

Rapport:

## **Vejledningspligten på socialområdet**

Borgere med komplekse problemer



*Vejledningspligten på socialområdet: Borgere med komplekse problemer*

© Justitia og forfatterne, 2024

Af Birgitte Arent Eiriksson, Malte Kolze, Mikele Schultz-Knudsen og Blanca Josefine Pérez Schjødt

**Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank**

Vesterbrogade 69D, 1. sal. th. 1620 København

[www.justitia-int.org](http://www.justitia-int.org)

[info@justitia-int.org](mailto: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.

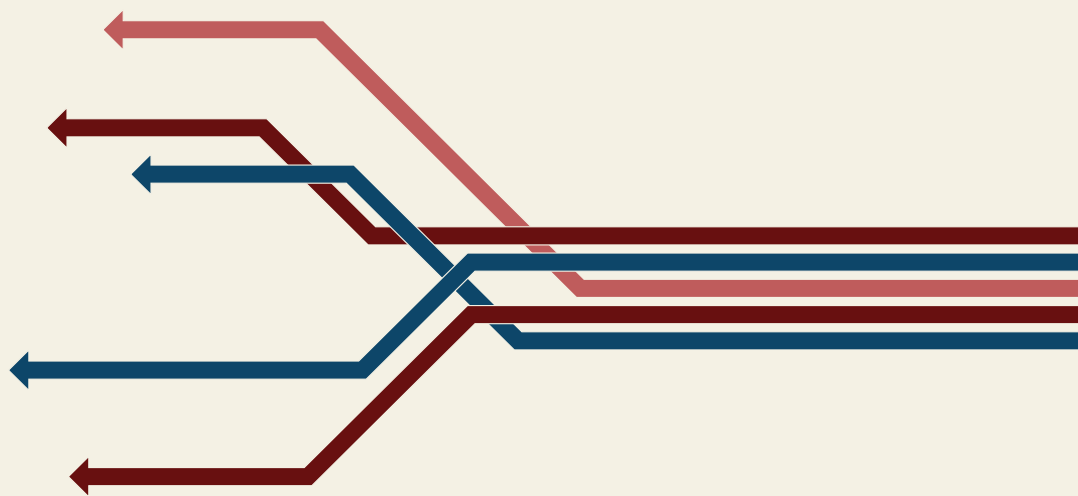
Rapporten er blevet til med støtte fra Oak Foundation Danmark

## Forord

Når udsatte borgere søger hjælp ved den kommunale socialforvaltning, står de ofte over for en længerevarende proces, inden deres støttebehov er afklarede, og de modtager den hjælp, de har brug for og ret til. Det kan være svært at finde vej til den rette afdeling i kommunen, og flere undersøgelser og personlige beretninger peger på, at udsatte borgere oplever besvær med at navigere i systemet og forstå hvilke regler og indsatser, der er relevante for dem. Samtidig er sagsbehandlerne på den anden side af bordet stillet en vanskelig opgave med at give borgeren målrettet, individuel vejledning, der tilgodeser den enkeltes behov, og giver overblik over, hvilke muligheder kommunen kan tilbyde. Denne rapport beskriver de juridiske rammer for vejledningen, undersøger sagsbehandlernes praksis på socialområdet og de oplevelser, som personer i udsatte livssituationers har, når de søger hjælp i det offentlige system.

Justitia vil gerne takke alle de personer, som har bidraget med beretninger om deres oplevelser med at søge hjælp i den kommunale socialforvaltning som følge af en udsat livssituation, de sagsbehandlere som har bidraget med deres erfaringer og faglige viden om vejledning og visitation af udsatte borgere til sociale ydelser, og de eksperter og praktikere på området der har bidraget med relevant baggrundsviden og sparring.

Endelig vil Justitia takke **Oak Foundation Denmark**, der har finansieret rapporten.



# Indhold







<b>1</b>	<b>Resumé</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Introduktion</b>	<b>8</b>
2.1	Ankestyrelsens undersøgelser af kommunernes vejledningspligt	9
<b>3</b>	<b>Kommunernes vejledningspligt</b>	<b>11</b>
3.1	Generelt om vejledningspligten	11
3.2	Retssikkerhedslovens krav om helhedsorienteret vejledning	15
3.3	Vejledning i en regeljungle	17
3.4	Tilsidesættelse af vejledningspligten	20
3.5	Idealer om en helhedsorienteret indsats	24
3.6	Delkonklusion	27
<b>4</b>	<b>Sagsbehandlingernes oplevelser af vejledningspligten</b>	<b>29</b>
4.1	Fragmenteret forvaltning, interne konflikter og tung koordinering	29
4.2	(Manglende) Kendskab til gældende love og regler	31
4.3	Udfordrede autoriteter	34
4.4	Den helhedsorienterede indsats i praksis	35
4.5	Delkonklusion	36
<b>5</b>	<b>Personer i udsatte positioners oplevelser af vejledning</b>	<b>38</b>
5.1	Indgangen til socialområdet	38
5.2	Det komplekse behov for hjælp	40
5.3	Silo-tænkning og manglende opfølgning	43
5.4	At være autoritet på sit eget liv	47
5.5	Delkonklusion	49
<b>6</b>	<b>Konklusion og anbefalinger</b>	<b>50</b>
<b>METODE</b>		
<b>7</b>	<b>Nøglebegreber og baggrundsviden</b>	<b>55</b>
7.1	Social udsathed, isolation og marginalisering	55
7.2	Intersektionalitet	56
7.3	Gadeplansbureaukrati	56
7.4	Policy	57
7.5	Silo-opdeling på socialområdet	57
<b>8</b>	<b>Undersøgellesdesign</b>	<b>60</b>
8.1	Tværfagligt grundlag	60
8.2	Metode og materiale	63
8.3	Etiske refleksioner	66
<b>9</b>	<b>Referencer</b>	<b>68</b>

# 1 Resumé

Rapporten behandler kommunernes vejledningspligt over for borgere i udsatte positioner i Danmark inden for rammerne af dansk lovgivning. Vejledning af udsatte borgere er en kompleks proces, og den ansvarlige myndighed og sagsbehandleren skal have et omfattende kendskab til en lang række love og praksis, for at kunne give fyldestgørende vejledning i praksis. Vejledningsprocessen er desuden afhængig af en tillidsfuld relation mellem sagsbehandleren og den borger, som har brug for hjælp, samt en gradvis indsamling af viden om den enkelte borgers konkrete livsomstændigheder for at oplyse sagen.







Udsatte borgere er meget afhængige af at have adgang til de rette støttemuligheder, og kommunernes vejledning er en central del af opgaven med at sikre borgeren den rette støtte i praksis. Borgere med høj kompleksitet i deres udsathed er særligt afhængige af at modtage helhedsorienteret vejledning og støtte, inden deres forskellige problematikker bringer dem i en uoverskuelig situation. Flere regeringer har gennem de seneste år udtrykt ønsker om at reformere socialområdet og skabe mere egnede juridiske og administrative rammer for helhedsorienteret vejledning og støtte til udsatte borgere. I skrivende stund er der dog ikke vedtaget et lovforslag som fører intentionerne i de forskellige aftaletekster ud i livet.

I rapporten identificeres en række samfundsjuridiske<sup>1</sup> og retlige udfordringer ved vejledningen af borgere i udsatte positioner i praksis, som blandt andet omfatter:

-  At den socialretlige lovgivning er omfangsrig og spredt ud over en lang række regelsæt der ofte ændres og løbende fortolkes ved klageinstanser, domstole og Folketingets Ombudsmand. Dette gør borgerne afhængige af fyldestgørende vejledning fra myndighedernes side.
-  At de færreste borgere kender til mulighederne for at blive kompenseret (realudlignet), i de tilfælde, hvor myndighederne har givet dem mangelfuld vejledning.
-  At selvom der i årevis har været politisk fokus på at skabe en helhedsorienteret tilgang til borgere med komplekse problemer, er dette endnu ikke gennemført, og den offentlige forvaltning er på de store velfærdsområder stadig stærkt sektoropdelt.
-  At sagsbehandlerne oplever det som en udfordring at overskue og orientere sig i gældende lov og holde sig opdateret på nyeste retspraksis og lovændringer.

---

<sup>1</sup> Se definition i afsnit 8.1.

-  At sagsbehandlerne oplever uoverensstemmelser mellem forskellige forvaltningers målsætninger og administrativ praksis som modarbejder en succesfuld helhedsorienteret indsats til borgere med komplekse problemer.
-  At sagsbehandlerne udover deres formelle uddannelse bliver 'opdraget ind i deres fag', hvilket betyder, at deres målsætninger for sagsbehandlingen og deres syn på borgerens rolle i processen formes i de forvaltninger, hvor sagsbehandlerne er eller tidligere har været beskæftigede. Det kan eksempelvis betyde, at sagsbehandlere inden for det samme område behandler borgerne forskelligt på grund af deres erfaringsmæssige baggrunde, hvilket udfordrer ligebehandlingsprincippet.
-  At sagsbehandlerne oplever, at deres autoritet til at vurdere og træffe beslutning om de rette støtteforanstaltninger til borgere i udsatte positioner udfordres af fagprofessionelle i andre sektorer, hvilket kan slide på tilliden mellem sagsbehandler og borger.
-  At udsatte borgere i mange tilfælde har komplekse sammensatte udfordringer som dækker over flere livsomstændigheder, og som giver dem et tilsvarende komplekst støttebehov.
-  At udsatte borgere oplever det som en udfordring at finde den rette indgang til at modtage støtte, og at de ofte bliver afvist eller sendt rundt mellem forskellige forvaltninger.
-  At udsatte borgere oplever vanskeligheder med at blive taget alvorligt, når de henvender sig til kommunen alene.

Rapporten indeholder følgende anbefalinger:

### **Genoptag arbejdet med Helhedsorienteret indsats**

**1** Regeringen med inddragelse af Folketinget skal genoptage arbejdet med lov om helhedsorienteret indsats (HOI-loven), da den kan få afgørende betydning, når der skal sikres bedre vejledning for borgerne og bedre rammer for sagsbehandlerne til at vejlede borgerne i praksis. Dette kan med fordel ske i forbindelse med regeringens kommende udspil til en ny værdighed i socialpolitikken og bør blandt andet inkludere følgende, som formentlig vil forudsætte tilførsel af ekstra ressourcer:

- Borgere med komplekse sociale problemer skal have mulighed for at modtage en helhedsorienteret indsats, selvom de ikke nødvendigvis har et afklaret beskæftigelsespotentiale.

- Alle kommuner skal udvide brugen af koordinerende sagsbehandlere kendt fra blandt andet beskæftigelsesområdet til andre grupper, herunder i særdeleshed til de borgere, der efter gældende lovgivning kan tilbydes en helhedsorienteret plan på grund af "komplekse og sammensatte problemer" i medfør af blandt andet serviceloven, barnets lov og lov om aktiv beskæftigelsesindsats. En sådan indsats bør også gives til borgere, som ikke nødvendigvis har et afklaret beskæftigelsespotentiale.

### **Lovpligtig vejledning om realudligning**

**2** Regeringen (Social-, Bolig- og Ældreministeren) med inddragelse af Folketinget skal indføre en bestemmelse i retssikkerhedsloven om, at kommunerne ved afgørelser på det sociale område skal gøre borgeren opmærksom på reglerne om realudligning. Dermed øges muligheden for, at borgerne bliver opmærksomme på, at de kan have lidt et retstab på grund af myndighedernes vejledning. Kravet kan eventuelt opfyldes ved anvendelse af standardformuleringer i afgørelser. Når der er tale om særlig udsatte borgere bør dette dog følges op af mundtlig vejledning.

### **Bedre overgange**

**3**

- Sundhedsministeren og socialministeren skal udarbejde en fælles handlingsplan, der skal sikre kontinuiteten af sociale indsatser, når borgere i udsatte positioner udskrives fra behandling i sundhedsvæsnet, så borgerne ikke tabes i overgangen mellem indsatser, der går på tværs af de to ressortområder.
- Justitsministeren og socialministeren skal udarbejde en fælles handlingsplan, der skal sikre kontinuiteten af sociale indsatser, når borgere i udsatte positioner påbegynder afsoning eller løslades efter afsoning, så borgerne ikke tabes i overgangen mellem indsatser, der går på tværs af de to ressortområder.

### **Certificering af socialrådgivere**

**4** Social-, Bolig- og Ældreministeren skal indføre en forsøgsordning med certificering af socialrådgivere, der arbejder på det specialiserede voksenområde. Forsøgsordningen kan blandt andet omfatte faktorer som anciennitet, efteruddannelse og et mentorforløb.

### **Vidensplatform med ajourført lovgivning**

**5** Social-, Bolig- og Ældreministeren skal oprette en central opdateret vidensplatform med en løbende ajourført oversigt over relevant lovgivning og praksis på det kommunale socialområde, herunder administrative forskrifter, fortolkningsbidrag i lovforarbejder, vejledninger, retspraksis, Ankestyrelsens principafgørelser og udtalelser fra Folketingets Ombudsmand. Dette vil formentlig forudsætte tilførsel af ekstra ressourcer.

### **Stærkere juridisk fundament i socialrådgiveruddannelsen**

**6** Uddannelses- og Forskningsstyrelsen skal ændre bekendtgørelsen om uddannelse til professionsbachelor som socialrådgiver, så socialrådgiveruddannelserne forpligtiges til at øge mængden af undervisning i anvendelsesorienteret jura herunder forvaltningsret. Dette skal inkludere den viden og de færdigheder, der skal til for at holde sig juridisk opdateret, så de socialrådgiverstuderende får et skærpet kendskab til gældende lovgivning og retspraksis og på den baggrund bedre mulighed for at give helhedsorienteret vejledning.

### **Oprustning af juridiske kompetencer i kommunerne**

**7** Alle kommuner bør tilknytte specialiserede juridiske kompetencer til at bistå sagsbehandlerne på det specialiserede voksenområde med undervisning og bistand i sager, hvor borgerens udsatte livssituation og støttebehov er karakteriseret ved høj kompleksitet.

### **Handlingsplan og øremærkede midler i komplekse sager**

**8** Alle kommuner bør udvikle en handlingsplan for nedsættelsen af tværfaglige teams i sociale sager med høj kompleksitet, så sagsbehandlere på tværs af afdelinger og forvaltninger har bedre forudsætninger for at arbejde tættere sammen om koordineringen i komplekse sociale sager.

Alle kommuner bør afsætte øremærkede midler på kommunalbudgettet svarende til behovet for helhedsorienterede og tværgående indsatser til borgere i kommunen.

### **Indfør opsøgende sagsbehandling**

**9** Alle kommuner skal sikre, at der er implementeret opsøgende sagsbehandling i deres socialforvaltninger, i overensstemmelse med servicelovens § 12, stk. 1, således at borgerkontakten og sagsbehandlingen i højere grad finder sted der, hvor borgerne opholder sig. Der bør følges op på dette ved et kommunalbestyrelsesmøde.



# 10

## Vejledning uden tidsbestilling

Alle kommuner bør igen gøre det muligt for borgerne at henvende sig på Borgerservice, eller anden åben rådgivning, uden forudgående aftale og i den forbindelse modtage indledende vejledning og anvisning til videre opfølgning i andre dele af kommunen.

# 11

## Obligatorisk borgerrådgiver

Justitia har tidligere i rapporten *Borgerrådgivere – en sikring af borgernes retssikkerhed* fra 2020 anbefalet, at borgerrådgiverordningen gøres obligatorisk i alle kommuner. Dette vurderes også hensigtsmæssigt i forhold til helhedsorienteret vejledning. Borgerrådgiverne kan både bidrage til at forebygge fejl og mangler i den kommunale sagsbehandling samt hjælpe borgere, der har svært ved at varetage deres egne interesser og retssikkerhed. Det bemærkes i den forbindelse, at det særligt er ressourcetsvage borgere, der benytter sig af borgerrådgivningen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Eiriksson og Nordland 2020a, s. 66-67.

## 2 Introduktion

Udsatte borgeres adgang til tilstrækkelig og rettidig støtte fra det offentlige har været genstand for opmærksomhed i mange år. Mange hensyn indgår i udformningen af regler og praksis på de områder, hvor udsatte borgere søger hjælp, herunder hensynet til forbedring af borgerens livssituation, den offentlige forvaltnings effektivitet og de samfundsmæssige omkostninger forbundet med indsatserne. De borgere, som lever med mange dimensioner af udsathed på samme tid, er i de seneste år blevet genstand for særlig opmærksomhed, fordi den multidimensionelle udsathed medfører særlige komplekse livsomstændigheder, som udfordrer både borgerne selv og de offentlige myndigheders sagsbehandlingspraksis.

Justitia udgav i juni 2022 rapporten *Usynlige Udsatte i Danmark*, hvor udfordringerne for en række udsatte grupper kortlægges. I rapporten afgrænser Justitia 15 udsatte grupper, der lever med forskellige kombinationer af sociale og sundhedsmæssige problemer, og som i forskellige grader er usynlige i den offentlige debat og på den politiske dagsorden.<sup>3</sup> En del af undersøgelsens formål var at identificere tværgående problemstillinger, som går igen blandt flere grupper, der ellers har forskelligartede udfordringer.

En af de centrale tværgående udfordringer, som blev identificeret i undersøgelsen var, at udsatte borgere har svært ved at finde frem til den rette hjælp i det offentlige system, og at flere oplever manglende eller mangelfuld vejledning undervejs i deres sagsforløb. Det omhandler blandt andet vejledningen om de tilbud, kommunerne kan tilbyde, klagemuligheder og manglende begrundelser for afgørelser.<sup>4</sup> Undersøgelsen viser således, at kommunernes vejledning er et omdrejningspunkt for en række problemstillinger, der potentielt danner barrierer for, at udsatte borgere visiteres til den rette støtte, og at dette sker rettidigt. Undersøgelsen viser endvidere, at de udfordringer, der er relateret til kommunernes vejledning, optræder hos en række personer med forskellige variationer af komplekse udfordringer, og at det således er en bredere problemstilling, der ikke er afgrænset til en mindre gruppe borgere eller én bestemt type udsat position.

På den baggrund har Justitia foretaget en opfølgende samfundsjuridisk undersøgelse af vejledningen i kommunernes socialforvaltning, som inddrager både gældende ret samt beretninger fra sagsbehandlere og fra borgere, der lever med komplekse sociale problemer. Der tages herved højde for både den juridiske ramme og den praktiske virkelighed, som vejledningen og visitationen til sociale ydelser foregår i. Undersøgelsens formål er at finde svar på, hvordan kommunale sagsbehandlere og udsatte personer forstår og forholder sig til vejledningsprocessen, og på denne baggrund fremkomme med konkrete anbefalinger til forbedring af praksis på området. Justitia har som supplement til den foreliggende undersøgelse udgivet en oversigt over en række aktører i civilsamfundet, der yder støtte til

---

<sup>3</sup> Eiriksson et al. 2022.

<sup>4</sup> Eiriksson et al. 2022.

udsatte borgere og varetager deres interesser i offentligheden. Oversigten viser, at der er bestemte kombinationer af udsathedsproblematikker, som har begrænset adgangen til den rette hjælp i civilsamfundet. Disse grupper er særligt afhængige af, at de sociale myndigheder i kommunerne er i stand til at imødekomme deres vejlednings- og støttebehov.

Foreliggende undersøgelse har særlig fokus på de udfordringer, der opstår, når idealer om god sagsbehandlingspraksis og lovgivningen på det socialretlige område støder sammen med forvaltningens praktiske rammer. Herunder hvordan sagsbehandlere navigerer i det netværk af forskellige lovgivninger, fagligheder og økonomiske rammer, der indgår i visitationen til sociale ydelser for borgere med komplekse sociale problemer. I den forbindelse redegøres der for den juridiske kompleksitet, der kendetegner vejlednings- og visitationsprocessen. Derudover inddrages en række perspektiver fra personer i komplekse udsatte positioner for at belyse, hvordan de oplever processen med at finde frem til den rette hjælp, herunder mulighederne for at gøre sin ret gældende undervejs i visitationsprocessen.

Rapporten består af tre hovedafsnit, hvor vejledningen og visitationen til sociale ydelser betragtes fra flere perspektiver. I afsnit 3 beskrives den juridiske ramme for sagsbehandlernes vejledningspligt inden for forvaltningsretten og socialretten, herunder kompleksiteten af de mange regler, som sagsbehandlere skal have overblik over samt de forslag til reform af indsatsen som er blevet præsenteret de seneste år. I afsnit 4 ansues vejledningen og visitationen til sociale ydelser fra et sagsbehandlerperspektiv med det formål at afdække udfordringerne i de kommunale socialforvaltningers vejledning og visitation til sociale ydelser i praksis.

I afsnit 5 analyseres beretninger fra personer i udsatte positioner med det formål at forstå, hvilke udfordringer de oplever i mødet med kommunernes socialforvaltninger. Afsnit 3, 4 og 5 danner sammen grundlag for en diskussion af mulige barrierer for, at udsatte borgere får vejledning om adgang til den mest egnede hjælp, så de stilles bedst muligt undervejs i visitationsprocessen. Denne diskussion danner grundlag for Justitias anbefalinger til forbedring af praksis på området, som præsenteres i forlængelse af rapportens konklusion i afsnit 6. I afsnit 7 og 8 redegøres for undersøgelsens tværfaglige metodologi, anvendte metoder og begreber samt etiske overvejelser.

## **2.1 Ankestyrelsens undersøgelser af kommunernes vejledningspligt**

Den uafhængige retssikkerhedsenhed, med institutionel forankring i Ankestyrelsen, udarbejdede i 2021 tre rapporter om kommunernes vejledningspligt over for henholdsvis voksne med funktionsnedsættelse, børn og unge i udsatte positioner og deres forældre samt voksne i udsatte positioner.<sup>5</sup> Rapporterne bygger på en række interviews med sagsbehandlere og borgere, og den redegør for både gode erfaringer og udfordringer med vejledning i

<sup>5</sup> Retssikkerhedsenheden 2021a, Retssikkerhedsenheden 2021b, Retssikkerhedsenheden 2021c.

kommunerne for de tre grupper særskilt. Retssikkerhedsenheden har undersøgt borgernes indgang til kommunen, rammerne for vejledning, vejledningens indhold og vejledning i at klage. På tværs af de tre grupper udtrykker de interviewede borgere oplevelser af mangelfuld vejledning og hyppige sagsbehandlerskift som hindringer for at modtage den rette hjælp.<sup>6</sup> Særligt for rapporten om vejledning af voksne i udsatte positioner fremhæver Retssikkerhedsenheden, at graden af kompleksitet i borgerens situation kan være udfordrende for vejledningsprocessen på grund af flere parametre.

Da voksne i udsatte positioner ofte har behov for vejledning og indsatser i flere forskellige kommunale afdelinger med hjemmel i flere forskellige lovgivninger på én gang, kan den enkelte sagsbehandler opleve det som udfordrende at vejlede tilstrækkeligt. Dette skyldes dels udfordringen ved at belyse hele borgerens situation tilstrækkeligt og dels udfordringen ved at have overblik over lovgivninger på forskellige områder. En konsekvens af dette kan være, at borgeren ikke modtager tilstrækkelig bred vejledning og dermed ikke bliver tilstrækkeligt oplyst om de rette muligheder for støtte. Samtidig fortæller borgere om en oplevelse af selv at skulle vurdere, hvilken hjælp de har behov for, for at få den rette vejledning og hjælp. Graden af kompleksitet betyder også, at voksne i udsatte positioner i nogle tilfælde oplever, at sagsbehandlere i forskellige kommunale forvaltninger, har forskellige udgangspunkter for at vejlede, hvilket kan opleves forvirrende eller modsatrettet.<sup>7</sup>

Justitia undersøger i nærværende rapport netop nogle af de udfordringer, som kompleksiteten ved vejledning af voksne i udsatte positioner afføder, særligt i relation til kommunernes silo-opdelte praksis.

---

<sup>6</sup> Retssikkerhedsenheden 2021a, Retssikkerhedsenheden 2021b, Retssikkerhedsenheden 2021c.

<sup>7</sup> Retssikkerhedsenheden 2021b, s. 7-10.

## 3 Kommunernes vejledningspligt

I dette afsnit gennemgås den juridiske ramme for vejledningspligten, som gælder for alle myndigheder i den offentlige forvaltning, herunder for kommunerne. Formålet med afsnittet er at beskrive gældende ret og den kompleksitet, der særligt kendetegner det sociale område.

### 3.1 Generelt om vejledningspligten

Mange borgere, og i særdeleshed borgere med udsathedsproblematikker, har i praksis vanskeligt ved at gennemskue, hvilke muligheder, rettigheder og forpligtelser, de har ifølge lovgivningen.

For at undgå, at borgerne bliver stillet dårligere på grund af en sådan uvidenhed eller fejlopfattelse, har myndighederne pligt til at vejlede borgerne. Der gælder således en vejledningspligt for myndighederne efter forvaltningsloven, almindelige retsgrundsætninger og princippet om god forvaltningskik. Hertil kommer, at lovgivningen kan indeholde særregler, der pålægger myndighederne en særlig vejledningspligt.<sup>8</sup>

Ifølge forvaltningsloven skal en forvaltningsmyndighed, for eksempel en kommune, i fornødent omfang yde vejledning og bistand til borgere, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.<sup>9</sup> Offentlige myndigheder har også pligt til at hjælpe borgere, som har henvendt sig til den forkerte myndighed eller afdeling, videre i systemet.

#### Den generelle vejledningspligt i forvaltningslovens § 7

En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Stk. 2 Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.

Vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 gælder efter sin ordlyd kun for personer, der selv retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Det følger imidlertid af god forvaltningskik, at myndighederne også kan have pligt til på eget initiativ at give vejledning, selvom borgeren ikke direkte eller indirekte har bedt om hjælp. En sådan pligt

<sup>8</sup> Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden, Overblik # 5 om vejledning, pkt. 2.

<sup>9</sup> Forvaltningslovens § 7, stk. 1.

eksisterer for eksempel, hvor det fremstår som om borgeren er uvidende om relevante forhold eller ikke kender sin retsstilling, og på grund af dette ikke får opfyldt sine rettigheder. Dette gælder i særdeleshed, hvor myndighedens manglende vejledning ellers vil være med til at vildlede borgeren, eller når det i øvrigt fremstår naturligt og relevant, at myndigheden giver borgeren mere information og vejledning.<sup>10</sup>

### Dokumentation af opholdsgrundlag

I sagen FOB 2018-31 skulle en hjemløs mand godtgøre, at han havde opholdt sig i Danmark, Grønland eller Færøerne i sammenlagt 7 ud af 8 år for at kunne modtage kontanthjælp. Manden oplyste, at han havde opholdt sig i Danmark i hele perioden. Han havde ikke været til læge og havde hverken bankkonto eller telefon, men han kunne dokumentere, at hans pas var udløbet i 2004, og han kendte tre personer, der kunne bevidne hans ophold i Danmark. Ankestyrelsen mente ikke, at erklæringer fra manden selv samt familie og bekendte i sig selv var tilstrækkelig dokumentation og gav afslag på kontanthjælp. Folketingets Ombudsmand medgav, at der efter aktivloven gælder et skærpet beviskrav for borgeren, men Ankestyrelsen havde efter officialprincippet fortsat ansvaret for sagens oplysning og kunne efter Ombudsmandens opfattelse ikke på det foreliggende grundlag afvise at tilvejebringe vidneudsagnene, så de kunne indgå i afgørelsen. Samtidig fandt Ombudsmanden, at Ankestyrelsen burde have vejledt den hjemløse mand om muligheden for at godtgøre ophold et andet sted end i Danmark. Da hans ophold i Danmark ikke blev anset for dokumenteret, måtte manden have opholdt sig i et andet land, og der forelå mulighed for, at manden havde bevaret sin ret til kontanthjælp, hvis han havde opholdt sig i et andet EU-land end Danmark. Ombudsmanden henstillede på denne baggrund til Ankestyrelsen at genoptage sagen.

Efter forvaltningsloven gælder vejledningspligten alene i tilknytning til sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse.<sup>11</sup> En afgørelse er i forvaltningslovens forstand en udtalelse (retsakt/forvaltningsakt), der fastsætter, hvad der er eller skal være gældende ret i et foreliggende tilfælde.<sup>12</sup>

Det følger dog af god forvaltningsskik, at myndighederne også udenfor afgørelsessager som udgangspunkt skal give borgerne vejledning, herunder i forbindelse med udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.<sup>13</sup> Faktisk forvaltningsvirksomhed er de myndighedshandlinger og

<sup>10</sup> Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden, Overblik #5 om vejledning, pkt. 2.1.

<sup>11</sup> Forvaltningslovens § 2, stk. 1.

<sup>12</sup> Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden, Overblik # 4 om afgørelsesbegrebet, pkt. 2.

<sup>13</sup> Fenger 2018, s. 384-385 og Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden, Overblik #5, pkt. 2.1.

beslutninger, der ikke fastlægger borgerens retsstilling, men derimod vedrører eksempelvis patient- og klientbehandling, undervisning og beslutninger af rent praktisk karakter. Myndighederne har også en helt generel pligt til at informere den brede offentlighed om relevant information for eksempel ændringer i myndighedspraksis, men har dog en langt mere vidtrækkende pligt til konkret at vejlede borgere, som er i kontakt med myndigheden på grund af en sags behandling.<sup>14</sup>

Myndighedernes vejledning er også faktisk forvaltningsvirksomhed, og det er derfor vigtigt, at sagsbehandleren kan skelne mellem at give vejledning og træffe en afgørelse. Hvis sagsbehandleren ved sin vejledning utilsigtet kommer til at træffe en afgørelse, giver det borgeren rettigheder i form af partsbeføjelser og krav om begrundelse efter forvaltningsloven. Omvendt kan borgeren tro, at der er truffet en afgørelse og indrette sig på det, selvom der blot er givet vejledning, og der kan herved opstå risiko for, at borgeren kan komme til at lide et retstab.<sup>15</sup> Det kan for eksempel være at miste en social ydelse, som vedkommende har ret til.

Vejledningens indhold og omfang afhænger af en konkret vurdering af den enkelte borgers behov og forudsætninger, men skal blandt andet forhindre, at borgeren går glip af rettigheder på grund af uvidenhed.<sup>16</sup> Vejledningspligten skærpes i sager af stor betydning for borgeren, når reglerne er særligt indviklede, eller borgeren har særlige behov for eksempel på grund af ordblindhed eller sprogvanskeligheder. På den anden side kan vejledningspligten indsnævres, hvis borgeren er repræsenteret af en advokat eller lignende.<sup>17</sup> For ikke-digitalt parate borgere skal vejledningen også ske i lyset af deres behov.<sup>18</sup>

I visse tilfælde kan det være tilstrækkeligt, at vejledningen gives som en generel formuleret standardinformation med henvisning til mere information på myndighedens hjemmeside. I andre tilfælde skal vejledningen gives konkret og individuelt for at imødekomme borgerens behov for information.<sup>19</sup> Vejledningen kan både være skriftlig og mundtlig. Det afgørende er, at den gives på en måde, der imødekommer borgerens informationsbehov.<sup>20</sup>

Afhængig af omstændighederne og de spørgsmål borgeren stiller, bør vejledningen ifølge Folketingets Ombudsmands vejledning sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om 1) de relevante regler, 2) hvordan borgeren lettest og mest effektivt kan opfylde lovgivningens krav, 3) fremgangsmåden ved henvendelse til myndigheden og 4) hvilke oplysninger borgeren skal tilvejebringe til sagsbehandlingen. Herudover kan det blandt andet være relevant at

<sup>14</sup> Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden, Overblik # 5, pkt. 2.3 og 4.

<sup>15</sup> Folketingets Ombudsmand, Overblik #5, pkt. 2.4.

<sup>16</sup> Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden, Overblik # 5, pkt. 2.2.

<sup>17</sup> Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden, Overblik # 5, pkt. 2.2.

<sup>18</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 95-15.

<sup>19</sup> Hagelund 2022, s. 187.

<sup>20</sup> Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden, Overblik # 5, pkt. 2.3.

vejlede om adgangen til aktindsigt, udfyldelse af skemaer og lignende samt sagens gang, herunder tidsfrister.<sup>21</sup>

I retssikkerhedsloven, serviceloven og i lov om aktiv socialpolitik findes der eksempler på bestemmelser, der giver kommunerne en særlig udvidet vejledningspligt.<sup>22</sup> Disse regler går skridtet videre end den almindelige vejledningspligt efter forvaltningsloven og pålægger myndigheden at bistå og rådgive den pågældende borger med løsning af problemstillinger samt i en vis udstrækning at vejlede om retlige spørgsmål, der ligger uden for myndighedens sagsområde.<sup>23</sup>

Efter serviceloven har kommunerne en særlig forpligtelse over for borgere til at sørge for tilbud om gratis rådgivning til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Rådgivningstilbuddet skal også omfatte opsøgende arbejde.<sup>24</sup> Vejledning af udsatte borgere kan især vedrøre, hvilke typer af støttemuligheder, der kan tilbydes. Borgerne har typisk behov for både indledende og løbende vejledning, som også skal være helhedsorienteret, det vil sige med blik for, om borgerens livssituation giver ret til hjælp fra forskellige dele af serviceloven eller anden lovgivning.<sup>25</sup>

Efter lov om aktiv socialpolitik har kommunerne et særligt ansvar for at vejlede borgere med behov for forsørgelsesbistand. Når en borger søger om hjælp, skal kommunen straks vurdere, om der er behov for at yde vejledning om, hvordan den pågældende så vidt muligt ved egen hjælp kan klare øjeblikkelige eller kommende økonomiske problemer.<sup>26</sup>

Den særligt udvidede vejledningspligt efter retssikkerhedsloven er nærmere omtalt i afsnit 3.2 nedenfor.

I forvaltningslovens § 25 er indsat en særlig bestemmelse om klagevejledning. Klagevejledningen udgør en særskilt del af kommunernes vejledningspligt over for borgerne.

## §

### **Forvaltningslovens § 25, stk. 1**

Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

<sup>21</sup> Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden, Overblik # 5, pkt. 2.2.

<sup>22</sup> Retssikkerhedslovens § 5, Servicelovens §§ 10-12b og Lov om aktiv socialpolitik § 7.

<sup>23</sup> Andersen 2022, side 349.

<sup>24</sup> Serviceloven § 12.

<sup>25</sup> Retssikkerhedsenheden 2021b, s. 17 og Vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 133.

<sup>26</sup> Lov om aktiv socialpolitik (Aktivloven) § 7, stk. 1.



Når en myndighed meddeler en skriftlig afgørelse, der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, skal afgørelsen således være ledsaget af en klagevejledning, medmindre afgørelsen fuldt ud giver borgeren medhold. Hvilke klagemuligheder, man har som borger, fremgår imidlertid af de enkelte lovgivninger.

### 3.2 Retssikkerhedslovens krav om helhedsorienteret vejledning

Retssikkerhedslovens hovedfokus er borgernes retssikkerhed. Loven indeholder regler om, hvordan myndighederne skal behandle sager på det sociale område.<sup>27</sup> Formålet med loven er blandt andet at: 1) sikre borgerne rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager, 2) fremhæve kommunalbestyrelsens ansvar for kommunernes opgavevaretagelse på det sociale område, 3) fremhæve at de sociale myndigheder har pligt til at tilrettelægge en tidlig helhedsorienteret hjælp, 4) forebygge at borgere, der har eller kan få vanskeligheder ved at et arbejde, får behov for forsørgelse og 5) fastlægge struktur og grundlæggende principper for administration af sager.<sup>28</sup>

Efter retssikkerhedsloven gælder der en særlig udvidet vejledningspligt, når der behandles sager på det sociale område.

## §

### Retssikkerhedslovens § 5

Kommunalbestyrelsen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunalbestyrelsen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

Når en borger henvender sig til kommunen eller i anden anledning kommer i kontakt med kommunen med en forespørgsel, der relaterer sig til de love, som retssikkerhedsloven gælder for, skal kommunen anlægge en helhedsvurdering af den udsatte borgers samlede behov, der forpligter kommunen til at vejlede borgeren bedst muligt om den hjælp, der kan gives borgeren. Kommunen har herved også pligt til at yde hjælp og vejledning på områder, som borgeren ikke har bedt om, hvis det er nødvendigt.<sup>29</sup> Det betyder, at kommunen er konkret forpligtet til at yde helhedsorienteret hjælp, hvor det er borgerens behov, der er i fokus. Borgeren kan for eksempel have behov for støtte på forskellige områder inden for henholdsvis serviceloven og beskæftigelsesområdet.

<sup>27</sup> Med retssikkerhedsloven menes her og i det følgende lovebekendtgørelse nr. 261 af 13. marts 2024 om retssikkerhed og administration på det sociale område med efterfølgende ændringer. De enkelte ydelseslove er oplistet i bekendtgørelse nr. 306 af 22. marts 2024 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

<sup>28</sup> Retssikkerhedslovens § 1.

<sup>29</sup> Hvorefter kommunen skal vejlede om alle relevante muligheder for støtte, jf. Ankestyrelsens principafgørelse 22-18.

Ankestyrelsen har i principafgørelse 22-18 om blandt andet vejledningspligt fastslået, at kommuner efter retssikkerhedsloven som en del af helhedsvurderingen har pligt til at behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning. I den konkrete sag havde kommunen vejledt en borger om muligheden for at søge indskudslån i forbindelse med bevilling af plejebolig, men havde ikke vejledt om muligheden for at søge om personligt tillæg til at dække flytteudgifterne og havde heller ikke oplyst borgeren om, at det kunne få konsekvenser for den offentlige støtte, hvis borgeren lånte penge af sin familie. Dette var i strid med vejledningspligten.

Ankestyrelsen har desuden fastslået, at myndigheder efter princippet om god forvaltningsskik efter omstændighederne også er forpligtede til at vejlede på eget initiativ. Det betyder, at kommunen har pligt til at vejlede, selvom borgeren hverken direkte eller indirekte har bedt om vejledning. Det betyder også, at vejledningen ikke nødvendigvis skal ske i forbindelse med en ansøgning om støtte, men for eksempel kan ske i forbindelse med bevilling af en anden ydelse eller i forbindelse med opfølgning.<sup>30</sup>

I de tilfælde, hvor hjælpen skal findes i et andet kontor eller i en anden forvaltning, er kommunen forpligtet til at sørge for, at borgerens henvendelse kommer videre til rette sted. Det betyder, at kommunen skal tilrettelægge sin behandling af borgernes henvendelser således, at borgeren får den bedst mulige behandling. Det er ikke meningen, at en sagsbehandler skal behandle en sag, som den pågældende ikke har kompetence til, men det betyder, at sagsbehandleren skal have et meget stort overblik over hele det sociale område og de retsområder, der grænser op til det, så sagsbehandleren kan foretage en kvalificeret helhedsvurdering af borgerens muligheder og henvise til et andet kontor eller en anden myndighed, hvis der er behov for det.<sup>31</sup>

#### **Ankestyrelsens principafgørelse 83-15**

Ankestyrelsen traf afgørelse i en sag, hvor en borger havde ansøgt om hjælp til at få et ressourceforløb. Kommunen afviste at tage stilling til ansøgningen, fordi et ressourceforløb efter kommunens opfattelse ikke var relevant. Ankestyrelsen fandt, at når en borger søger om en bestemt form for hjælp, skal kommunen på baggrund af en konkret og individuel vurdering af borgerens samlede situation vurdere om og i givet fald hvilken indsats, der skal iværksættes. Kommunen skal træffe afgørelse om retten til støtte efter alle de muligheder, der findes efter den sociale lovgivning.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 22-18.

<sup>31</sup> Hagelund 2022, s. 132.

<sup>32</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 83-15 om ressourceforløb, ansøgning, helhedsvurdering, afgørelse, god forvaltningsskik og begrundelse. Se også Hagelund 2022, s. 132.

Afgørelsen fra Ankestyrelsen viser, at en borger har krav på at få taget stilling til sin ansøgning om hjælp. Hvis der ikke kan gives støtte efter de regler, der er søgt om, skal kommunen tage stilling til, om der efter andre regelsæt kan ydes den støtte, som borgeren har behov for. En borger skal kunne regne med, at kommunen undersøger og behandler en ansøgning om støtte efter alle regler i den sociale lovgivning.<sup>33</sup> Det betyder, at hvis en borger for eksempel anmoder om førtidspension efter reglerne i lov om social pension, skal kommunen også se på andre muligheder for at løse problemet, for eksempel efter beskæftigelsesindsatsloven, som kan være almindelige beskæftigelsestilbud, revalidering og fleksjob.<sup>34</sup>

Kommunen skal altså vurdere ansøgerens samlede situation og behov i forhold til alle de muligheder, der er for at give den rette hjælp. Det gælder også uagtet, at det er en anden myndighed, der skal træffe afgørelsen om det. Hvis oplysningerne derimod ikke indikerer, at der er et andet behov for hjælp, er kommunen ikke forpligtet til at overveje andre muligheder.<sup>35</sup>

Det er heller ikke et krav, at ansøgeren skal have ansøgt om støtte. Hvis borgeren har været i kontakt med kommunen, eller hvis kommunen modtager oplysninger om borgeren i en anden forbindelse, er kommunen også forpligtet til at give rådgivning og vejledning. Det gælder også, hvis det for eksempel handler om støtte til en anden person i borgerens husstand.<sup>36</sup>

Kommunen er også forpligtet til at give løbende vejledning, for eksempel i forbindelse med opfølgning på en borger, der allerede modtager en indsats eller en ydelse. Det kan i sådanne tilfælde være en udfordring for sagsbehandlerne at fastholde det nødvendige vidensgrundlag, hvis der går lang tid mellem møderne i socialforvaltningen.<sup>37</sup>

### 3.3 Vejledning i en regeljungle

Den socialretlige lovgivning er meget omfangsrig og spredt ud over en lang række love, hvilket Justitia tidligere har dokumenteret i rapporten Regelkompleksitet på det socialretlige område.

---

<sup>33</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 83-15; Se også Hagelund 2022, s. 133.

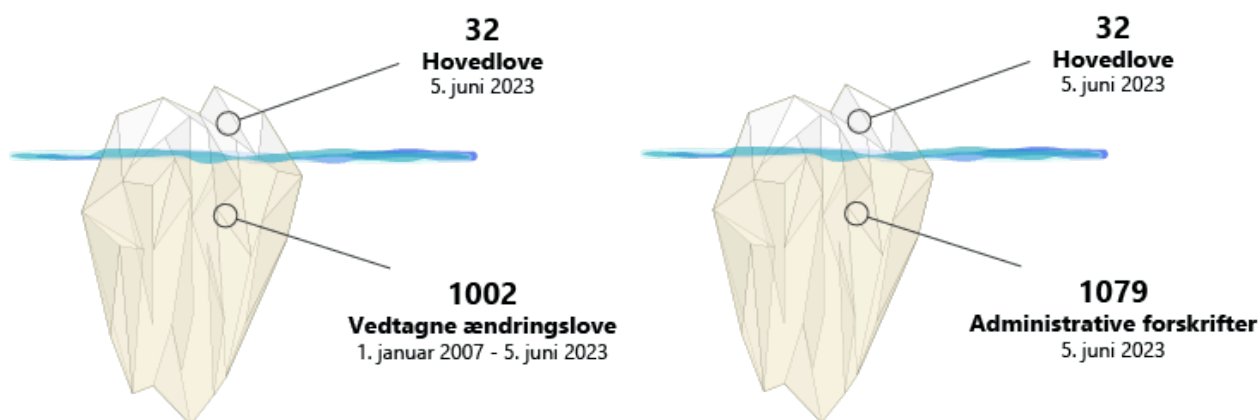
<sup>34</sup> Blæsbjerg et al. 2023, s. 108-109.

<sup>35</sup> Blæsbjerg et al. 2023, s. 109.

<sup>36</sup> Blæsbjerg et al. 2023, s. 109.

<sup>37</sup> Retssikkerhedsenheden 2021b s. 71.

Figur 1: Antal hovedlove og antal ændringer af hovedlove på social og beskæftigelsesområdet i perioden 1. januar 2007 - 5. juni 2023 samt antallet af administrative forskrifter.<sup>38</sup>



Ud over et meget stort omfang af love er der tilmed knyttet et meget stort antal administrative forskrifter i form af bekendtgørelser, cirkulærer og cirkulæreskrivelser, vejledninger, skrivelser og meddelelser til det socialretlige område.

Justitia fremhævede i rapporten desuden den meget høje frekvens af regelændringer på det socialretlige område, der øger kompleksiteten yderligere, og kan gøre det endnu sværere for både borgere og sagsbehandlere at overskue, hvad der gælder.<sup>39</sup>

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 stor betydning for myndighedernes fortolkning og anvendelse af reglerne.

Kombinationen af en omfangsrig lovgivning på det socialretlige område - som ændres hyppigt og suppleres af en omfattende praksis fra klagemyndighed, domstole og Folketingets Ombudsmand - stiller store krav til de sagsbehandlere i kommunerne, der administrerer reglerne, og som samtidig skal kunne opretholde et overblik over lovgivningen, så de kan opfylde deres forpligtelse til at give fyldestgørende vejledning og rådgive borgerne om deres muligheder.

Kompleksiteten bliver ikke mindre af, at der også er indført flere lovbestemmelser, som det er frivilligt for kommunerne, om de vil anvende. Det gælder bl.a. servicelovens §§ 82a og b (om tidlig forebyggende indsats med gruppebaseret eller individuel hjælp) samt barnets lov §§ 34 og 35, stk. 3 (om brug af gavekort og økonomisk støtte til fritidsaktiviteter). Disse bestemmelser giver kommunerne mulighed for, men ikke pligt til, at anvende disse tilbud. Af

<sup>38</sup> Eiriksson og Nordland 2020b – tallene er opdateret i juni 2023.

<sup>39</sup> Eiriksson og Nordland 2020b.

samme grund kan der generelt ikke klages over kommunens afvisning af denne hjælp. Sådanne bestemmelser giver kommunerne større frihed til at indrette hjælpen efter deres lokale forhold, men forskellen på regelanvendelsen i forskellige kommuner kan gøre det mere kompliceret for borgere og sagsbehandlere at vide, hvordan den enkelte kommune administrerer.

### De typiske fejl i forbindelse med vejledning er samlet i Folketingets Ombudsmands myndighedsguide:<sup>40</sup>

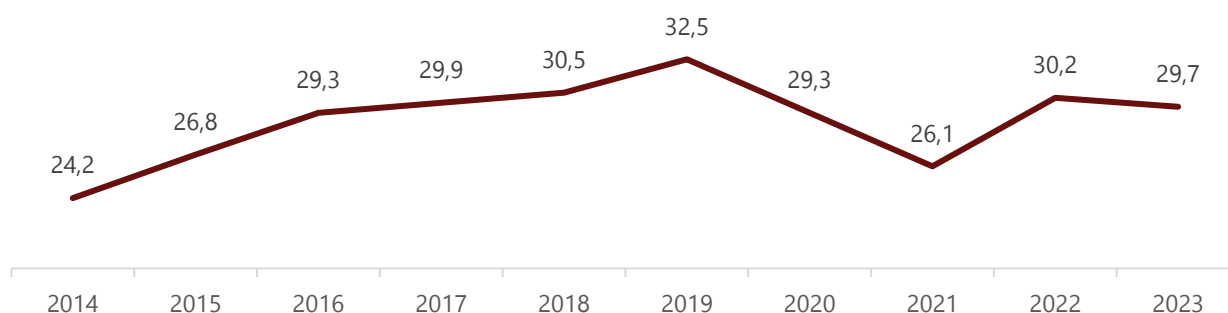
1. Myndigheden yder ikke vejledning til en person, der henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.
2. Myndigheden giver en utilstrækkelig vejledning.
3. Myndigheden giver ikke en konkret, individuel vejledning, som er tilpasset borgerens forudsætninger.
4. Myndigheden træffer (utilsigtet) en afgørelse i forbindelse med vejledning af borgeren uden at iagttage forvaltningslovens regler.
5. Generel information på myndighedens hjemmeside er ikke korrekt.
6. Myndigheden videresender ikke en skriftlig henvendelse til rette myndighed, selv om det er muligt.
7. Myndigheden overser, at der er tale om en afgørelse, som kan påklages, og giver derfor ikke klagevejledning.

Som det fremgår af grafen nedenfor, har Ankestyrelsens omgørelsesprocent (ændring eller hjemvisning af klagesager på social- og beskæftigelsesområdet) ligget på et højt niveau de seneste år.<sup>41</sup> Det er gennemsnitligt ca. hver tredje klage over kommunernes afgørelser, som fører til en omgørelse.

<sup>40</sup> Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden, Overblik # 5, pkt. 8.

<sup>41</sup> <https://ast.dk/tal-og-statistik-app/>

Figur 2: omgørelsesprocent på socialområdet 2014-2023



Problemet forstærkes i mindre kommuner. Justitias tidligere undersøgelse af kommunernes omgørelsesprocenter viser, at det er de mindre kommuner, som kæmper med de højeste omgørelsesprocenter.<sup>42</sup>

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



### 3.4 Tilsidesættelse af vejledningspligten

Myndigheder har pligt til at orientere borgeren om fejl eller mangler i myndighedens tidligere vejledning snarest muligt og korrigere denne med korrekt vejledning.<sup>43</sup>

Tilsidesættelse af den almindelige vejledningspligt (manglende eller ufuldstændig vejledning) vil normalt ikke påvirke en afgørelses gyldighed. Imidlertid er myndigheder, der har lavet manglende eller ufuldstændig vejledning, i nogle situationer forpligtiget til at stille borgeren som om denne havde fået korrekt vejledning og havde fulgt denne. Dette kaldes realudligning. Derudover kan myndigheden i nogle situationer være forpligtiget til at betale økonomisk erstatning til borgeren for den fejlagtige vejledning.

<sup>42</sup> Eiriksson og Kristensen 2023.

<sup>43</sup> Folketingets Ombudsmand, Vejledning Overblik #5, pkt. 2.2.

Forpligtigelsen til realudligning følger af almindelige forvaltningsretlige principper. Realudligning betyder, at myndigheden skal stille borgeren som om, at myndigheden havde givet korrekt vejledning, og dermed stille borgeren i den samme faktiske situation, som borgeren ville have været i, hvis denne havde kendt til og fulgt den korrekte vejledning.<sup>44</sup> Der er som udgangspunkt ikke tale om, at myndighederne blot økonomisk kompenserer borgeren, så denne ikke lider et økonomisk tab.<sup>45</sup> I stedet skal myndighederne for eksempel gå ind med tilbagevirkende kraft og ændre en juridisk status, så borgeren opnår den status, som denne har mistet på grund af den ufuldstændige vejledning.

Det mest klassiske og enkle eksempel på realudligning er situationen, hvor en borger har overtrådt en klagefrist på grund af forkert vejledning. Det kan for eksempel være, at borgeren er blevet oplyst af myndigheden, at klagefristen er otte uger, hvor den faktisk kun var fire uger. Hvis borgeren i denne situation har klaget efter udløbet af de fire uger, ville klagen som udgangspunkt skulle afvises. I denne situation kan myndigheden foretage realudligning ved at behandle klagen på trods af fristoverskridelsen, og dermed stille borgeren som om denne korrekt havde fået oplyst klagefristen på fire uger, da det må antages, at borgeren så ville have indsendt klagen indenfor fristen.<sup>46</sup> Realudligning kan også medføre, at en borger har ret til at få en ydelse tildelt tidligere end denne har ansøgt om, når årsagen til den sene ansøgning er manglende vejledning.<sup>47</sup>

Eksempler på realudligning set i dansk praksis har blandt andet været tildeling af tidsubegrænset opholdstilladelse,<sup>48</sup> tildeling af folkepension med tilbagevirkende kraft,<sup>49</sup> tildeling af børnetilskud med tilbagevirkende kraft,<sup>50</sup> tildeling af dagpenge og efterløn,<sup>51</sup> tilmelding til børnepasningsorlov,<sup>52</sup> samt tildeling af fastholdelsesfleksjob.<sup>53</sup> Alle i situationer, hvor borgeren ellers ikke havde levet op til betingelserne for tildelingen, men hvor den manglende opfyldelse af betingelserne skyldtes myndighedernes manglende eller mangelfulde vejledning. I en anden sag blev en borger i forhold til beregning af kontanthjælp stillet som om, denne kun delvist havde tilbagekøbt en pension, hvorved kontanthjælpen ikke blev reduceret.<sup>54</sup>

Det er en betingelse for realudligning, at korrekt vejledning ville have gjort det muligt for borgeren at handle anderledes og dermed forbedre sin retsstilling. Det er ikke altid muligt at

---

<sup>44</sup> Fenger 2018, s. 393.

<sup>45</sup> FOB 2019-32.

<sup>46</sup> Sørensen 2017.

<sup>47</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 22-18.

<sup>48</sup> FOB 2017-30.

<sup>49</sup> FOB 2016-24.

<sup>50</sup> FOB 1989-168.

<sup>51</sup> Omtalt i lovforslag nr. 151 af 29. januar 2003.

<sup>52</sup> FOB 2008-92.

<sup>53</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 98-15.

<sup>54</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 19-19.

vide med sikkerhed, hvorvidt en borger faktisk ville have ageret anderledes, hvis denne havde fået korrekt vejledning. Imidlertid må tvivl om dette som udgangspunkt komme borgeren til gode, idet det er myndighedens fejl, der har forårsaget tvivlen.<sup>55</sup>

De færreste borgere er bekendt med grundsætningen om realudligning. Ekspertter på området har i interviews med Justitia samtidig antydnet, at sagsbehandlere også sjældent gør borgerne opmærksom på retten til realudligning. I den sammenhæng er det væsentligt at fremhæve, at realudligning, som andre juridiske regler, i sig selv er omfattet af vejledningspligterne beskrevet ovenfor, hvorfor en myndighed kan være forpligtet til at vejlede om reglerne for realudligning, når en borger ellers ville lide et retstab på grund af ukendskab til reglerne.<sup>56</sup> Det er også væsentligt for myndighederne at være opmærksom på, at også borgere, der får fuldt medhold i en indsendt ansøgning, kan have behov for vejledning om realudligning, for eksempel hvis de ville have ansøgt tidligere, hvis der havde været fyldestgørende vejledning.

I relation til emnet for denne rapport er det væsentligt at fremhæve, at udsatte borgere med færre ressourcer end andre borgere kan have sværere ved at få klaget over en forkert afgørelse.<sup>57</sup> I den forbindelse er der undersøgelser, der tyder på, at afgørelser, der ikke bliver påklaget, på nogle områder kan være mindst lige så fejlfulde som de afgørelser, der bliver påklaget. Den tendens sås f.eks. i Ankestyrelsens 2023-handicapsagsbarometer og i deres 2023-undersøgelse af rådighedssanktioner overfor borgere på kontanthjælp.<sup>58</sup> Dette antyder, at der er en gruppe borgere, som ikke får udnyttet klagemulighederne i systemet. Særligt udsatte borgere kan således have brug for særlig klagevejledning og hjælp.

Det er ikke i alle tilfælde muligt at foretage realudligning i situationer med mangelfuld vejledning. I en konkret sag vedrørende en a-kasses mangelfulde vejledning blev det vurderet af både Ankestyrelsen og Folketingets Ombudsmand, at borgeren ved korrekt vejledning ville have meldt sig ind i en anden a-kasse og dermed opnået skattefri præmie. Da den a-kasse, der gav den mangelfulde vejledning, ikke selv udbød det tilbud, som borgeren ville have benyttet sig af, kunne a-kassen ikke selv træffe en ny afgørelse, der tildelte borgeren denne præmie, hvorved a-kassen ikke kunne realudligne. Borgeren blev i stedet henvist til eventuelt at anlægge en sag ved domstolene om erstatning.<sup>59</sup> I den sag var mulighederne for realudligning dog begrænset af, at a-kassen var en privat organisation. For myndigheder kan det forekomme, at en myndigheds afgørelse skal omgøres på grund af en anden myndigheds manglende vejledning. Dette er blandt andet set i en sag, hvor en kommune havde tildelt kontanthjælp til en borger uden at vejlede denne om, at dette ville medføre, at

<sup>55</sup> Sørensen 2017.

<sup>56</sup> I U2004.955Ø blev det endda vurderet, at en borgers krav mod kommunen for manglende vejledning ikke var blevet forældet, da borgeren ikke havde været bekendt med kravet på grund af kommunens fortsatte manglende vejledning om kravet.

<sup>57</sup> Rådet for Social Udsatte 2020.

<sup>58</sup> Ankestyrelsen 2024, s. 8, Ankestyrelsen 2023, s. 9. Se også John Clausen 2023.

<sup>59</sup> FOB 2019-32.



udlændingemyndighederne kunne fratage borgerens opholdstilladelse. På grund af denne vejledningsfejl ophævede landsretten udlændingemyndighedernes afgørelse om fratagelse af opholdstilladelse, da det måtte antages at borgeren ville have undladt at tage imod kontanthjælp, hvis vedkommende var blevet vejledt om konsekvensen af dette. Derfor skulle borgeren stilles som om denne korrekt var blevet advaret om konsekvensen og havde handlet derefter.<sup>60</sup> På samme måde har Ankestyrelsen vurderet, at kommuners mangelfulde vejledning ikke kun har betydning for kommunernes egne afgørelser, men også for Udbetaling Danmark, der i tilfælde af mangelfuld vejledning fra kommunerne skal inddrage dette i sine afgørelser. Det kan blandt andet medføre, at Udbetaling Danmark skal give ydelser med tilbagevirkende kraft eller på anden vis stille borgeren som om denne havde modtaget korrekt vejledning tidligere i forløbet.<sup>61</sup>

I situationer, hvor realudligning ikke er mulig at gennemføre, eller hvor myndigheden ikke er forpligtiget til dette, kan der eventuelt gøres et erstatningskrav gældende mod myndigheden. Dette kræver imidlertid blandt andet, at der kan opgøres et økonomisk tab, som borgeren kan dokumentere, er forvoldt af den mangelfulde vejledning, ligesom den mangelfulde vejledning skal kunne bebrejdes myndigheden.<sup>62</sup> I mange sager vil realudligning være bedre for borgeren, for eksempel kan manglende forlængelse af en opholdstilladelse i Danmark have store personlige konsekvenser, der ikke kan opgøres økonomisk.

Da reglerne om realudligning hovedsageligt er baseret på uskrevne retsgrundsætninger, er der stadig uklarheder omkring den præcise udstrækning af reglerne. Det gælder blandt andet i situationer, hvor det vil påvirke andre borgere negativt, hvis der sker realudligning.<sup>63</sup>

Hvis dele af en kommunes forvaltning bevidst tilsidesætter deres forpligtigelser, for eksempel ved systematisk at undlade at vejlede borgere om specifikke ydelser, som de har krav på, eller endda ved systematisk at give afslag på ansøgninger om sådanne ydelser, vil det være ulovligt. Især ved bevidst mangelfuld vejledning kan det imidlertid være svært for en borger at blive opmærksom på og dokumentere, at dette skulle foregå systematisk. Det er i den sammenhæng væsentligt at fremhæve, at det siden december 2021 har været en forpligtigelse for alle kommuner at have en whistleblowerordning, hvor offentligt ansatte anonymt kan indrapportere, hvis de bliver opmærksom på ulovlig praksis. Ifølge whistleblowerlovens § 1 er sådanne ordninger begrænset til kun at omfatte overtrædelser af EU-retten eller overtrædelser "*som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold*". Det er i forarbejderne til loven specificeret, at der med dette som udgangspunkt menes overtrædelser, som det er i offentlighedens interesse at få afdækket, hvilket omfatter grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsloven og forvaltningsretlige principper samt bevidst vildledning

---

<sup>60</sup> U2023.2221Ø.

<sup>61</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 95-15.

<sup>62</sup> Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område, 2019.

<sup>63</sup> Sørensen 2017.

af borgerne. Derimod er overtrædelser af bagatelagtig karakter, herunder som udgangspunkt accessoriske bestemmelser om for eksempel dokumentationspligt eller underretningspligt, ikke omfattet af loven.<sup>64</sup>

Hvis en offentligt ansat bliver opmærksom på systematiske overtrædelser af de forvaltningsretlige regler og principper beskrevet ovenfor, til skade for borgernes rettigheder, vil de altså kunne indberette dette til kommunens whistleblowerenhed.

### 3.5 Idealer om en helhedsorienteret indsats

Et fremherskende ideal for både lovgivning og praksis på socialområdet er målet om, at den skal understøtte en helhedsorienteret indsats. Det indebærer en tilgang, som tager højde for borgerens livssituation i sin helhed, fremfor at behandle forskellige problemer ét ad gangen.

Dette ideal er allerede indskrevet som et lovkrav i konkret særlovgivning, herunder retssikkerhedslovens § 5 om kommunernes pligt til at inddrage alle eksisterende muligheder for social hjælp i mødet med borgeren, som beskrevet ovenfor i afsnit 3.2. Ligeledes indeholder for eksempel lov om aktiv beskæftigelsesindsats §§ 40 og 46, servicelovens §§ 141 og 142 samt barnets lov § 78 mulighed for, at der kan laves helhedsorienterede planer for borgere med komplekse problemer. Tilsvarende er der i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 36 indført ret til at få en koordinerende sagsbehandler for visse aktivitetsparate borgere på kontanthjælp og lignende ydelser. Det samme er tilfældet i sygedagpengelovens § 13d for sygemeldte, der har andre udfordringer end blot helbredsmæssige forhold, for eksempel sociale problemer. Disse koordinerende sagsbehandleres rolle er for eksempel at sikre en tværfaglig og helhedsorienteret indsats, der er koordineret på tværs af de kommunale forvaltninger og andre myndigheder.

VIVE har lavet en vidensindsamling af erfaringer med helhedsorienteret indsats i en række nordiske lande på baggrund af frikommuneforsøg i Danmark og andre lignende indsatser i det øvrige Skandinavien.<sup>65</sup> Rapporten konkluderer, at de forskellige forsøg med helhedsorienteret indsats har givet blandede resultater. VIVE ser en positiv effekt ved det tværfaglige samarbejde omkring borgeren, hvor denne også oplever en højere grad af medinddragelse. Omvendt er der administrative barrierer, blandt andet i form af lovgivning og økonomistyring, der ofte blokerer for en succesfuld helhedsorientering i praksis.<sup>66</sup>

I oktober 2018 indgik den daværende VLAK regering aftalen *Sammen med borgeren: En helhedsorienteret indsats* som skulle reformere: "... den meget silooperede offentlige sektor (...)" og give borgere og familier en mere helhedsorienteret indsats ved at samle en række

<sup>64</sup> Lovforslag nr. 213 af 14. april 2021 (Forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere).

<sup>65</sup> Hjelmar et al. 2024.

<sup>66</sup> Hjelmar et al. 2024.

sektorlove i en ny hovedlov.<sup>67</sup> Den 11. december 2018 indgik VLAK regeringen og en bredere kreds af partier i Folketinget *Aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer* som videreførte hensigterne i aftalen fra oktober samme år.<sup>68</sup> En del af planen med forslaget var at lave en national aftale med Kommunernes Landsforening om koordinerende sagsbehandlere, så borgerne skulle have kontakt til færre sagsbehandlere. En sådan aftale blev indgået mellem VLAK-regeringen og Kommunernes Landsforening i 2019, under den antagelse at den nye hovedlov ville blive indført. Denne aftale opstillede fem principper for koordinerende sagsbehandling samt tre eksempler på organisatoriske modeller.<sup>69</sup>

Den 7. juni 2022 fremlagde den daværende S-regering og en række af folketingets partier en aftaletekst, som bygger på principperne i den aftale, som VLAK-regeringen indgik 11. december 2018.<sup>70</sup> Samlet set går alle de nævnte aftaler ud på at lave en ny hovedlov om en helhedsorienteret indsats (HOI-loven). I aftalerne blev det vurderet, at sektoropdelt lovgivning og silotænkning i kommunerne stod i vejen for at hjælpe borgere med komplekse behov. Aftaleteksten fra 2022 indeholdt en plan for, hvordan en ny hovedlov skulle:

*“ ... skabe bedre og mere frie rammer for, at medarbejderne og ledere i kommunerne kan bruge deres faglighed til sammen med borgeren at finde de rette, helhedsorienterede løsninger og dermed skabe resultater til gavn for den enkelte borger.”<sup>71</sup>*

Udgangspunktet for aftalen fra 2022 var, at de kommunale forvaltningers indsatser for borgere med komplekse problemer ikke var organiseret, så de reflekterede borgernes sammensatte livssituationer, men derimod var opdelt efter forskellige lovgivningsformål, begreber og proceskrav. Opdelingen betød ifølge aftaleteksten, at udsatte borgere med komplekse problemer skulle have hjælp mange forskellige steder og af mange forskellige personer på én og samme tid, hvilket blev vurderet at udgøre en uoverskuelig kontaktflade for borgerne, der ikke imødekom deres komplekse hjælpebehov.<sup>72</sup>

Aftaleteksten fra 2022 indeholdt et forslag til en reform af den sociale indsats, som indebar, at syv forskellige lovgivninger og fire sektorområder skulle samles under en ny hovedlov.<sup>73</sup> Hovedloven skulle give borgere med komplekse problemer mulighed for at få én samlet udredning, én visitation, én samlet afgørelse og én klageadgang.

---

<sup>67</sup> Regeringen 2018a.

<sup>68</sup> Regeringen 2018b.

<sup>69</sup> Regeringen 2019.

<sup>70</sup> Regeringen 2022a.

<sup>71</sup> Regeringen 2022a.

<sup>72</sup> Regeringen 2022a.

<sup>73</sup> Regeringen 2018a, s. 9.

Den primære målgruppe i aftaleteksten fra 2022 var afgrænset til voksne over 25 år, der allerede modtog både sociale indsatser og beskæftigelsesindsatser, og som kommunen vurderede havde et koordinationsbehov. Denne målgruppe skulle have ret til indsatsen efter den nye lov og var således defineret ved borgerens interaktion med det offentlige.<sup>74</sup> Borgere, som ikke faldt inden for den primære målgruppe, kunne stadig modtage støtte efter aftalen, hvis de havde "*komplekse og sammensatte problemer*" og "*vurderes at have et potentiale for udvikling og progression i forhold til arbejdsmarkedet og øget livsmestring*", men de havde ikke krav på denne støtte.<sup>75</sup> Selv ved indførelse af denne hovedlov vil borgeren fortsat skulle i kontakt med forskellige kommunale forvaltninger og visiteres til ydelser, før de vil have krav på den nye helhedsorienteret indsats.

Indsatsen var tiltænkt at tage udgangspunkt i borgerens egne ønsker for fremtiden, og de mål som borgeren gerne selv ville nå med hjælp fra den sociale indsats. Aftalen fra 2022 understregede, at den helhedsorienterede indsats hele tiden skulle tage udgangspunkt i: "*... borgerens samlede aktuelle livssituation, behov og ønsker.*"<sup>76</sup> Udspillet fremhævede både borgeren som individ og dennes familie som modtagere af støtte efter den nye hovedlov. Det skulle være muligt at udarbejde en samlet helhedsorienteret indsats på familieniveau.<sup>77</sup>

Herved blev både borgeren selv og borgerens pårørende tilskrevet stor indflydelse på, hvad indsatsen skulle indeholde. Udspillet havde samtidig fokus på, at forvaltningens faglige organisering skulle muliggøre, at enheder, der opererede selvstændigt og var specialiserede inden for bestemte områder, skulle koordinere deres indsatser i langt højere grad, end det hidtil havde været tilfældet. Derudover skulle de forskellige afdelinger arbejde efter fælles målsætninger. Samarbejdet gik således længere end blot at dele informationer og orientere de andre involverede parter om, hvad den enkelte afdeling foretog sig.

Aftaleteksten fra 2022 præsenterede en række problemdefinitioner, som lå til grund for den foreslåede indsats, og som indeholdt forskellige hensyn. Udspillet rammesatte således problemet med udsatte borgeres adgang til socialforvaltningen på en særlig måde og bidrog dermed til at give problemet en specifik form. Udspillet præsenterede social udsathed, herunder hjemløshed, alkohol- og stofafhængighed samt psykiske lidelser, som hovedproblemet, i særdeleshed de komplekse sociale problemer, der følger af at være udsat på flere forskellige områder samtidig. Borgere, der befinder sig i en livssituation præget af komplekse problemer, skulle hjælpes til et bedre og mere selvstændigt liv.

Selvom arbejdet er pågået i flere år, er principperne i aftaleteksterne endnu ikke udmøntet i lov. I regeringsgrundlaget for den nuværende SVM-regering er en helhedsorienteret indsats

---

<sup>74</sup> Regeringen 2022a, s. 2.

<sup>75</sup> Regeringen 2022a, s. 2.

<sup>76</sup> Regeringen 2022a, s. 1.

<sup>77</sup> Regeringen 2022a, s. 4.

ikke direkte nævnt, men det er aftalt at sikre værdigheden for de allermest udsatte og deres: *"møde med offentlige institutioner og sagsbehandlere, så det i langt højere grad sker på deres egne præmisser"*.<sup>78</sup> SVM-regeringens udspil til en sådan reform er endnu ikke offentliggjort, men er blevet fremhævet som et kommende tiltag, senest i statsministerens tale til Folketingets afslutningsdebat i maj 2024.

Det er Justitias vurdering, at et væsentligt element i den problemforståelse, der ligger bag aftaleteksterne om en ny hovedlov om en helhedsorienteret indsats, beror på en antagelse om, at vanskelighederne ved at indføre og praktisere helhedsorienterede indsatser i de kommunale socialforvaltninger primært skyldes manglende eller utilstrækkelig lovgivning. På den måde indkredses manglende helhedsorientering som hovedsageligt et juridisk problem, der kræver en juridisk løsning. Den måde at betragte samfundsmæssige problemer på, bygger på en grad af retsoptimisme, hvor lovgivning tillægges et stort potentiale for at forandre lokal praksis.<sup>79</sup>

Et andet element af problemdefinitionen er et todelt formål om på den ene side at nedbringe den offentlige sektors udgifter på det sociale område og på den anden side at bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet.<sup>80</sup> Det problem, som den helhedsorienterede indsats skal løse, er således ikke kun afgrænset til den belastning, som social udsathed udgør for den enkelte persons liv, men også til det produktivitetstab, der er forbundet med social udsathed. Den selvstændighed, som borgerne skal opnå med hjælp fra den nye indsats, er på den måde ikke kun rettet mod borgerens private liv, men også mod samfundet og arbejdsmarkedet, og fremhæver således implicit det potentiale, den sociale indsats har for at skabe produktive borgere, der er aktive på arbejdsmarkedet. Det sociale arbejde anskues i den forstand som et område, der kan mobiliseres for at øge produktiviteten i samfundet.

### 3.6 Delkonklusion

Der har i flere år været fokus fra politikernes side på at skabe en helhedsorienteret tilgang i sagsbehandlingen i kommunerne, men intentionerne er indtil videre kun gennemført i sporadiske lovændringer i de eksisterende sektorlove.

Det vil sige, at den eksisterende lovgivning pålægger myndighederne på det sociale område at give en helhedsorienteret vejledning, hvor de oplyser borgeren om alle relevante muligheder for at få støtte og henviser borgeren til de andre myndigheder, der kan tildele denne støtte. Det er imidlertid stadig forskellige myndigheder, der skal træffe afgørelser på

---

<sup>78</sup> Regeringen 2022b, s. 24.

<sup>79</sup> Dahlberg-Larsen 2013.

<sup>80</sup> Regeringen 2022a, s. 1.

forskellige områder, hvorved borgeren ofte skal have kontakt til mange sagsbehandlere og gennemgå mange sagsforløb.

For enkelte grupper forsøger særlig lovgivning at lette denne proces, f.eks. ved udpegning af en koordinerende sagsbehandler, der kan hjælpe borgeren med processen. Det ændrer imidlertid ikke på, at både lovgivningen og den offentlige forvaltning på de store velfærdsområder stadig er sektoropdelt, på en måde som risikerer at ramme borgere med komplekse problemstillinger, der går på tværs af forskellige sektorer. Sådanne borgere har f.eks. endnu ikke krav på at få én samlet udredning, hvor der træffes en afgørelse, der samlet tager alle borgerens behov i betragtning og aktivt sikrer sammenhæng mellem alle indsatserne. Dermed er der endnu ikke tale om en reel helhedsorienteret indsats fra myndighedernes side, i den forståelse som flere politiske aftaler ellers har forsøgt at gøre til lov.

Under den eksisterende lovgivning skal sagsbehandlerne i kommunerne have et meget stort overblik over alle regler, bekendtgørelser, vejledninger og cirkulærer samt praksis på områderne inden for socialretten for at kunne give korrekt og fyldestgørende vejledning og for at kunne gennemskue, hvad der er den bedste vejledning for borgeren i den konkrete situation. Da der ofte sker ændringer i regler og praksis, kan det være en vanskelig opgave at bevare overblikket. Selvom det ikke er et krav, at sagsbehandlerne skal kende al lovgivning indgående, er det stadig en stor opgave at have et samlet overblik over socialretten. Det er imidlertid en endnu større opgave for borgeren at få overblik over reglerne. Derfor er det væsentligt, at den offentlige forvaltning indrettes på en sådan måde, at borgerne kan få en helhedsorienteret vejledning, hvor myndighederne gør dem opmærksom på alle de tiltag, der står til rådighed for dem.

Hvis en borger er blevet vejledt mangelfuldt eller slet ikke vejledt, vil borgeren typisk have ret til at blive stillet som om, at der var givet korrekt vejledning, og borgeren havde handlet derefter (realudligning). Medmindre myndighederne gør borgeren opmærksom på denne ret, vil der være mange borgere i udsatte positioner, der ikke vil kunne gøre deres ret gældende.

Det er derfor relevant at undersøge, hvordan vejledningspligten udspiller sig i praksis på dette område. I de følgende to kapitler (kapitel 4 og 5) beskriver og analyserer Justitia sagsbehandleres og udsatte personers oplevelser med vejledning og visitation i kommunale socialforvaltninger.

## 4 Sagsbehandlerens oplevelser af vejledningspligten

I følgende afsnit undersøger vi, hvordan vejledningen af borgere i udsatte positioner foregår i praksis på baggrund af interviews med sagsbehandlere fra 13 danske kommuner. Analysen centrerer sig primært om sagsbehandlerens arbejde med lovgivning på det sociale område, herunder lovgivningens indflydelse på vilkårene for sagsbehandlingen. Afsnit 4.1 beskæftiger sig med opfattelsen og konsekvenserne af en forvaltningsmæssig 'silo-opdeling'. Afsnit 4.2 handler om sagsbehandlerens adgang til viden om gældende love og regler og om oplevelsen af manglende overblik over alle de områder, der er relevante for borgere i komplekse sociale udsatte positioner. Afsnit 4.3 omhandler sagsbehandlerens oplevelser af, at deres faglige autoritet udfordres i mødet med tilstødende fagområder. Afsnit 4.4 ser nærmere på, hvordan sagsbehandlerne praktiserer idealer om den helhedsorienterede indsats. Formålet med det samlede afsnit er at vise, hvilke udfordringer sagsbehandlere oplever i arbejdet med vejledning og visitation på det sociale område, og hvilke konsekvenser disse udfordringer har for vejledningen af udsatte borgere.

### 4.1 Fragmenteret forvaltning, interne konflikter og tung koordinering

Kommunernes interne organisering tager ifølge de socialrådgivere, som Justitia har interviewet, samt forskere og fagfolk på området,<sup>81</sup> udgangspunkt i lovgivningen men påvirkes også af andre faktorer. Kommunernes opdeling i forvaltninger og underafdelinger har i dele af sagsbehandlingen den konsekvens, at sagsbehandlere i de enkelte forvaltninger, efter eget udsagn, praktiserer en silo-tankegang, hvilket betyder, at de i udpræget grad holder sig inden for deres lovområde, og i nogle tilfælde 'slipper' borgeren, så snart sagen forlader deres bord. De interviewede sagsbehandlere giver udtryk for, at koordineringen omkring en borgers sag besværliggøres af den interne opdeling i kommunerne. Sagsbehandlere har en tendens til at undlade at vejlede bredt inden for alle de lovområder, der kunne være relevante for den pågældende borger. Det skyldes blandt andet, at kommunernes afdelinger er opdelt efter lovgivninger som for eksempel beskæftigelse og service. Lovgivningerne forvaltes altså i særskilte afdelinger samtidig med, at konkrete sager kan gå på tværs af flere områder, og at sagsbehandlerne i praksis skal kunne vejlede efter alle relevante lovgivninger på én gang som beskrevet i afsnit 3.2.

Elisabeth, som er sagsbehandler i en mellemstor dansk kommune, forklarede således, da Justitia under et interview spurgte ind til hendes oplevelse af samarbejdet mellem kommunens forskellige afdelinger:



*"Men det er jo der, hvor, og det samme gælder jo også jobcentrene, de har jo noget lovgivning, de skal overholde, og nogle ting de skal. Og nogle gange så*

<sup>81</sup> Mik-Meyer 2018; Øbo 2023.

*clasher det lidt med det, vi skal. (...) Vi er jo opdraget ind i vores fag. (...) selvom alle er uddannede socialrådgivere, så er der jo forskel på at have arbejdet på for eksempel børneområdet, voksenområdet og så i jobcenterregi. I jobcenterregi, der er de meget styret af sådan nogle sanktionsregler. Altså der er altid noget, man skal, og hvis ikke man gør det, så får man en eller anden sanktion. Og på børneområdet der har de været meget styret af hele omsorgsperspektivet og tilsynsforpligtelsen fra kommunerne, at vi skal sikre, at børn trives og vokser op i ordentlige vilkår. Og på voksenområdet er vi jo meget optaget af deres egne rettigheder til at bestemme i eget liv. Så det der med at gå fra et børneperspektiv med et omsorgsperspektiv (...) og så kommer man over i voksenområdet, hvor man kan sige, jamen her sidder vi og spørger, hvad er dine egne drømme overhovedet, og så følger vi det."*

Elisabeth beskriver, hvordan formålet i de forskellige lovgivninger ikke kun styrer, hvad man kan tilbyde borgeren, men også sagsbehandlernes tankegang og måden, de arbejder på. Som sagsbehandler og socialrådgiver bliver man, ifølge Elisabeth, "opdraget ind i sit fag" og får en bestemt måde at arbejde og tænke på, som påvirker perspektivet på borgerens sag. Det er altså ikke blot gældende regler og retningslinjer, der kan opleves som modsatrettede, det er også tankegangen bag reglerne. Når en borger har indsatser i gang i begge afdelinger af kommunen på samme tid, kan det føre til en følelse af forvirring, som forstærkes af, at socialrådgiverne i de forskellige afdelinger har forskellige måder at arbejde på. De er så at sige "opdraget" forskelligt. I regi af jobcenteret sanktioneres borgeren, hvis de ikke lever op til reglerne på beskæftigelsesområdet, og i voksenafdelingen spørger sagsbehandleren, hvad borgeren drømmer om. Elisabeth beskriver også, at den tankegang, der præger et bestemt forvaltningsmæssigt område, kan bringes videre til en anden del af forvaltningen, hvis en medarbejder skifter stilling, og eksempelvis overgår fra børne- og ungeafdelingen til voksenafdelingen. Her kan der opstå uoverensstemmelser i tilgangen til vejledningen, fordi voksenafdelingen tillægger borgerens egne ønsker og drømme for fremtiden større betydning, end det er tilfældet for sagsbehandling på børne- og ungeområdet.

De forskellige forvaltningers interne rationaler og målsætninger udfordres, når de skal samarbejde. Følgende udsagn fra sagsbehandlere ved to forskellige kommuner viser, hvor udfordrende, de oplever at skulle samarbejde og koordinere på tværs af forskellige afdelinger:

**“** *"Det er enormt svært, for vores kommune har tit prøvet på, at vi skal nedbryde siloer, vi skal arbejde bedre sammen. Men det støtter lovgivningen bare ikke op omkring, og den her helhedslov, den bliver jo heller ikke til noget. Der er mange, der godt ved, at jo flere planer en borger har, jo mere mudret og uoverskueligt bliver det."* – Mia, socialrådgiver i en mellemstor dansk kommune.

**“** *"Så den der helhedsorienterede indsats, den bliver rigtig, rigtig svær, når alt er lukket på paragrafområder og lovgivning, og man ikke rigtig kan arbejde sammen, så skal det i hvert fald skrues sammen på en anden måde, tænker jeg. (...) Altså*



*hvis ikke vi sad der i hver vores kasse, så tænker jeg, det kunne glide nemmere, det kunne gå hurtigere. Det kunne glide nemmere, hvis man ikke var så fokuseret på, at den der udgift, den hører til den paragraf, så det er dem, I skal tage jer af, og det gør vi ikke og så videre." – Dorte, socialrådgiver i en større dansk kommune.*

Mia beskriver, at der er en udbredt viden om, at flere planer – det vil sige planer i flere forskellige afdelinger på én gang – gør processen uoverskuelig for både borger og sagsbehandler. Hun oplever, at lovgivningen ikke støtter op om en nedbrydning af den nuværende opdeling, men tværtimod fastholder adskillelsen af forskellige sociale problemer inden for forskellige forvaltningsmæssige rammer. Dortes beskrivelse tilføjer oplevelsen af, at lovgivningen fordrer opdeling og silo-tænkning, et ekstra lag i form af det økonomiske ansvar. Dorte oplever, at opdelingen af økonomisk ansvar fordelt på paragrafområde er kilde til konflikt og udfordrer sagsbehandling på tværs af forvaltningerne, fordi fokus er på, om udgiften hører til under ens eget område eller ej. Dorte uddybede under interviewet, at hun oplever, at der på grund af travlhed og generel ressourceknaphed kan være en interesse i at skubbe så mange sager over på andre afdelingers bord som muligt. Der kan dermed være et økonomisk incitament ved at argumentere for, at en specifik kompleks sag hører til i en anden afdeling, fordi sagernes kompleksitet vanskeliggør vurderingen af økonomisk ansvar og derfor kan ende som 'kastebold' mellem forskellige afdelinger. Derved kan opdelingen give anledning til konflikt, hvilket i sidste ende forsinker sagsbehandlingen og påvirker udfaldet af den socialfaglige analyse og følgende vurdering af, hvilke tilbud der bedst imødekommer borgerens behov og ønsker.

Flere socialrådgivere beskriver, at den fragmenterede forvaltning også påvirker deres arbejde på et lavpraktisk niveau i koordineringen af sager med en høj grad af kompleksitet. Forvaltningens opdeling i forskellige fagområder betyder, at sagsbehandlerne skal koordinere på tværs af mange forskellige kontorer for at leve op til målsætningen om helhedsorientering. Koordineringen kan desuden tage lang tid og trække sagsbehandlingen i langdrag. Her ser Justitia i denne undersøgelse en forskel mellem store og små kommuner. De forskellige afdelinger kan ligge i hver sin ende af byen i nogle af landets største kommuner, mens medarbejdere fra forskellige afdelinger i mindre kommuner ofte sidder på samme kontor, så de hurtigt kan "stikke hovedet over til hinanden" og få en opdatering på en bestemt borger. Kommunernes størrelse og de forskellige afdelingers fysiske placering påvirker således også sagsbehandlingstiden og adgangen til viden om borgeren.

## 4.2 (Manglende) Kendskab til gældende love og regler



*"Det føles lidt som sådan en slagmark, hvor man forsøger sig frem hver gang, at man skal finde en løsning, som ikke er noget, man plejer at gøre."*

Sådan beskrev sagsbehandleren Marianne sin oplevelse af at træffe beslutninger på baggrund af lovgivning, som hun ikke altid har ressourcer til at holde sig opdateret på. Marianne arbejder som sagsbehandler på det specialiserede voksenområde i en mindre dansk kommune, og fortalte, at hun har 85 sager på sin sagsstamme, hvor hun mente, at fagforeningen anbefaler maksimum 70 sager per sagsbehandler. Med andre ord, har Marianne travlt. At arbejde på så mange forskellige sager på én gang betyder også, at Marianne arbejder med mange forskellige typer af sager og skal være i stand til at træffe beslutninger og afgørelser på baggrund af gældende love og regler på forskellige områder og i varierende grader af kompleksitet. Hun udtrykte det i løbet af interviewet således:



*”Og det er jo også fordi, at lovgivning er **lovgivning**, og så er der **vejledning**, og så er der **bekendtgørelse**. Og det kan bare være rigtig svært at finde hoved og hale som sagsbehandler i, hvad er gældende nu, og hvad har været gældende før. Og der er jo også nogle **principafgørelser**, man skal forholde sig til. Det er måske tæt på at være det, der er det mest omstændige arbejde ved at udføre et stykke arbejde, som man ikke nødvendigvis kan på fingerspidserne. Og det kan være svært, når man sidder med så mange forskellige opgaver at være opdateret på alle ting. Så derfor kunne jeg også godt forestille mig, at der foregår nogle fejl rundt omkring, fordi man ikke har tid til at opdatere sig.”*

I kapitel 10 i bogen “Understanding Street-Level Bureaucracy” beskriver Musheno og Maynard-Moody, at sagsbehandlere arbejder som en integreret del af den arbejdskultur, der hersker i det system og på den arbejdsplads, de er en del af.<sup>82</sup> Dette betyder, at arbejdspraksis varierer fra kommune til kommune og fra afdeling til afdeling, selvom de ansatte er underlagt samme regler og lovgivning i alle kommuner og underafdelinger. Arbejdskultur kan handle om, hvordan man tilrettelægger arbejdet tidsmæssigt, sammensætningen af sagsbehandlere i en afdeling, hvordan og hvor meget man taler med og om de borgere, man arbejder med, samt mere subtile forhold i indretningen af arbejdspladsen og koordineringen af arbejdet. Dette kan alt sammen påvirke sagsbehandlingen og dermed også vejledning og visitation til sociale ydelser. Musheno og Maynard-Moody skriver, at regler og lovgivning ikke er dét, der ligger forrest i bevidstheden, når kommunale sagsbehandlere træffer beslutninger. Som Marianne beskriver, er det ikke en viden, hun og andre sagsbehandlere “*nødvendigvis kan på fingerspidserne*”. Den juridiske viden, sagsbehandlerne har, blander sig med deres erfaring, den arbejdskultur de er en del af, og deres subjektive indtryk og forståelse af de borgere, de arbejder med.<sup>83</sup> Mariannes udtalelse ovenfor viser, hvordan en travl hverdag med mange sager og forskelligartede opgaver har indvirkning på, hvordan hun og andre sagsbehandlere forholder sig til gældende love og regler. Hun mener, der sker fejl, fordi der ikke er tid til at holde sig opdateret på gældende regler og lovgivning.

<sup>82</sup> Musheno og Maynard-Moody 2015.

<sup>83</sup> Musheno og Maynard-Moody 2015.

Maria, som arbejder i en større kommune, beskrev således under et interview:



*“Så på nogle paragraffer, der er vi ret meget ikke hjulpet, og sidder vi lidt og skal opfinde den dybe tallerken. Og så på andre områder er det rigtig meget principmeddelelser af en retspraksis, der hjælper os til at skære ind. Men altså som udgangspunkt, så synes jeg, at det er forholdsvis okay at gå til at fortolke og arbejde med lovgivningen generelt. Det er jo nok mere det der med, at den bliver mere og mere kompleks. Altså der bliver flere og flere principafgørelser og alt muligt detaljeret, som man jo skal kunne forholde sig til og tage med. I hvert fald når man sidder med så brede paragraffer, det er jo nok det, der også gør, at man kan synes, at det er komplekst.”*

Ovenstående citat repræsenterer en relativt udbredt tilgang til lovgivning blandt de interviewede sagsbehandlere. De har i overvejende grad en opfattelse af, at det er *“forholdsvis okay at gå til at fortolke og arbejde med lovgivningen generelt”*, men samtidig en fornemmelse af, at det sociale arbejde bliver mere og mere komplekst, når det gælder lovgivning og regler.

En anden udfordring for nogle af sagsbehandlerne, når det gælder arbejdet med og overblik over gældende lovgivning, er oplevelsen af, at det ikke er alle dele af lovgivningen, kommunen benytter sig af eller henviser til. En sagsbehandler, Ida, fra en mindre dansk kommune beskrev under et interview, hvordan hun vurderede, at et bestemt tilbud var relevant for en udsat borger, hvor hendes chef udtrykte, at den paragraf, arbejder de ikke med i den pågældende kommune. Adspurgt om årsagerne til det, svarede Ida således:

Ida: *Det er politikerne, der har besluttet det.*

Interviewer: *Kommunalpolitikerne?*



Ida: *Ja. Og så var det at jeg en dag er superkæk og har haft en borger, der er ret kompleks og så går jeg tilbage ind bag dørene og så siger jeg, “prøv at høre, han skal sgu da bare have et 82a-forløb, mand”. Så kigger min leder, hun hører det tilfældigvis, og så siger hun også, “Det kan du ikke. Det arbejder vi jo ikke med”. “Det kan vi da bare komme til” [svarede jeg så]. Så jeg synes, det er... På en måde så er det jo betryggende at arbejde med noget lovgivning, man altid kan falde tilbage på og sige, ‘men det er jo sådan her det er’. Og det er noget, vi ikke kan pille ved. Og på andre områder så er det også lidt frustrerende. Altså. Ja. Så bliver det sådan lidt komplekst. Nå, hun har valgt, hvilke paragraffer jeg skal arbejde med. Jeg arbejder ikke med hele serviceloven. Jeg arbejder med enkelte paragraffer på serviceloven. Så kan det føles begrænsende. Men alle begrænsninger kan jo også være befriende på en eller anden måde.*

Som beskrevet i afsnit 3.3 indeholder servicelovens § 82a et af de tilbud, som den enkelte kommune selv kan bestemme, hvorvidt borgerne skal tilbydes. I Idas tilfælde skal hun altså

ikke kun være i stand til at vejlede udsatte borgere på baggrund af al relevant lovgivning, hun skal også vide på hvilken måde, politikerne i den givne kommune har besluttet at forvalte de forskellige lovgivninger.

Den kompleksitet, der kendetegner lovgivningen og de krav til sagsbehandlingen og vejledningen, som lovgivningen indeholder, mødes således med en praksisdimension som tilføjer yderligere kompleksitet, og gør opgaven for sagsbehandlerne endnu vanskeligere.

### 4.3 Udfordrede autoriteter

Stort set alle socialrådgivere, som Justitia har talt med, beskriver, at kommunens samarbejde med private sociale tilbud og andre behandlingsinstanser som for eksempel egen læge eller psykiatri, kan være udfordrende, fordi de oplever, at fagpersonalet de pågældende steder foregriber beslutninger, som ikke hører under deres fagområder.

Maria, som er socialrådgiver på det specialiserede voksenområde i en større dansk kommune, beskrev det således under et interview:

“Jeg vil næsten vove at sige, at vi har perioder, hvor hver gang en borger bliver indlagt i psykiatrien, så bliver der ringet og sagt, ‘den her borger skal have et botilbud, de kan simpelthen ikke komme tilbage i deres egen bolig’. Og der kan vi jo så sidde og tænke, at lige nu er borgeren jo også meget dårlig, fordi borgeren er jo indlagt. Så det er jo klart, at funktionsniveauet er sat meget ud, ikke? Men det er jo ikke nødvendigvis det billede, der viser sig, når de så er færdigbehandlet. (...) Men det bliver jo to forskellige lovgivninger, man vurderer det ud fra. Og på den måde har man jo også meget forskellige udgangspunkter og forventninger til, hvad der skal gøres, og hvad der kan hjælpe borgeren. (...) Det er klart, selvfølgelig bliver man skuffet eller frustreret og tænker, ‘nu kan jeg ikke, kommunen vil ikke hjælpe mig’. Altså når man starter med at sige, jamen det som din psykiater har sagt, det er altså ikke nødvendigvis rigtigt.”

Maria beskriver en oplevelse af, at hendes arbejde besværliggøres af fagpersonale i psykiatrien, der anbefaler deres patienter et bestemt forløb efter udskrivelse, som psykiatrien ikke har myndighed til at bevilge. Det sætter Maria i en situation, hvor hun oplever, at udgangspunktet for at arbejde med borgeren er, at hun som det første skal udfordre psykiaterens anbefaling. Maria oplever altså sin autoritet i relation til borgeren udfordret af en anden fagkyndig, som overtræder sit eget fagområde og foregriber beslutninger, som hører under Marias forvaltning. Flere sagsbehandlere beskriver desuden, at de oplever en hierarkisering af de forskellige fagligheder, som er involverede i sager af høj kompleksitet. Det kommer til udtryk ved, at udsagn fra psykiatere eller borgerens egen praktiserende læge opfattes som en højere autoritet af borgeren. Sådanne oplevelser vanskeliggør sagsbehandlerens arbejde med at vejlede borgeren om de muligheder, som sagsbehandleren vurderer, er de rette. Denne udfordring af sagsbehandlerens autoritet er med til at mudre

billedet endnu mere for både sagsbehandlere og borgere. Psykiatri, egen læge og andre medvirkende i udsatte menneskers behandlingsforløb tilfører altså et lag mere til den fragmentering, der i forvejen finder sted i kommunens interne organisering og tilfører en ekstra dimension til det i forvejen komplekse koordinerings- og vurderingsarbejde.

Oplevelsen af at få sit fagområde overtrådt af andre fagligheder uden kendskab til gældende regler på området gør selve sagsbehandlingsarbejdet med borgeren mere besværligt, fordi samarbejdet "*starter på minus*", som en anden sagsbehandler beskrev det. Samtidig står denne problematik i kontrast til sagsbehandlernes ønsker om at nedbryde silo-tænkningen og arbejde mere helhedsorienteret. På den ene side besværliggøres samarbejdet af den opdelte måde at arbejde med sagsbehandling i kommunerne, på den anden side udfordres arbejdet også af overtrædelsen af eget område mellem forskellige fagligheder. Disse to pointer peger på en problematisk arbejdsgang i sager med borgere i komplekse udsatte positioner, hvor forskellige fagområder og lovgivninger tilstøder eller overlapper hinanden. I skrivende stund, er denne problematik politisk kendt, og som beskrevet i afsnit 3.5 findes en politisk rammeaftale om indførslen af en hovedlov, der skal fremme en 'helhedsorienteret indsats' på det sociale område.

#### 4.4 Den helhedsorienterede indsats i praksis

Justitias interviews med sagsbehandlere viser, at der på det kommunale socialområde findes idealer om en helhedsorienteret tilgang til arbejdet med udsatte borgere. De idealer, der kommer til udtryk i interviewundersøgelsen, er ikke identiske med det ideal, der fremføres i de forskellige rammeaftaler for den nye hovedlov og heller ikke med helhedsorienteret vejledning, som den eksisterer i den gældende lovgivning. Sagsbehandlerne taler i stedet om at arbejde med et 'helhedssyn' og et 'helhedsperspektiv', når borgere med komplekse problemer skal vejledes og visiteres til sociale ydelser. Deres idealer er formet af policy, lovbestemmelser og principafgørelser kombineret med den konkrete arbejdspraksis, som de indgår i.<sup>84</sup> Samtidig er de bevidste om, at der er en ny hovedlov på vej, som skal understøtte en helhedsorienteret praksis.

Sagsbehandlernes idealer dækker eksempelvis over, at visitationsprocessen skal klarlægge alle borgerens udfordringer, behov og drømme for fremtiden, så de kan oplyse og nuancere sagen og sikre det bedst mulige beslutningsgrundlag. Denne del af idealet om helhedssynet er rettet mod borgerens konkrete livsomstændigheder. Derudover giver flere af de interviewede kommunale sagsbehandlere udtryk for, at de også inddrager borgernes egne ønsker til indsatsen i visitationsprocessen, hvilket tilfører nogle dimensioner til arbejdet, som potentielt kan stå i modsætning til sagsbehandlerens egen faglige vurdering. Udfordringerne består blandt andet i, at sagsbehandleren ikke bare skal forholde sig til en række objektive kriterier

---

<sup>84</sup> Musheno og Maynard-Moody 2015.

for helhedsorientering og den interne rangordning af kriterierne, hvor beskæftigelse prioriteres. Sagsbehandleren skal også forholde sig til borgernes egne ønsker, som ikke nødvendigvis overlapper med de idealer og kriterier for en helhedsorienteret indsats, som HOI-loven lægger op til.

Flere interviewpersoner nævner desuden, at der er en administrativ dimension til deres forståelse af, hvad det vil sige at arbejde helhedsorienteret, som er relateret til deres kolleger og til andre afdelinger i socialforvaltningen, sundhedsforvaltningen, beskæftigelsessystemet samt indsatser uden for det kommunale system. Herunder giver flere udtryk for, at den fysiske placering af andre afdelinger i relation til deres egen afdeling spiller en stor rolle i deres mulighed for at udtænke løsninger og koordinere på tværs af afdelingerne. Flere beskriver, at det som følge af det høje antal sager, som hver sagsbehandler er ansvarlig for, kan være vanskeligt at samarbejde med andre afdelinger og behandlingstilbud, hvis det ikke er muligt hurtigt at 'stikke hovederne sammen'.

For at kunne efterleve idealet om helhedsorientering, er det nødvendigt med et højt niveau af koordinerende kommunikation, og der er behov for, at informationsgangene skal være lette og smidige, så sagsbehandlingstiden ikke bliver skyhøj. Netop en flydende og let tilgængelig kommunikation, er et af de områder, hvor silo-opdeling kan være en hindring.<sup>85</sup> Selvom flere af de kommunale sagsbehandlere beskriver ensartede forståelser af at arbejde ud fra et helhedssyn, er deres erfaringer knyttet til den hverdagspraksis, som de er en del af ude i de enkelte kommuner. Der er således ikke tale om en universel eller ensartet forståelse af, hvad det vil sige at arbejde ud fra et helhedssyn eller at arbejde helhedsorienteret.

## 4.5 Delkonklusion

Sagsbehandlerne i kommunerne arbejder ofte silo-opdelt og inden for deres egen "kasse". Nogle sagsbehandlere oplever, at den silo-opdelte forvaltning kan besværliggøre sagsbehandlingen og danne grundlag for direkte modstridende måder at arbejde på i de forskellige afdelinger, da sagsbehandlerne arbejder efter forskellige love med forskellige formål, hvilket resulterer i forskelligartet praksis.

Den interne opdeling efter lovområder giver sagsbehandlerne mulighed for at styrke deres viden inden for et specifikt lovområde, da de også fortæller, at de oplever vanskeligheder ved at have overblik over den lovgivning og praksis der gælder på et givent tidspunkt. Sagsbehandlerne skal dog kunne meget mere end at være eksperter inden for det lovområde, de selv administrerer. De skal være i stand til at give borgeren konkret og individuel helhedsorienteret vejledning, og for at kunne det, skal de have et stort overblik over hele socialretten. Det er et stort krav, der for mange socialrådgivere er svært eller umuligt at

---

<sup>85</sup> Tett 2015.

efterleve, da der er tale om en så omfattende og kompleks lovgivning, der ofte bliver ændret, at det vil være de færreste, der kan leve op til dette hver gang.

Hertil kommer, at sagsbehandlerne også skal følge med i den praksis, der udspringer fra Ankestyrelsens principmeddelelser, Folketingets Ombudsmands udtalelser og domme fra domstolene. Når overblikket over lovgivningen mangler, når de fortæller om et meget stort sagspres for den enkelte sagsbehandler, hvor sager bliver skubbet over i andre afdelinger, hvis der er mulighed for det, og kommunernes afdelinger tilmed efter det oplyste administreres meget skarpt inden for paragrafområder, er der risiko for, at borgeren formentlig ganske ofte slet ikke får den helhedsorienterede vejledning, som borgeren har krav på efter retssikkerhedsloven. Denne problematik forstærkes, jo mere kompleks, borgerens situation er, det vil sige, jo flere områder, borgeren har behov for hjælp til, og jo flere sideløbende indsatser borgeren har.

Derudover oplever sagsbehandlerne, at deres samarbejde med borgeren i nogle tilfælde udfordres på områder, hvor deres faglighed overlapper med andre fagligheder. De oplever for eksempel i mødet med psykiatrien, at fagpersoner i det psykiatriske system anbefaler behandlinger eller andre ydelser til borgeren, som giver borgeren en bestemt forventning til sagsbehandlerens arbejde. Justitia ser problematikken som et udtryk for overlappende autoriteter, hvor det kan være svært for borgeren at vide, hvilken autoritet, der har reel myndighed til at træffe afgørelser, der har direkte indflydelse på, hvilke tilbud og ydelser borgeren kan få.

Idealerne om, at det sociale arbejde med borgere i udsatte positioner skal tage udgangspunkt i borgerens samlede situation, er udbredte blandt undersøgelsens interviewpersoner. Der lader dog til at være en række forskellige betydninger forbundet med helhedsorientering. For sagsbehandlere betyder helhedsorientering, at de efterstræber et 'helhedssyn' eller 'helhedsperspektiv' på borgeren, hvor hele borgernes situation tages i betragtning fra det første møde med socialforvaltningen og videre i forløbet.

Formuleringerne om helhedsorienteret indsats i de tre politiske rammeaftaler for en mulig lovgivning lægger dog op til en anderledes praksis, hvor helhedsorientering vil være betinget af en forudgående indsats, og hvor det beskæftigelsesrettede potentiale spiller en stor rolle. Derfor afhjælper indsatsen ikke nødvendigvis de problemer, som Justitias undersøgelse har afdækket i relation til silo-opdelte arbejdsgange, hvor borgerens komplekse sociale udsathed håndteres ét problem ad gangen frem for som et samlet problemkompleks fra start. Det er desuden uklart, hvordan det politiske ønske om en helhedsorienteret indsats med en orientering mod beskæftigelse vil harmonere med behov og ønsker hos udsatte borgere i praksis.

## 5 Personer i udsatte positioners oplevelser af vejledning

Dette kapitel fokuserer på beretninger fra personer i udsatte positioner om deres livsomstændigheder og oplevelser med kontakt til den kommunale socialforvaltning. Formålet med afsnittet er at belyse, hvordan personer i udsatte positioner oplever at søge hjælp og blive vejledt af sagsbehandlere, herunder de udfordringer og negative oplevelser, som kan danne barrierer for at nå frem til den rette hjælp.

Afsnit 5.1 handler om de forskellige omstændigheder, der går forud for kontakten til kommunen. Afsnit 5.2 belyser, hvordan kompleksitet i udsathed bevirker et tilsvarende komplekst hjælpebehov, og de strategier, som personer i udsatte positioner anvender for at opfylde deres hjælpebehov. Afsnit 5.3 fokuserer på beretninger om mødet med en silo-opdelt forvaltning og manglende kontinuitet mellem forskellige indsatser. Afsnit 5.4 omhandler udsatte personers oplevelser af ikke at blive taget alvorligt ved henvendelse til kommunen og undervejs i visitationen.

### 5.1 Indgangen til socialområdet

Før visitation til sociale ydelser overhovedet kan påbegyndes, er det en forudsætning, at der etableres kontakt mellem den kommunale socialforvaltning og den borger, der har behov for hjælp. Det kan virke som en banal erkendelse, men kontakten mellem kommunen og borgeren er ikke en selvfølge, og når der etableres kontakt, er det ikke nødvendigvis foranlediget af de samme omstændigheder på tværs af sager. Undervejs i undersøgelsen så Justitia derimod, at der er mange forskellige indgange og måder at etablere kontakt mellem den kommunale socialforvaltning og borgeren, som har en betydning for parternes indtryk af hinanden og for den efterfølgende visitationsproces. Derudover har kombinationen af forskellige former for udsathed betydning for indgangen til socialområdet, fordi borgeren møder et specialiseret system der, trods den brede vejledningspligt, har svært ved at anskue de mange forskellige former for udsathed som en samlet situation. Det er desuden ikke altid personen med behov for hjælp, der henvender sig til kommunen, som socialrådgiveren Signe forklarer:



*“... pårørende, institutioner, naboer (...) nogen der synes, at borgerne har... sagt på en meget fin måde: “nogen må gøre noget. Så kan vi altid ringe op til kommunen og sige nogen må gøre noget” og så tager vi selvfølgelig sagen seriøst og behandler den.”*

Signes beretning illustrerer, hvordan kommunens pligt til at handle kan blive aktiveret på baggrund af henvendelser fra en tredjepart, som kan være mere eller mindre tydelige i beskrivelserne af den omtalte persons specifikke sociale udfordringer. Der kan desuden være mange begrundelser bag en henvendelse til den kommunale socialforvaltning. Signe og flere



andre socialrådgivere beskriver, hvordan pårørende, naboer og andre henvender sig af bekymring for en borger, som de mener, har behov for kommunens hjælp. Der kan være tale om en henvendelse, der er foranlediget af, at naboer hører råben, genstande der falder på gulvet, eller på anden vis føler sig forstyrret og derfor mener, at kommunen bør gribe ind.

I sådanne tilfælde kan henvendelsen til kommunen være motiveret af utryghed eller irritation over den udsatte borgers opførsel og et ønske om, at 'nogen må gøre noget'. Det er således ikke altid den borger, det drejer sig om, der selv henvender sig, eller den pågældende borgers ønsker og behov, der er motivationen for henvendelsen. Indgangen til socialområdet for borgere i udsatte positioner kan således blive berørt af en bredere social kontekst, hvor borgerens livssituation bliver genstand for en række vurderinger, som ikke nødvendigvis tager udgangspunkt i borgeren selv. Denne indgang til hjælp er ikke nødvendigvis det mest frugtbare udgangspunkt for samarbejde mellem den udsatte borger og sagsbehandleren, fordi den beror på andre menneskers bekymring eller i nogle tilfælde fordømmelse af den udsatte person.

Samtidig forudsætter henvendelser fra pårørende og naboer, at den udsatte borger har sådanne mennesker i sin nærhed, for eksempel på grund af fast bolig eller tætte familierelationer. Der findes dog en del beretninger fra og om udsatte borgere, som lever en mere afsondret tilværelse uden hyppig kontakt til andre mennesker. Det kan for eksempel dreje sig om borgere, som ikke har nær familie, ikke har kontakt til deres nære familie, ikke har nære venner, eller ikke gør sig bemærket over for naboer eller andre i deres nærområde. Faglige eksperter på området har i interviews berettet om udsatte borgere, der tager ophold i skove eller åbent land, som ingen eller meget lidt kontakt har til omverdenen. For dem er kontakten til sociale myndigheder i højere grad afhængig af deres eget initiativ og villighed til at opsøge hjælp, fordi de lever et tilbagetrukket liv. Uagtet det præcise antal udsatte personer, som lever tilbagetrukket fra andre mennesker, er det væsentligt at bemærke, fordi de er særligt skjulte og svære at nå med opsøgende indsatser og fremskudt sagsbehandling.

Personer i udsatte positioner kan desuden komme i kontakt med socialforvaltningen i kommunerne i forbindelse med indsatser andre steder i det offentlige. Interviewpersonen Benny beskriver, at Kriminalforsorgen tog initiativ til at indlede misbrugsbehandling under og i forlængelse af hans afsoning af en fængselsdom. Han beskriver, hvordan han flere gange tidligere har siddet i fængsel som følge af kriminalitet begået i relation til sit misbrug. I fængslet blev Benny introduceret til mulighederne for misbrugsbehandling og fik mulighed for at afsone de sidste måneder af en fængselsstraf på et misbrugstilbud. På den måde blev hans fængselsophold også en indgang til behandling, og Benny oplevede et meningsfuldt overlap mellem afsoning og misbrugsbehandling. Den sociale marginalisering som Benny gennemlever, hvor hans misbrug fører til kriminalitet og dermed til en mere multidimensionel og kompleks udsat situation, har således også betydning for hans indgang til socialområdet, hvor der etableres kontakt med Kriminalforsorgen som mellemlid. Udsatte personer, som

befinder eller har befundet sig i en kriminaliseret livssituation som følge af deres udsathed, står i en særlig situation, fordi de udover kontakten til det sociale system har berøring med både politiet og Kriminalforsorgen.

Afslutningsvis er det væsentligt at skelne mellem villighed og initiativ som to faktorer, der har betydning for, hvorvidt der etableres kontakt mellem den kommunale socialforvaltning og borgeren, fordi borgerens behov for og villighed til at modtage hjælp ikke er ensbetydende med en mulighed for at tage initiativ til at bede om hjælpen. Med villighed forstås et ønske om at modtage hjælp, mens initiativ dækker over den handling, hvormed den kommunale socialforvaltning og borgeren mødes, og situationen afklares. Initiativet kan komme udefra, herunder fra borgerens omverden, pårørende, naboer og andre, der har kendskab til den udsatte borgers situation. Hvorvidt der igangsættes en støtteforanstaltning vil dog i sidste ende være afhængig af borgerens villighed, da den kommunale socialforvaltning ikke har mulighed for at tvinge borgere til at benytte sig af kommunens tilbud, hvis borgeren ikke ønsker det.

## 5.2 Det komplekse behov for hjælp

Indgangen til at få hjælp på det sociale område knytter sig, udover kommunernes interne opdeling, også til den udsatte persons livssituation, herunder til graden af kompleksitet der kendetegner udsathed. Et højt niveau af kompleksitet bevirker et hjælpebehov, der er tilsvarende komplekst, og hvor personen kan have behov for akut hjælp på flere forskellige områder samtidig. Det komplekse hjælpebehov udfordres af specialiseringen i den kommunale forvaltning, som i højere grad tilbyder hjælp til enkelte problematikker hver for sig. Flere af interviewpersonerne i Justitias undersøgelse beskriver, hvordan de mere opsøger hjælp til deres generelle komplekse og udsatte livssituation, end til ét specifikt problem ad gangen. Interviewpersonerne oplever ikke de forskellige problematikker adskilt fra hinanden, men som én samlet livssituation, hvor de kan have behov for mere eller mindre akut hjælp med flere forskellige problemer på én gang. Der er således ikke nødvendigvis overensstemmelse mellem borgernes opfattelser af deres egne problemer og forvaltningens støttepraksis i relation til udsathed som en række afgrænsede områder.

Psykiatriske afdelinger kan være en indgang til at få hjælp til nogle af de mere akutte behov. Det beskrev Susanne, som Justitia mødte på et krisecenter, hvor hun opholdt sig på interviewtidspunktet. Susanne mødte en mand sent i livet og forelskede sig. Forholdet udviklede sig i en voldelig retning, og Susanne levede i højere og højere grad under sin partners kontrol gennem en periode på 15 år. Da partneren døde stod Susanne pludselig uden bolig, fordi hun indtil da havde boet i hans lejlighed. De var ikke gift, og Susanne arvede derfor ingenting. Som reaktion på den svære situation udviklede hun en psykose og blev indlagt på en psykiatrisk afdeling efter en nabo havde tilkaldt myndighederne. Susanne fortalte under

interviewet, at hun på den psykiatriske afdeling blev vejledt videre til en række forskellige bosteder og krisecentre, hvor hun måske kunne få plads. Hun forklarede videre:



*“Men det er jo ikke deres problem, at du er hjemløs derude. Jeg tror, de møder mange hjemløse derude, der kommer ind og får sig en pause på klods og noget medicin mod stofmisbrug, noget varmt mad og en seng og et bad. Fordi mange af dem er hjemløse. Der er virkelig mange hjemløse sådan et sted, når man sidder og kigger rundt og ser, hvordan folk her har det. Men de kommer ind for en periode, og så er det ud igen. Det der hjemløshed, det er et ret stort problem.”*

Susanne beskriver, hvordan de på den psykiatriske afdeling, hvor hun var indlagt, hjalp hende videre ved at vejlede hende i retning af krisecentre eller andre steder, selvom det efter hendes opfattelse ikke er *“deres problem, at du er hjemløs”*. Hun beskriver yderligere en oplevelse af, at der er hjemløse, der lader sig indlægge på psykiatriske afdelinger for at få et sted at opholde sig. Det kan tyde på, at personer i udsatte positioner, opsøger hjælpen der, hvor den er lettest tilgængelig, blandt andet fordi de ikke har mulighed for at modtage den rette helhedsorienterede støtte på tværs af kommunernes forskellige forvaltninger tidligere. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE) beskriver i en nyligt udgiven rapport, hvordan borgere der lever med forskellige variationer af hjemløshed og andre sociale problemer har et højt forbrug af akutte indsatser på tværs af det samlede velfærdssystem, hvilket kan indikere, at den tidlige helhedsorienterede indsats til denne gruppe er udfordret.<sup>86</sup>

Interviewpersonen Danni, som Justitia mødte på et krisecenter for LGBT+-personer, hvor han boede på grund af sin families voldelige reaktion på hans seksualitet, beskrev en lignende oplevelse med indlæggelse på en psykiatrisk afdeling. Han fortalte, at hans vej til behandling for et voksende stofmisbrug gik gennem gentagende indlæggelser i psykiatrien:



*“Jeg tror, det er fordi, at alle der er i Månevej for eksempel, det er psykiatrien her, de er jo alle sammen på stoffer jo. Der er jo ikke nogen af dem, der ikke er. Altså der er jo ikke nogen af dem, der er psykisk... De er jo alle sammen folk, der har sådan... der sniffer eller ryger eller alt muligt, ikke? Alle har jo stofproblemer derude.”*

Dannis beskrivelse af en udpræget grad af misbrugsproblematikker blandt de andre indlagte i psykiatrien, forstår Justitia ligeledes som en indikation af, at folk med komplekse problemer opsøger hjælp der, hvor den er lettest tilgængelig. Justitia ser således en diskrepans imellem det komplekse behov for hjælp, som mennesker i udsatte positioner giver udtryk for, og kommunernes opdeling i specialiserede afdelinger, hvor det ikke nødvendigvis er socialafdelingerne, men psykiatrien der er den primære kontaktflade. Der er behov for specialiseret viden om de forskellige udfordringer særskilt, men som situationen er nu, opleves det forvirrende, fordi den udsatte borger får forskellige beskeder, råd og vejledning forskellige

<sup>86</sup> Benjaminsen et al. 2024.

steder. Som Susanne siger om psykiatrien, er det *“ikke deres problem, at du er hjemløs”*, men i Susannes tilfælde havde den psykotiske tilstand forbindelse til hendes livssituation som voldsoffer gennem mange år og hendes pludselige hjemløshed. Problemerne og behovet for støtte kan således ikke afgrænses til kun at dreje sig om Susannes mentale helbred, fordi hendes mentale helbred afhænger af den generelle livssituation, hun befinder sig i. Der er på den måde ikke en direkte overensstemmelse mellem de intentioner, der ligger til grund for de forskellige indgange til hjælp, og den hjælp personer med komplekse sociale problemer har brug for.

Som kort beskrevet i afsnit 7.2, arbejder Justitia i denne rapport med social udsathed som en kompleks multidimensionel størrelse, hvor den specifikke udsatte position afhænger af mange faktorer, herunder både personlige livsomstændigheder og strukturelle faktorer såsom diskrimination på baggrund af identitetsmarkører (som for eksempel køn, seksualitet, etnisk baggrund) eller ændrede vilkår på arbejdsmarkedet. I den forbindelse kan begrebet *intersektionalitet* hjælpe til forståelsen af, hvordan personer i udsatte positioner oplever unikke problematikker i krydsfeltet mellem forskellige faktorer for udsathed. I relation til social udsathed, belyser begrebet, hvordan det at være for eksempel stofafhængig, homoseksuel og hjemløs skaber unikke oplevelser og behov, som er andet og mere end blot summen af de tre forskellige marginaliserede positioner enkeltvis.

Samtidig hjælper begrebet til at belyse, hvordan strukturel ulighed og diskrimination påvirker oplevelsen af personlige kriser og deres forløb. For Danni betyder det for eksempel, at han har brug for beskyttelse fra sin familie sideløbende med misbrugsbehandling og ophold på krisecenter. Hans oplevelse af stofafhængighed og hjemløshed er anderledes end for andre stofafhængige og hjemløse, fordi han står i netop denne ‘intersektion’ af forskellige marginaliserede positioner. Danni oplever diskrimination og vold relateret til sin seksuelle identitet, hvilket påvirker de andre marginaliserende positioner, han befinder sig. Fordi Danni befinder sig i den unikke position eller intersektion, har han et andet behov for hjælp i relation til sin stofafhængighed end andre.

Specialiserede indsatser kombineret med en tendens til silo-opdeling mellem forskellige fag- og lovområder kan gøre adgangen til den rette hjælp vanskelig. Som én, der befinder sig i en kompleks udsat livssituation, kan det opleves som en svær barriere at bryde igennem, at skulle finde den rette specialiserede indgang til kommunens forvaltning med hvert af sine forskellige problemer. Opdelingen opleves også af nogen som en arbitrær kategorisering, der mere end den udsatte persons hjælpebehov organiseres på kommunens præmisser. I det følgende uddybes det, hvordan silo-opdelingen opleves under selve sagsforløbet.

### 5.3 Silo-tænkning og manglende opfølgning

Flere personer i udsatte positioner har fortalt Justitia om oplevelser, hvor sagsbehandlere opgivende forklarer, at de altså ikke kan gøre mere, eller måske slet ikke kan hjælpe, fordi det problem eller behov, borgeren beskriver, ikke angår sagsbehandlerens lovområde. Andre oplever at få forskellige og til tider modstridende beskeder fra sagsbehandlere i forskellige forvaltninger inden for samme kommune.

Et konkret sted, hvor denne silo-tilgang<sup>87</sup> bliver tydelig, er på krisecenterområdet. Som lovgivningen på området så ud under interviewundersøgelsen, var § 109 i serviceloven formuleret således, at kun kvinder, der er udsat for vold i nære relationer, har ret til midlertidigt ophold på et krisecenter og psykologhjælp. Dette er dog blevet ændret fra april 2024, så tilbuddet nu også gælder for mænd.<sup>88</sup> Den tidligere forskelsbehandling stillede kriseramte mænd og nogle kønsminoriteter i en usikker situation, fordi de ifølge lovgivningen ikke havde ret til samme ophold og dertilhørende psykologhjælp. Ledere og personale på krisecentre for mænd og personer, der tilhører en LGBT+-gruppe, fortalte således, at de havde måtte registrere sig som herberger, fordi det var den eneste måde, deres beboere kunne få økonomisk dækning af deres ophold. Dette betød imidlertid, at beboere, der opholdt sig på disse centre, ikke havde samme ret til støtte, som kvinder på krisecentre. De blev så at sige behandlet som hjemløse, selvom de oftest indskrives på centrene, fordi de er ofre for vold i nære relationer.

Interviewpersonen Michael, som Justitia mødte på et krisecenter for mænd, fortalte om sine møder med kommunen, at han for det første ikke fik hjælp til at komme ud af sit psykisk og fysisk voldelige forhold, da han cirka et år forinden henvendte sig hos Borgerservice, og at han er endt i et sagsforløb, hvor han ikke får den hjælp, han har brug for fra sin sagsbehandler. Hos Borgerservice fik han at vide, at han *"måtte gerne gå igen, fordi de ikke havde noget at tilbyde ham, for han skal ikke tro, at han kan komme og bare få noget."* Efter den oplevelse, gik Michael hjem og googlede sig frem til forskellige private organisationer, der arbejder med vold i nære relationer. Hans endelige vej ud af volden blev et terapiforløb hos en privat psykoterapeut, der, da Michael til sidst var så desperat for at komme væk, at han planlagde et flugtforsøg ud af landet, overbeviste ham om, at han skulle henvende sig til krisecentret for mænd først. Da Justitia mødte Michael, havde han boet på centret i cirka en måned og haft et enkelt møde med en sagsbehandler fra sin hjemkommune sammen med en medarbejder fra krisecenteret. Adspurgt om sin oplevelse af dette møde slap han en næsten lydløs, ironisk latter, mens han sagde, *"altså det var et møde med kommunen"*. Om sin oplevelse af mødet forklarede Michael at:

---

<sup>87</sup> Tett 2015.

<sup>88</sup> Lov nr. 329 af 9. april 2024 om ændring af lov om social service og forskellige andre love (Ligestilling af krisecentertilbud til mænd m.v.).



*"De har også noget hjælp henvendt §110<sup>89</sup> i kommunen, hvor man kan komme ud i nogle af deres lejligheder og bo og sådan noget, men... Og det var meget det, hun lagde op til, at man skulle, fordi det er jo selvfølgelig billigere for dem. Men når man sidder her, og det egentlig slet ikke er fordi, man er hjemløs, så er det bare ikke sådan rigtig det, man har brug for. (...) Jeg har også et sted at flytte hen, når jeg er færdig her. Jeg har lejet et værelse et sted, så jeg flytter derhen. Og jeg har også fundet job igen. Så jeg har ikke brug for hjælp til sådan den del."*

Interviewer: "Nej, men hvordan reagerede hun på det så?"



*Michael: "Jamen, at de bliver jo også tjekket oppefra, og de har jo også deres, de skal stå til ansvar for. Det bliver meget nemmere næste år, når vi har fået §109. (...) det sagde hun. Fordi det er på grund af paragraffen, at det er, som det er. Det er det jo også. Jeg er jo hjemløs, og det er jo det, de skal løse, at jeg ikke skal være hjemløs mere."*

Michaels oplevelse kan forstås som et eksempel på silo-opdeling, fordi sagsbehandleren, ifølge Michael, udelukkende handler efter den lovgivning, hun har myndighed til, uagtet om den reelt er relevant for hans problem. Michael har brug for hjælp, fordi han har været udsat for vold både psykisk og fysisk. Han har, som han beskriver, ikke brug for hjælp til at finde et sted at bo eller finde et arbejde. Han beskrev senere i interviewet, at han ikke bebrejder sagsbehandleren, fordi *"hun gør jo bare det, hun skal"*. Silo-problematikken bliver særligt tydelig i Michaels tilfælde, fordi den relevante lovgivning ikke dækker personer i hans situation. Justitias interviews med beboere på krisecentre for mænd eller LGBT+-personer beretter alle om lignende forløb. Nogle oplever dog, modsat Michael, at deres sagsbehandler problematiserer den manglende lovgivning indadtil over for kollegaer og ledere og finder andre muligheder for at hjælpe – eller som minimum vejlede – i en retning, hvor der er mulighed for at yde hjælp til deres faktiske problem.

Michaels sag viser dog andet og mere end forældet, mangelfuld lovgivning, hvilket er værd at fremhæve. Michaels oplevelse med sagsbehandleren var, at hun ikke var lydhør over for, at hans reelle problem ikke kan favnes af den lovgivning, hun tog afsæt i. Når både han og krisecentret protesterede over det mangelfulde i hendes vejledning, begrundede hun, ifølge Michael, sin ageren med, at hun jo også bliver 'tjekket oppefra'. Michael oplevede det sådan, at hun arbejder ud fra, at hendes ledere i kommunen ikke skal kunne anfægte hendes arbejde på papiret frem for at tage afsæt i Michaels konkrete situation og behov. Michael fandt desuden denne form for tankegang symptomatisk for kommunalt arbejde. Han beskrev, at han ikke bebrejder sin specifikke sagsbehandler, fordi han forstår det som systemets præmis, at man holder sig til sit fagområde og sin lovgivning og derudover er bundet af en stram

<sup>89</sup> i Serviceloven, som omhandler kommunernes forpligtelse til at tilbyde midlertidig boform til udsatte personer uden mulighed for ophold i egen bolig.

økonomi, som ikke overlader meget råderum til den enkelte rådgiver. Sagsbehandleren holdt sig i dette tilfælde i så ekstrem grad til sit område, at hun holdt fast i at hjælpe Michael med et problem, han ikke har.

Michael har kun ét problem, som han har behov for kommunens hjælp til. Han har både arbejde og bolig til rådighed, når han ikke længere kan opholde sig på krisecentret. Indtil videre har volden ikke affødt andre problemer eller sat ham i andre udsatte positioner, hvilket ellers kan være en konsekvens for mange. Når det drejer sig om sager af mere kompleks karakter, bliver det et større problem, når sagsbehandlere udelukkende arbejder efter deres eget lovområde, uden blik eller mulighed for at agere efter andre dele af lovgivningen, som også har betydning for den pågældende persons sag. Således ender mange udsatte personer i en situation, hvor de får modstridende beskeder fra forskellige fagpersoner, det være sig sagsbehandlere i forskellige afdelinger, egen læge eller fagligt personale i psykiatrien. Derudover fordrer den fragmenterede forvaltning i nogle tilfælde, at udsatte personers problemer behandles ét ad gangen frem for som et samlet problemkompleks med en gensidig påvirkning mellem de forskellige problematikker.

Det var netop tilfældet for Benny, en mand i 40'erne, Justitia mødte på et værested for tidligere misbrugere, hvor han kommer fast. Benny har været stoffri i tre år oven på et liv præget af vold, stoffer og kriminalitet. Bennys forældre kæmpede begge med afhængighed, faren var voldelig, og Benny blev som barn anbragt på et opholdssted, hvor han oplevede overgreb fra en af opholdsstedets ansatte. Han gennemførte kun i et begrænset omfang sin skolegang og håndterede, som han selv udtrykker det, sine problemer ved at opføre sig voldsomt og udadreagerende, og senere ved overdreven brug af alkohol og stoffer. Bennys stofbrug eskalerede, da han var i 20'erne, og han begyndte at begå kriminalitet for at have råd til stoffer. Som konsekvens af det, har Benny afsonet flere fængselsdomme. Det var under et fængselsophold, han første gang kom i stofbehandling. Han oplevede positiv effekt ved stofbehandlingen og forsøgte ad mange omgange at holde sig 'clean', men oplevede, at sagsbehandlere i jobcentret ikke lyttede til eller forstod hans behov. Når han følte sig presset i beskæftigelse, affødte det udfordringer med at holde sig clean, og misbruget tog til igen, hvorpå Benny begik ny kriminalitet og endte i fængsel igen. Denne cyklus har gentaget sig mange gange i løbet af Bennys liv, også selvom han i perioder har fået medicinsk behandling med metadon for sit heroin-misbrug gennem kommunens misbrugscenter. Han forklarede, at hans henvendelse hos misbrugscentret i kommunen skete på opfordring af en bekendt fra stofmiljøet og ikke som konsekvens af vejledning fra en sagsbehandler i jobcentret eller andre steder i kommunen. Til spørgsmålet om, hvad der, efter hans mening, kan forbedres i vejledningen og visitationen til sociale tilbud, svarede han:



*"Opfølgning. Opfølgning og ikke bare slippe folk og så lade dem komme ud i et samfund, der tror, at de er blevet normale. At fastholde folk. Og sådan noget som*

*at informere om N.A.<sup>90</sup> Fordi der er jo ikke nogen, der siger, at man ikke må have nogle pamfletter liggende på et misbrugscenter, som faktisk informerer om, at der er et fællesskab et sted, hvor du kan finde noget forståelse og noget selskab, når du ikke ved, hvad fanden du ellers skal foretage dig. Og opfølgningen på det her med, når du har været i en dagbehandling, eller du har været i et eller andet, så ikke bare slippe folk.”*

Bennys oplevelse viser to ting. For det første, er der også her et eksempel på silo-tænkning, der kan have den konsekvens, at udsatte mennesker ikke finder frem til den rette hjælp. I Bennys tilfælde handler det om, at han i misbrugsbehandlingen, både kommunalt og privat, får én form for hjælp og vejledning, mens han i jobcentret presses af sanktioner, der har til hensigt at få ham i beskæftigelse. Når presset stiger, har han svært ved at holde sig clean, og den nedadgående spiral starter forfra. Altså modarbejder jobcentrets indsats misbrugscentrets arbejde. For det andet viser Bennys oplevelse, hvad der sker, når man ikke bliver samlet op efter endt behandling. Det er dét, han udtrykker, når han gentager ordet ‘opfølgning’ som et forslag til forbedring af den nuværende vejledning og visitationsproces. Han oplever, at der er et ‘slip’ efter endt behandling, fængselsophold eller ophold på botilbud, hvor man overlades til sig selv.

For Benny har det betydet, at det skulle tage 25 år, før han fandt ud af, at han har flere psykiatriske diagnoser og kunne tilkendes førtidspension. Flere af de andre interviewpersoner beskriver lignende oplevelser efter endt behandling i for eksempel psykiatrien. Især personer, som også lever i hjemløshed, fortæller om, hvor svært det kan være at blive *“udskrevet til gaden”* efter endt behandling på for eksempel botilbud eller i psykiatrien. Bennys beretning peger desuden på, at behandling, der udelukkende er målrettet et afgrænset problem, risikerer at påvirke den udsattes liv i en negativ retning, hvis ikke andre problemer i vedkommendes liv også adresseres og afhjælpes. Et eksempel på det er, da Benny fortæller, at hans kokainmisbrug eskalerede, da han startede i substitutionsbehandling med metadon, fordi han ikke længere havde udgifter til heroin, og derfor havde mulighed for at bruge en større del af sine penge på kokain i stedet. Substitutionsbehandlingen havde således indirekte negative konsekvenser for Bennys samlede livssituation og udsatte position, fordi han ikke samtidig fik hjælp til at tackle sit misbrug og hjælp til andre problematikker, der påvirkede misbruget i en negativ retning.

Justitia har i dette afsnit vist, hvordan den fragmentering, som følger af den lov- og forvaltningsmæssige opdeling af socialområdet, opleves som en barriere for personer i udsatte positioner. Det er belyst, at flere oplever et ‘slip’ og manglende kontinuitet imellem forskellige indsatser og tilbud som for eksempel psykiatrisk behandling og misbrugsbehandling, hvor de risikerer at falde tilbage i samme problemer igen, fordi der ikke i tilstrækkelig grad følges op

---

<sup>90</sup> Forkortelse for *Narcotics Anonymous* (Anonyme Narkomaner), som er et tilbud til mennesker med et problematisk forbrug af stoffer.



på deres livssituation efter endt behandling. I det følgende belyses socialt udsatte menneskers oplevelse af ikke altid at blive taget alvorligt i deres møde med kommunens sagsbehandlere.

## 5.4 At være autoritet på sit eget liv

Flere beretninger fra personer i udsatte positioner indeholder beskrivelser af, at de ikke oplever at blive lyttet til, troet på eller taget alvorligt, når de henvender sig til den kommunale socialforvaltning med deres problemer. For eksempel beskriver nogle interviewpersoner, hvordan de allerede i den indledende kontakt føler sig afvist, og at deres problemer negligeres og nedtones, når de ringer til kommunen eller henvender sig personligt på socialforvaltningens adresse. Det var for eksempel tilfældet i Michaels møde med Borgerservice som beskrevet i forrige afsnit. Flere beretter desuden, at sagsbehandlere anlægger en prioritering på deres problemer, som de ikke selv finder meningsfuld.

Andre beskriver, hvordan de under selve visitationsprocessen oplever, at deres egen problemopfattelse bliver udfordret af sagsbehandlerne, hvilket fører til frustration og en følelse af ikke at blive taget alvorligt. Mere konkret er sådanne oplevelser frustrerende, fordi det opleves som et tab af autoritet og retten til at definere egen livssituation. Det er problematisk, fordi sådanne oplevelser potentielt kan betyde, at borgeren ikke får den rette hjælp, samt at borgeren ikke ønsker at henvende sig i fremtiden på grund af en dårlig oplevelse. Erfaringer fra andre undersøgelser viser, at oplevelsen af den første henvendelse har en særlig afgørende betydning, fordi borgeren her danner en grundindstilling til kommunens evne til at hjælpe.<sup>91</sup>

Relationen til sagsbehandleren spiller desuden en væsentlig rolle for borgerens oplevelse af visitationsprocessen. Flere interviewpersoner fortæller, at de gennem et længere visitationsforløb med flere forskellige sagsbehandlere oplevede drastiske forskelle i sagsbehandlerens opfattelse af deres fortællinger og i indholdet af vejledningen. Alle interviewpersoner beskriver hyppige skift i sagsbehandlere som en generel byrde, fordi de oplever, at den nye sagsbehandler ikke læser journalen forud for det første møde, og de derfor skal fortælle deres historie på ny. Sagsbehandlerskift har således ressourcemæssige omkostninger for udsatte personer og kan føre til en opfattelse af, at visitationsprocessen står stille, fordi de flere gange skal genbekræfte de samme oplysninger.

Interviewpersonerne beskriver desuden, at sagsbehandlere forholder sig forskelligt til sagen, hvilket for den udsatte kan give anledning til bekymringer og en følelse af usikkerhed omkring sagens retning og det forventede resultat. Enkelte interviewpersoner beskriver dog, at sagsbehandlerskift i nogle tilfælde havde positiv betydning for deres sag, når den nye sagsbehandler havde en anden indstilling og vejledte dem om alternative støttemuligheder, som de ikke blev gjort opmærksom på tidligere. En dårlig relation mellem sagsbehandler og

<sup>91</sup> Retssikkerhedsenheden 2021b.

den udsatte person har således betydning for, hvordan overgangen til en ny sagsbehandler opleves.

Det er desuden væsentligt, at de udsattes grundlag for aktivt at deltage i egen sag kan variere meget afhængig af, om de tidligere har stået i en udsat situation og tidligere har haft kontakt til den kommunale socialforvaltning. Nogle har en langvarig historik med at befinde sig i udsatte livssituationer, som kan række helt tilbage til barn- og ungdommen, hvilket giver dem en vis 'erfaring' med det sociale system. Uanset, hvornår problemerne indtræffer, er der ifølge sagsbehandlerne en forskel mellem de personer, der har søgt hjælp igennem 'systemet' flere gange før, og dem der kommer i kontakt med socialforvaltningen for første gang. Det kan være en fordel at have erfaring med at søge hjælp gennem den kommunale socialforvaltning, fordi man lærer det rigtige 'sprog', ligesom det kan være en fordel at have pårørende, der har været i kontakt med eller arbejder i det sociale system, der kan hjælpe med at 'oversætte' sagsbehandlerens ord.

Flere interviewpersoner beretter om, at deres relationer, både private og professionelle, har betydning, når de står med et hjælpebehov. Private relationer, såsom venner og familie, beskrives i mange tilfælde som støtte, der hjælper den udsatte person i retning af den rette indgang til socialforvaltningen eller på anden vis forsøger at hjælpe. Det kan dreje sig om at tilberede mad eller tilbyde midlertidig bolig hjemme hos sig selv for at forsøge at afhjælpe akutte problemer. Meget tyder dog på, at det også kan give anledning til problemer, når venner og familie involverer sig direkte i en pårørendes udsatte situation. Komplexiteten i udsatheden kan vise sig vanskelig at håndtere for pårørende, fordi de typisk ikke har de nødvendige kompetencer til at kunne overskue den udsattes situation og derfor ikke kan tilbyde langsigtede løsninger på problemerne. Gode intentioner kan vendes til frustrationer og relationer, der slides ned over tid. Når personer i en udsat position med komplekse problemer når frem til visitationsprocessen i de kommunale socialforvaltninger har mange af dem 'brændt deres broer' og har ikke længere familie og venner til at støtte dem. Det leder på længere sigt til en forværring og øget kompleksitet i udsatheden, fordi manglen på meningsfulde nære relationer i sig selv bliver en byrde for den udsatte, som foruden andre problemstillinger rammes af ensomhed og social isolation.

I sådanne tilfælde bliver professionelle relationer som for eksempel krisecentermedarbejdere, rusmiddelrådgivere og sociale viceværter et vigtigt holdepunkt, hvor den udsatte person kan få uformel vejledning og i nogle tilfælde en ledsager, der kan agere bisidder til møder med kommunen. Flere interviewpersoner beskriver, hvordan de blev hjulpet på vej af medarbejdere ved private sociale tilbud som for eksempel krisecentre og herberger, både når de havde brug for hjælp til at finde det rette private tilbud, og når de havde behov for hjælp i regi af det offentlige system. De professionelle relationer kommer på den måde til at indtage nogle af de roller, som i andre tilfælde ville indtages af venner og familie.

## 5.5 Delkonklusion

Personer i komplekse udsatte positioner står over for en vanskelig opgave, når de søger hjælp. Vanskelighederne med at nå frem til den rette hjælp kan opstå forskellige steder i forløbet i borgerens indgang og undervejs i visitationsprocessen og kan bero på forskellige omstændigheder. Interviewpersonernes beretninger viser, at personer med komplekse problemer ofte søger hjælpen der, hvor den er lettest tilgængelig og med alle problemer og hele deres livssituation på én gang. Komplexiteten i borgerens udsatte position kommer til udtryk i 'intersektioner' af forskellige marginaliserede positioner, som ikke kan favnes i deres særegenhed af de tilgængelige indsatser, der brydes op i enkeltstående problemstillinger. Den fragmenterede behandling risikerer at føre til løsninger, der ikke er meningsfulde for borgeren og ikke lever op til idealer om helhedsorientering. Der er således en uoverensstemmelse mellem udsatte personers komplekse livssituationer og tilsvarende komplekse hjælpebehov og praksis i kommunalforvaltningens afdelinger, som typisk er specialiserede i enkelte problemstillinger.

Udover denne uoverensstemmelse mellem udsathedens kompleksitet og forvaltningens organisering oplever nogle interviewpersoner, at de ved henvendelse hos kommunen eller under sagsforløbet ikke bliver forstået eller taget alvorligt. Mange har ikke pårørende eller venner, der kan hjælpe dem med at tale det 'rigtige' sprog, og relationen til sagsbehandleren er derfor af stor betydning. Ensomhed og social eksklusion som følge af andre faktorer for udsathed betyder, at sagsbehandlere og andre medarbejdere i 'systemet' i nogle tilfælde indtager nogle af de roller, som pårørende normalt spiller. Denne problematik forstærkes yderligere af hyppige sagsbehandlerskift, som betyder, at mange må forklare deres situation flere gange, hvilket kan være en stor byrde for den udsatte og skaber tvivl om, hvordan den nye sagsbehandler vil forholde sig til den udsattes situation. Sagsbehandlerskift kan desuden bidrage til en oplevelse af, at ens sag står stille, hvad den i nogle tilfælde også vil gøre i en længere periode.

Som det fremgår i de foregående dele af rapporten, fylder begrebet helhedsorientering en del i både lovgivning på det sociale område (se afsnit 3.5) og i Justitias interviews med sagsbehandlere (se afsnit 4). Flere sagsbehandlere udtrykte over for Justitia, at helhedsorientering har potentiale til at løse nogle af de udfordringer, de møder i arbejdet, men at de i praksis støder på en række barrierer for at arbejde helhedsorienteret. Siden 2018 har der været ny lovgivning på tegnebrættet, der netop bærer navnet 'lov om helhedsorienteret indsats' (eller HOI-loven).

## 6 Konklusion og anbefalinger

Den nuværende juridiske ramme for vejledning og visitation af udsatte borgere til sociale ydelser er kompleks og omfattende. Reglerne forudsætter, at de medarbejdere, som skal forvalte loven, kan vurdere karakteren og alvorligheden af udsatte borgeres situation og er bekendt med de til enhver tid gældende regler for at kunne give helhedsorienteret vejledning.

Flere sagsbehandlere, som arbejder med vejledning og visitation af udsatte borgere, beretter om, at den forvaltningsmæssige opdeling i kommunerne udgør en barriere for effektiv helhedsorientering. De oplever vanskeligheder ved at koordinere sagsbehandlingen for borgere med komplekse sociale problemer, som reelt har behov for hjælp fra flere forskellige afdelinger samtidig. Udfordringerne er dog ikke kun et spørgsmål om kommunikationsvanskeligheder, men har rod i den silo-opdeling, som præger forvaltningerne, som hver har specifikke målsætninger og forskellige styringsrationaler med udgangspunkt i lovgivning, der gør det vanskeligt for sagsbehandlerne at arbejde på tværs.

Sagsbehandlerne giver desuden udtryk for, at der kan være et økonomisk incitament forbundet med at sende sager videre til andre afdelinger, fordi den ansvarlige afdeling også bærer det økonomiske ansvar. Uklarheden om, hvem der bærer det økonomiske ansvar i komplekse sager, kan skabe grobund for konflikt og modarbejde samarbejde og helhedsorientering.

For borgere i udsatte positioner kan mødet med den rette kommunale afdeling være vanskeligt at opnå, og når de påbegynder visitationsprocessen, oplever flere, at deres udfordringer behandles én ad gangen i forskellige afdelinger og tilbud isoleret fra hinanden. De udtrykker, at den fragmenterede behandling af deres sag, udover at være ressourcekrævende og uoverskuelig, ikke opleves som en meningsfuld måde at modtage hjælp på. Beretningerne fra flere personer i udsatte positioner tyder desuden på, at de grundlæggende ikke oplever deres problemer som forskellige selvstændigt afgrænsede forhold, men som én samlet livssituation, som de søger generel hjælp til. Derfor opfattes opdelingen af deres sag som arbitrær og meningsløs.

Når perspektiverne fra personer i komplekse udsatte positioner sammenholdes med analysen af sagsbehandlerne oplevelser, tegner der sig et billede af, at kompleksiteten i lovgivning og praksis på det kommunale socialområde har en slagside for både dem, der arbejder med at udføre og opretholde systemet, og dem der har brug for systemets hjælp. Fordi sagsbehandlerne arbejder i et system præget af så høj lovkompleksitet, risikerer de at fejlvejlede eller ikke vejlede tilstrækkeligt efter alle gældende, relevante love og regler. Borgere i udsatte positioner oplever på den anden side, at de ikke har lige så nem adgang til sociale ydelser, hvis de ikke har forhåndskendskab til systemet og reglerne, eller har pårørende, der har et sådant kendskab. De risikerer derfor at lide retstab. Når sagsbehandlerne "opdrages"

ind i det lovområde, de specialiserer sig i, risikerer de at give udsatte borgere specialiseret vejledning i forskellige forvaltninger og underafdelinger i kommunen og dermed ikke at leve op til kravet om helhedsorienteret vejledning. Det bevirker, at udsatte borgere oplever modstridende indsatser i forskellige dele af kommunen, der på sigt kan forsinke eller forhindre, at deres situation reelt bedres.

Når erfaringerne fra praksis sammenholdes med policy<sup>92</sup> relateret til udformningen af en ny hovedlov, bliver det tydeligt, at forståelsen af helhedsorientering er præget af en vis flertydighed. For sagsbehandlerne er idealet forbundet med at se borgerens sag fra flest mulige perspektiver, og at lade borgerens ønsker være vejledende for visitationen. I aftaleteksten til HOI-loven er idealet om helhedsorientering tæt forbundet med beskæftigelsespotentialitet for de borgere, som er en del af indsatsens målgruppe. Aftaleteksten forudsætter desuden, at den primære målgruppe for den fremførte helhedsorienterede indsats er udsatte borgere, som allerede er visiterede til et eller flere sociale tilbud, hvilket ikke direkte adresserer de grundlæggende udfordringer, der er forbundet med den forvaltningsmæssige opdeling og de udfordringer, der forhindrer udsatte borgere i at finde frem til den rette hjælp til at begynde med, som Justitia har påvist i nærværende rapport.

## På den baggrund anbefaler Justitia at:

### Genoptag arbejdet med Helhedsorienteret indsats

# 1

Regeringen med inddragelse af Folketinget skal genoptage arbejdet med lov om helhedsorienteret indsats (HOI-loven), da den kan få afgørende betydning, når der skal sikres bedre vejledning for borgerne og bedre rammer for sagsbehandlerne til at vejlede borgerne i praksis. Dette kan med fordel ske i forbindelse med regeringens kommende udspil til en ny værdighed i socialpolitikken og bør blandt andet inkludere følgende, som formentlig vil forudsætte tilførsel af ekstra ressourcer:

- Borgere med komplekse sociale problemer skal have mulighed for at modtage en helhedsorienteret indsats, selvom de ikke nødvendigvis har et afklaret beskæftigelsespotentialitet.
- Alle kommuner skal udvide brugen af koordinerende sagsbehandlere kendt fra blandt andet beskæftigelsesområdet til andre grupper, herunder i særdeleshed til de borgere, der efter gældende lovgivning kan tilbydes en helhedsorienteret plan på grund af "komplekse og sammensatte problemer" i medfør af blandt andet serviceloven, barnets lov og lov om aktiv beskæftigelsesindsats. En sådan indsats

<sup>92</sup> Se definition i afsnit 7.4.

bør også gives til borgere, som ikke nødvendigvis har et afklaret beskæftigelsespotentiale.

### **Lovpligtig vejledning om realudligning**

**2** Regeringen (Social-, Bolig- og Ældreministeren) med inddragelse af Folketinget skal indføre en bestemmelse i retssikkerhedsloven om, at kommunerne ved afgørelser på det sociale område skal gøre borgeren opmærksom på reglerne om realudligning. Dermed øges muligheden for, at borgerne bliver opmærksomme på, at de kan have lidt et retstab på grund af myndighedernes vejledning. Kravet kan eventuelt opfyldes ved anvendelse af standardformuleringer i afgørelser. Når der er tale om særlig udsatte borgere bør dette dog følges op af mundtlig vejledning.

### **Bedre overgange**

**3**

- Sundhedsministeren og socialministeren skal udarbejde en fælles handlingsplan, der skal sikre kontinuiteten af sociale indsatser, når borgere i udsatte positioner udskrives fra behandling i sundhedsvæsenet, så borgerne ikke tabes i overgangen mellem indsatser, der går på tværs af de to ressortområder.
- Justitsministeren og socialministeren skal udarbejde en fælles handlingsplan, der skal sikre kontinuiteten af sociale indsatser, når borgere i udsatte positioner påbegynder afsoning eller løslades efter afsoning, så borgerne ikke tabes i overgangen mellem indsatser, der går på tværs af de to ressortområder.

### **Certificering af socialrådgivere**

**4** Social-, Bolig- og Ældreministeren skal indføre en forsøgsordning med certificering af socialrådgivere, der arbejder på det specialiserede voksenområde. Forsøgsordningen kan blandt andet omfatte faktorer som anciennitet, efteruddannelse og et mentorforløb.

### **Vidensplatform med ajourført lovgivning**

**5** Social-, Bolig- og Ældreministeren skal oprette en central opdateret vidensplatform med en løbende ajourført oversigt over relevant lovgivning og praksis på det kommunale socialområde, herunder administrative forskrifter, fortolkningsbidrag i lovforarbejder, vejledninger, retspraksis, Ankestyrelsens principafgørelser og udtalelser fra Folketingets Ombudsmand. Dette vil formentlig forudsætte tilførsel af ekstra ressourcer.

### **Stærkere juridisk fundament i socialrådgiveruddannelsen**

**6** Uddannelses- og Forskningsstyrelsen skal ændre bekendtgørelsen om uddannelse til professionsbachelor som socialrådgiver, så socialrådgiveruddannelserne forpligtiges til at øge mængden af undervisning i anvendelsesorienteret jura herunder forvaltningsret. Dette skal inkludere den viden og de færdigheder, der skal til for at holde sig juridisk opdateret, så de socialrådgiverstuderende får et skærpet kendskab til gældende lovgivning og retspraksis og på den baggrund bedre mulighed for at give helhedsorienteret vejledning.

### **Oprustning af juridiske kompetencer i kommunerne**

**7** Alle kommuner bør tilknytte specialiserede juridiske kompetencer til at bistå sagsbehandlerne på det specialiserede voksenområde med undervisning og bistand i sager, hvor borgerens udsatte livssituation og støttebehov er karakteriseret ved høj kompleksitet.

### **Handlingsplan og øremærkede midler i komplekse sager**

**8** Alle kommuner bør udvikle en handlingsplan for nedsættelsen af tværfaglige teams i sociale sager med høj kompleksitet, så sagsbehandlere på tværs af afdelinger og forvaltninger har bedre forudsætninger for at arbejde tættere sammen om koordineringen i komplekse sociale sager.

Alle kommuner bør afsætte øremærkede midler på kommunalbudgettet svarende til behovet for helhedsorienterede og tværgående indsatser til borgere i kommunen.

### **Indfør opsøgende sagsbehandling**

**9** Alle kommuner skal sikre, at der er implementeret opsøgende sagsbehandling i deres socialforvaltninger, i overensstemmelse med servicelovens § 12, stk. 1, således at borgerkontakten og sagsbehandlingen i højere grad finder sted der, hvor borgerne opholder sig. Der bør følges op på dette ved et kommunalbestyrelsesmøde.

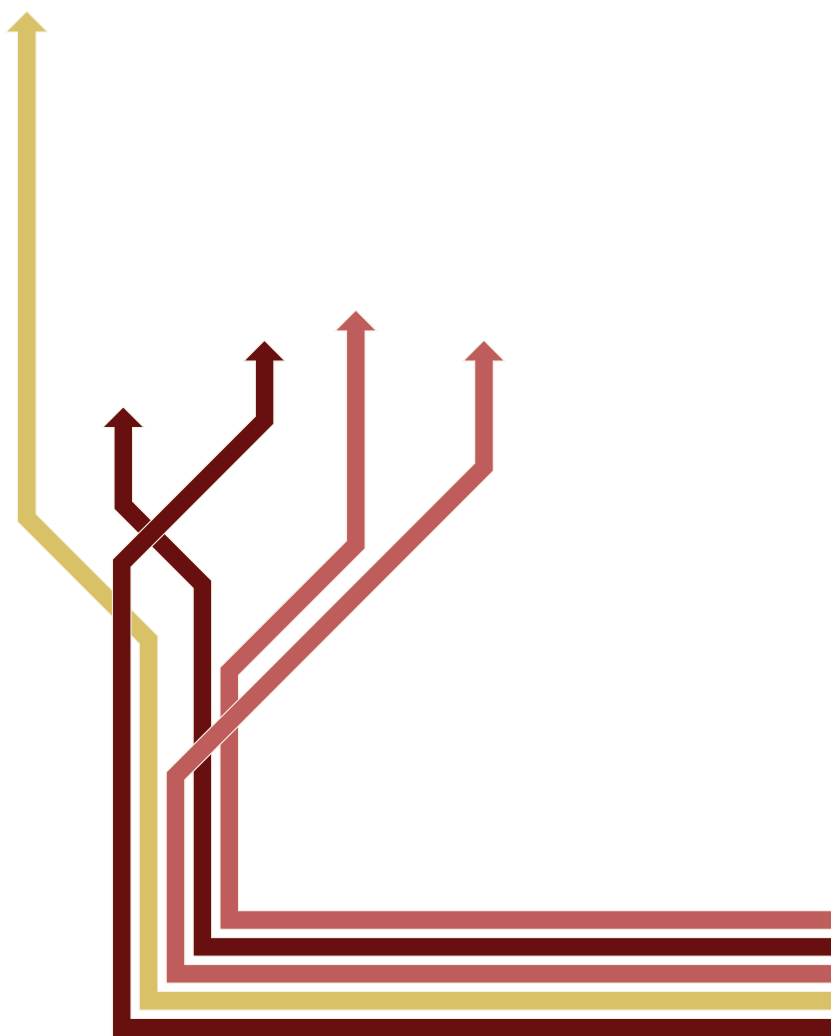
### **Vejledning uden tidsbestilling**

**10** Alle kommuner bør igen gøre det muligt for borgerne at henvende sig på Borgerservice, eller anden åben rådgivning, uden forudgående aftale og i den forbindelse modtage indledende vejledning og anvisning til videre opfølgning i andre dele af kommunen.

# 11

## Obligatorisk borgerrådgiver

Justitia har tidligere i rapporten *Borgerrådgivere – en sikring af borgernes retssikkerhed* fra 2020 anbefalet, at borgerrådgiverordningen gøres obligatorisk i alle kommuner. Dette vurderes også hensigtsmæssigt i forhold til helhedsorienteret vejledning. Borgerrådgiverne kan både bidrage til at forebygge fejl og mangler i den kommunale sagsbehandling samt hjælpe borgere, der har svært ved at varetage deres egne interesser og retssikkerhed. Det bemærkes i den forbindelse, at det særligt er ressourcesvage borgere, der benytter sig af borgerrådgivningen.<sup>93</sup>



<sup>93</sup> Eiriksson og Nordland 2020a, s. 66-67.



## 7 Nøglebegreber og baggrundsviden

I det følgende redegøres for relevant tematisk og teoretisk viden på området. Afsnittet indeholder definitioner og en diskussion af en række af undersøgelsens centrale begreber og analytiske greb med udgangspunkt i dansk og international forskning. Afsnittet har til formål at give læseren et overblik og dybere forståelse af teoretiske begrebers anvendelse og formål i rapportens analyser. Begreber som *social udsathed*, *gadeplansbureaukrati*, *intersektionalitet* og *policy* danner i analysen rammerne for Justitias analytiske udgangspunkt i nærværende rapport, hvorfor det er vigtigt at redegøre for og kvalificere deres anvendelse.

### 7.1 Social udsathed, isolation og marginalisering

Begrebet social udsathed er bredt anvendt inden for samfundsforskning og inden for undersøgelser af samfundsforhold mere generelt. Det bruges ofte til at beramme en række sociale og helbredsrelaterede problemer, som for eksempel kan indebære alkohol- eller stofafhængighed, psykiske lidelser, somatiske lidelser, hjemløshed i forskelligt omfang, et svagt socialt netværk eller social isolation. Der kan være tale om personer, som befinder sig forskellige steder i livet og i forskellige aldersgrupper. Borgere med førnævnte problemer har ofte en svag tilknytning til arbejdsmarkedet og er som følge heraf henvist til offentlig forsørgelse i lange perioder af deres liv.<sup>94</sup>

I nærværende undersøgelse arbejder Justitia med en multidimensionel forståelse af social udsathed. En sådan forståelse bygger på, at social udsathed som livssituation er kendetegnet ved tilstedeværelsen af en række forskellige dimensioner, der overlapper hinanden og indgår i komplekse samspil.<sup>95</sup> En multidimensionel forståelse af social udsathed indebærer desuden, at der tages hensyn til forhold, der går udover det enkelte individs livssituation og medtager samfundsmæssige forandringer som eksempelvis boligmangel, ændrede vilkår på arbejdsmarkedet eller rammerne for den sociale indsats.<sup>96</sup> En multidimensionel forståelse af social udsathed indebærer således, at både den individuelle persons livsomstændigheder og strukturelle, systemiske faktorer tages i betragtning. Socialt udsatte mennesker kan ikke reduceres til den udsatte position, de befinder sig i, fordi sådanne idealtypiske betegnelser ikke dækker det komplekse samspil mellem forskellige udsatte positioner og generelle livsomstændigheder, der karakteriserer et menneskes liv.

Flere andre begreber knytter sig til forståelsen af social udsathed, herunder *social marginalisering*. Begrebet social marginalisering eller marginaliseringsprocesser dækker over den måde, bestemte grupper positioneres i marginen af et samfund eller en social gruppering og derved har mindre adgang til magt, indflydelse, handling og social accept. Marginalisering

<sup>94</sup> Benjaminsen et al. 2018, s. 27.

<sup>95</sup> Benjaminsen et al. 2018, s. 27.

<sup>96</sup> Larsen 2009, s. 21.

kan for eksempel ske som konsekvens af magtstrukturer defineret ved identitetsmarkører som køn, seksualitet eller etnicitet, eller brud på sociale normer. Marginaliserede borgere bliver på den måde afskåret fra at deltage i forskellige dele af samfundet såsom arbejdsmarkedet, civilsamfundet eller lokalsamfundet og dermed også afskåret fra at danne og opretholde relationer til andre mennesker, hvilket kan føre til social isolation.<sup>97</sup> Social marginalisering og isolation er særligt relevant i relation til visitationsprocessen til sociale ydelser i praksis, fordi udsatte borgeres relationer kan have stor betydning for den hjælp, borgeren ønsker, hvad borgerne ved om systemet på forhånd og borgerens muligheder for at forklare sin situation og gøre sine rettigheder gældende i mødet med den kommunale socialforvaltning.

## 7.2 Intersektionalitet

Begrebet *intersektionalitet* tilskrives den amerikanske juraprofessor Kimberlé Crenshaw, der i 1989 brugte det til at beskrive den unikke diskrimination, sorte kvinder i USA oplevede, og hvordan antidiskriminationslovgivning og retspraksis ikke kunne hjælpe tilstrækkeligt, fordi den var baseret på enten sorte mænds eller hvide kvinders oplevelser med henholdsvis race- og kønsdiskrimination. Sorte kvinder stod derfor i en situation, hvor lovgivningen ikke dækkede deres specifikke oplevelser, hvorfor det var svært for dem at opnå juridisk kompensation for diskrimination på for eksempel arbejdsmarkedet.<sup>98</sup> Begrebet er senere blevet brugt i bredere forstand i samfundsforskningen til også at beskrive diskrimination og marginalisering uden for den juridiske kontekst.<sup>99</sup> Ordet 'intersektion' refererer til det engelske ord for 'vejkryds' (*intersection*) og tjener som billede på, at man befinder sig i et kryds, hvor flere marginaliserede positioner mødes, såsom 'sort' og 'kvinde'. Intersektionen mellem forskellige marginaliserede positioner udgør således en unik position, hvor den dertilhørende marginalisering er mere og andet end blot en kombination af de to eller flere marginaliserede positioner tilsammen. Således er det sin egen unikke erfaring at være en sort kvinde, der oplever diskrimination, sammenlignet med at være en hvid kvinde eller en sort mand. I relation til social udsathed er begrebet brugbart til at belyse, hvordan forskellige udsatte positioner og identitetsmarkører influerer på hinanden og danner specifikke og unikke positioner i krydsfeltet mellem strukturelle faktorer og individuelle problemer. Justitia bruger således begrebet til at analysere, hvordan personer i udsatte positioner oplever netop deres specifikke situation i lyset af det krydsfelt eller den intersektion, de befinder sig i.

## 7.3 Gadeplansbureaukrati

Gadeplansbureaukrati (*street-level bureaucracy*) er en betegnelse for det arbejde, som statsansatte, der arbejder med direkte borgerkontakt, udfører. Det kan for eksempel være

---

<sup>97</sup> Benjaminsen et al. 2018, s. 27.

<sup>98</sup> Crenshaw 1989.

<sup>99</sup> Collins og Bilge 2016.

lærere, politibetjente eller socialrådgivere.<sup>100</sup> I kapitel 10 i bogen "Understanding Street-level Bureaucracy" beskriver forfatterne, hvordan længerevarende feltarbejde på en kommunal arbejdsplads i USA belyste den måde, socialrådgiveres praksis opstår i den specifikke arbejdskultur i deres afdeling som en sammensmeltning af gældende lovgivning, praktisk erfaring og subjektiv vurdering. De forklarer, at socialrådgivere ikke nødvendigvis har reglerne forrest i bevidstheden, når de træffer beslutninger i en travl hverdag, men nærmere baserer afgørelser på en blanding af egen erfaring, regler, arbejdskultur og relationen til den specifikke borger.<sup>101</sup> Den proces, der går forud for, at en sådan beslutning træffes, kaldes også i socialrådgiveres interne fagsprog *socialfaglig analyse*.<sup>102</sup>

## 7.4 Policy

Policy udgør en betydningsfuld kilde til viden om praksis på det sociale område, fordi det er policy, som er bindeleddet mellem politiske intentioner og de forskrifter, som skal vejlede offentligt ansatte i deres gerning. Selvom policy ikke er overdeterminerende for praksis, spiller det en stor rolle i afgrænsningen af offentligt ansattes handlemuligheder, og hvordan de forstår bestemte problemer. I bogen "Policy Worlds", arbejder antropologerne Chris Shore og Susan Wright med en udvidelse af *policy*-begrebet. Det vil sige den måde, politik udmøntes i praksis gennem lovgivning, regler og implementering. Shore og Wright udvider med bogen den måde, policy analyseres på fra en strengt juridisk og politologisk måde at forstå tilblivelsen af love og regler til en tilgang, der undersøger, hvordan policy ændrer karakter og betydning, når den bevæger sig fra lovgiverens bord ud i den praktiske virkelighed.<sup>103</sup> Policy er derudover ikke blot repræsentationer af problemer, men aktivt med til at afgrænse, definere og fremhæve specifikke problemstillinger.<sup>104</sup> Policy udlægger problemer på en særlig måde og påvirker således de løsninger, som eksempelvis socialrådgivere ser og praktiserer for at imødegå bestemte problemer. Det er relevant i nærværende sammenhæng, fordi kommunale forvaltningers praksis har deres udgangspunkt i policy og lovgivning, der indeholder forskellige forståelser af kompleks social udsathed og deler problemstillingerne ud på forskellige områder med hver deres praksis og målsætninger.

## 7.5 Silo-opdeling på socialområdet

I forskning om praksis på socialområdet beskriver flere teoretikere og praktikere en bevægelse væk fra *New Public Management* (NPM) og senere *New Public Governance* (NPG) hen imod *samskabelse* og *relationel velfærd*, hvor relationen mellem sagsbehandler og borger er det primære værktøj for godt socialt arbejde. Flere kritiserer NPM og NPG for at gøre

---

<sup>100</sup> Hupe et al. 2015.

<sup>101</sup> Musheno og Maynard-Moody 2015, s. 172.

<sup>102</sup> Matthiessen, Andersen og Schnohr 2022.

<sup>103</sup> Shore og Wright 2011.

<sup>104</sup> Bacchi 2009.

arbejdsmarkedet til centrum for det sociale arbejde frem for relationen og den udsatte borgers behov. De argumenterer for, at socialt arbejde bør bevæge sig i en mere 'relationel' retning, hvor den personlige relation mellem borger og sagsbehandler er det primære værktøj og reglerne udformes med det formål at understøtte denne relation.<sup>105</sup>

En del af kritikken handler om, hvordan kommunerne organiseres og opdeles på komplekse måder, der komplicerer og forvirrer både borgere og sagsbehandlere. Blandt andet ved såkaldt *silo*-opdeling.<sup>106</sup> Begrebet silo bruges både inden og uden for akademisk litteratur til at beskrive det fænomen, at virksomheder og andre organisationer har en tendens til at organisere sig i adskilte afdelinger med ansvar for specifikke områder af firmaet eller organisationens arbejde. Denne tendens har både fordele og ulemper. I en kompleks verden er der behov for specialiseret viden, og opdelingen i specialiserede 'siloer' kan være en måde at håndtere kompleksiteten på. Samtidig kan silo-opdelingen forårsage både manglende fleksibilitet, langsomme informationsgange og blinde vinkler eller manglende evne til at se, hvor ens eget arbejdsområde overlapper og interagerer med andre områder.<sup>107</sup> I Justitias interviewundersøgelse var der sagsbehandlere, som brugte udtrykket til at beskrive deres oplevelse af arbejdet på det sociale område.

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE) viste i en rapport fra 2018 om brugen af sociale tilbud, at personer i komplekse socialt udsatte positioner ofte er i kontakt med mange forskellige indsatser på tværs af det offentlige velfærdssystem på samme tid. Rapporten konkluderer blandt andet, at der vil være en samfundsmæssig gevinst ved at styrke den sociale indsats, fordi det givetvis for en del af de udsatte borgere vil forhindre, at udsathedens tager til i kompleksitet, hvilket øger borgerens behov for sociale og sundhedsrettede indsatser.<sup>108</sup> Rapporten suppleres af en kvalitativ undersøgelse, hvori samme tema undersøges gennem interviews med udsatte borgere og medarbejdere i kommuner og sociale tilbud.<sup>109</sup> Heri beskriver Nana Mik-Meyer blandt andet oplevelser af de strukturelle faktorer for social udsathed og den kommunale organiserings indflydelse på komplekse sociale problemer. Hun konkluderer blandt andet, at kommunernes opsplitning i forskellige forvaltninger og underafdelinger kan være forvirrende for udsatte borgere og besværliggøre arbejdet for sagsbehandlere på socialområdet, når deres klienter har indsatser i gang mange forskellige steder i systemet.<sup>110</sup> Netop kommunernes interne organisering er væsentlig i relation til den vejledning, sagsbehandlere yder socialt udsatte borgere som en del af visitationen til sociale ydelser, fordi den gør indgangen til socialforvaltningen kompliceret for dem, der søger hjælp, og tilfører flere lag af kompleksitet til den vejledning, sagsbehandlerne

<sup>105</sup> Krogstrup 2017; Cottam 2018; Øbo 2023.

<sup>106</sup> Tett 2015.

<sup>107</sup> Tett 2015, s.13-14.

<sup>108</sup> Benjaminsen et al. 2018.

<sup>109</sup> Mik-Meyer 2018.

<sup>110</sup> Mik-Meyer 2018, s. 49-101.

er forpligtede til at yde. Retssikkerhedsenheden i Ankestyrelsen beskrev i en rapport fra 2021 blandt andet, at sagsbehandlere giver udtryk for, at de ikke vejleder 'for meget i dybden' med serviceloven og andre relevante lovgivninger i frygt for at begå fejl, fordi lovgivningen på området er så kompleks.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Retssikkerhedsenheden i Ankestyrelsen 2021, s. 69.

## 8 Undersøgellesdesign

Formålet med følgende afsnit er at afklare den bagvedliggende fremgangsmåde, rapporten bygger på. Afsnittet inkluderer en redegørelse af og refleksion over den tværfaglige kombination af jura, sociologi og antropologi, der danner grundlag for rapporten, samt hvorfor denne tilgang er relevant i studiet af udsatte personers møde med det kommunale system i visitationen til sociale ydelser. Afsnittet indeholder desuden en gennemgang af de anvendte metoder og undersøgelsens materialegrundlag samt etiske overvejelser relateret til indsamlingen og behandlingen af data.

### 8.1 Tværfagligt grundlag

Rapporten bygger på en tværfaglig kombination af jura, sociologi og antropologi, og der har således indgået flere forskellige metoder og faglige traditioner i hele undersøgelsens forløb og rapportens udarbejdelse. Justitia har i tilblivelsen af denne rapport praktiseret en kombination af *transdisciplinært* og *interdisciplinært* arbejde. Det vil sige to måder at arbejde på, hvor fagene henholdsvis smelter sammen og komplementerer hinanden, men stadig i nogen grad fungerer adskilt.<sup>112</sup> Formålet med følgende afsnit er at redegøre for, hvilken betydning denne tilgang har haft for indsamlingen af undersøgelsens empiriske materiale, og for det analytiske arbejde med materialet.

#### 8.1.1 Retssociologi

Retssociologien som forskningsdisciplin studerer retssystemet og dets sociale og samfundsmæssige kontekst, herunder rettens tilblivelse og indvirken på resten af samfundet, både inden og uden for de retlige institutioner. De retlige institutioner der er tale om her, er primært kommunerne, der som forvaltningsmyndigheder møder borgerne og administrerer borgernes rettigheder i praksis.

Der findes flere forskellige måder at foretage retssociologiske undersøgelser på, som afhænger af det materiale, der inddrages, og perspektivet på retten. Nogle undersøgelser lægger særlig vægt på juridiske metoder og retskilder. Sådanne undersøgelser anlægger et internt perspektiv på retten og betegnes som retsdogmatiske. Andre undersøgelser anskuer retten fra et eksternt perspektiv, hvor denne behandles som et socialt fænomen og undersøges på samme måde som andre samfundsfænomener.<sup>113</sup> I nærværende undersøgelse indtages en mellemposition, hvor der både foretages en analyse af en række retskilder, som suppleres og nuanceres med empiriske beretninger. Med andre ord inddrager rapporten de interne perspektiver på retten, som fremgår af retskilder, det vil sige lovgivning, domme,

<sup>112</sup> Choi og Pak 2006; Larsen et al. 2021.

<sup>113</sup> Hammerslev og Nielsen 2020, s. 311.

forarbejder og lignende samt eksterne perspektiver på mødet mellem borger og sagsbehandler i visitationen til sociale ydelser fra enkeltpersoner og institutioner i praksis.

Den retssociologiske metode er den fremgangsmåde, der tages i brug for at indsamle viden om retten, menneskelige handlinger, retlige institutioner samt andre relaterede forhold. Den retssociologiske metode er forbundet med en lang akademisk tradition for at undersøge retlige forhold i samfundet, og er derfor særligt egnet til det, selvom de involverede metoder deles af andre fagområder.<sup>114</sup> Se nærmere om de specifikke metoder, der er anvendt i undersøgelsen, i afsnit 8.2. Overordnet anvendes den retssociologiske metode til at kombinere forskellige materialetyper, som tilsammen kan bidrage med et mere nuanceret perspektiv på mødet mellem borger og sagsbehandler i visitationen til sociale ydelser. Eksempelvis kan retskilder give et indblik i processen fra et retligt perspektiv, men kan ikke bidrage med viden om fænomenet udover, hvad der står i selve retskilderne.<sup>115</sup> På samme måde kan beretninger fra interviewpersoner, der ikke er jurister eller har kendskab til retten, ikke bruges som en retvisende beskrivelse af rettens faktuelle karakter og interne logikker. Kombinationen af de forskellige materialetyper kan således bidrage til at afhjælpe de individuelle materialetypers begrænsninger.

Det kan være vanskeligt at integrere retssociologiske elementer direkte i rettens sprog, som det fremgår af retskilderne, blandt andet fordi statistik, interviewberetninger og andre oplysninger fra ikke-jurister sjældent gør brug af retlige begreber og dermed ikke er konsistente med rettens sprog.<sup>116</sup> Evnen til at erkende et bestemt problem som et retligt problem afhænger desuden af et før-retligt forløb, hvor udsagn og hændelser gennemgår en anerkendelsesproces for at blive til problemer, som kan opnå anerkendelse som retlige problemer og som kan behandles retligt. De borgere som opsøger det retlige system kan medbringe: "*... en uretfærdighedsfølelse, nogle konkrete hverdagsproblemer, sociale problemer, interpersonelle problemer etc. (...)*"<sup>117</sup> og borgeren kan have en ganske anden intention med sin henvendelse til de offentlige myndigheder, end myndighedernes behandling af borgerens sag reelt reflekterer. Derfor er den retlige anerkendelsesproces også en transformation, hvor problemet skifter hænder og tillægges nye betydninger. En væsentlig del af rapportens analyse sigter således imod at beskrive, hvordan borgernes sociale problemer kommer til udtryk, og hvordan problemerne oversættes til et sprog, der er anvendeligt i en retlig kontekst. Ved at kombinere retsdogmatiske betragtninger i en retssociologisk analyse tages der højde for både den juridiske virkelighed og den kompleksitet, som præger visitationsprocessen i praksis fra begge sider – både for personer i udsatte situationer og sagsbehandlere i kommunerne. Kombinationen sikrer samtidig, at rapportens

<sup>114</sup> Hammerslev og Nielsen 2020, s. 307.

<sup>115</sup> Hammerslev og Nielsen 2020, s. 310.

<sup>116</sup> Hammerslev og Nielsen 2020, s. 310.

<sup>117</sup> Olesen og Hammerslev 2020; se også Bourdieu 2013.

anbefalinger bedst muligt angiver konkrete juridiske løsninger, der har rod i den praktiske virkelighed.

### 8.1.2 Antropologi

Antropologiske undersøgelser tager udgangspunkt i menneskers handlinger, oplevelser og relationer i deres specifikke kontekst, og kan derpå udlede mere generel viden fra det specifikke. Den beskæftiger sig ofte med spændet mellem strukturelle faktorer og individuelle handlemuligheder. Dette spændingsfelt er enormt tilstedeværende i undersøgelsen af udsatte personers og sagsbehandleres oplevelser og praksis i vejledning og visitationsprocesser, fordi det netop foregår i en kontekst, hvor de strukturelle rammer, lovgivning og kommunal organisering, er meget tydelige og skiftende. Dette betyder, at dét handlerum<sup>118</sup>, udsatte personer og socialrådgivere har, skifter med skiftende lovgivning, politik, økonomi og organisering.

Antropologi om lov og lovgivning (*anthropology of law*) beskæftiger sig typisk med kategorien 'lov' ved en polytetisk klassificering. Det vil sige, et fænomen karakteriseret ved mange forskellige udformninger og typer, der i nogen grad har fællestræk, men varierer meget mellem forskellige kulturelle, politiske og sociale kontekster. Antropologien anser således lov og lovgivning som en meget bred kategori, hvor 'lov' i én sociokulturel kontekst ikke nødvendigvis kan oversættes til samme begreb i en anden kontekst.<sup>119</sup> Denne måde at forstå fænomenet på, giver anledning til at stille andre spørgsmål end dem, der typisk opstår fra et juridisk og i nogen grad retssociologisk perspektiv. Fordi antropologien arbejder ud fra, at fænomenet lov forstås og praktiseres på en myriade forskellige måder, kan lovgivning og lovpraksis i en dansk kontekst med dette perspektiv dekonstrueres og forstås mindre normativt.<sup>120</sup> Det har konkret betydet, at der i tilblivelsen af spørgerammer og i interviewprocessen har været opmærksomhed på, hvilke normative idéer om lov og lovgivning, der gør sig gældende i den specifikke kontekst - det danske system - og er blevet stillet spørgsmål til dem. Det giver et analytisk blik, hvor systemet forstås i lyset af den specifikke politiske, sociale og kulturelle historie i netop den kontekst, der undersøges.

En subkategori til antropologi om lovgivning, handler om, hvordan lovgivning bliver til i form af *policy*. Denne del af antropologien beskæftiger sig blandt andet med, hvordan politik konkretiseres i skrift og praksis gennem blandt andet lovgivning.<sup>121</sup> Lovgivning er med dette perspektiv dynamisk og ændrer karakter, når den flytter sig fra politikere til jurister og videre til praktikere, hvor den implementeres og praktiseres. Mennesker læser, forstår og praktiserer den samme lovgivning forskelligt og policy former samtidig både forståelse og praksis i relation til en given problematik, hvilket danner grundlag for udvikling af forskelligartet praksis

---

<sup>118</sup> Rahbæk 2012.

<sup>119</sup> Pirie 2013.

<sup>120</sup> Rosen 2006.

<sup>121</sup> Shore og Wright 2011.



i alle led af lovens færd rundt i samfundets systemer.<sup>122</sup> I samspil med en juridisk udredning af socialområdet bidrager antropologien sammen med retssociologien således med en dynamisk forståelse af politik og lovgivning, der giver mulighed for at belyse, hvad der sker, når lovgivning møder praksis ude i de enkelte kommuner.

I arbejdet med rapporten har retssociologien og antropologiens samarbejde udfoldet sig transdisciplinært. Det vil sige, at disciplinerne i nogen grad opløses og smelter sammen, både metodisk og analytisk for dernæst i analyseprocessen at indgå i et interdisciplinært samarbejde med jura. Det tværfaglige samarbejde har således præget hele processen fra idéudvikling i projektets indledende fase over de anvendte metoder i dataindsamlingen til analysen og det endelige skriftlige produkt. Dette har givet mulighed for en dybere forståelse af vejledningsprocessen, fordi den er undersøgt fra forskellige vinkler, baseret på de tre forskellige discipliner, hvilket i analyseprocessen har givet anledning til givende faglige diskussioner, når disciplinerne krydser hinanden. Hvor juraen overvejende forstår lovgivning mere statisk eller dogmatisk, ser sociologien og antropologien anderledes dynamisk på lovgivning som socialt fænomen.

Det interdisciplinære samarbejde mellem socialvidenskabelig forskning og jura, startede først for alvor i den analytiske del af processen. Det vil sige, at spørgerammer og efterfølgende interviews primært blev gennemført med et antropologisk og sociologisk blik, hvilket betyder, at de spørgsmål, der berører jura, fortrinsvis er udtænkt af ikke-jurister. Dette har haft den fordel, at interviewer og interviewede havde samme udgangspunkt for samtalen om jura, men ulempen var til gengæld, at intervieweren ikke kunne vide sig helt sikker på, hvad der fra et juridisk synspunkt var mest relevant og interessant for analysen at spørge ind til. Det var i arbejdet med denne rapport ikke muligt at udforme processen anderledes, men en lærdom at trække ud af den er, at det i fremtiden vil være hensigtsmæssigt at inddrage alle fagligheder i hele processen, hvis muligt.

## 8.2 Metode og materiale

På baggrund af undersøgelsens tværfaglige udgangspunkt, redegøres i det følgende for de enkelte metoder særskilt. Målet er at præsentere en udførlig og transparent beskrivelse af den fremgangsmåde, der er anvendt i indsamlingen og bearbejdningen af materialet, således at de løbende overvejelser lægges tydeligt frem. Redegørelsen fokuserer på de pågældende metoder, som de finder anvendelse i undersøgelsen snarere end en generel udlægning af metoderne.

---

<sup>122</sup> Shore og Wright 2011.

### 8.2.1 Juridisk metode

Den juridiske del af analysen hviler på en retsdogmatisk tilgang, hvor retskilderne analyseres og anvendes til at udlede gældende ret. Herved organiseres retskilderne i fire hovedgrupper; regulering, retspraksis, retssædvane og forholdets natur. I den retsdogmatiske metode anvendes og fortolkes disse retskilder, når juridiske problemstillinger skal analyseres og løses, hvilket tilsigter at alle jurister anvender samme metode og dermed når frem til samme resultat. Inden for retskildernes regulering hersker der desuden et hierarki grundet retsprincippet *lex superior* (den højere lovs princip), som indebærer, at love og regler indgår i hierarkier, hvori regler kun kan ændres af andre regler på samme eller højere niveau i hierarkiet.

For eksempel står Grundloven over de love, som Folketinget vedtager, som således skal være i overensstemmelse med Grundloven.<sup>123</sup> Analysen tager udgangspunkt i primære retskilder (den skrevne lov), i denne sammenhæng primært med reference til loven samt sekundære retskilder, heriblandt afgørelser og udtalelser. Anden litteratur vil desuden blive anvendt for at bidrage til forståelsen og fortolkningen af de inddragede retskilder og begreber. Juridisk litteratur har ikke nogen egentlig retskildemæssig værdi, men kan bruges som fortolkningsbidrag. Det kendes også fra dansk retspraksis, at dommere giver referencer til litteraturens opfattelse og forståelse af et problem.

### 8.2.2 Kvalitative forskningsmetoder

Analysen i denne rapport er baseret på en interviewundersøgelse og indeholder materiale fra i alt 26 semistrukturerede interviews, udført over en periode på tre måneder i efteråret 2023. Dette omfatter 9 interviews med personer i udsatte positioner, 15 interviews med sagsbehandlere fra 13 forskellige kommuner og 2 ekspertinterviews med henholdsvis to jurister fra Stenbroens Jurister og en social vicevært fra bo- og gadeteamet i en større dansk kommune. Interviewundersøgelsen er udført ud fra en induktiv tilgang, hvilket har betydet, at de anvendte spørgerammer løbende er blevet opdateret gennem hele interviewprocessen i takt med opnåelsen af ny viden og nye perspektiver på området.<sup>124</sup> Hvert interview blev tilrettelagt og udført ud fra en semistruktureret tilgang, hvilket betyder, at spørgerammerne har været vejledende snarere end ufravigelige planer. Der er således sprunget i spørgsmålenes rækkefølge og/eller tilføjet nye spørgsmål undervejs, hvis interviewet indbød til det.<sup>125</sup>

En interviewbaseret kvalitativ undersøgelse blev valgt for at opnå en dybere forståelse af, hvorfor personer i socialt udsatte positioner oplever den kommunale vejledning og visitation til sociale tilbud som en udfordrende proces. En interviewbaseret analysetilgang gør det muligt at danne rammerne for en samtale, der indkredser nuancerne i udsatte borgeres og sagsbehandlernes oplevelser af vejledningen og visitationen til sociale tilbud. På den ene side

---

<sup>123</sup> Nielsen & Tvarnø 2008.

<sup>124</sup> O'Reilly 2012, s. 29.

<sup>125</sup> Rytter og Olwig 2018, s. 183.

har hvert semistruktureret interview haft et forudbestemt omdrejningspunkt og nogle præformulerede spørgsmål, og på den anden side har spørgsmålene givet mulighed for at grave dybere i de specifikke temaer, som interviewpersonen bragte op. På den måde er tilgangen mere udforskende, fordi den muliggør, at nye oplysninger, der tilføjer kompleksitet eller på anden vis påvirker undersøgelsens fokus, kan undersøges i øjeblikket.<sup>126</sup> At undersøgelsen er designet med udgangspunkt i en induktiv tilgang betyder, at feltarbejdet og det empiriske materiale har spillet en afgørende rolle i udformningen af undersøgelsens spørgsmål. Det har således ikke været hensigten at teste en foruddefineret hypotese men derimod, at den kvalitative etnografiske del af undersøgelsen muliggjorde, at fokus løbende kunne ændre sig, som nye indsigter dukkede op.<sup>127</sup>

Gruppen af socialt udsatte personer er i rapporten afgrænset til voksne, altså personer over 18 år, der befinder sig i en kompleks, udsat livssituation. Afgrænsningen skyldes, at den kommunale socialforvaltning som hovedregel er organiseret således, at børn og unge under 18 år vejledes og visiteres under et selvstændigt område, mens personer over 18 år vejledes og visiteres på voksenområdet. Der findes dog afvigelser fra denne organiseringsform i nogle kommuner. De udsatte borgere, der indgår i undersøgelsen, er alle over 18 år og har en længere historik med udsathed og kontakt til socialforvaltningen. Alle sagsbehandlere, der indgår i undersøgelsen, arbejder som myndighedssagsbehandlere på det specialiserede voksenområde i socialforvaltningen på nær 2, der arbejder med ungeområdet.

Generelt har adgangen til interviewpersoner været afhængig af *gatekeepers*. Det vil sige, personer der formidlede kontakt og satte os i forbindelse med relevante personer.<sup>128</sup> Rekrutteringen af interviewpersoner gik i første omgang gennem ledelsen i kommuner og sociale tilbud, og derudover i Justitias netværk af eksperter på området. Denne tilgang bar især frugt med gruppen af sagsbehandlere, hvor der hurtigt blev aftalt en række interviews med bred repræsentation både geografisk og fordelt på kommuner af forskellig størrelse. I gruppen af interviewpersoner, som benytter sig af sociale tilbud, tog rekrutteringen lidt længere tid. Ledere og medarbejdere på forskellige krisecentre kontaktede de beboere, de mente, ville være interesserede i at deltage. I forhold til gruppen af stof- og alkoholafhængige, tog vi et stykke inde i undersøgelsen andre metoder i brug. En medarbejder fra Justitia besøgte forskellige væresteder for hjemløse og stofafhængige, og fik derigennem både mulighed for at lave en smule deltagerobservation<sup>129</sup> og en anden indgang til at invitere potentielle interviewpersoner til at deltage.

Interviewene fandt i så høj grad som muligt sted på interviewpersonernes præmisser. I sagsbehandlernes tilfælde betød det fleksibilitet i forhold til tidspunktet, fordi de tog tid ud af

<sup>126</sup> Rytter og Olwig 2018; se også Åkerström og Wästerfors 2018.

<sup>127</sup> Olsen 2003.

<sup>128</sup> Hammersley og Atkinson 2007.

<sup>129</sup> Mogensen og Dalsgård 2018.

en travl arbejdsgang for at bidrage til undersøgelsen. Størstedelen af interviewene med sagsbehandlere foregik online på grund af den store afstand til interviewpersonerne. Interviews med beboere på krisecentre og brugere af væresteder foregik der, hvor informanterne opholdt sig. På krisecentrene og værestederne bestræbte Justitias medarbejdere sig på at være fleksible i forhold til tid og derudover opmærksomme på spørgsmålenes sårbare karakter. Der er forskel på graden af sårbarhed ved at spørge ind til sagsbehandlers arbejde, der er afgrænset til en bestemt del af informanternes professionelle liv, og så at spørge personer i udsatte positioner ind til deres livshistorier og svære livssituationer som potentielt berører en meget omfattende del af deres private liv. Alle interviewpersoner i undersøgelsen er anonymiserede, og alle navne er således pseudonymer. Disse valg begrundes og uddybes i afsnittet om etik nedenfor.

### 8.3 Ethiske refleksioner

Undersøgelsens materialegrundlag er tilvejebragt på baggrund af interviews med enkeltpersoner, i nogle tilfælde to personer ad gangen, og besøg på krisecentre og væresteder. På denne måde er der opnået indsigt i personlige oplysninger om arbejdsliv og privatliv, og interviewpersonerne har bidraget med værdifulde oplysninger til undersøgelsen uden at blive kompenseret tilsvarende.<sup>130</sup> De omstændigheder nødvendiggør en etisk reflekterende tilgang til den mødet med interviewpersonerne, og til den måde, materialet præsenteres og behandles på. De etiske refleksioner tager udgangspunkt i interviewpersonernes ønsker og deres mulighed for at råde over egne udsagn. Samtidig er det nødvendigt at balancere hensynet til interviewpersonerne med hensynet til materialets analytiske værdi og undersøgelsens konklusioner, herunder at udforske nuancer, forholde sig kritisk og lægge materialet tydeligt frem.<sup>131</sup> Med andre ord, tages der i videst muligt omfang hensyn til interviewpersonernes mulighed for at tage stilling til, hvordan deres udtalelser bliver brugt, samtidig med, der bibeholdes en analytisk distance. Alle rapportens citater er derfor blevet godkendt af deres ophavsperson inden udgivelse.

Alle undersøgelsens interviewpersoner er blevet tildelt et alias, når de citeres eller omtales i rapporten, og Justitia har således taget hensyn til at beskytte deres identiteter. Stednavne og geografisk placering er ligeledes sløret. Det er gjort dels på baggrund af, at mange informanter ikke ønsker, at deres navn fremgår af rapporten og dels, at det er interviewpersonernes erfaringer og personlige fortællinger, der er analytisk relevante snarere end deres person. Der er ikke tale om fuldstændig anonymisering men nærmere en pseudonymisering, hvor informanternes identiteter beskyttes i videst muligt omfang.<sup>132</sup> Ved pseudonymisering forstås det at beskrive interviewpersonernes historier og kæde dem sammen med direkte citater fra den samme specifikke person frem for at sammenskrive erfaringer og citater fra forskellige

<sup>130</sup> Navne og Segal 2018, s. 45.

<sup>131</sup> Navne og Segal 2018.

<sup>132</sup> Bengtsson og Mølholt 2020.

interviewpersoner. Flere af undersøgelsens informanter lever med en risiko for at blive opsøgt af en tidligere voldsudøver, og derfor er tilsløringen af deres identitet nødvendig for at værne om deres sikkerhed.

Der er, som nævnt ovenfor, gjort bestræbelser på at tilrettelægge selve interviewsituationen således, at den griber så lidt ind i informanternes dagligdag som muligt. Alle interviews med informanter i udsatte positioner er afholdt på informanternes opholdssted. I alle interviewsituationer er det gjort klart for den interviewede, at det står dem frit for at undlade at svare på spørgsmål og at deres samtykke til at bidrage til undersøgelsen på ethvert givent tidspunkt kan trækkes tilbage. I interviews med personer i udsatte positioner, var det hensigten at være ekstra tydelige omkring, at de kun behøvede at dele de detaljer om deres liv, de var trygge ved og havde lyst til, for på den måde at vise respekt for den tillid, interviewpersonerne har vist ved at dele meget sårbare sider af deres liv med Justitia. Forud for hvert interview blev informanterne gjort bekendt med den måde, deres beretninger ville blive behandlet på, herunder at eventuelle citater ville blive udleveret til kommentering inden udgivelsen af rapporten. På den måde har de etiske overvejelser ikke været begrænset til bestemte faser af arbejdet, men derimod været gennemgående i hele undersøgelsesforløbet og skriveprocessen.

## 9 Referencer

- Andersen, Jon. 2022. *Social Forvaltningsret*. 8. udgave. Djøf Forlag.
- Ankestyrelsen. 2024. *Handicapsagsbarometret 2023*. Ankestyrelsen.
- Ankestyrelsen. 2023. *Sanktioner 2 – Praksisundersøgelse*. Ankestyrelsen
- Bacchi, Carol. 2009. *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson Australia.
- Bengtsson, Tea Torbenfeldt & Anne-Kirstine Mølholt. 2020. "Anonymisering i kvalitative Undersøgelser." I *Etik og etiske dilemmaer*. Redigeret af Kamma Lund Jensen. Hans Reitzels Forlag.
- Benjaminsen, Lars; Jesper Fels Birkelund, Morten Holm Enemark og Stefan Bastholm Andrade. 2018. *Socialt udsatte borgeres brug af velfærdssystemet*. Det National Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE).
- Benjaminsen, Lars og Morten Holm Enemark. 2024. *Brug af velfærdssystemet blandt borgere i hjemløshed. En registerbaseret undersøgelse af brug af velfærdssystemets indsatser og ydelser blandt borgere i hjemløshed*. Det National Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE).
- Bourdieu, Pierre. 2013. Rettens kraft. Brudstykker til en sociologi om det retlige felt. I: Hammerslev, Ole & Mikael Rask Madsen (red.), *Retssociologi: Klassiske og moderne perspektiver*. Hans Reitzels Forlag.
- Blæsbjerg, Søren, Hanne Hartoft, John Klausen og Trine Schultz. 2023. *Retssikkerhedsloven med kommentarer*. Djøf Forlag.
- Christie, Nils. 1977. "Conflicts as Property." *The British Journal of Criminology* 17 (1). Oxford University Press.
- Clausen, John. 2023. *JURA: De svageste borgere udnytter ikke retssikkerheden i klagesystemet*. Dansk Socialrådgiverforening. Tilgået 17. juni 2024: <https://socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/jura-de-svageste-borgere-udnytter-ikke-retssikkerheden-i-klagesystemet/>
- Crenshaw, Kimberlé. 1989. "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics." *University of Chicago Legal Forum*. Vol. 1989: Iss. 1, Article 8.
- Cottam, Hilary. 2018. *Radical Help, How We Can Remake the Relationship Between Us and Revolutionise the Welfare State*. Virago Press.
- Dahlberg-Larsen, Jørgen. 2013. *Lovene og livet*. I: *Retssociologi: Klassiske og moderne perspektiver*. Ole Hammerslev og Mikael Rask Madsen. Hans Reitzels Forlag.

- Eiriksson, Birgitte Arent og Ida Nordland. 2020a. *Borgerrådgivere – En sikring af borgernes retssikkerhed*. Justitia.
- Eiriksson, Birgitte Arent og Ida Nordland. 2020b. *Regelkompleksitet på det socialretlige område*. Justitia.
- Eiriksson, Birgitte Arent og Mette Fjord Kristensen. 2023. *Retssikkerhed i kommunerne*. Justitia.
- Eiriksson, Birgitte Arent, Mette Fjord Kristensen, Ida Nordland & Kasper Jørgensen. 2022. *Usynlige Udsatte i Danmark*. Justitia.
- Fenger, Niels (red.). 2018. *Forvaltningsret*. 1. udgave. Djøf Forlag.
- Hagelund, Bente. 2022. *Lærebog i socialforvaltningsret*. 1. Udgave. Hans Reitzels Forlag.
- Hammerslev, Ole & Stine Piilgaard Poner Nielsen. 2020. "Retssociologiske metoder." I *Juraens Verden: Metoder, retskilder og discipliner*. Redigeret af Carina Risvig Hamer og Sten Schaumburg Müller. Djøf Forlag.
- Hammersley, Martyn, & Paul Atkinson. 2007. "What is ethnography?" I *Ethnography: Principles in practice*. Routledge.
- Collins, Patricia Hill og Sirma Bilge. 2016. *Intersectionality*. Oxford: Polity Press.
- Hjelmar, Ulf, Rikke Horne Fischer og Jakob Trane Ibsen. 2024. *Tværfagligt samarbejde om en helhedsorienteret indsats. En vidensindsamling med focus på de nordiske erfaringer og virkninger af samarbejdet*. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE).
- Hupe, Peter, Michael Hill og Aurélien Buffat. 2015. *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Policy Press.
- Krogstrup, Hanne Kathrine. 2017. *Samskabelse og capacity building i den offentlige sektor*. Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, Jonathan L., Katrine Schepelern Johansen og Signe Düring. 2021. "Bivirkninger ved en psyko-social psykiatri-kritik." *Tidsskrift for Forskning i Sygdom og Samfund* 34, 71-89.
- Larsen, Jørgen Elm. 2009. "Forståelser af begrebet social udsathed." I Preben Brandt (red.). *Udsat for forståelse – en antologi om socialt udsatte*. Rådet for Socialt Udsatte.
- Mik-Meyer, Nanna. 2018. *Fagprofessionelles møde med udsatte klienter – Dilemmaer i den organisatoriske praksis*. Hans Reitzels Forlag.
- Mogensen, Hanne Overgaard og Anne Line Dalsgård. 2018. "Kapitel 10. At være til stede: Deltagelse og observation." I *Antropologiske projekter: En grundbog*. Redigeret af

- Helle Bundgaard, Hanne Overgaard Mogensen og Cecilie Rubow. København: Samfundslitteratur.
- Musheno, Michael og Steven Maynard-Moody. 2015. "‘Playing the rules’: discretion in social and policy context". I *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Redigeret af Peter Hupe, Michael Hill og Aurélien Buffat. Policy Press.
- Mørup, Søren Højgaard. 2022. *Forvaltningsret – almindelige emner*. 7. udgave. Djøf Forlag.
- Navne, Laura Emdal og Lotte Buch Segal. 2018. "Kapitel 2. Antropologens etiske arbejde: Om at udøve etnografisk diplomati." I *Antropologiske projekter: En grundbog*. Redigeret af Helle Bundgaard, Hanne Overgaard Mogensen og Cecilie Rubow. København: Samfundslitteratur.
- Nielsen, Ruth og Christina D. Tvarnø. 2008. *Retskilder og Retsteorier*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nielsen, Stine Piilgaard Porner. 2020. *Ikke-jurister i et retligt højspændingsfelt – når sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling*. Syddansk Universitet, Juridisk Institut.
- Olesen, Annette & Ole Hammerslev. 2020. "Bidrag til Pierre Bourdieus retssociologi og den retlige transformationsproces". I: *Praktiske grunde – Nordisk tidsskrift for kultur- og samfundsvidenskab*, nr. 1-2, side 5-22. Hexis - Nordisk forum for kultur- og samfundsvidenskab.
- Olsen, Henning. 2003. "Veje til kvalitativ kvalitet? Om kvalitetssikring af kvalitativ Interviewforskning." *Nordic Studies in Education* 23(1), side 1-20. Cappelen Damm AS.
- O'Reilly, Karen. 2012. *Ethnographic Methods*. Routledge
- Pirie, Fernanda. 2013. *The Anthropology of Law*. Clarendon Law Series. Oxford.
- Rahbæk, Julie Møller. 2012. "Embedsmænd, arbejdere og borgere." *Social Kritik - Tidsskrift for social analyse og debat*. 132, side 15-29.
- Regeringen. 2018a. *Sammen med borgeren – En helhedsorienteret indsats*. Regeringen og Finansministeriet. Tilgået d. 12. juni 2024:  
[https://www.regeringen.dk/media/5839/sammen-med-borgeren--en-helhedsorienteret-indsats\\_web.pdf](https://www.regeringen.dk/media/5839/sammen-med-borgeren--en-helhedsorienteret-indsats_web.pdf)
- Regeringen. 2018b. *Aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer*. Regeringen, Dansk Folkeparti, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Tilgået d. 12. juni 2024:  
<https://www.regeringen.dk/media/6039/aftale-om-rammerne-for-en-helhedsorienteret-indsats-for-borgere-med-komplekse-problemer.pdf>



- Regeringen. 2019. Opfølgning på aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer. Regeringen og Kommunernes Landsforening. Tilgået d. 6. juni 2024:  
[https://fm.dk/media/17972/opfoelgning\\_paa\\_aftale\\_om\\_rammerne\\_for\\_en\\_helhedsorienteret\\_indsats\\_for\\_borgere\\_med\\_komplekse\\_problemer\\_a.pdf](https://fm.dk/media/17972/opfoelgning_paa_aftale_om_rammerne_for_en_helhedsorienteret_indsats_for_borgere_med_komplekse_problemer_a.pdf)
- Regeringen. 2022a. *Aftaletekst*. Tilgået d. 28. februar 2023:  
<https://sm.dk/Media/637901993986563218/Aftaletekst%20HOI.pdf>
- Regeringen. 2022b. Ansvar for Danmark – Det politiske grundlag for Danmarks regering. Tilgået 6. juni 2024 <https://www.stm.dk/media/12275/regeringsgrundlag2022-a.pdf>
- Retssikkerhedsenheden. 2021a. *Kommunernes vejledningspligt over for voksne med funktionsnedsættelse*. Retssikkerhedsenheden i Ankestyrelsen.
- Retssikkerhedsenheden. 2021b. *Kommunernes vejledningspligt over for voksne i udsatte positioner*. Retssikkerhedsenheden i Ankestyrelsen.
- Retssikkerhedsenheden. 2021c. *Kommunernes vejledningspligt over for børn og unge i udsatte positioner og deres forældre*. Retssikkerhedsenheden i Ankestyrelsen.
- Riis, Ole. 2012. "Kvalitet i kvalitative studier." I: *Kvalitative Udfordringer*. Redigeret af Jacobsen, Michael Hviid og Sune Qvortrup Jensen. Hans Reitzels Forlag.
- Rosen, Lawrence. 2006. *Law as Culture: An Invitation*. Princeton University Press.
- Rytter, Mikkel og Karen Fog Olwig. 2018. "Kapitel 11. At snakke om det: Måder at interviewe på." I *Antropologiske projekter: En grundbog*. Redigeret af Helle Bundgaard, Hanne Overgaard Mogensen og Cecilie Rubow. København: Samfundslitteratur.
- Rådet for Social Udsatte. 2020. *Socialt udsattes brug af klagesystemet*. Rådet for Socialt Udsatte.
- Shore, Chris og Susan Wright. 2011. *Policy Worlds, Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. Berghahn Books.
- Sørensen, Jørgen Steen. 2017. "Det har konsekvenser at vejlede borgerne forkert". I: Folketingets Ombudsmands Beretning 2017. Folketingets Ombudsmand.
- Tett, Gillian. 2015. *The Silo Effect, the peril of expertise and the promise of breaking down barriers*. Simon & Schuster, NY.
- Øbo, Helle. 2023. *Man Møder et Menneske, fra bureaukrati til relationel velfærd*. Akademisk Forlag.
- Åkerström, Malin & David Wästerfors. 2018. "Kvalitative interviews – praktiske råd og analytiske Muligheder." I: *Metoder i kriminologi*. Redigeret af Jacobsen, Michael Hviid Hans Reitzels forlag.



**DANMARKS UAFHÆNGIGE  
JURIDISKE TÆNKETANK**

