

## **Opsamling fra temadag om socialt udsattes retssikkerhed d. 18. maj 2017**

### **Indledning**

Rådet for Socialt Udsatte er gennem længere tid stødt på sager, som tyder på, at det står skidt til med udsattes retssikkerhed.

Mennesker med misbrugsproblemer, der gerne vil i behandling, men aldrig får en afgørelse fra kommunen. Mennesker med alvorlige lidelser, der venter i årevis på at få tilkendt førtidspension, mens kommunen bliver ved at vurdere, at "det ikke er dokumenteret, at arbejdsevnen ikke kan forbedres". Mennesker på kontanthjælp, som får den ene fejlbehæftede afgørelse efter den anden. Mennesker i hjemløshed, som får tilsendt mødeindkaldelser via e-boks eller får at vide, de selv skal søge information om enkeltydelser på kommunens hjemmeside.

Og der er tilsyneladende ikke bare tale om enkeltstående historier. En række organisationer bekræfter billedet af, at socialt udsatte, der er i kontakt med kommunerne, ikke får, hvad de har behov for og hvad loven tiltænker dem, at der begås mange fejl, og at de får en dårlig rådgivning.

Rådet for Socialt Udsatte har derfor sat sig for at beskrive, hvilke retssikkerhedsproblemer socialt udsatte har og komme med forslag til, hvordan retssikkerheden for socialt udsatte kan forbedres. Det har Rådet bl.a. gjort ved at invitere organisationer på socialområdet til temadag. Rådets forarbejde samt input fra selve temadagen, som blev afholdt d. 18. maj 2017 i København, præsenteres i denne opsamling.

### **Hvad er retssikkerhed?**

I den juridiske teori handler retssikkerhed om at opnå et retligt ideal: en retfærdig behandling af de borgere, der bliver berørt af offentlige myndigheders afgørelser. Den bærende tanke er at beskytte den enkelte borger mod overgreb, at sikre den enkelte borger en åben og forståelig sagsbehandling, at værne om den enkelte borgers rettigheder efter loven samt generelt at undgå, at offentlige myndigheder griber unødigt ind i den enkeltes personlige integritet.

Retssikkerhed opdeles traditionelt i materiel og processuel retssikkerhed.

*Materiel retssikkerhed* handler om indholdet i retsreglerne. Det handler om, at borgerne skal have mulighed for at kende deres rettigheder, og at myndigheders afgørelser skal

svare til indholdet i loven. Materiel retssikkerhed handler også om, at myndighederne træffer afgørelser, der er i overensstemmelse med grundlæggende retsprincipper, bl.a. proportionalitet, saglighed og lighed for loven.

*Processuel retssikkerhed* handler om sagsbehandlingen, altså hvordan en myndighed behandler en sag fra ansøgning til afgørelse. Regler om partshøring, klageadgang og borgerens medvirken hører til den processuelle retssikkerhed.

I en nyere retssikkerhedsforståelse inddrages begreber som etik og retfærdighed i juraens område. Hvis man vil sikre borgernes retssikkerhed, handler det ikke kun om en rationel argumentation, der holder sig strengt til ordlyden i den enkelte paragraf, men også om at have etisk ansvarlighed og forholde sig til mere overordnede hensyn som menneskerettigheder, lovens formål samt borgernes oplevelse af retssikkerhed. Retssikkerhedsloven fra 1998 repræsenterer en nyere forståelse af retssikkerhedsbegrebet, hvor der er fokus på en helhedsorienteret afgørelse med aktiv inddragelse af borgeren.

Retssikkerhed er et samspil mellem en række faktorer, bl.a.:

- Lovgivningen
  - Den lovgivning, der handler om materielle rettigheder, fx ret til kontanthjælp
  - Den lovgivning, der handler om processuelle rettigheder, fx ret til partshøring
- De myndigheder, der skal forvalte lovgivningen, herunder kommunerne, deres organisering, medarbejdernes kvalifikationer mv.
- Borgernes forudsætninger for at medvirke ved behandlingen af deres sag, herunder mulighederne for retshjælp, bistand fra interesseorganisationer mv.
- Incitamentsstrukturer, fx politiske måltal for hvor mange førtidspensioner, der må tildeles, refusionsregler, der gør det mere eller mindre attraktivt for myndighederne at tildele særlige ydelser mv.
- Ankestyrelsens praksis
- Domstolens praksis

### **Eksempler på de retssikkerhedsproblemer, socialt udsatte møder**

Forud for temadagen d. 18. maj havde Rådet for Socialt Udsatte arbejdet med at tematisere nogle af de retssikkerhedsproblemer, Rådet kendte til fra Rådets egne medlemmer, fra undersøgelser og fra medieomtale. Rådet har koncentreret sig om de retssikkerhedsproblemer, der opstår i mødet mellem borgeren og kommunen. Man kunne også have beskæftiget sig med andre emner, fx mødet med politi eller sundhedsvæsen, men de emner har ikke været dominerende – hverken i Rådets egne drøftelser eller på temadagen.

Herunder skitseres fire temaer, som er gennemgående for de retssikkerhedsproblemer, socialt udsatte oplever i mødet med kommunen, og som der blev arbejdet med på temadagen.

## **Tema 1:**

### **Når kommunen ikke overholder loven**

Når en myndighed træffer en afgørelse, skal den være i overensstemmelse med loven. Som borger må man altså kunne forvente, at den kommune, man bor i, uanset hvor det er, overholder de love, Folketinget har vedtaget. Det er desværre ikke altid tilfældet. Der findes en lang række eksempler på, at kommunerne begår klare overtrædelser af loven.

Det er bl.a. dokumenteret i Gadejuristens dokumentationsprojekt (2011), og dokumenteres også løbende i de årsberetninger, Borgerrådgiverne rundt om i landet årligt offentliggør.

På temadagen holdt **Marie-Louise Johannesen og Kristian Aarsøe fra Den Sociale Retshjælp** et kort oplæg om tema 1. Én af deres pointer var, at kommunerne bevidst sender klager videre til Ankestyrelsen uden reel genvurdering. Kommunerne vurderer uden videre, at der ikke er nye oplysninger i sagen, fordi det kan være en fordel for kommunen, at sagen ligger længe hos Ankestyrelsen. Den praksis har reelt ingen konsekvenser for kommunen. De fortalte desuden om deres oplevelse af, at ressourcestærke borgere eller borgere med ressourcestærke pårørende får en langt bedre behandling i kommunerne end udsatte borgere, der møder op alene.

De eksempler, der efterfølgende blev nævnt af deltagerne, var bl.a.:

- Manglende oplysning af sager (retssikkerhedslovens § 10)
- Manglende partshøring (forvaltningslovens § 19)
- Manglende begrundelser (forvaltningslovens § 42)
- Manglende klagevejledning (forvaltningslovens § 25)
- Manglende handleplaner (servicelovens § 141)
- Urimeligt lange sagsbehandlingstider (retssikkerhedslovens § 3)
- Manglende rådgivning og vejledning (retssikkerhedslovens § 5)
- Manglende inddragelse af borgeren (retssikkerhedslovens § 4)
- "Forvisitation" til herberger i central enhed i kommunen, selvom det er lederen af tilbuddet, der har kompetencen (servicelovens § 110)
- Afgørelser med manglende hjemmel (det almindelige legalitetsprincip)

## **Tema 2:**

### **Det kommunale skøn – ingen grænser?**

Inden for dele af den sociale lovgivning, herunder beskæftigelsesområdet, er der overladt et stort spillerum for kommunernes skøn. Skøn betyder, at myndigheden skal foretage en individuel vurdering, når den bevilger en ydelse. Det kan være en fordel, fordi man derved kan anlægge et helhedssyn og tage hensyn til individuelle behov. Der kan dog være større usikkerhed forbundet med skønsbestemte ydelser end med retsbestemte ydelser, hvor der på forhånd er fastlagt entydige kriterier. Skønsbestemte ydelser kan med andre ord medføre forskelle i sagsbehandlingen, som kan gøre det svært for borgerne at forudsige deres rettigheder.

Opgørelser fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering viser fx, at andelen af kontanthjælpsmodtagere, der undtages fra 225-timersreglen pga. sygdom eller andet, svinger enormt fra den ene kommune til den anden. En undersøgelse fra Ankestyrelsen fra 2015 viser stor variation i kommunernes tilkendelser af førtidspensioner, som ikke alene kan forklares med befolkningssammensætningen i kommunerne. Begge disse typer afgørelser er i høj grad skønsbestemte.

Ankestyrelsen og domstolene er som regel meget tilbageholdende med at tilsidesætte kommunernes skøn. Det betyder, at kommunerne har meget vide rammer – det er ligefrem blevet omtalt som juridisk frit lejde – til at træffe afgørelser inden for det sociale område, når blot de har foretaget et skøn. Dermed er der en risiko for, at uvedkommende hensyn kommer til at spille ind i konkrete afgørelser. Man kan fx ikke helt udelukke, at kommunernes skøn påvirkes af kommunens egne udgifter til ydelserne eller indsatserne – fx er kontanthjælp billigere for kommunen end førtidspension - eller af politiske mål fra de kommunale beskæftigelsesudvalg om at nedbringe antallet af borgere på overførselsindkomster.

På temadagen holdt **Peter Juul fra Københavns kommunes udsatteråd** et kort oplæg om tema 2, hvor han kom ind på, hvordan det kommunale skøn efterhånden synes at være helt løsrevet fra formålet i retssikkerhedsloven. Han argumenterede for, at det i stedet er økonomiske incitamenter, der bl.a. styres af statens refusion til kommunerne, som påvirker kommunernes skøn. Derfor må neutral refusion være ét af de vigtigste redskaber til at få kommunerne til at foretage saglige skøn, sådan som det var intentionen med retssikkerhedsloven. Peter Juul gav desuden udtryk for, at den måde, sagsbehandlingen, klagesystemet og retssikkerhedsgarantierne i det hele taget er tilrettelagt på, først og fremmest er brugbar for middelklassen, hvorimod socialt udsatte har svært ved at finde rundt i systemet, hvorfor deres retssikkerhed ikke er beskyttet.

Deltagernes eksempler på skønsbestemte afgørelser, der ofte er til ugunst for socialt udsatte, var bl.a.:

- Vurderingen af, om en kontanthjælpsmodtager er job- eller aktivitetsparat
- Undtagelse fra 225-timers-reglen
- Vurderingen af, hvornår et botilbud er egnet
- Kriterierne for at blive indstillet til førtidspension
- Vurderingen af, om en person er reelt enlig

### **Tema 3:**

#### **Den udviklede lovgivning**

Lovgivningen på det sociale område er omfattende og udviklet – så udviklet, at både myndigheder og borgere kan have svært ved at forstå reglerne. Og organisationerne på det sociale område har overordentlig svært ved at følge med. Så snart man har udarbejdet en håndbog eller afholdt et kursus for brugerne om deres rettigheder, er loven lavet om, eller en ny afgørelse fra Ankestyrelsen har ændret den hidtidige praksis på området.

Der er selvsagt en vis sammenhæng mellem det forhold, at lovgivningen er udviklet, og det forhold, at myndighederne ikke overholder loven. De eksempler, der er nævnt under det første tema (manglende partshøring, manglende klagevejledning mv.), vedrører dog for størstedelens vedkommende regler, som har været gældende i mange år, og som ikke er vanskelige at forstå. Der synes altså at bestå et særskilt problem i, at visse dele af lovgivningen er meget kompliceret, og at det volder kommunerne store problemer at træffe korrekte afgørelser, selvom de gerne ville.

KL-formand Martin Damm udtalte i april 2017, at vi burde tage en tændstik og sætte ild til de 30.000 siders lovgivning, der er på beskæftigelsesområdet. Det siger noget om, at det ikke kun er almindelige borgere, men også kommuner og sågar KL-toppen, som oplever, at reglerne er blevet for omfattende og for udviklede.

På temadagen holdt **René Nielsen fra SAND – de hjemløses landsorganisation** et kort oplæg om, hvad SAND gør for at oversætte noget af den udviklede lovgivning til brugerne, fx ved hjælp af pjecer som ”Gode paragraffer” og ved hjælp af kurser.

De eksempler, der efterfølgende blev nævnt af deltagerne, var bl.a.:

- Reglerne om opholds- og handlekommune
- Store dele af beskæftigelseslovgivningen, fx reglerne om kontanthjælpsloft
- Reglerne om særlig støtte til høje boligudgifter

#### **Tema 4:**

##### **Borgernes oplevelse af sagsbehandlingen**

En del borgere, der er i kontakt med den kommunale forvaltning, oplever, at kontakten af den ene eller den anden grund er negativ. Hvis der er tale om en kortvarig kontakt, hvor man fx skal skrive sit barn op til en vuggestueplads, spiller det måske ikke den store rolle, at man synes dårligt om sagsbehandleren, eller at man skal bruge lang tid på at finde ansøgningskemaet på kommunens hjemmeside. Men for mennesker, der har få ressourcer og som gennem store dele af deres liv har brug for støtte fra det offentlige, kan det have alvorlige konsekvenser.

Nogle af de oplevelser, socialt udsatte har i mødet med kommunen, drejer sig måske om dårlig kemi eller misforståelser. Men der er også en del af borgernes oplevelser, som kan siges at være udtryk for, at kommunen bryder mere grundlæggende med god forvaltningsskik. Og det er alvorligt for oplevelsen af retssikkerhed.

På temadagen holdt **Anette Faye Jacobsen fra Institut for Menneskerettigheder** et kort oplæg om nogle af de undersøgelser, Instituttet er i gang med, bl.a. projektet "Menneskerettigheder i kommunerne", hvor de har spurgt 1.000 borgere i hele landet om deres oplevelse af sagsbehandlingen. Undersøgelsen viser, at 20 % ikke er tilfredse med den sagsbehandling, de oplever i kommunerne. De undersøger også, hvordan kommunerne sikrer, at digitalt svage borgere får adgang til de ydelser og den støtte, de har ret til.

De eksempler, der efterfølgende blev nævnt af deltagerne, var bl.a.:

- Manglende svar på henvendelser eller ansøgninger
- Manglende helhedsorienteret sagsbehandling
- Oplevelsen af at sagsbehandlerne taler uhøfligt til én
- Vanskeligheder med at komme i kontakt med den relevante myndighed eller sagsbehandler
- Oplevelsen af, at man bliver behandlet meget bedre, hvis man har ressourcestærke pårørende eller en bisidder fra en organisation med
- Manglende personlig vejledning, fordi man bliver henvist til at søge information på en hjemmeside
- Mødeindkaldelser og andre breve, der ikke når frem, fordi man ikke kan finde ud af at bruge e-boks

#### **Årsager**

På temadagen drøftede deltagerne, hvad årsagerne til de mange – og efterhånden velkendte – retssikkerhedsproblemer kan være. Der blev bl.a. peget på:

- Tidspres og manglende ressourcer i forvaltningen
- Silo-tænkning pga. adskilte budgetter
- Lovgivningen er for svær at forstå
- For mange ændringer lovgivningsmæssigt og organisatorisk
- Der udstikkes ledelsesmæssige retningslinjer, der tager mere hensyn til økonomi end til lovgivning

- Automatiseret sagsbehandling – mindre personlige relation
- Refusionsreglerne, som giver uhensigtsmæssige incitamenter for kommunerne
- For stort fokus på beskæftigelseslovgivningen, som spænder ben for serviceloven
- Kommunerne stilles ikke til ansvar for dårligt arbejde
- For hurtig implementering og for lidt introduktion til medarbejderne ved ny lovgivning
- Mennesker med komplekse problemstillinger berøres af mange love, hvilket gør indsatsen kompliceret
- Manglende kompetencer hos sagsbehandlerne

### **Forslag til løsninger**

Deltagerne på temadagen arbejdede med at stille en række forslag til løsninger på nogle af de mange retssikkerhedsproblemer, socialt udsatte oplever. Nogle af løsningerne er allerede afprøvet, men kan med fordel udbredes.

#### Løsninger, der **kan gennemføres af kommunerne:**

- Flere ressourcer til kommunens myndighedsafdelinger, fx loft over sagstal pr. sagsbehandler samt opprioritering af vejledningsindsatsen
- Fremskudt sagsbehandling, så kompetence uddelegeres til fagpersoner, der kender målgruppen
- Én indgang til kommunen – koordineret, helhedsorienteret, fælles indsats
- Opkvalificering af sagsbehandlere – den faglige baggrund skal være i orden
- Bedre samarbejde mellem myndigheder og NGO'er
- Mere end én medarbejder til at foretage faglige skøn (fx to fagmedarbejdere) ved væsentlige afgørelser
- Mere brug af koordinerende sagsbehandlere
- Indførelse af princip om, at den første, man møder i kommunen, skal hjælpe – *"No wrong door"*
- Mere undervisning i forvaltningsloven, retssikkerhedsloven og god forvaltningsskik, herunder retssikkerhedslovens formålsbestemmelse
- Omorganisering af indsatserne, så systemet bliver mere helhedsorienteret
- Når der udstikkes ledelsesmæssige retningslinjer, bør der tages større hensyn til lovgivningen end til økonomien – det er især vigtigt, hvis sagsbehandlerne ikke har en relevant faglig baggrund
- Undtagelse af flere borgere fra at bruge digitale løsninger – eller som minimum en opfølgning på, om det fungerer for den konkrete borger
- Bedre kompetencer til at skrive klare, tydelige og korrekte afgørelser
- Opfølgning/tilfredshedsundersøgelser i kommunen: Hvad synes borgerne i kommunen om sagsbehandlingen? Evt. i samarbejde med lokale udsatteråd
- Etablering af digital adgang til egen sag for borgeren
- Oprettelse af kommunalt frikalds-nummer, så borgerne altid kan ringe til kommunen, selvom de ikke har mere taletid på deres mobil

#### Løsninger, der **kan gennemføres af regeringen og Folketinget:**

- Generel regelforenkling - lovgivningen skal koordineres og tænkes sammen

- Længere implementeringstid, når der indføres ny lovgivning
- Etablering af økonomisk incitament til at kommunerne undgå fejlbehæftede afgørelser, fx ved at de pålægges at betale sagsomkostninger til Ankestyrelsen
- Etablering af et tilsyn, der holder øje med kommunernes kvalitet i sagsbehandlingen
- Etablering af flere borgerrådgivere
- Færre dokumentationskrav, fx i beskæftigelsesindsatsen, som tager tiden fra borgerkontakten
- Etablering af personligt ombud
- Ændring af refusionsreglerne, så kommunerne ikke har incitament til kun at bevilge de ydelser, der er mindst attraktive for borgerne
- Offentliggørelse af klagestatistik for hver kommune
- Afskaffelse af anden aktør på beskæftigelsesområdet - kommunerne bør være eneste myndighed
- Brug af whistle-blower-ordninger, så fagpersoner kan gøre opmærksom på, når der foregår lovbrud på deres arbejdsplads
- Indførelse af borgerløn eller andre enkle regler for en minimumsindtægt

Løsninger, der **kan gennemføres af organisationerne på det sociale område:**

- Viden til målgruppen om deres rettigheder
- Udvidelse af mulighederne for bisidderordninger
- Flere tilbud om rådgivning og om at oversætte lovgivningen og myndighedernes breve
- Formulering af "udsatte-anbefalinger" til kommunerne

Endelig blev der stillet forslag til, hvordan **Rådet for Socialt Udsatte** kan arbejde videre med emnet. Forslag var bl.a.:

- Undersøgelse af social ulighed i sagsbehandlingen og i klagesystemet
- Undersøgelse af forskellene på kommunernes skøn
- Udarbejdelse af undervisningsmateriale eller retssikkerhedshåndbog til kommuner vedr. socialt udsatte
- Skab opmærksomhed på problemet vha. artikler eller en kampagne
- Brug lokale udsatteråd til at løfte arbejdet med retssikkerhed i de enkelte kommuner

### **Tak!**

Rådet for Socialt Udsatte vil gerne takke alle de mange brugere og fagpersoner, der tog sig tid til at deltage i temadagen og bidrage med deres erfaringer og forslag. Rådet vil tage de mange værdifulde input op til overvejelse, og vil i efteråret 2017 beslutte, hvordan der konkret skal arbejdes videre med emnet.