

Social- og Integrationsministeriet
Jura og International
J.nr. 2012-7709
Dyb/ejb

1. februar 2013

Høringsnotat
om
Forslag til Lov om ændring af lov om retssikkerhed og administration, lov om ansvaret for styringen af den aktive beskæftigelsesindsats og forskellige andre love

(Forenkling af klagestrukturen på det sociale- og beskæftigelsesområdet)

1. Indledning

Lovforslaget har været sendt i høring fra den 17. december 2012 til og med den 22. januar 2013 hos nedenfor nævnte organisationer, der er angivet i lovforslagets bemærkninger. Lovforslaget har endvidere været optaget på høringsportalen.

Lovforslaget er den del af udmøntningen af den aftale, som regeringen, Enhedslisten og Liberal Alliance i forbindelse med finanslovsaftalen for 2013 har indgået om en samlet og holdbar løsning for statsforvaltningerne. Lovforslaget skal ses i sammenhæng med det udkast til lovforslag om ændring af lov om regional statsforvaltning, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, lov om børns forsørgelse og forskellige andre love som følge af ændret organisering af statsforvaltningerne (Ændret organisering af statsforvaltningerne, regelforenklinger og omkostningsdækkende egenbetaling på det familieretlige område mv.), der samtidig har været sendt i høring fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Forslaget har været sendt i høring hos: 3F - Fagligt Fælles Forbund, Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Alzheimerforeningen, Ankestyrelsen, AOF-Danmark, ATP, Beskæftigelsesrådet, Blå Kors, Boligselskabernes Landsforening, Brugerforeningen for aktive stofmisbrugere, BUPL - Forbundet af Pædagoger og Klubfolk, Børn og Familier, Børne- og Kulturchefforeningen, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Børne- og Ungdomspsykiatrisk Selskab, Dansk Erhverv Dansk Flygtningehjælp, Danske Fysioterapeuter, Danske Handicaporganisationer, Dansk Industri (DI), Danske Regioner, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Sygeplejeråd, Danske Advokater, Danske Ældregeråd, De Samvirkende Menighedsplejer, Den Danske Dommerforening, Det Centrale Handicapråd, Det Faglige Hus, Den Uvildige Konsulentordning på handicapområdet - DUKH, DLO, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Ergoterapeutforeningen, FOA - Fag og Arbejde, FOLA, Foreningen af Danske Døgninstitutioner, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, ForældreLANDSforeningen, Frelsens Hær, Frie Funktionærer, FTF, Gadejuristen, Indvandrerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Jobrådgivernes Brancheforening, KFUK's Sociale Arbejde, KFUM's Sociale Arbejde, Kirkens

Korshær, KL, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagbevægelse, Kristelig forening for bistand for Børn og Unge, Landsforeningen af Aktive Bedsteforældre, Landsforeningen BOPAM, Landsforeningen af Fleks- og Skånejobbere - LAFS, Landsforeningen af Kvindekrisecentre, Landsforeningen af Opholdssteder, og Skole- og Behandlingstilbud (LOS), Landsforeningen af nuværende og tidligere psykiatrisbrugere LAP, Landsforeningen af væresteder for stofafhængige og tidligere stofafhængige (LVS), Landsforeningen Bedre Psykiatri, Landsforeningen for Human Narkobehandling, Landsforeningen for Pårørende til Stofmisbrugere, Landsforeningen Sind, LO, Missionen blandt hjemløse, Organisationen af Selvejende Institutioner (SelvEje Danmark), Plejefamiliernes Landsforening, Pårørendegrupper for Svage Ældre Retssikkerhedsfonden, Rigsrevisionen, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for Socialt Udsatte, SAND – Sammenslutningen Af Nærudvalg i Danmark, Sjældne Diagnoser, Socialpædagogernes Landsforbund, Socialt Leder Forum, Statsforvaltningerne, TABUKA, Ungdommens Vel, Udbetaling Danmark, Uddannelsesforbundet, Ungdomsringen, ULF Udviklingshæmmedes Landsforbund, Ydelsesudvalget, Ægteskab Uden Grænser, Ældreforum, Ældre Sagen og Ældremobiliseringen.

Der er modtaget hørings svar fra:

Advokatrådet, AC, Ankestyrelsen, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børne- og Kulturchefforeningen, Børns Vilkår, Den Danske Dommerforening, Dansk Erhverv, Danske Handicaporganisationer, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Ældreråd, Ergoterapeut Foreningen, FOA, FTF, ForældreLANDSforeningen, Institut for Menneskerettigheder, Jobrådgivernes Brancheforening, KL, Landsforeningen af Opholdssteder, og Skole- og Behandlingstilbud (LOS), LO, Rådet for Socialt Udsatte, Selveje Danmark, Socialpædagogernes Landsforbund, Udbetaling Danmark, ÆldreForum og Ældresagen,

Herudover har ABA-Foreningen, Dansk Blindesamfund, HK/Kommunal, Landsforeningen LEV og PTU- Livet Efter Ulykken afgivet hørings svar uden at være på listen over høringspartier.

Disse hørings svar er alle blevet gennemgået og indgår i dette høringsnotat.

Den Danske Dommerforening, Udbetaling Danmark og Ældreforum har tilkendegivet, at de ikke har bemærkninger til lovforslaget.

Følgende har ikke afgivet hørings svar:

3F - Fagligt Fælles Forbund, Alzheimerforeningen, AOF-Danmark, ATP, Beskæftigelsesrådet, Blå Kors, Boligselskabernes Landsforening, Brugerforeningen for aktive stofmisbrugere, BUPL - Forbundet af Pædagoger og Klubfolk, Børn og Familier, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Børne- og Ungdomspsykiatrisk Selskab, Dansk Flygtningehjælp, Danske Fysioterapeuter, Dansk Industri (DI), Danske Regioner, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Røde Kors, Dansk Sygeplejeråd, Danske Advokater, De Samvirkende Menighedsplejere, Det Centrale Handicapråd, Det Faglige Hus, Den Uvildige Konsulentordning på handicapområdet - DUKH, DLO, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, FOLA, Foreningen af Danske Døgninstitutioner, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Frelsens Hær, Gadejuristen, Indvandreradgivningen, KFUK's Sociale Arbejde, KFUM's Sociale Arbejde, Kirkens Korshær, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagbevægelse, Kristelig forening for bistand for Børn og Unge, Landsforeningen af Aktive Bedsteforældre, Landsforeningen BOPAM, Landsforeningen af Fleks- og Skånejobbere - LAFS, Landsforeningen af Kvin-

dekrisecentre, Landsforeningen af nuværende og tidligere psykiatribrugere LAP, Landsforeningen af væresteder for stofafhængige og tidligere stofafhængige (LVS), Landsforeningen Bedre Psykiatri, Landsforeningen for Human Narkobehandling, Landsforeningen for Pårørende til Stofmisbrugere, Landsforeningen Sind, Missionen blandt hjemløse, Plejefamiliernes Landsforening, Pårørendegrupper for Svage Ældre, Retssikkerhedsfonden, Rigsrevisionen, Rådet for Etniske Minoriteter, SAND – Sammenslutningen Af Nærudvalg i Danmark, Sjældne Diagnoser, Socialt Leder Forum, Statsforvaltningerne, TABUKA, Ungdommens Vel, Uddannelsesforbundet, Ungdomsringen, ULF Udviklingshæmmedes Landsforbund, Ydelsesudvalget, Ægteskab Uden Grænser og Ældremobiliseringen.

Høringssvarene har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

I det følgende foretages en tematiseret gennemgang af de kommentarer, der fremgår af høringssvarene.

2. Generelt - bekymring for retssikkerheden

Danske Handicaporganisationer, Dansk Blindesamfund, PTU, HK/Kommunal, Rådet for Socialt Udsatte, Dansk Socialrådgiverforening, Ældresagen og Advokatrådet betragter forslaget om afskaffelse af de sociale nævn og beskæftigelsesankenævne som en svækkelse af at retssikkerheden.

Danske Handicaporganisationer og Dansk Socialrådgiverforening finder, at der stort set alle steder i samfundet, hvor man kan klage over afgørelser, er to klageinstanser. Dansk Socialrådgiverforening udtrykker undren over, at man i sociale sager fremover kun har mulighed for at klage ved en instans, mens der alle andre steder i samfundet er mulighed for at klage over afgørelser ved to eller flere uafhængige klageinstanser.

KL er positiv overfor forslagets bemærkninger om, at reformen af den eksisterende klagestruktur blandt andet vil bidrage til en kortere sagsbehandlingstid, mere ensartet kvalitet i sagsbehandlingen og øget effektivitet i opgavevaretagelsen. *LOS* er meget positivt indstillet overfor beslutningen om at foretage en forenkling af klagesystemet, men finder det dog også nødvendigt, at der samtidig træffes nødvendige foranstaltninger i forbindelse med overgangen fra det nuværende klagesystem til den forenklede klagestruktur.

Forslaget kan efter *Børnerådets* opfattelse være egnet til en aflastning af statsforvaltningerne og til at fremme overskueligheden i klagesystemet. *Børnesagens Fællesråd* kan tilslutte sig de foreslåede ændringer om nedlæggelse af de sociale nævn med særlig henvisning til en ensartet behandling for borgerne.

Børns Vilkår støtter op om lovforslaget og mener, at den ændrede klagestruktur vil være egnet til at skabe ensartethed i både afgørelsernes kvalitet og praksis.

Jobrådgivernes Brancheforening bemærker, at det virker fornuftigt at harmonisere og standardisere klagestrukturen, der efter foreningens opfattelse er et skridt i retning af et mere effektivt klagesystem, hvor borgeren får sikret en ensartet, hurtig klagebehandling.

Dansk Erhverv er overordnet positiv overfor lovforslaget og bifalder særligt lovforslagets intention om en mere ensartet klageprocedure og større kvalitet i både klageproces og afgørelser.

Kommentar

Baggrunden for lovforslaget er, som det fremgår af lovforslaget, dels de udfordringer, som statsforvaltningerne står overfor, og som bl.a. kan henføres til faldende bevillinger, stigning i opgavemængden samt uhensigtsmæssigheder i organiseringen af opgaver. På den baggrund har statsforvaltningerne bl.a. vanskeligt ved at imødekomme de sagsbehandlingstider, der er opstillet,

dels en række retssikkerhedsmæssige ulemper i det eksisterende klagesystem, der er blevet påpeget i en rapport, udarbejdet af Deloitte for Beskæftigelsesministeriet, om klagesystemet på beskæftigelsesområdet (udgivet marts 2012). Der blev i rapporten navnlig påpeget store forskelle i sagsbehandlingstiden fra region til region og forskelle i kvalitet, sagsbehandlingspraksis og prioritering af sagsområder.

De foreslåede forenklinger af klagestrukturen forventes at medføre:

- Mere ensartet praksis for afgørelser på tværs af landet, så det bliver uden betydning for sagsbehandlingen, hvor i landet en borger bor.
- Højere kvalitet i sagsbehandlingen gennem samling og specialisering.
- Kortere sagsbehandlingstider gennem mere fleksibel og effektiv resourceudnyttelse.
- Lavere samlet ressourceforbrug.
- Større gennemsigtighed i klageprocessen for borgerne.
- Hurtigere behandling af principielle sager.
- Større sikkerhed for at principielle sager faktisk behandles som sådanne, idet der sker en indledningsvis visitation og der ikke skal ske en aktiv anke af nævnenes afgørelse.

Formålet med forslaget er således i høj grad en styrkelse af retssikkerheden med hensyn til sagsbehandlingskvalitet og sagsbehandlingstid.

Samtidig vil forslaget give bedre mulighed for at udvælge principielle sager, der er egnede til at vejlede kommunerne og dermed styrke sagsbehandlingskvaliteten i første instans.

Endvidere vil praksiskoordineringen i forhold til de 98 kommuner blive samlet centralt i Ankestyrelsen.

Udgangspunktet i dag er også, at der kun er en klageinstans. Den eksisterende anden klageinstans er kun en klageinstans for principielle sager, som udgør en meget lille andel af de samlede sager. Almindelige sager behandles ikke ved den anden ankeinstans i Ankestyrelsen. I 2011 behandlede Beskæftigelsesankenævnene knap 16.000 sager, og de Sociale Nævn knap 20.000 sager. Af disse blev ca. 2.000 sager på hvert område anket til Ankestyrelsen – ca. 1/5 blev anket af kommunerne og ca. 4/5 blev anket af borgerne. Af disse var kun 277 sager på beskæftigelsesområdet og 222 sager på det sociale område principielle og blev behandlet som principielle.

Det er helt almindeligt med kun én ankeinstans på en lang række områder, hvor hensynet til borgernes retssikkerhed må siges at være central. Det gælder fx i forhold til sager om ekspropriation, familieretten og arbejdsskader.

Det er ikke et mål i sig selv at bevare to klageinstanser for principielle sager. Det afgørende må være hensynet til borgernes retssikkerhed ud fra en samlet betragtning.

Det bemærkes, at der ikke ændres ved mulighederne for at indbringe sager for domstolene eller for borgerens mulighed for at klage til Folketingets Ombudsmand og Folketingets Ombudsmands mulighed for at tage sager op fra Ankestyrelsen.

Med forslaget sker der en forbedring af sagsbehandlingen for de almindelige sager, som i 2011 udgjorde ca. 98 pct. af sagerne på beskæftigelsesområdet og ca. 99 pct. af sagerne på det sociale område, idet de variationer i kvaliteten, der findes i dag, reduceres og sagsbehandlingstiderne forventes at blive kortere og mere ensartet, når etableringen af et nyt ankecenter i Ankestyrelsen er gennemført.

3. Inddragelse ved udarbejdelse af lovudkastet

Nogle høringsparter finder det betænkeligt, at udkastet til lovforslag er blevet udarbejdet uden inddragelse inden høringen af de organisationer, som berøres af de ændringer, som søges gennemført med lovforslaget.

PTU finder, at dette forhold klart er i strid med FN's Handicapkonventions mening og ordlyd vedrørende involvering af personer med handicap ved gennemførelse af lovgivning og politikker inden for konventionens område, jf. artikel 4, nr. 1, litra d og artikel 33, nr. 3.

Dansk Blindesamfund, Danske Handicaporganisationer og Dansk Socialrådgiverforening bemærker, at forudgående debat mellem repræsentanter for civilsamfundets organisationer og eksperter kunne have tjent til at kvalificere det endelige lovgivningsmæssige udspil.

HK/Kommunal har anført, at regeringen har undladt at inddrage statsforvaltningernes ledelser og medarbejdere i sine overvejelser om omlægningen og reform.

Kommentar

Social- og Integrationsministeriet finder, at det forhold, at PTU i lighed med andre relevante organisationer i perioden 17. december 2012 til 22. januar 2013 har fået forelagt udkastet til lovforslaget med henblik på udtalelse medfører, at der ikke er noget grundlag for at antage, at processen har tilsidesat FN's Handicapkonvention.

Lovforslaget har endvidere været offentliggjort på høringsportalen.

For så vidt angår spørgsmålet om inddragelse af statsforvaltningernes medarbejdere, har det som oplyst af økonomi- og indenrigsministeren over for HK i brev af 20. november 2012 pga. opgavens organisatoriske implikationer og komplekse karakter og de mange hvervgivende ministerier været nødvendigt at lade opgaven være omfattet af fortrolighed.

Vedrørende implementeringsprocessen er der etableret et procesudvalg, hvor blandt andre tillidsrepræsentanter og chefrepræsentanter fra statsforvaltningerne er repræsenteret. Der er yderligere etableret en række arbejdsgrupper, hvor medarbejdere og ledere i statsforvaltningerne vil deltage i forberedelsen af overgangen og tilrettelæggelsen af den fremtidige opgavevaretagelse.

4. Sagsbehandlingstid

SelvEje Danmark har anført, at sagsbehandlingstiden ikke må forøges som konsekvens af lovforslaget, mens *LEV* og *ForældreLANDSforeningen* stiller spørgsmålstegn ved, om forslaget vil medføre, at sagsbehandlingstiden i Ankestyrelsen vil blive kortere.

Dansk Erhverv finder behov for en offentliggørelse af konkrete målsætninger om sagsbehandlingstid på Ankestyrelsens hjemmeside. *KL* finder, at der skal indføres en maksimal sagsbehandlingstid for Ankestyrelsens behandling af både administrative og principielle sager, mens *Ældresagen* anfører, at sagsbehandlingstiden ikke bør overskride 1-3 måneder. Sidstnævnte anfører endvidere, at Ankestyrelsen skal oplyse borgeren om styrelsens vejledende sagsbehandlingstider.

Danske Ældreråd har påpeget, at Ankestyrelsens behandling af klagesager maksimalt skal være på 4 uger.

Dansk Socialrådgiverforening er af den opfattelse, at centraliseringen af klagemuligheden vil forøge sagsbehandlingstiden i bl.a. sager om forsørgelsesgrundlaget, fx afslag på kontanthjælp og sygedagpenge. Foreningen bemærker endvidere, at det bør sikres nødvendige ressourcer til at behandle alle indkomne sager.

Kommentar

Et af målene med forslaget om forenklet klagestruktur er netop at nedbringe den nuværende lange sagsbehandlingstid i klagesystemet, dels i form af hurtigere behandling af principielle sager, der kun skal behandles én gang, dels gennem mere fleksibel og effektiv ressourceudnyttelse og specialisering.

Det forventes, at sagsbehandlingstiden vil blive kortere og mere ensartet når etableringen af et nyt ankecenter i Ankestyrelsen er gennemført.

Sagsbehandlingstiden for konkrete sager vil i Ankestyrelsen som i kommunerne bero på den enkelte sags karakter og omfang. Det findes på den baggrund ikke muligt eller hensigtsmæssigt at fastsætte en maksimal sagsbehandlingstid for behandling af klagesager i Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen skal som andre myndigheder behandle sager så hurtigt som muligt.

I Ankestyrelsens resultatkontrakt indgår mål for sagsbehandlingstider for de sager, der i dag behandles i Ankestyrelsen. Det forventes, at der også vil blive fastlagt mål for Ankestyrelsens sagsbehandlingstid på de sagsområder, der følger af lovforslaget.

Ankestyrelsens sagsbehandlingstider vil som hidtil kunne ses på Ankestyrelsens hjemmeside.

Klageren vil endvidere som hidtil ved behandling af klager i Ankestyrelsen blive orienteret om den forventede sagsbehandlingstid.

Lovforslaget indeholder et sammenhængende forslag til, hvordan der, som følge af de økonomiske rammer, kan ske den nødvendige tilpasning af ankesystemet. Det gøres ved i videst muligt omfang at effektivisere ved hjælp af centralisering, standardisering og specialisering, for dermed at opnå stordriftsfordele.

De analyser, der ligger til grund for forslaget viser, at der ligger et stort potentiale i at samle og specialisere opgaverne. Hertil kommer et potentiale i at digitalisere sagsbehandlingen yderligere.

5. Evaluering af klagesystemet

HK/Kommunal og Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i forbindelse med lovforslagets eventuelle vedtagelse træffes beslutning om en evaluering af virkningerne af det ændrede klagesystem. *Institut for Menneskerettigheder* har anbefalet, at evalueringen sker løbende.

Kommentar

Det foreslås i lovforslaget, at Ankestyrelsen skal udarbejde en årlig beretning om virksomheden på de nuværende nævnsområder, f.eks. om udviklingen i sagsbehandlingen, formidling af praksis og fremadrettede indsatsområder, til drøftelse i Det Rådgivende Praksisudvalg.

Ankestyrelsens principafgørelser vil herudover som hidtil blive offentliggjort på Ankestyrelsens hjemmeside. Det samme gælder ankestatistik om arten og omfanget af sager der behandles, samt sagsbehandlingstider.

Social- og Integrationsministeriet og Beskæftigelsesministeriet vil følge udviklingen i sagsbehandlingstider i klagesystemet og antallet af klager og omgørelsesprocenter herfor. Social- og integrationsministeren vil ved udgangen af 2016, når det nye klagesystem er fuldt implementeret, orientere Folketingets Socialudvalg om udviklingen.

6. Visitation af principielle sager

Dansk Socialrådgiverforening, LEV og Ældresagen anfører, at det er vigtigt, at kriterierne for visitation er klare og kendte. Borgeren skal oplyses om, hvilken visitation pågældendes sag har fået, ligesom borgen skal kunne komme med indsigelser omkring visitationen. Visitationskriterierne bør løbende drøftes med de beskikkede medlemmer.

Ældresagen har bemærket, at Ankestyrelsens visitationsenhed skal bestå af kvalificerede personer, og at der bør inddrages betragtninger fra lægmænd. Det er endvidere blevet påpeget, at muligheden for at omvisitere en almindelig sag ikke skal anvendes restriktivt, ligesom visitationsenheden generelt ikke skal være begrænset af ressourcemæssige forhold.

Danske Handicaporganisationer, Ældresagen, Dansk Blindesamfund og Dansk Socialrådgiverforening har påpeget, at det i udkastet til lovforslaget bør præciseres, hvordan visitationen skal foregå.

Danske Handicaporganisationer mener, at Ankestyrelsen skal tage initiativ til at samarbejde med Det Rådgivende Praksisudvalg med henblik på at definere og kvalificere de kriterier, som skal ligge til grund for at optage afgørelser til principiel behandling. *Danske Handicaporganisationer* er af den opfattelse, at der i et vist omfang også bør inddrages lægmænd i vurderingen af, om sagerne har en principiel karakter.

Danske Handicaporganisationer henleder endvidere opmærksomheden på, at organisationen også ved tidligere lejlighed har påpeget, at der bør etableres et uafhængigt nævn, der afgør, om en sag skal optages til principiel behandling.

Advokatrådet finder det betænkeligt, at det alene er Ankestyrelsen der kan forholde sig til spørgsmålet, om en sag er principiel, og at der således ikke er mulighed for, at hverken borger eller kommune kan anmode om at få sagen behandlet principielt eller anføre argumenter herom. Det anføres, at parterne som minimum bør have en orientering, når sagen er visiteret til principiel behandling, så de kan øve indflydelse på afgørelsen af sagens principielle aspekt. Rådet finder endvidere, at kompetencen til at afgøre, hvilke sager der bør optages til behandling som principielle, bør henlægges til et selvstændigt organ eller til Det Rådgivende Praksisudvalg.

Kommentar

Forenklingen af klagestrukturen indebærer, at alle sager, også de principielle, behandles i Ankestyrelsen i første klageinstans.

Sager, som Ankestyrelsen finder, er af generel eller principiel betydning, skal som hidtil behandles på møde med beskikkede medlemmer i Ankestyrelsen eller Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg.

I dag foregår udvælgelsen af sådanne sager ved, at Ankestyrelsen vurderer, om en afgørelse er så principiel eller generel, at den vil være velegnet til at fastlægge praksis på området.

Ankestyrelsens visitering af de principielle sager vil ske efter stort set de samme kriterier som hidtil. Der er tale om kriterier, som ikke ændrer sig væsentligt fra år til år, idet kriterierne skal sikre, at der offentliggøres afgørelser, som udfylder lovreglerne og som derfor kan vejlede kommunerne om, hvordan de skal forstå lovreglerne i praksis.

I vurderingen af, om en sag er egnet til principiel behandling, vil der fremover indgå en afvejning af, om sagen

- omfatter væsentlige forhold, som Ankestyrelsen ikke tidligere har taget stilling til, herunder spørgsmål i forbindelse med nye regler,
- vedrører ændringer i retsopfattelsen udtrykt af Folketingets Ombudsmand eller domstolene,
- rejser spørgsmål, om administrative forskrifter strider mod loven eller savner lovhjemmel,
- vedrører spørgsmål, hvor ændrede samfundsforhold eller ændrede holdninger i befolkningen skaber behov for at tage ældre praksis op til fornyet vurdering, eller der i øvrigt berører et område, hvor der er behov for at ændre praksis eller
- har generel betydning for rets anvendelsen på det pågældende område, dvs. at afgørelsen har betydning ikke alene for den konkrete sag, men også for andre sager og altså indeholder et generelt aspekt.

Der er ikke med den ændrede organisering tiltænkt væsentlige ændringer i forhold til kriterierne for udvælgelse af sager til principiel behandling.

I forhold til i dag indeholder lovforslaget dog den betydelige ændring, at udvælgelsen fremover vil ske på baggrund af et væsentligt større antal sager end efter gældende regler. Det giver mulighed for inden for på forhånd udvalgte temaer eller lovområder at udvælge principielle eller generelle sager, der er egnede til at vejlede kommunerne om anvendelse af reglerne.

Beslutningen om principiel behandling bliver efter de gældende regler truffet af Ankestyrelsen uden deltagelse af beskikkede medlemmer, idet det som ovenfor nævnt ikke er en skønsmæssig beslutning, men en beslutning der træffes på baggrund af, hvilke nye regler, domstolsafgørelser eller lignende, der medfører et behov for at melde praksis ud i en principafgørelse.

Der er derfor ikke særlig grund til i fremtiden at inddrage beskikkede medlemmer i visitationen af principielle sager.

Når kommunerne efter de gældende regler klager over en afgørelse fra nævnet anfører de ofte en række begrundelser for principiel behandling af sagen. Kommunerne skal fortsat have mulighed for at tilkendegive, at de mener, at en sag indeholder principielle forhold, selv om de ikke længere kan påklage sagerne. Kommunerne vil få en sådan mulighed i forbindelse med videresendelse af klage til Ankestyrelsen. En borger kan tilsvarende i sin klage tilkendegive, om han/hun mener en sag indeholder principielle forhold.

For at sikre størst mulig fleksibilitet vil der efter forslaget være mulighed for at reorganisere sager til principiel behandling.

Hvordan visitationen konkret skal tilrettelægges, afgøres af Ankestyrelsen som led i den almindelige fastlæggelse af procedurer for drift af organisationen.

7. Udvælgelse af 1.200 ikke-principielle sager til behandling med medvirken af beskikkede medlemmer

Danske Handicaporganisationer og Institut for Menneskerettigheder finder, at kvoten på op til 1.200 sager forekommer lavt, og *Danske Handicaporganisationer* påpeger i den forbindelse, at det efter 2 år bør vurderes, om kvoten på 1.200 sager er tilstrækkelig. *Danske Handicaporganisationer* har endvidere anført, at det historiske lægmandsprincip fjernes med lovforslaget, idet der med udvælgelsen af 1.200 sager sker en væsentlig reduktion af lægmandsbehandlingen. Organisationen mener samtidig, at samtlige 1.200 sager bør mødebehandles. *Aldresagen* finder, at grænsen på 1.200 sager ikke skal være absolut.

Socialpædagogernes Landsforbund og Danske Handicaporganisationer har påpeget, at det er uklart i udkastet til lovforslaget, hvordan udvælgelsen af de 1.200 sager kommer til at foregå.

LO er bekymret for den skriftlige behandling og afgørelse i Ankestyrelsen af de nye 1.200 sager, som ikke er principielle, men af skønsmæssig karakter.

Ergoterapeutforeningen anfører, at det ville være hensigtsmæssigt at fastsætte minimumskriterier for, hvor mange ikke-principielle sager beskikkede medlemmer årligt skal inddrages i.

Kommentar

For at bevare lægmandselementet og de beskikkede medlemmers indsigt i og indflydelse på behandlingen i kommunale sager også ud over de sager, der behandles som principielle i Ankestyrelsen, foreslås fastsat i loven, at beskikkede medlemmer også skal inddrages i behandlingen af et antal konkrete ankesager, der ikke er principielle.

Udvælgelsen skal sigte mod at give de beskikkede medlemmer et bredt indtryk af alle sager og dermed også give de beskikkede medlemmer en adgang til den del af sagsbehandlingen, der ikke vedrører principielle sager.

Det er på den baggrund hensigten, at Ankestyrelsen udvælger en kvote på op til i alt 1.200 sager med et stort element af skøn, det vil sige, som ikke er principielle, men kan danne grundlag for vurderinger af skønnets anvendelse i de konkrete sager.

Af disse sager forventes op til 400 udvalgt til egentlig mødebehandling med 2 beskikkede medlemmer og 1 ankechef eller til mødebehandling i Beskæftigelsesudvalget og op til 800 forventes udvalgt til at blive forelagt de beskikkede medlemmer ved skriftlig votering.

Det foreslåede antal sager vurderes at være egnet til give de beskikkede medlemmer en indsigt i og indflydelse på behandlingen i kommunale sager også ud over de sager, der behandles som principielle.

8. Inddragelse af lægmandselementet

Ergoterapeutforeningen og *Socialpædagogernes Landsforbund* har bemærket, at der er øget risiko for, at lægmandselementet med de beskikkede medlemmer i Ankestyrelsens afgørelser får langt mindre indflydelse på afgørelserne i forbindelse med nedlæggelse af nævnene.

PTU finder, at den foreslåede ændring med hensyn til lægmandsmedvirken er en alvorlig forringelse af retssikkerheden.

Dansk Socialrådgiverforening bemærker, at involvering af beskikkede medlemmer i 1/10 af sagerne efter foreningens opfattelse ikke sikrer ønsket om at bevare lægmandselementet. Tilsvarende opfattelse har *Advokatrådet* i sit høringssvar. Rådet finder, at det er nødvendigt, at der i selve loven indføres en øvre grænse for, hvor mange sager der kan behandles administrativt således, at man fastholder de beskikkede medlemmers deltagelse i sagerne behandling som talerør for opfattelsen af den almindelige befolkning.

Kommentar

I den foreslåede klagestruktur er det hensigten, at beskikkede medlemmer som hidtil skal inddrages i afgørelsen af de principielle sager, mens det foreslås, at almindelige sager behandles administrativt. Principielle sager kan fx være sager vedrørende ny lovgivning, hvor det er hensigtsmæssigt at inddrage lægmandsvurderinger i forhold til hensigten med loven mv. Organisationerne vil hermed blive inddraget i de sager, hvor praksis fastlægges. Som udgangspunkt vurderes det ikke at være relevant at inddrage lægmandsvurderinger i behandlingen af de administrative sager.

For at bevare lægmandselementet og de beskikkede medlemmers indsigt i og indflydelse på behandlingen i kommunale sager - også ud over de sager, der behandles som principielle i Ankestyrelsen - foreslås imidlertid som anført i ovenfor i punkt 6, at beskikkede medlemmer skal inddrages i behandlingen af et antal konkrete, men ikke principielle ankesager.

Herudover foreslås at give beskikkede medlemmer yderligere overordnet indsigt og indflydelse i Ankestyrelsen og Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg gennem en udvidelse af området for Det Rådgivende Praksisudvalgs rådgivning af Ankestyrelsen.

Udvalget får med forslaget adgang til at orientere sig om Ankestyrelsens samlede praksis. Det kan fx ske ved, at udvalget giver udtryk for, at man ønsker et samlet overblik over praksis på et givent område. Ankestyrelsen vil gennemgå praksis og redegøre for de overvejelser, som ligger bag denne.

Det foreslås som anført i punkt 4, at Ankestyrelsen skal udarbejde en årlig beretning om virksomheden på de nuværende nævnsområder, fx om udviklingen i sagsbehandlingen, formidling af praksis og fremadrettede indsatsområder til drøftelse i udvalget.

Beskikkede medlemmer vil således med lovforslaget fortsat få indsigt og indflydelse.

9. Praksisundersøgelser

LEV og *Danske Handicaporganisationer* har anført, at det med udkastet til lovforslag er uklart, om Ankestyrelsen med lovforslaget vil gennemføre samme antal praksisundersøgelser som hidtil.

Danske Handicaporganisationer har derudover påpeget, at Ankestyrelsens praksisundersøgelser skal bredes ud, så der blandt andet også kan laves kvalitative praksisundersøgelser af, hvilke konsekvenser afgørelserne har for borgerne. Organisationen foreslår endvidere, at der gennemføres praksisundersøgelser af kommunernes brug af kvalitetsstandarder og serviceniveauer.

Kommentar

Det er en følge af lovforslaget, at Ankestyrelsen ikke fremover skal gennemføre praksisundersøgelser i forhold til nævnsafgørelser.

Ankestyrelsen vil fortsat have pligt til på landsplan et koordinere praksis i sociale og beskæftigelsesmæssige sager, hvor kommunalbestyrelserne træffer afgørelse.

Praksiskoordineringen i forhold til de 98 kommuner bliver med forslaget samlet centralt i Ankestyrelsen.

Eksempelvis gennemfører Ankestyrelsen i efteråret 2013, som opfølgning på lov nr. 596 af 18. juni 2012, en praksisundersøgelse om kommunernes anvendelse af serviceniveauer efter lov om social service.

10. Nedlæggelse af Beskæftigelsesankenævne

HK/Kommunal og *LO* er stærkt utilfredse med nedlæggelsen af beskæftigelsesankenævne og finder, at evalueringen af beskæftigelsesankenævne ikke er et fyldestgørende grundlag. *LO* henviser til de tidligere fælles bemærkninger af 19. april 2012 fra *LO*, *FTF* og *AC*, hvori det bl.a. anføres, at organisationerne af principielle og retssikkerhedsmæssige grunde er i mod at afskaffe muligheden for at klage to gange.

Efter *LO*'s opfattelse svækker en indskrænkning af de beskikkede medlemmers deltagelse i sagernes behandling og afgørelse borgernes retssikkerhed, fordi kendskabet til det lokale arbejdsmarked har betydning for en rigtig afgørelse. Centrale, ensartede afgørelser er endvidere ikke altid en fordel, fordi det lokale kendskab herved udvandes.

LO anfører, at tidspunktet for den foreslåede lovændring er uheldigt på grund af førtids- og fleksjobreformen, som medfører nye principielle afgørelser til fastlæggelse af praksis.

Kommentar

Ved nedlæggelsen af beskæftigelsesankenævnene (og de sociale nævn) sker der i praksis ingen ændringer i borgerens mulighed for at klage. I dag er beskæftigelsesankenævnene (og de sociale nævns) afgørelser endelige, og kun i det omfang Ankestyrelsen skønner, at de er principielle, kan de behandles af styrelsen. Kun ca. 12 pct. af de ca. 4.000 klager, Ankestyrelsen i dag modtager årligt, optages til realitetsbehandling som principielle sager, og det er således kun i disse få sager, at der i dag er to klageinstanser. Dette skal ses i forhold til, at nævnene tilsammen afgør ca. 36.000 klagesager årligt. Hvis borgeren klager efter de foreslåede ændringer i klagestrukturen, vil Ankestyrelsens afgørelse også blive endelig. Forslaget giver imidlertid den mulighed, at Ankestyrelsen efter visitation straks behandler sagen principielt.

Evalueringen af beskæftigelsesankenævnene er, som LO nævner, indgået som et element i den samlede løsning for de økonomiske og organisatoriske udfordringer, som statsforvaltningerne har, og evalueringen af beskæftigelsesankenævnene har ikke stået alene. Således udgør elementerne fra statsforvaltningernes og Ankestyrelsens oplysninger om statistik m.v. en væsentlig del af grundlaget for forslaget om en forenklet klagestruktur.

De beskikkede medlemmer har i dag indflydelse på det mindre antal sager, som i nævnene giver anledning til tvivl, og som derfor forelægges i et møde, hvorimod de øvrige sager, der ikke giver anledning til tvivl, afgøres administrativt på formandens vegne. I det foreslåede system vil de beskikkede medlemmer fortsat være med til at afgøre de sager, som er principielle, og som hurtigt og mere smidigt straks bliver lagt til grund for Ankestyrelsens øvrige afgørelser.

Forslaget indebærer endvidere, at de beskikkede medlemmer opnår øget indflydelse i Ankestyrelsen dels gennem de 1.200 ikke-principielle sager, som kan danne grundlag for vurderingen af skønnets anvendelse i de konkrete sager, dels gennem Ankestyrelsens Rådgivende Praksisudvalg, som får øget indflydelse, bl.a. på visitationskriterierne for udvælgelsen af de 1.200 ikke principielle sager, hvor de beskikkede medlemmer skal deltage i afgørelsen og i vurderingen af behovet for særlige indsatsområder på baggrund af gennemførte kvalitetsmålinger af de kommunale afgørelser.

Der vil i sagsbehandlingen fortsat blive taget udgangspunkt i den enkelte borgers situation, når en afgørelse forudsætter en individuel vurdering ud fra mulighederne for fx uddannelse, job, udnyttelse af arbejdsevne m.v. En centralisering af klagesagsbehandlingen vil ikke tilsidesætte disse principper.

Førtids- og fleksjobreformen vil, da der er tale om nye regler, danne grundlag for principiel behandling i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, som hurtigt vil kunne melde praksis ud til brug for behandlingen og afgørelsen af eventuelle andre klagesager af tilsvarende art.

11. Beskæftigelsesudvalget

FTF og AC anfører, at Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg får en nøgleposition vedrørende klager på det beskæftigelsesmæssige område og ønsker derfor,

at sammensætningen af Beskæftigelsesudvalget moderniseres, således at FTF/AC bliver repræsenteret i Beskæftigelsesudvalget.

LO støtter, at Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg fortsat består af samme medlemmer som i dag.

Kommentar

Den indgåede finanslovsaftale om ny struktur har skabt rammerne for en samlet og holdbar løsning for statsforvaltningerne. Løsningen indebærer en forenkling af klagestrukturen, at beskæftigelsesankenævnene nedlægges med den virkning, at FTF/AC ikke længere er repræsenteret i klagesager på det beskæftigelsesmæssige område.

Sammensætningen af Beskæftigelsesudvalget kan ikke blot ændres således, at FTF/AC får et medlem af udvalget. Den nuværende sammensætning er bl.a. udtryk for den traditionelle balance mellem arbejdsmarkedets parter. Et ekstra medlem ville således betyde, at DA skulle have endnu et medlem for ikke at forrykke balancen. Desuden vil der i sager, der udtages til behandling på grund af en særlig kompliceret juridisk problemstilling, skulle deltage 6 personer fra Ankestyrelsen.

Et så stort udvalg og dermed et betydeligt tungere system i Ankestyrelsen vil forskertse formålet med den forenkledede klagestruktur.

Forslaget til forenklet klagestruktur indebærer, at det Rådgivende Praksisudvalg får væsentligt udvidede opgaver, således at FTF på denne måde fortsat kan bidrage til, at lægmandsindflydelsen og de beskikkede medlemmers indflydelse sikrer retssikkerheden for borgerne.

12. Brug af ankeskemaer

FOA og *LO* tilkendegiver, at indførelsen af et ankeskema ikke må erstatte pligten for kommunerne til at oplyse sagen fuldt ud for Ankestyrelsen. *Dansk Socialrådgiverforening* understreger, at den individuelle vurdering af en borgers sag i oplysningen af en klagesag aldrig må overses til trods for, at der anvendes et standardiseret, obligatorisk skema.

Der er *LO*'s opfattelse, at det stigende antal klagesager skyldes fejl i kommunernes afgørelser, og at der derfor ikke er grund til at begrænse klageadgangen. *LO* foreslår, at der ud over det kommunale klageskema også skal være et klageskema til hjemviste sager.

Børne- og Kulturchefforeningen bemærker, at den obligatoriske brug af ankeskemaer med fordel kan integreres i kommunens IT-systemer. *ForældreLANDSforeningen* finder, at kravet om at bruge et standardiseret ankeskema vil kunne øge borgerens mulighed for at følge med i processen og anbefaler, at det bliver fastsat som et krav til kommunerne, at det udfyldte ankeskema samt bilag skal sendes til borgeren samtidig med, at det oversendes til Ankestyrelsen.

KL anfører, at det er vigtigt at inddrage kommunerne og *KL* i udarbejdelsen af ankeskemaet med henblik på at sikre, at skemaet kan bidrage til at kvalitetssikre kommunernes bemærkninger i sagerne.

Danske Handicaporganisationer udtrykker bekymring for, at ankeskemaet vil give en for ensidig fortolkning af, hvornår en sag indeholder et principielt

spørgsmål, som kommunen skal forholde sig til i forbindelse med udfyldelsen af ankeskemaet.

Kommentar

Der sker ikke ændringer i den gældende regel om, at afgørelser, der klages over, skal genvurderes af kommunen. Det foreslås, at genvurderingen skal ske på et særligt skema.

Skemaet skal sikre, at kommunerne sender de rigtige oplysninger til Ankestyrelsen. Det er ikke hensigten, at kommunikation skal afskæres herudover mellem klageinstans og kommune. Sagsakter vil fortsat skulle indsendes med klagen, og Ankestyrelsen har som hidtil, ligesom de sociale nævn og beskæftigelsesankenævne i dag, ansvaret for, at den enkelte sag er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes en afgørelse.

Det er hensigten, at ankeskemaet skal være et enkelt, overskueligt og kortfattet skema, der kan gøre sagsbehandlingen hurtigere og ressourceforbruget mindre i såvel kommuner som Ankestyrelsen til fordel for såvel borgere som myndigheder. Kommunen kan i skemaet desuden blive vejledt om de sagsakter, der skal videresendes med klagen til Ankestyrelsen.

Med henblik på Ankestyrelsens visitering af sager til principiel behandling vil kommunen endvidere blive bedt om at vurdere, om sagen efter kommunens opfattelse indeholder principielle spørgsmål.

Der er tale om en praktisk fremgangsmåde til oplysning og visitering af sagen i den indledende fase.

Det er hensigten at inddrage KL i udformningen af ankeskemaet og at udforme en let tilgængelig fælles skabelon, som alle kommuner kan bruge.

13. Placering af sager om flytning uden samtykke

LEV og *Danske Handicaporganisationer* har udtrykt bekymring for, at statsforvaltningerne ikke besidder den nødvendige ekspertise til at træffe afgørelse i sager om optagelse i botilbud uden samtykke. Organisationerne finder, at disse afgørelser bør flyttes direkte til Ankestyrelsen som administrative sager, med muligheden for at anke afgørelserne til behandling i Ankestyrelsen med lægmandsdeltagelse.

Kommentar

Med lovforslaget vil sagerne om flytning uden samtykke fortsat blive behandlet med stor juridisk ekspertise, som kan vurdere grundlaget for kommunernes indstillinger i disse indgribende sager. Samtidig sikres det, at der fortsat vil være en administrativ klageinstans i sagerne, idet afgørelsen så fortsat vil kunne påklages til Ankestyrelsen.

Organisationernes forslag vil indebære, at klageadgangen i sager om flytning uden samtykke reelt afskæres, idet det foreslås, at klager over afgørelser fra Ankestyrelsen også skal behandles af Ankestyrelsen.

Af retssikkerhedsmæssige grunde findes det væsentligt, at der er en reel klageadgang over afgørelser om flytning uden samtykke, til en anden uafhængig myndighed.

14. Øvrige kommentarer til lovforslaget

Danske Handicaporganisationer har anført, at det er væsentligt, at det nye centraliserede system bevarer et lokalkendskab i sagsbehandlingen, da afgørelserne stadig bygger på en konkret og individuel vurdering..

LO har i den forbindelse anført, at ensartethed i praksis ikke altid er en fordel, da kendskab til arbejdsmarkedets behov kvalificerer afgørelsen

Danske Handicaporganisationer har bemærket, at effekten af remonstration bør undersøges nærmere, idet det er *Danske Handicaporganisationers* opfattelse, at en genbehandling yderst sjældent resulterer i en ændring af den trufne afgørelse. *ABA-Foreningen* har anført, at det efter foreningens opfattelse er problematisk at ophæve adgangen til remonstration.

HK/Kommunal har anført, at en opbygning af klagestrukturen efter organisationens opfattelse forudsætter en generel informationsindsats og skærpet opmærksomhed på rådgivning og vejledning af borgeren. *LOS* har bemærket, at Ankestyrelsen burde tilbyde mundtlig uddybning af afgørelsen overfor borgeren, hvis denne ønsker dette.

Kommentar

Det er vurderingen, at afgørelser på det sociale og beskæftigelsesmæssige område er af juridisk karakter, og at lokalkendskab ikke er afgørende ved afgørelser i klagesystemet.

Retssikkerhedslovens § 66 om remonstration bliver med lovforslaget opretholdt uændret. Det bemærkes, at det vurderes, at klagemyndigheden ville være forpligtet til at indhente oplysninger fra kommunen, som i den forbindelse ville have mulighed for at genvurdere sin afgørelse, selv om bestemmelsen ikke var gældende.

Med hensyn til mundtlig rådgivning bemærkes, at sagens parter ligesom i dag har mulighed for at medvirke ved og følge behandlingen af sagen, blandt andet ved at komme med bemærkninger eller nye oplysninger og ved at kommentere eventuelle nye oplysninger, som Ankestyrelsen indhenter i sagen. Parterne kan fremsætte bemærkninger skriftligt eller mundtligt ved et møde med sekretariatet.

15. Forslag til øvrige lovændringer

DH henviser til samråd i Folketingets Socialudvalg den 22. november 2012 om kommunernes overholdelse af lovgivningen og foreslår på den baggrund,

- at kommunerne skal pålægges dagbøder, hvis en kommune systematisk afviger fra at følge ankesystemets afgørelser,
- at Ankestyrelsen skal have kompetence til at følge op på sine afgørelser
- at kommunerne skal melde tilbage til Ankestyrelsen, hvordan de har behandlet hjemviste og ændrede afgørelser,
- at der fastsættes tidsfrister for hjemviste sager og at kommunerne skal kunne hente råd og vejledning i statsforvaltningen, hvis de er i tvivl ved en hjemvisning og
- at der skal være mulighed for, at kommunalt ansatte kan hjælpe borgere med at udforme en klage.

Kommentar

Der henvises til social- og integrationsministerens besvarelse af SOU alm. del spørgsmål 56 om initiativer til at styrke sagsbehandlingskvaliteten i kommunerne.

I den forbindelse kan fremhæves, at der netop i forbindelse med den indgåede aftale om statsforvaltningernes struktur og en forenklet klagestruktur på det sociale- og beskæftigelsesmæssige område yderligere er prioriteret midler til rådgivning af kommunerne. Det skal ske gennem systematisk vidensopsamling på baggrund af klagesagerne vedrørende kommunernes sagsbehandling, så kommunerne kan få målrettet feedback fra Ankestyrelsen med henblik på at reducere fejl.

Lovforslagets foreslåede klagestruktur, hvor principielle sager kun behandles én gang og kan udvælges blandt samtlige klagesager, indebærer endvidere, at der i højere grad bliver mulighed for at træffe principielle afgørelser inden for bestemte fokusområder, således at aktuelle tvivlsspørgsmål hurtigere kan afgøres i forhold til samtlige kommuner.

Der kan endvidere henvises til social- og integrationsministerens besvarelse af 27. september 2012 af SOU alm. del spørgsmål 419 og økonomi- og indenrigsministerens besvarelse af 3. december 2012 af SOU alm. del spørgsmål 22 om kommunaltilsynets beføjelser.

For så vidt angår forslaget om et loft over sagsbehandlingstiden for hjemviste sager bemærkes, at kommunerne efter retssikkerhedsloven skal behandle alle sager om hjælp hurtigst muligt. Også behandlingen af hjemviste sager kan være af varierende kompleksitet. Det findes derfor ikke hensigtsmæssigt at fastsætte et maksimum for kommunernes sagsbehandlingstid i sådanne sager. Et sådant maksimum kunne også indebære den risiko, at det tillige ville blive opfattet som et acceptabelt minimum således, at enkle sager vil blive behandlet langsommere end de kunne.

Med hensyn til hjælp til borgere til at klage bemærkes, at det følger af forvaltningslovens § 7, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens område. Folketingets Ombudsmand har i en konkret sag, FOB 2003.340, udtalt, at retssikkerhedslovens § 5 må anses for at indebære, at forvaltningsmyndighedernes almindelige vejledningspligt er skærpet på det sociale område.