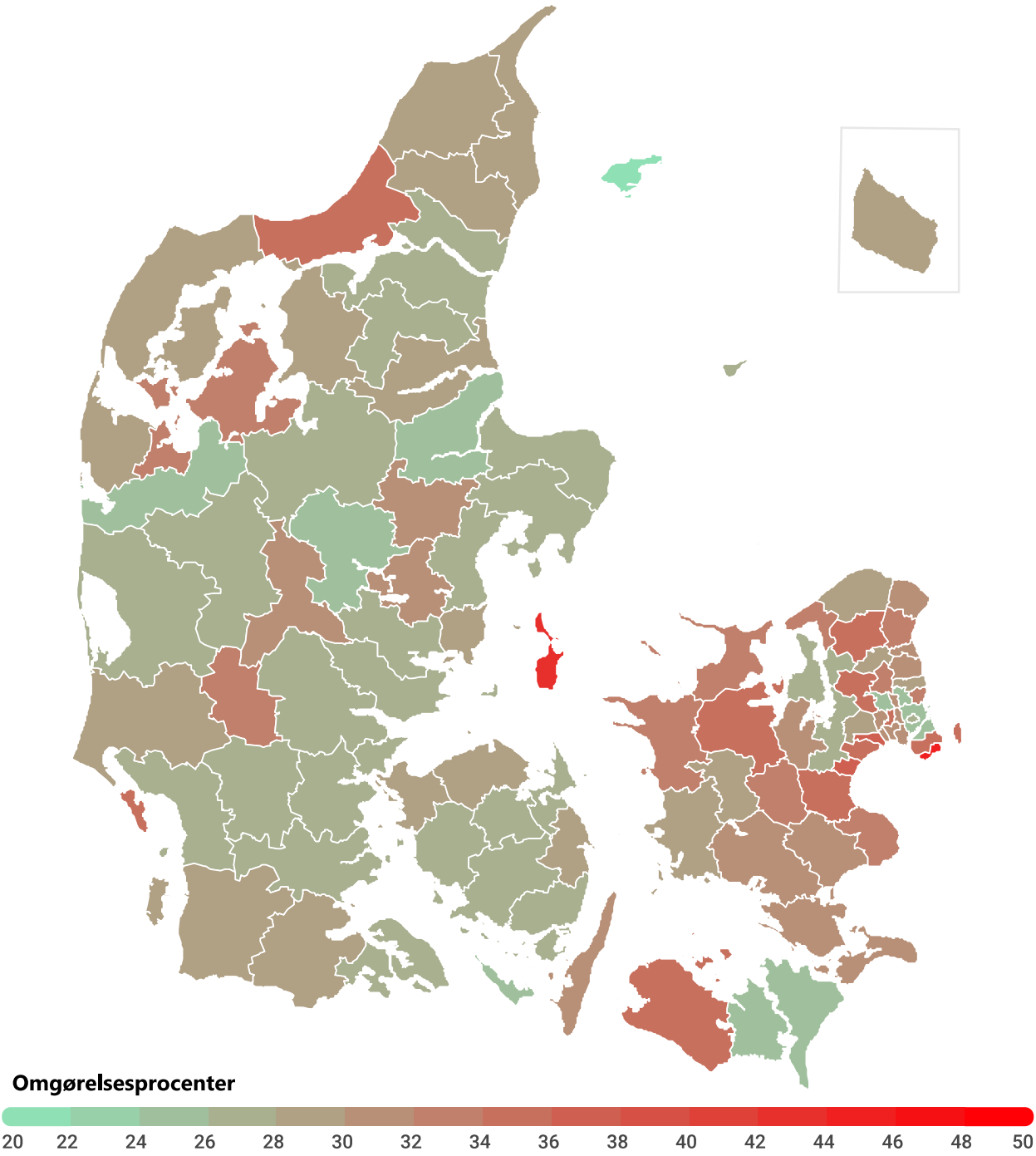
Som det fremgår af figur 2, er der kun mindre forskelle på regionernes omgørelsesprocenter. Kommunerne på Sjælland (Region Sjælland og Region Hovedstaden) har gennemsnitligt de højeste omgørelsesprocenter i perioden, mens kommunerne i Jylland og på Fyn (Region Syddanmark, Region Midtjylland og Region Nordjylland) har gennemsnitlige omgørelsesprocenter under landsgennemsnittet.

3.4 Omgørelsesprocenter i kommunerne

I dette afsnit ses der på de gennemsnitlige omgørelsesprocenter i alle landets 98 kommuner i perioden 2014-2021. Figur 3 nedenfor er et Danmarkskort, der viser forskellen på kommunernes gennemsnitlige omgørelsesprocenter i perioden. De eksakte gennemsnitlige omgørelsesprocenter for hver enkelt kommune kan ses i bilag 1. Oplysningerne stammer fra Ankestyrelsen.[20]

[18] Udregnet på baggrund af de landsdækkende omgørelsesprocenter, som er hentet fra Ankestyrelsens talportal.
[19] Kilde: oplysninger fra Ankestyrelsens talportal. Metode: Justitia har på baggrund af Ankestyrelsens oplysninger om omgørelsesprocenter udregnet den gennemsnitlige omgørelsesprocent i regionerne i perioden 2014-2020. Eksempel på udregning af den gennemsnitlige omgørelsesprocent i perioden for Region Hovedstaden. Alle omgørelsesprocenterne med et decimal for kommunerne i Region Hovedstaden kendes. Der beregnes et gennemsnit for alle de enkelte år 2014-2020. F.eks. er den gennemsnitlige omgørelsesprocent for kommunerne i Region Hovedstaden i 2014 26,57 procent. Dernæst beregnes gennemsnittet af Region Hovedstadens omgørelsesprocenter i årene 2014-2020 for at finde gennemsnittet for hele perioden.
[20] Ankestyrelsens Talportal.

Figur 3*: Omgørelsesprocenter fordelt på kommuner i perioden 2014-2021* [21]



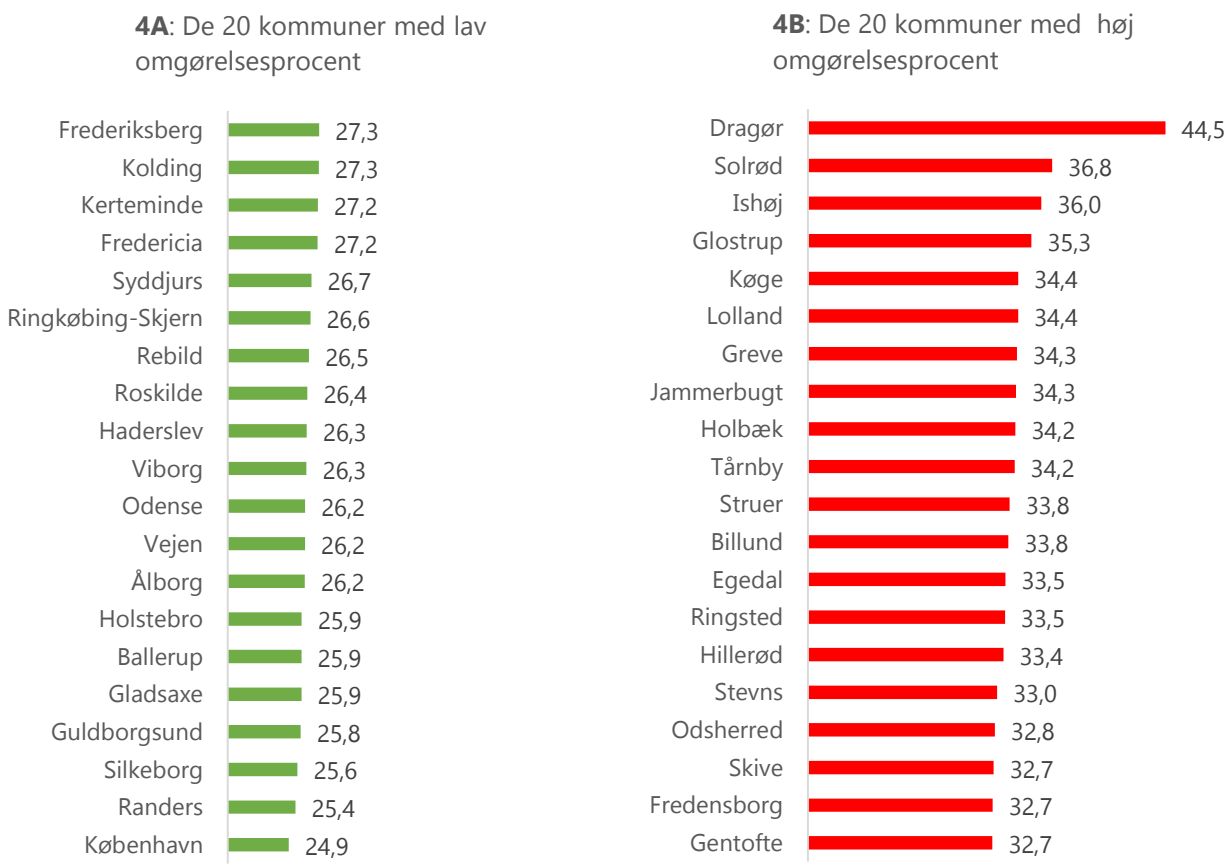
Danmarkskortet viser, at der især i sjællandske kommuner er en tendens til høje omgørelsesprocenter. Derudover er der enkelte kommuner i Midtjylland, Syddanmark og Nordjylland med høje omgørelsesprocenter.

[21] Se eksakte omgørelsesprocenter i bilag 1.

I figur 4A og 4B nedenfor ses de 20 kommuner, der i perioden 2014-2021 gennemsnitligt har haft de højeste og laveste omgørelsesprocenter. Disse kommuner benævnes herefter som *kommuner med henholdsvis høj og lav omgørelsesprocent.*

Det bemærkes, at Justitia har undtaget kommuner, hvor Ankestyrelsen har behandlet 10 eller færre klager i et eller flere år i den undersøgte periode. Dette skyldes, at omgørelsesprocenten i disse kommuner må anses for at være mindre repræsentativ.

Figur 4A og 4B: 40 kommuner med henholdsvis høj og lav omgørelsesprocent 2014-2021 [22]



Hovedparten af de 20 kommuner med høj omgørelsesprocent ligger på Sjælland og i hovedstadsområdet. Der er kun fire jyske kommuner blandt kommunerne med høj omgørelsesprocent.

De 20 kommuner med lav omgørelsesprocent har en større geografisk spredning, dog er der flest jyske kommuner samt fem kommuner i hovedstadsområdet og to kommuner på Fyn.

[22] Justitia har fra Ankestyrelsen indhentet oplysninger om omgørelsesprocenter for hvert af årene 2014-2021 afrundet til et decimal. Vi har derefter regnet gennemsnittet ud for hver kommune, og afrundet til et decimal til sidst. Justitia har udeladt kommuner, hvor der i et eller flere år har været behandlet 10 eller færre klager, da datagrundlaget i disse kommuner er for spinkelt. Det gør sig f.eks. gældende for Fanø Kommune.

3.5 Udviklingen i kommuner med henholdsvis højest og lavest omgørelsesprocent

I dette afsnit ses der nærmere på udviklingen i omgørelsesprocenter i de 20 kommuner med højest omgørelsesprocent og de 20 kommuner med lavest omgørelsesprocent.

Tabel 1 nedenfor viser, hvordan omgørelsesprocenterne har udviklet sig i de *20 kommuner med lavest omgørelsesprocent*, jf. figur 4A, har udviklet sig i perioden 2014-2021. Det vil sige, i hvilket omfang disse kommuner har oplevet stigning eller fald i omgørelsesprocenten samt omfanget heraf.

Tabel 1 – Udvikling i omgørelsesprocenter i årene 2014-2021 for de 20 kommuner med lavest omgørelsesprocent, jf. figur 4A

Kommune	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ændring i procentpoint
København	19,6	22,1	27,7	28,1	29,7	29,4	23,3	19,2	**-0,4**
Randers	19,7	22,6	26,1	19,9	34,4	31,8	28,1	20,7	**+1**
Silkeborg	19,9	26,2	26	26,6	22,6	35,1	24,3	23,9	**+4**
Guldborgsund	23	23,9	25,1	24,7	24,3	33,2	29,2	23,3	**+0,3**
Ballerup	21,7	26	27,7	23,5	25	28	29,9	25,4	**+3,7**
Gladsaxe	25,6	20,3	27,2	28,6	27,3	31,9	23,1	23,2	**-2,4**
Holstebro	22,3	29,6	30,4	25,5	25,5	27,5	23,2	23,3	**+1**
Ålborg	21,4	23	29,8	28,7	31,2	27,4	23,5	24,3	**+2,9**
Vejen	18,7	21,8	26,3	29,2	29,3	27,7	29,5	26,9	**+8,2**
Odense	22,2	26,2	25	23,4	30,2	30,8	26,7	25	**+2,8**
Viborg	20,1	27	27,7	24,3	31,5	33,8	25	21	**+0,9**
Haderslev	25,9	22,8	25	24,5	28,3	26,9	30,2	27	**+1,1**
Roskilde	24,5	25,2	30,4	24,1	25,6	27,5	24,5	29,2	**+4,7**
Rebild	29,4	23,5	29,2	22,3	27,1	38	30,4	12,1	**-17,3**
Ringkøbing-Skjern	23,2	18	23,1	25,9	29,8	35,4	31,2	26,3	**+3,1**
Syddjurs	19,5	24,1	23,2	27,7	28,6	29,4	30,1	31	**+11,5**
Fredericia	30,3	24,6	19,9	29,9	29,6	34,7	26,1	22,4	**-7,9**
Kerteminde	26,3	28,1	22,6	27,4	25,7	36,8	29,3	21,4	**-4,9**
Kolding	22,6	21,6	28,9	30,6	35	24,2	28,4	26,9	**+4,3**
Frederiksberg	20,2	22,5	29	31,3	31,2	28	31,1	25,1	**+4,9**

Tabellen viser, at 15 af de 20 kommuner med lavest omgørelsesprocent har haft en stigende omgørelsesprocent i perioden. Stigningerne varierer fra mindre stigninger på 0,3 procentpoint (Guldborgsund Kommune) og 0,9 procentpoint (Viborg Kommune) til stigninger på op til 11,5 procentpoint (Syddjurs Kommune) og 8,2 procentpoint (Vejen Kommune). Gennemsnitligt har disse 15 kommuner haft en stigning i omgørelsesprocenten på 3,5 procentpoint.

De resterende fem kommuner med lavest omgørelsesprocent har haft et gennemsnitligt fald i omgørelsesprocenten på 6,5 procentpoint. Faldet varierer fra 0,4 procentpoint (København

Kommune), 2,4 procentpoint (Gladsaxe Kommune), 4,9 procentpoint (Kerteminde Kommune) og 7,9 procentpoint (Fredericia Kommune) til 17,3 procentpoint (Rebild Kommune).

Tabel 2 nedenfor viser, hvordan omgørelsesprocenterne har udviklet sig i de *20 kommuner med højst omgørelsesprocent*, jf. figur 4B, i perioden 2014-2021. Det vil sige, i hvilket omfang disse kommuner har oplevet stigning eller fald i omgørelsesprocenten og omfanget heraf.

Tabel 2 – Udvikling i omgørelsesprocenter i årene 2014-2021 for de 20 kommuner med højst omgørelsesprocent, jf. figur 4B

Kommune	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ændring i Procentpoint
Dragør	35	76,5	50	33,3	28,6	50	54,2	28,6	**-6,4**
Solrød	34,5	35,7	33,3	27,8	30,3	48	49,2	35,2	**+0,7**
Ishøj	36	38,3	42,7	32,4	36	36,9	30,6	35,2	**-0,8**
Glostrup	27,3	19,7	29,3	37,9	32,6	50,5	39,8	45,5	**+18,2**
Køge	32	34,9	38,8	47,5	31,1	35,2	30	25,9	**-6,1**
Lolland	33,1	30,3	37	34,8	34,8	39,4	32,4	33,5	**+0,4**
Greve	29,9	35,1	41,1	35,3	36,2	36,1	27,1	33,9	**+4**
Jammerbugt	33	37,5	35,8	40,1	34	32,2	29,2	32,4	**-0,6**
Holbæk	29,2	32,3	38,5	36,8	30,8	34,1	36,1	36	**+6,8**
Tårnby	25	27,4	40,2	41,2	36	34,2	35,6	33,8	**+8,8**
Struer	27,5	28,5	28,3	35,8	42	33,7	46,8	28,1	**+0,6**
Billund	27,3	32,3	30,4	39,5	35,1	39,7	30,9	34,8	**+7,5**
Egedal	33,3	30,6	35,8	36,7	37,1	36,5	31	27,3	**-6**
Ringsted	26	36,2	30,2	36,6	31,3	38,6	33,1	36,1	**+10,1**
Hillerød	30,5	37,2	32,5	38,1	27,4	39,4	34,3	27,9	**-2,6**
Stevns	19,7	27,5	35,5	35,5	33	37,4	37,9	37,3	**+17,6**
Odsherred	27,5	39,4	32,2	32,5	24,9	30,1	38,8	37,2	**+9,7**
Skive	26,3	33,7	33,7	30,3	28	40,9	36,2	32,8	**+6,5**
Fredensborg	35,4	38,7	41,7	35,1	28,4	30,4	25	26,7	**-8,7**
Gentofte	23,4	25,9	28,1	38,8	34,3	31,3	43,5	35,9	**+12,5**

Blandt de 20 kommuner med højst omgørelsesprocent har 13 kommuner haft en stigning i omgørelsesprocenten i perioden. Den gennemsnitlige stigning for disse kommuner har været 7,9 procentpoint. Dette tal dækker dog over variationer fra mindre stigninger på eksempelvis 0,4 procentpoint (Lolland Kommune) og 0,6 procentpoint (Struer Kommune) til mere markante stigninger på eksempelvis 18,2 procentpoint (Glostrup Kommune), 17,6 procentpoint (Stevns Kommune) og 10,1 procentpoint (Ringsted Kommune).

De resterende syv kommuner med højst omgørelsesprocent har haft et fald i omgørelsesprocenten på gennemsnitligt 4,4 procentpoint. Faldet varierer fra mindre fald på eksempelvis 0,6 procentpoint (Jammerbugt Kommune) og 0,8 procentpoint (Ishøj Kommune) til større fald på eksempelvis 8,7 procentpoint (Fredensborg Kommune) og 6,4 procentpoint (Dragør Kommune).

Det er ikke overraskende, at flertallet af såvel kommunerne med de højeste og de laveste omgørelsesprocenter har oplevet en stigning i deres omgørelsesprocenter i 2014-2021. Som det fremgik af figur 1 har den gennemsnitlige omgørelsesprocent på landsplan været stigende i størstedelen af perioden frem til 2019, hvorefter den (endelig) begyndte at falde.

Et opmærksomhedspunkt er, at kommunerne med de højeste omgørelsesprocenter overordnet set har oplevet større ændringer i deres gennemsnitlige omgørelsesprocent end kommunerne med de laveste omgørelsesprocenter. Baggrunden for dette kendes dog ikke.

3.6 Omgørelsesprocent i forhold til klager

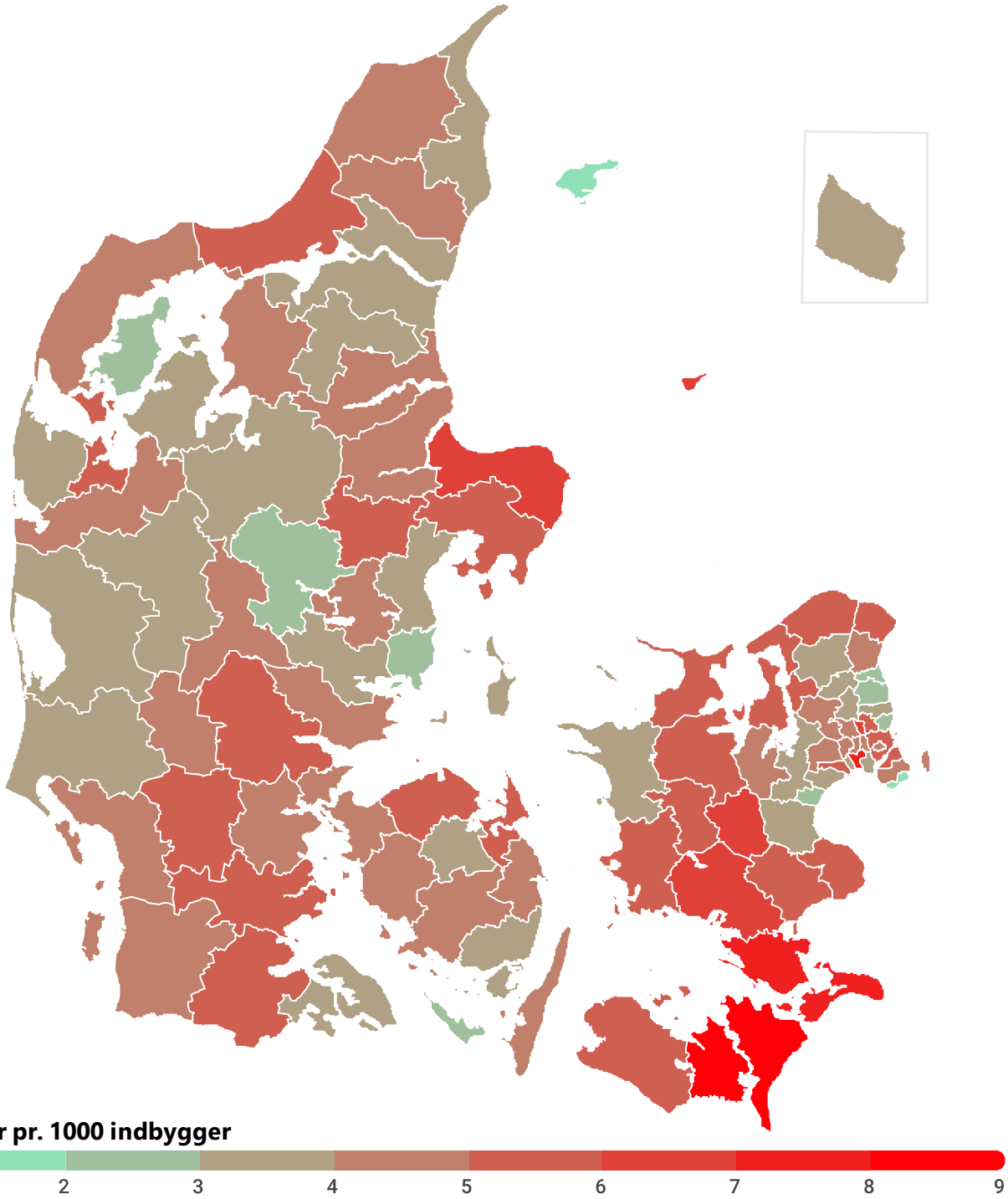
Det findes på nuværende tidspunkt desværre ikke oplysninger om, hvor mange afgørelser der *samlet set* træffes i kommunerne på social- og beskæftigelsesområdet. Antallet af klagesager på dette område kan derfor ikke sættes i forhold hertil. Man kan derfor bl.a. ikke se, om der i en kommune indgives særligt mange klager i forhold til, hvor mange afgørelser kommunen træffer. En af grundene til, at disse oplysninger ikke kan fremskaffes, er, at ikke alle kommuner systematisk registrerer i deres sagsbehandlingssystemer, hvornår der er truffet en afgørelse.

Til gengæld findes der oplysninger om antallet af klager fordelt på kommuner i årene,[23] og disse oplysninger kan sættes i forhold til oplysninger om kommunernes befolkningstal. Dette kan give et billede af, om der er forholdsvist få eller mange indbyggere, der klager i en kommune. Det kan til gengæld ikke sige noget om kommunernes evne til at træffe korrekte afgørelser i første instans.

Nedenstående Danmarkskort viser, hvor mange klager pr. 1.000 indbyggere de enkelte kommuner gennemsnitligt har haft i perioden 2014-2021. Det ses, at der især er forholdsvist mange klager pr. indbygger i de kommuner, der ligger på Sydsjælland og Lolland-Falster. De eksakte værdier for hver kommune ses i bilag 2.

[23] Indhentet fra Ankestyrelsens talportal.

Figur 5 - Antal klager pr. 1.000 indbyggere – alle kommuner gennemsnit 2014-2021[24]



Sammenholdes det tidligere Danmarkskort over omgørelsesprocenter (figur 3) med ovenstående Danmarkskort over klager pr. indbygger (figur 5), synes der ikke at være et tydeligt sammenfald

[24] Kilde: Justitias beregninger på baggrund af oplysninger om antal klager fra Ankestyrelsens talportal samt oplysninger om folketal fra Danmarks statistik. Beregning: Klager pr. indbygger er beregnet ved at dividere antallet af klager det pågældende år med indbyggertallet K1. Det er gjort for alle år 2014-2020. Dette er lavet om til klager pr. 1000 indbyggere ved at gange med 1.000. Dernæst er der beregnet et gennemsnit af antallet af klager pr. 1.000 indbyggere for årene 2014-2020. Se bilag 2.

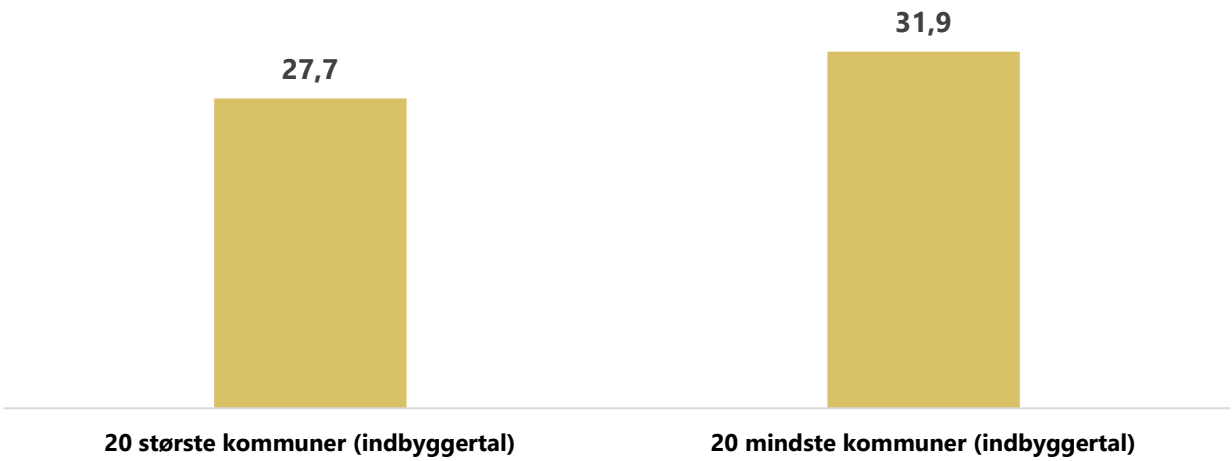
mellem kommuner med høje omgørelsesprocenter og kommuner med et højt antal klager pr. indbygger.

Der er enkelte kommuner - Lolland, Jammerbugt og Halsnæs kommuner - der både har en gennemsnitligt høj omgørelsesprocent samt et højt antal klager pr. indbygger. I disse kommuner er der således relativt mange borgere, som indgiver en klage, og relativt mange sager, der bliver omgjort af Ankestyrelsen. Omvendt ses den modsatte tendens i bl.a. Københavns Kommune og Guldborgsund Kommune. Der indgives relativt mange klager pr. indbygger i disse to kommuner, men omgørelsesprocenten er her relativt lav. Generelt set kan en høj omgørelsesprocent altså ikke anses for at hænge sammen med et højt antal klager pr. indbygger.

3.7 Omgørelsesprocent i forhold til indbyggertal

Tabel 3 nedenfor viser den gennemsnitlige omgørelsesprocent for de 20 største og de 20 mindste kommuner målt på indbyggertal.

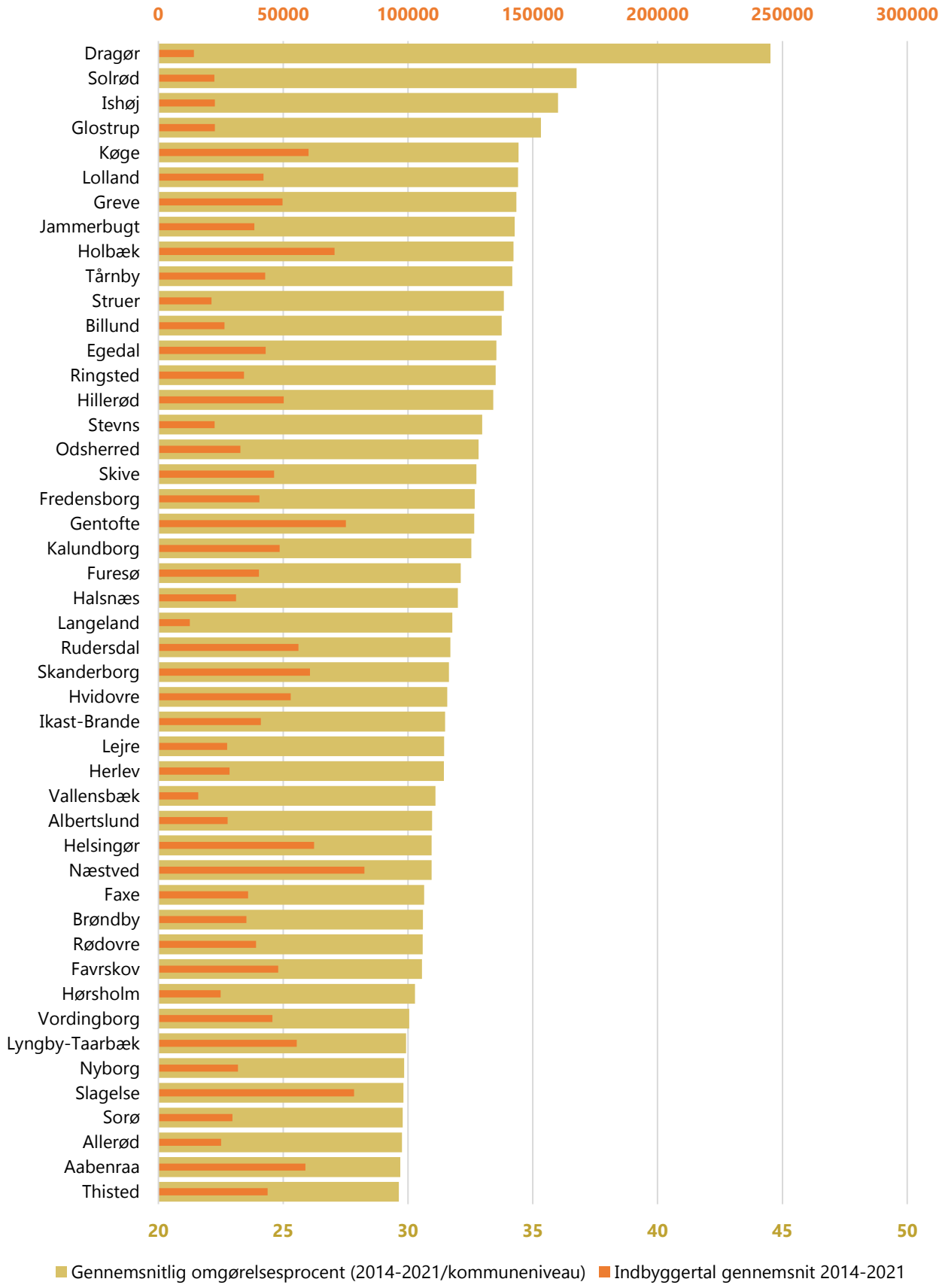
Tabel 3: *Gennemsnitlige omgørelsesprocent for henholdsvis de 20 største kommuner og de 20 mindste kommuner 2014-2021 (indbyggertal)*

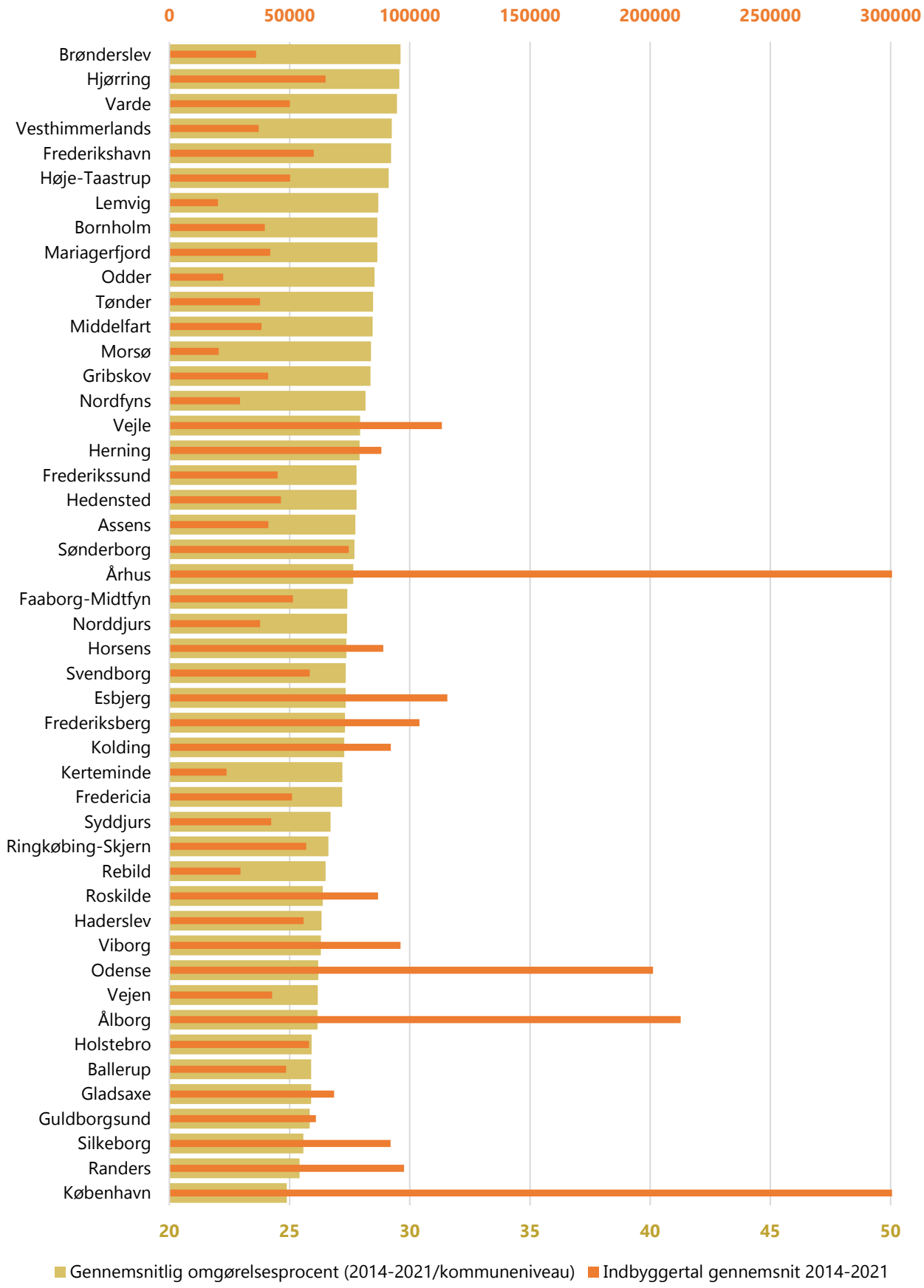


Tabel 3 viser en tydelig forskel på den gennemsnitlige omgørelsesprocent for henholdsvis de 20 største og de 20 mindste kommuner. Mens de 20 *største* kommuner havde en gennemsnitlig omgørelsesprocent på 27,7, havde de 20 *mindste* kommuner en gennemsnitlig omgørelsesprocent på 31,9.

I figur 6 nedenfor ses der på kommunernes omgørelsesprocenter sammenholdt med deres indbyggertal. Figuren viser, at store kommuner som f.eks. København, Århus, Odense og Ålborg har relativt lave omgørelsesprocenter sammenholdt med størrelsen af kommunens indbyggertal. F.eks. har København den laveste gennemsnitlige omgørelsesprocent på 24,9 (2014-2021) og er samtidig den største kommune med 638.117 (2021) indbyggere.

Figur 6*: Omgørelsesprocenter og* indbyggertal 2014-2021 (forsættes på næste side)




0
50000
100000
150000
200000
250000
300000
Brønderslev
Hjørring
Varde
Vesthimmerlands
Frederikshavn
Høje-Taastrup
Lemvig
Bornholm
Mariagerfjord
Odder
Tønder
Middelfart
Morsø
Gribskov
Nordfyns
Vejle
Herning
Frederikssund
Hedensted
Assens
Sønderborg
Århus
Faaborg-Midtfyn
Norddjurs
Horsens
Svendborg
Esbjerg
Frederiksberg
Kolding
Kerteminde
Fredericia
Syddjurs
Ringkøbing-Skjern
Rebild
Roskilde
Haderslev
Viborg
Odense
Vejen
Ålborg
Holstebro
Ballerup
Gladsaxe
Guldborgsund
Silkeborg
Randers
København
20
25
30
35
40
45
50
Gennemsnitlig omgørelsesprocent (2014-2021/kommuneniveau)
Indbyggertal gennemsnit 2014-2021

Når der ses på omgørelsesprocenten i 2021, kan der blandt de 20 *største* kommuner – udover København (25,7 procent) – særligt fremhæves Roskilde (26,4 procent), Aalborg (26,2 procent), Odense (26,2 procent), Viborg (26,3 procent) og Randers (25,4 procent). Blandt de 20 *mindste* kommuner kan særligt fremhæves Struer (33,8 procent), Stevns (33,00 procent), Solrød (36,8 procent), Ishøj (36,0 procent) og Dragør (44,5 procent).

4 Sagsbehandlingens kvalitet

4.1 Overholdelse af sagsbehandlingsregler som mål for retssikkerhed

Som det er beskrevet ovenfor i afsnit 2.2, indgår kommunernes evne til overholdelse af sagsbehandlingsreglerne, herunder partshøring, begrundelse og vejledning (processuel retssikkerhed) i vurderingen af retssikkerheden.

De eneste offentligt tilgængelige oplysninger, som kan sige noget om alle 98 kommuners evne til at overholde sagsbehandlingsreglerne, er Ankestyrelsens rapporter om processuelle fejl fra årene 2017, 2018, 2019, 2020 og 2021.[25] Disse rapporter indeholder alene oplysninger om sagsbehandlingens kvalitet i de kommunale afgørelser, der er *påklaget* til Ankestyrelsen. Der findes ikke systematiserede undersøgelser af sagsbehandlingens kvalitet i ikke-påklagede afgørelser på tværs af alle kommuner.

Som beskrevet i afsnit 3.1 viser undersøgelser, at udsatte borgere kan være tilbageholdende med at klage og kan have vanskeligheder ved at anvende klagesystemet. Der må således antages at foreligge et "mørketal" i forhold til, hvor ofte kommunerne ikke overholder sagsbehandlingsreglerne. Ankestyrelsen udgiver dog ind i mellem praksisundersøgelser med stikprøver af ikke-påklagede afgørelser, hvor det bl.a. undersøges, om der er begået processuelle fejl i sagsbehandlingen. Praksisundersøgelserne omfatter dog alene udvalgte kommuners praksis på et bestemt område, og det er derfor ikke muligt at udlede noget generelt om kommunernes overholdelse af sagsbehandlingsreglerne på baggrund af disse undersøgelser.

Når Ankestyrelsen behandler en klage, registreres det, om kommunen har overholdt sagsbehandlingsreglerne ved deres behandling af sagen, og hvilke typer fejl der eventuelt har været tale om. Formelle sagshandlingsfejl kan forekomme uafhængigt af, om Ankestyrelsen hjemviser, ændrer eller stadfæster en afgørelse.[26] Nogle sagsbehandlingsfejl vil som udgangspunkt føre til, at afgørelsen erklæres ugyldig, fordi de kan have betydning for sagens resultat. Hvis kommunen f.eks. ikke har overholdt pligten til at partshøre borgeren, er udgangspunktet, at sagen erklæres ugyldig og hjemvises til fornyet behandling i kommunen. Andre sagsbehandlingsregler har karakter af ordensforskrifter, som ikke i sig selv fører til ugyldighed. Ankestyrelsen kan derfor stadfæste en afgørelse, hvor der alene er begået en mindre vigtig sagsbehandlingsfejl.[27]

I Ankestyrelsens rapporter om kritik af formelle sagsbehandlingsfejl i årene 2017-2021, er det ved hver kommune angivet, hvor stor en procentdel af kommunens afgørelser, der *ikke* gav anledning til

[25] Bilaget med de processuelle fejl fra rapporten fra 2017 var ikke offentliggjort. Den har Justitia fået udleveret af Ankestyrelsen ved forespørgsel. Rapporter: Ankestyrelsens statistik over kritik af formelle sagsbehandlingsfejl i 2021.pdf, Ankestyrelsens kritik af formelle sagsbehandlingsfejl 2020, Statistik over formelle sagsbehandlingsfejl 2019, Statistik over formelle sagsbehandlingsfejl 2018, Statistik over formelle sagsbehandlingsfejl 2017.
[26] Ankestyrelsens kritik af formelle sagsbehandlingsfejl i 2020, s. 4.
[27] Se vejledning nr. 9339 af 21. marts 2019 til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og pkt. 234-237 og Ankestyrelsens kritik af formelle sagsbehandlingsfejl i 2020, s. 3.

kritik for processuelle fejl. F.eks. var det for Albertslund Kommune i 2018 angivet, at 56 procent af sagerne ikke var behæftet med processuelle sagsbehandlingsfejl. Det betyder, at der i 44 procent af sagerne har været kritik for en eller flere sagsbehandlingsfejl.

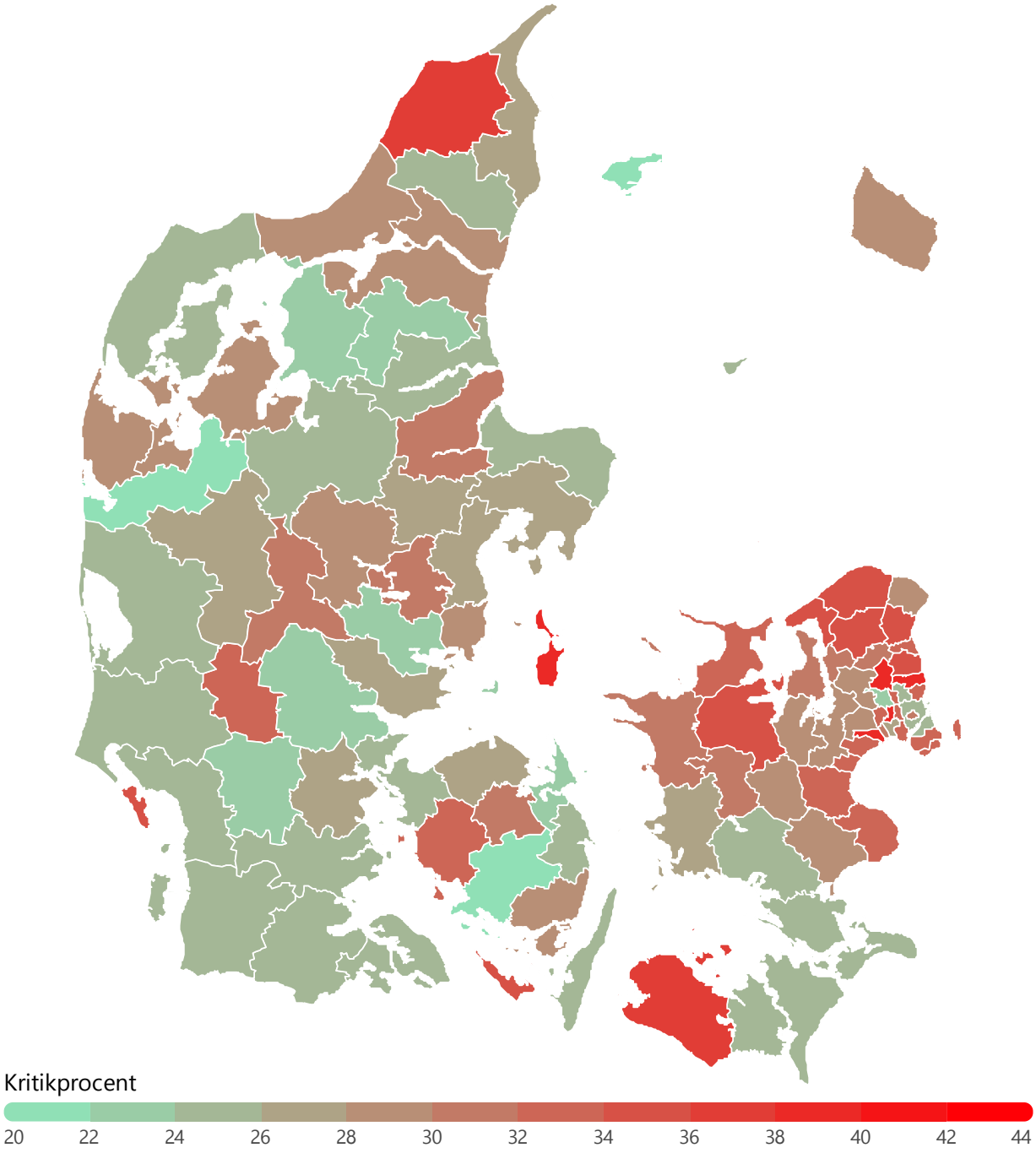
Justitia har for hver kommune udregnet, hvad den gennemsnitlige kritikprocent var i perioden 2017-2021. Den beregnede andel af klagesager behæftet med formelle sagsbehandlingsfejl kan sige noget om, hvordan det står til med den processuelle retssikkerhed i de enkelte kommuner.

Det bemærkes, at den andel af sager, hvor der er givet kritik for sagsbehandlingsfejl (**kritikprocent**) *ikke* fortæller noget om, hvorvidt afgørelsen er blevet ændret, hjemvist eller stadfæstet.

4.2 Sagsbehandlingens kvalitet på landsplan

Nedenstående Danmarkskort viser, hvor stor en procentdel af de påklagede afgørelser, der gennemsnitligt i perioden 2017-2021 har været behæftet med en eller flere formelle sagsbehandlingsfejl i landets 98 kommuner. De eksakte beregnede værdier kan ses i **bilag 3.**

Figur 7 – Danmarkskort over kritikprocenter for processuelle fejl 2017-2021[28]



Sammenlignes Danmarkskortet med omgørelsesprocenter (figur 3) med Danmarkskortet ovenfor med kritikprocenter (figur 7), tyder det på, at der er et vist sammenfald mellem kommuner med høje omgørelsesprocenter og kommuner med høje kritikprocenter. Således er 10 af kommunerne med

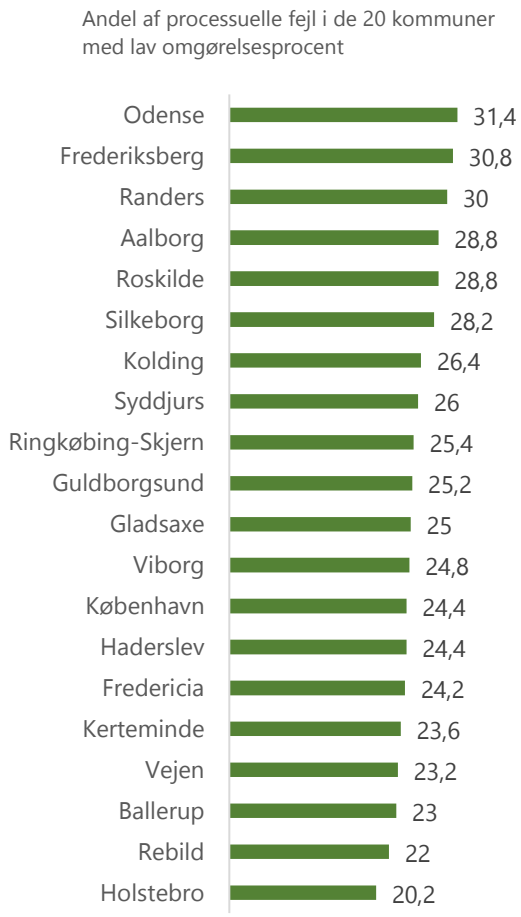
[28] Kilde: Justitias egne beregninger baseret på oplysninger i Ankestyrelsens rapporter om kritik for formelle sagsbehandlingsfejl 2017, 2018, 2019 og 2020. Se desuden afsnit 6.1.

høje omgørelsesprocenter (figur 4B) også at finde blandt de 20 kommuner med de højeste kritikprocenter (se bilag 3).

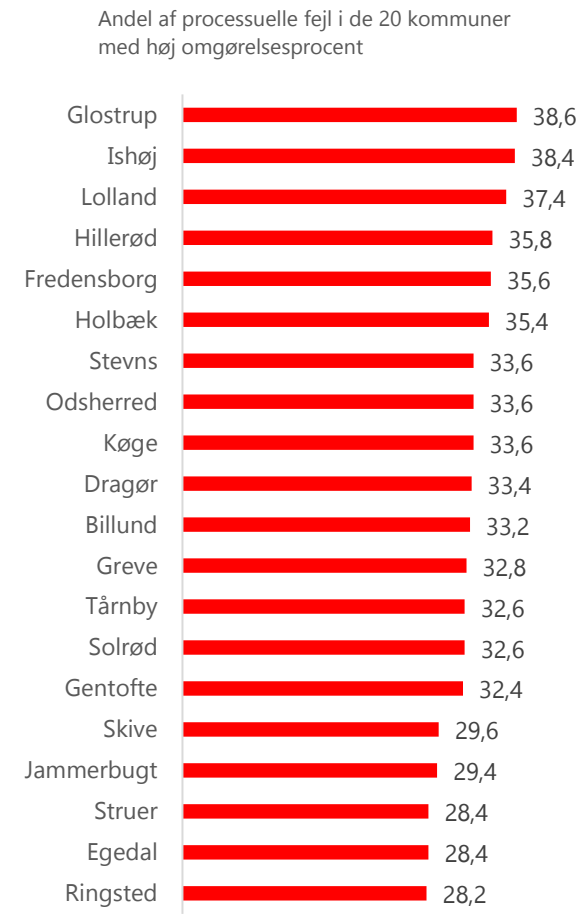
4.3 Sagsbehandlingens kvalitet i kommuner med henholdsvis højest og lavest omgørelsesprocent

I figur 8 nedenfor ses en oversigt over, hvor stor en procentdel af de påklagede afgørelser, der gennemsnitligt i perioden fra år 2017-2021 har været behæftet med en eller flere formelle sagsbehandlingsfejl i de i denne rapport udvalgte kommuner med henholdsvis høj og lav omgørelsesprocent (se figur 4A og 4B).

Figur 8 - Gennemsnitlig andel af sager med processuelle fejl i perioden 2017-2021 i de udvalgte 40 kommuner (med høj og lav omgørelsesprocent i 2014-2021) [29]



Gennemsnit 25,79



Gennemsnit 33,15

[29] Justitias beregninger på baggrund af oplysninger om kritik for formelle sagsbehandlingsfejl i Ankestyrelsens rapporter herom fra 2017-2020. Der tages forbehold for tastefejl.

Som det fremgår af figur 8 ovenfor, har de 20 kommuner med høj omgørelsesprocent også den højeste andel af sager, der har fået kritik for en eller flere typer formelle sagsbehandlingsfejl (33,15 procent), mens de 20 kommuner med lav omgørelsesprocent gennemsnitligt har haft en noget lavere kritikprocent (25,79 procent).

De hyppigste kritikpunkter var i 2021 manglende iagttagelse af undersøgelsesprincippet, manglende begrundelse af afgørelse og manglende overholdelsen af tidsfrister.[30]

[30] Ankestyrelsen statistik over kritik af formelle sagsbehandlingsfejl i 2021, s. 9.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

5 Konklusion

Det er kommunerne, som løfter hovedparten af de borgernære velfærdsopgaver på social- og beskæftigelsesområdet, og i den forbindelse træffer kommunerne også mange afgørelser, som kan have indgribende betydning for borgernes livskvalitet og fremtidsudsigter. Det gælder ikke mindst i forhold til udsatte og andre ressourcesvage borgere, der oftere er i kontakt med det offentlige system, og som typisk har vanskeligt ved at varetage deres interesser og retssikkerhed i sagsbehandlingsprocessen.

Der er således god grund til at se nærmere på retssikkerheden i kommunerne. Det er imidlertid en vanskelig opgave, da retssikkerhed er vanskelig at måle, og der alene er begrænset adgang til oplysninger om forhold i kommunerne, som har eller kan have betydning for retssikkerheden.

Justitia har i denne analyse prøvet at tage temperaturen på den kommunale retssikkerhed på baggrund af nogle forholdsvis begrænsede objektive og sammenlignelige data, som viser noget om kommunernes evne til at træffe korrekte afgørelser og overholde sagsbehandlingsregler. Selvom disse data på ingen måde kan anses for fyldestgørende, kan de dog give et fingerpeg om, hvordan det står til med retssikkerheden.

Analysen viser bl.a., at kommunernes omgørelsesprocenter, der er den procentvise andel af klagesager, som ændres eller hjemvises af Ankestyrelsen, generelt har ligget højt i den undersøgte periode 2014-2021. I den første del af perioden 2014-2019 er omgørelsesprocenten på landsplan steget fra 24,2 procent til 32,5 procent, hvorefter den frem til 2021 er faldet til 26,1 procent. Det er naturligvis positivt, at omgørelsesprocenten nærmer sig niveauet fra 2014, men den ligger stadig højt, eftersom det er mere end hver fjerde klagesag, som bliver omgjort i Ankestyrelsen.

Når man ser på den gennemsnitlige omgørelsesprocent i 2014-2021 fordelt på regionerne, er der kun mindre forskelle. Regionerne på Sjælland (Region Sjælland og Region Hovedstaden) har dog en omgørelsesprocent på over gennemsnittet, men landets øvrige regioner ligger under gennemsnittet.

På kommunalt niveau er der derimod store forskelle, og der er relativt langt mellem de kommuner som har de højeste og laveste gennemsnitlige omgørelsesprocenter i perioden. F.eks. har Dragør Kommune en omgørelsesprocent på 44,5 procent, og Solrød og Ishøj Kommuner kommer lige efter med omgørelsesprocenter på henholdsvis 36,8 og 36 procent. På den anden side har Københavns Kommune, Randers Kommune og Silkeborg Kommune omgørelsesprocenter på henholdsvis 24,9, 25,4 og 25,6 procent.

Hovedparten af de 20 kommuner, som har den højeste gennemsnitlige omgørelsesprocent i perioden, ligger på Sjælland, mens der ses en større geografisk spredning for de 20 kommuner, som har den laveste omgørelsesprocent i perioden, dog med flest i Jylland.

Det er ikke muligt at afdække årsagerne til de kommunale forskelle i omgørelsesprocenterne, da det vil forudsætte adgang til en lang række ikke offentligt tilgængelige data og en dybdegående analyse af disse. Mere overordnet viser denne analyse dog, at der generelt set ikke er nogen tydelig sammenhæng mellem kommunernes gennemsnitlige omgørelsesprocent i perioden og antallet af klagesager pr. indbygger i kommunerne. Derimod ses der en mere tydelig sammenhæng mellem kommunernes gennemsnitlige omgørelsesprocent og størrelsen på kommunerne. Mens de 20 *største* kommuner havde en gennemsnitlig omgørelsesprocent i perioden på 27,7 procent, havde de 20 *mindste* kommuner en gennemsnitlig omgørelsesprocent på 31,9 procent.

Justitia har også set på, hvor ofte Ankestyrelsen udtaler kritik af formelle sagsbehandlingsfejl i klagesagerne. Her tyder det på, at der er et vist sammenfald mellem kommuner med høje omgørelsesprocenter og kommuner med høje kritikprocenter. Således er 10 af kommunerne med de højeste omgørelsesprocenter også at finde blandt de 20 kommuner med de højeste kritikprocenter i perioden 2017-2021. Ligeledes har de 20 kommuner med højest omgørelsesprocent også den højeste andel af sager, der har fået kritik for en eller flere typer formelle sagsbehandlingsfejl (33,15 procent), mens de 20 kommuner med lavest omgørelsesprocent gennemsnitligt har haft en noget lavere kritikprocent (25,79 procent).

Rapportens data og konklusioner afdækker forholdsvis store forskelle mellem kommunerne, når det handler om andelen af sager, som Ankestyrelsen omgør i form af ændring eller hjemvisning af kommunens afgørelse. Disse forskelle genfindes også, når der ses på Ankestyrelsens kritik af væsentlige sagsbehandlingsfejl. Selvom rapportens data ikke kan give et fyldestgørende billede af retssikkerheden i de enkelte kommuner, må den nødvendigvis give anledning til bekymringer om, hvorvidt borgernes retssikkerhed ligger på et tilfredsstillende niveau i alle kommuner. Det gælder i ikke mindst i de mindste kommuner, som har en noget højere omgørelsesprocent end de største kommuner.

Det største problem må imidlertid anses for at være den manglende gennemsigtighed i kommunernes retssikkerhed. Adgangen til offentligt tilgængelige data, som på mere fyldestgørende måde kan afdække kommunernes retssikkerhedsniveau, er meget begrænset.

Justitia har tidligere i en rapport om kommunernes sagsbehandlingstider fra 2022 [31] gjort opmærksom på præcis det samme problem. Denne rapport viste bl.a., at kommunerne reelt ikke målte på deres faktiske sagsbehandlingstider, og at de derfor ikke kunne opfylde deres forpligtelse til at holde øje med, om deres sagsbehandlingsfrister var realistiske og retvisende, ligesom det var vanskeligt for kommunerne at skride ind overfor lange sagsbehandlingstider, når det var nødvendigt.

Efter Justitias opfattelse er det nødvendigt at sikre en bred monitorering af retssikkerheden i kommunerne, så det i højere grad sikres, at borgerne – uanset bopæl – bliver mødt af et acceptabelt retssikkerhedsniveau i deres kontakt med kommunen. Kommunerne bør derfor forpligtes til at måle på deres retssikkerhed på en række nærmere definerede parametre, der kan fastlægges i samarbejde

[31] Analyse: Problemerne med kommunernes sagsbehandlingstid

med blandt andet KL, Ankestyrelsen og de ansvarligere ministerier. Disse målinger bør i videst muligt omfang understøttes af it-løsninger.

Resultaterne af monitoreringen skal først og fremmest anvendes af kommunerne selv med henblik på at iværksætte eventuelle løbende tiltag til forbedringer af retssikkerheden, men bør naturligvis også indgå i Ankestyrelsens tilsyn med kommunerne. De mest centrale målinger bør desuden offentliggøres på kommunernes hjemmesider, så borgerne har mulighed for at gøre sig bekendt med retssikkerhedsniveauet i deres kommune og sammenligne med andre kommuner.

En sådan ændring, der vil føre til en langt højere grad af transparens i kommunerne, kan også være af afgørende betydning, når kommunerne - som omtalt i regeringsgrundlaget fra december 2022[32] - skal frisættes med mindre styring og bureaukrati. Jo mere frit kommunerne stilles i forhold til eksempelvis frister, indhentelse af bestemte oplysninger samt dokumentation af sagsskridt og iværksatte tiltag, jo vigtigere bliver det at skabe den nødvendige transparens om retssikkerheden på anden måde.

[32] Ansvar for Danmark Det politiske grundlag for Danmarks regering, december 2022, pkt. 3.2

6 Metode

6.1 Dataindsamling

6.1.1 Data om retssikkerhed

Denne analyse gør brug af objektive og sammenlignelige data, der omfatter *alle 98 kommuner*, således at de kan sammenlignes på tværs. Det har været et krav, at disse data har været egnede til at sige noget om 1) kommunernes evne til at træffe korrekte afgørelser og 2) om kommunernes sagsbehandling (evne til at overholde sagsbehandlingsregler) eller 3) oplysninger som på anden måde er relevant i forhold til retssikkerhed. For overskuelighedens skyld gengives der i dele af analysen alene data for de 20 kommuner, der har henholdsvis en høj og en lav omgørelsesprocent, se mere herom i afsnit 3.3.

Da oplysningerne skulle omfatte alle 98 kommuner, er det meget begrænset, hvilke oplysninger, der har været anvendelige og tilgængelige.

Data omfatter:

- Oplysninger om **omgørelsesprocenter** og **antal klager** fordelt på kommuner 2014-2021 fra Ankestyrelsens talportal.
- Ankestyrelsens rapporter om **kritik for formelle sagsbehandlingsfejl** i kommunale klagesager for årene 2017-2021 offentliggjort på Ankestyrelsens hjemmeside.

Der er valgt at se på den gennemsnitlige omgørelsesprocent i perioden 2014-2021, som et mål for retssikkerheden i perioden, fremfor at gøre et nedslag i omgørelsesprocenterne et enkelt år. Dette skal give et billede af, om der i de enkelte kommuner er en tendens til høje eller lave omgørelsesprocenter.

Perioden 2014-2021 er valgt, fordi der ikke kan indhentes data fra perioden før 2014, hvor klagestrukturen på social- og beskæftigelsesområdet var anderledes. Der er igennem hele analysen et særligt fokus på de **40 kommuner med henholdsvis gennemsnitlig høje og lave omgørelsesprocenter**, fordi omgørelsesprocenterne i særlig grad er egnet til at sige noget om kommunernes evne til at træffe korrekte og lovlige afgørelser sammenlignet med andre brugbare og tilgængelige data – f.eks. oplysningerne om kritik for formelle sagsbehandlingsfejl.

For så vidt angår antal klager pr. 1.000 indbyggere ses der på gennemsnittet i perioden 2014-2021 for at tydeliggøre den overordnede tendens for så vidt angår antallet af klager i forhold til kommunernes størrelse.

Hvad angår formelle fejl, findes der kun oplysninger fra perioden 2017-2020, hvorfor der ses på gennemsnit fra denne periode for at se tendensen for så vidt angår sagsbehandlingens kvalitet i kommunerne.

Det ville herudover f.eks. have været relevant at sammenligne antallet af omgjorte sager i hver kommune med det samlede antal afgørelser, der er truffet i den pågældende kommune på social- og beskæftigelsesområdet, men der findes på nuværende tidspunkt ikke samlede oplysninger herom.

6.1.2 Juridiske kilder mv.

Analysen gør også brug af juridiske kilder mv. (herunder især forvaltningsretlige kilder) samt information fra Ankestyrelsen til at beskrive omgørelsesprocenter, sagsbehandlingsfejl og sagsbehandlingstiders relevans for retssikkerhed nærmere.

7 Bilag

7.1 Bilag 1 - Omgørelsesprocent i alle kommuner

Gennemsnitlig omgørelsesprocent (2014-2021/ kommuneniveau)	
Læsø	20,9
København	24,9
Randers	25,4
Ærø	25,5
Silkeborg	25,6
Guldborgsund	25,8
Gladsaxe	25,9
Ballerup	25,9
Holstebro	25,9
Ålborg	26,2
Vejen	26,2
Odense	26,2
Viborg	26,3
Haderslev	26,3
Roskilde	26,4
Rebild	26,5
Ringkøbing-Skjern	26,6
Syddjurs	26,7
Fredericia	27,2
Kerteminde	27,2
Kolding	27,3
Frederiksberg	27,3
Esbjerg	27,3
Svendborg	27,3
Horsens	27,4
Norddjurs	27,4
Faaborg-Midtfyn	27,4
Århus	27,7
Sønderborg	27,7
Assens	27,7
Frederikssund	27,8
Hedensted	27,8
Herning	27,9
Vejle	27,9
Nordfyns	28,2
Gribskov	28,4
Morsø	28,4
Middelfart	28,5
Tønder	28,5
Odder	28,5
Mariagerfjord	28,7
Bornholm	28,7
Lemvig	28,7
Høje-Taastrup	29,1
Frederikshavn	29,2
Vesthimmerlands	29,3
Varde	29,5
Hjørring	29,6
Brønderslev	29,6
Thisted	29,6
Aabenraa	29,7
Allerød	29,8
Sorø	29,8
Slagelse	29,8
Nyborg	29,9
Lyngby-Taarbæk	29,9
Vordingborg	30,1
Hørsholm	30,3
Favrskov	30,6
Rødovre	30,6
Brøndby	30,6
Faxe	30,7
Helsingør	31,0
Næstved	31,0
Albertslund	31,0
Vallensbæk	31,1
Herlev	31,4
Lejre	31,5
Ikast-Brande	31,5
Hvidovre	31,6
Skanderborg	31,6
Rudersdal	31,7
Langeland	31,8
Halsnæs	32,0
Furesø	32,1
Kalundborg	32,5
Gentofte	32,7
Fredensborg	32,7
Skive	32,7
Odsherred	32,8
Stevns	33,0
Hillerød	33,4
Ringsted	33,5
Egedal	33,5
Billund	33,8
Struer	33,8
Tårnby	34,2
Holbæk	34,2
Jammerbugt	34,3
Greve	34,3
Lolland	34,4
Køge	34,4
Glostrup	35,3
Fanø	36,0
Ishøj	36,0
Solrød	36,8
Samsø	43,0
Dragør	44,5

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

7.2 Bilag 2 - Klager pr. 1000 indbyggere i alle kommuner

Gennemsnitlig antal klager pr. 1.000 indbyggere (2014-2021/ kommuneniveau)	
Dragør	1,4
Læsø	1,6
Ærø	2,3
Odder	2,3
Hørsholm	2,5
Gentofte	2,5
Solrød	2,6
Silkeborg	2,8
Rudersdal	2,8
Morsø	2,9
Allerød	3,0
Hillerød	3,1
Ålborg	3,2
Furesø	3,2
Lyngby-Taarbæk	3,2
Samsø	3,3
Herning	3,4
Lemvig	3,4
Vallensbæk	3,4
Århus	3,4
Sønderborg	3,5
Ringkøbing-Skjern	3,5
Greve	3,5
Frederikshavn	3,6
Roskilde	3,6
Varde	3,7
Skive	3,8
Odense	3,8
Viborg	3,8
Bornholm	3,8
Kalundborg	3,8
Rebild	3,9
Hvidovre	3,9
Køge	3,9
Svendborg	4,0
Horsens	4,0
Frederiksberg	4,0
Assens	4,0
Billund	4,0
Skanderborg	4,1
Glostrup	4,1
Fredensborg	4,2
Hedensted	4,2
Mariagerfjord	4,2
Middelfart	4,2
Hjørring	4,3
Brønderslev	4,3
Vesthimmerlands	4,4
Thisted	4,4
Fanø	4,4
Rødovre	4,4
Hovedtotal	4,4
Nyborg	4,5
Esbjerg	4,6
Lejre	4,6
Kolding	4,7
Fredericia	4,7
Ballerup	4,7
Egedal	4,7
Tønder	4,8
Ikast-Brande	4,8
Holstebro	4,9
Randers	4,9
Langeland	4,9
Albertslund	4,9
Faaborg-Midtfyn	4,9
Tårnby	5,0
Høje-Taastrup	5,0
Holbæk	5,0
Nordfyns	5,1
Vejen	5,1
Slagelse	5,1
Faxe	5,2
Frederikssund	5,2
Helsingør	5,2
Ishøj	5,2
Favrskov	5,2
Stevns	5,2
Kerteminde	5,2
Gladsaxe	5,4
Struer	5,5
Gribskov	5,5
Jammerbugt	5,5
Haderslev	5,5
Lolland	5,5
Vejle	5,6
Odsherred	5,6
Halsnæs	5,7
Sorø	5,8
Syddjurs	5,8
København	5,9
Aabenraa	6,0
Norddjurs	6,4
Ringsted	6,5
Herlev	6,6
Næstved	6,8
Vordingborg	7,0
Brøndby	7,5

7.3 Bilag 3 - Kritikprocenter for processuelle fejl

Kritikprocenter for processuelle fejl – gennemsnit 2017-2021	
Læsø	18,6
Faaborg-Midtfyn	19,8
Holstebro	20,2
Rebild	22
Vejle	22,8
Ballerup	23
Vesthimmerlands	23
Vejen	23,2
Horsens	23,6
Kerteminde	23,6
Fredericia	24,2
Nyborg	24,2
Næstved	24,2
Haderslev	24,4
København	24,4
Mariagerfjord	24,4
Brønderslev	24,8
Norddjurs	24,8
Viborg	24,8
Esbjerg	25
Gladsaxe	25
Tønder	25
Varde	25
Vordingborg	25
Guldborgsund	25,2
Morsø	25,4
Ringkøbing-Skjern	25,4
Sønderborg	25,4
Langeland	25,6
Thisted	25,6
Middelfart	25,8
Aabenraa	25,8
Syddjurs	26
Kolding	26,4
Herning	26,8
Aarhus	26,8
Frederikshavn	27
Hedensted	27
Brøndby	27,4
Favrskov	27,6
Slagelse	27,6
Nordfyns	27,8
Lejre	28
Ringsted	28,2
Silkeborg	28,2
Svendborg	28,2
Egedal	28,4
Struer	28,4
Bornholm	28,6
Roskilde	28,8
Aalborg	28,8
Faxe	29,2
Høje-Taastrup	29,2
Jammerbugt	29,4
Lemvig	29,4
Odder	29,4
Helsingør	29,6
Skive	29,6
Randers	30
Kalundborg	30,2
Frederikssund	30,6
Ikast-Brande	30,6
Skanderborg	30,6
Allerød	30,8
Frederiksberg	30,8
Odense	31,4
Sorø	31,4
Vallensbæk	31,8
Albertslund	32
Assens	32
Gentofte	32,4
Solrød	32,6
Tårnby	32,6
Greve	32,8
Hvidovre	32,8
Rødovre	33
Billund	33,2
Dragør	33,4
Hørsholm	33,4
Køge	33,6
Odsherred	33,6
Stevns	33,6
Herlev	33,8
Halsnæs	34
Rudersdal	34
Gribskov	34,8
Fanø	35
Ærø	35,2
Holbæk	35,4
Fredensborg	35,6
Hillerød	35,8
Hjørring	36,6
Lolland	37,4
Furesø	38,2
Ishøj	38,4
Glostrup	38,6
Lyngby-Taarbæk	39,2
Samsø	39,8

JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK