

PRAKSISOVERSIGT · ANKESTYRELSEN

Praksisoversigt over Ankestyrelsens prøvelse af kommunale skøn og serviceniveau

Legalitetskontrol, hjemvisning og garantiforskrifter i Ankestyrelsens efterprøvelse af kommunale afgørelser efter retssikkerhedsloven

Version 1 · Opdateret 29. maj 2026 · 33 afgørelser · 1997-2025

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Når en borger klager over en kommunal afgørelse på det sociale område, prøver Ankestyrelsen som øverste klageinstans afgørelsen inden for de rammer, retssikkerhedsloven sætter. Denne praksisoversigt samler Ankestyrelsens principmeddelelser om, hvor langt prøvelsen rækker: Ankestyrelsen efterprøver retlige mangler og kontrollerer, at kommunens lovligt fastsatte serviceniveau og prioriteringer holder sig inden for loven og fraviges ved den konkrete, individuelle vurdering – men styrelsen sætter ikke sit eget skøn i stedet for kommunens valg af faktisk indsats, og det generelle serviceniveau kan slet ikke påklages, jf. [retssikkerhedsloven § 60, stk. 3](#). Oversigten viser, hvornår Ankestyrelsen hjemviser på grund af utilstrækkelig sagsoplysning, hvornår garantiforskrifter fører til ugyldighed, hvordan opsættende virkning håndteres – og hvordan domstolene, med Køge-sagen som det centrale eksempel, har efterprøvet de samme grænser.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Ankestyrelsen prøver som hovedregel kun retlige spørgsmål (legalitetskontrol), jf. retssikkerhedsloven § 69, stk. 1 – fuld prøvelse er forbeholdt bl.a. børne- og ungeudvalgets afgørelser efter barnets lov, magtanvendelse og arbejdsskadesager (§ 69, stk. 2).
- 02** Det generelle serviceniveau kan ikke påklages (§ 60, stk. 3), men Ankestyrelsen kan altid efterprøve, om en kvalitetsstandard, der er anvendt i en konkret afgørelse, er lovlig og saglig.
- 03** Ankestyrelsen accepterer, at kommunen lovligt fastsætter et serviceniveau ud fra faglige og økonomiske hensyn – men kun som et vejledende udgangspunkt, der skal kunne fraviges efter en konkret og individuel vurdering.
- 04** Ankestyrelsen kræver, at kommunen fraviger serviceniveauet, når borgerens individuelle behov nødvendiggør det, og at en fravigelse i både nedadgående og opadgående retning begrundes.
- 05** Ankestyrelsen hjemviser, når kommunens faglige skøn ikke er underbygget af tilstrækkelige faktiske oplysninger (officialprincippet, § 10).

- 06** Ankestyrelsen afviser at sætte sit eget skøn i stedet for kommunens valg af konkret tilbud (faktisk forvaltningsvirksomhed), men efterprøver, om alle relevante kriterier er inddraget, og om vægtningen følger almindelige retsgrundsætninger.
- 07** Ankestyrelsen anser inddragelse af barnet, partshøring, notatpligt og begrundelse som garantiforskrifter, hvis tilsidesættelse skaber en formodning for ugyldighed – medmindre det konkret kan udelukkes, at fejlen har påvirket resultatet.
- 08** Ankestyrelsen lægger vægt på borgerens behov frem for ønsker; egne præferencer om bolig, indretning eller bestemt tilbud kan ikke tilsidesætte en i øvrigt egnet løsning.
- 09** Klage har som udgangspunkt ikke opsættende virkning (§ 72, stk. 1); undtagelserne er snævre og knytter sig især til anbringelsessted, hjemgivelse og botilbud.
- 10** Mangelfuld begrundelse suspenderer klagefristen, så fristen først løber, når en fyldestgørende begrundelse er givet.

Prøvelsens to spor: legalitetskontrol som hovedregel, fuld prøvelse som undtagelse

Ankestyrelsens prøvelse hviler på en grundlæggende sondring i [retssikkerhedsloven § 69](#). Hovedreglen i stk. 1 er, at **Ankestyrelsen kun kan efterprøve retlige spørgsmål**:

Ankestyrelsen kan efterprøve retlige spørgsmål, jf. dog stk. 2.

Fuld prøvelse – hvor styrelsen frit kan vurdere både jura og det faglige skøn – er efter [§ 69, stk. 2](#) forbeholdt nærmere opregnede sagstyper, navnlig børne- og ungeudvalgets afgørelser efter barnets lov, afgørelser om magtanvendelse efter serviceloven samt arbejdsskadesager fra Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. I de øvrige, almindelige sociale sager er prøvelsen altså en **legalitetskontrol** af det kommunale skøn.

Legalitetskontrollen er imidlertid intensiv. Ankestyrelsen efterprøver ikke blot, om afgørelsen er hjemlet, men også om selve grundlaget for skønnet er lovligt. Det blev udførligt formuleret i **157-12** om skift af dagbehandlingstilbud, hvor styrelsen samtidig afgrænsede prøvelsen over for kommunens **faktiske forvaltningsvirksomhed** og det selvstændige handlerum i [retssikkerhedsloven § 15](#):

De Sociale Nævn og Ankestyrelsen kan dog efterprøve, om de kriterier, der danner grundlag for en kommunal afgørelse, er lovlige, herunder om alle relevante kriterier er inddraget i vurderingen, og om prioriteringen og vægtningen mellem kriterierne er foretaget i overensstemmelse med almindelige retsprincipper.

I **157-12** kunne nævnet derfor **ikke** vælge, hvilket konkret tilbud kommunen skulle give (faktisk forvaltningsvirksomhed), men kunne tilsidesætte afgørelsen, fordi hensynet til børnenes tarv og behov for kontinuitet ikke var tilstrækkeligt inddraget.

At prøvelsens **intensitet** afhænger af sagstypen og ikke af afgørelsens form, fremgår af **C-32-01**, hvor Ankestyrelsen forkastede et amts argument om, at et visitationsudvalgs indstilling begrænsede prøvelsen:

Ankestyrelsen fandt således ikke, at nævnet var begrænset i sin adgang til at efterprøve amtskommunens afgørelse jf. retssikkerhedsloven § 60, stk. 1, uanset at afgørelsen er truffet på grundlag af indstilling fra et visitationsudvalg.

Grænsen for, hvad der overhovedet kan påklages, trækkes i § 60. Klageadgangen efter stk. 1 omfatter kommunalbestyrelsens konkrete afgørelser over for den enkelte borger, jf. R-3-07, hvor selv en matchkategorisering kunne påklages, fordi den indgik som integreret del af en materiel afgørelse om virksomhedspraktik. I R-7-06 fastslog Ankestyrelsen tilsvarende, at et afslag på tilbagebetaling af for meget opkrævet servicebetaling kunne påklages, netop fordi det ikke vedrørte serviceniveauet, men beregningsprincipper og en frists lovlighed. Modstykket er § 60, stk. 3, der afskærer klage over det generelle serviceniveau:

Afgørelser om det generelle serviceniveau, herunder hvilke tilbud og pladser der skal være til rådighed i kommunen og takster for tilbuddene, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

LOV	Retssikkerhedsloven § 15	Retssikkerhedsloven § 60, stk. 1, 3	Retssikkerhedsloven § 69
PRAKSIS	Ankestyrelsen · Nævnets kompetence ved skift af dagbehandlingstilbud: Efterprøvelse af kriterier, men ikke valg af konkret tilbud		
	01.01.2012		
	Ankestyrelsen · Ankestyrelsens kompetence til at efterprøve kommunale kvalitetsstandarder for praktisk hjælp og kravet om konkret, individuel vurdering		
	01.01.2012		
	Ankestyrelsen · Klageadgang over matchgruppeplacering når den indgår i en materiel afgørelse om beskæftigelsestilbud		
	01.01.2007		
	Ankestyrelsen · Klageadgang: Tilbagebetaling af for meget betalt servicebetaling på plejehjem var omfattet af Socialt Nævns kompetence		
	01.01.2006		
	Ankestyrelsen · Fuld efterprøvelse af afgørelse om særligt dagtilbud efter visitationsudvalgs indstilling		
	01.01.2001		

Serviceniveau og kvalitetsstandard er kun et udgangspunkt – ikke en facitliste

Det bærende princip i hele praksisområdet er, at en kommune lovligt må fastsætte et **generelt, vejledende serviceniveau** efter serviceloven § 138, men at serviceniveauet aldrig kan træde i stedet for den konkrete og individuelle vurdering, jf. serviceloven § 1, stk. 3.

I den ledende 20-15 fik en multisyg borger fastholdt rengøring efter en kvalitetsstandard på 65,5 m², uden at kommunen havde inddraget borgerens brug af rollator og kørestol og de faktiske boligforhold. Ankestyrelsen hjemviste og fastslog principielt:

Kommunen skal altid foretage en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov for hjælp til rengøring, og hvis borgerens behov nødvendiggør det, skal serviceniveauet i kvalitetsstandarden fraviges.

Forholdet mellem klagebegrænsningen og prøvelsen blev præciseret i 82-12. Selvom det generelle serviceniveau ikke kan påklages, kan Ankestyrelsen efterprøve kvalitetsstandarden, når den er anvendt i en konkret sag:

Bestemmelsen i retssikkerhedsloven § 60, stk. 3, om afgørelser om det generelle serviceniveau, afskærer ikke klageinstanser fra at tage stilling til kvalitetsstandarden i forbindelse med konkrete afgørelser i forhold til borgeren.

Samme sag fastslog, at den konkrete vurdering skal rumme både objektive og subjektive kriterier – "borgerens mere subjektivt prægede forhold, såsom værdighed, integritet og personlige glæde" og muligheden for "et så normalt liv som muligt".

Mønsteret er bekræftet og strammet i nyere praksis. I praksisændringen **25-24** vendte Ankestyrelsen – efter [FOB 2024-19](#) – tilbage til linjen om, at en kommune ikke generelt kan fravælge en "kan"-bestemmelse:

Kommunen kan inden for lovens rammer fastsætte et generelt og vejledende serviceniveau om kommunens brug af behandlingstilbud efter servicelovens § 102.

Kommunen kan ikke undlade at tage stilling til, om borgeren opfylder betingelserne i servicelovens § 102 med henvisning til, at borgeren må søge at få dækket den ansøgte hjælp efter aktivlovens §§ 81 eller 82.

I [5-22](#) blev en kommunal retningslinje endda kendt **ugyldig**, fordi den på forhånd udelukkede en lovbestemt målgruppe – et eksempel på, at Ankestyrelsen kontrollerer selve lovligheden af de kriterier, kommunen lægger til grund. Ombudsmanden har formuleret den samme grænse i [FOB 2024-19](#): "Et serviceniveau kan dog ikke tilsidesætte kravet om en konkret, individuel vurdering i den enkelte sag", og Retssikkerhedsvejledningen ([retssikkerhedsvejledningen](#)) fastslår, at "[k]ommunen skal begrunde en fravigelse fra serviceniveauet i såvel nedadgående som opadgående retning".

Domstolene har bekræftet balancen. I [Køge-sagen](#) accepterede Højesterets flertal, at kommunen lovligt kan nedsætte serviceniveauet for hjemmehjælp af økonomiske hensyn, men understregede samtidig, at "[k]valitetsstandarder fritager dog ikke kommunen for pligten til altid at foretage en konkret, individuel vurdering af den enkelte borgers behov".

LOV

[Retssikkerhedsloven § 60, stk. 3](#)
[Serviceloven § 1, stk. 3](#)
[Serviceloven § 83](#)
[Serviceloven § 102](#)
[Serviceloven § 138](#)

PRAKSIS	Højesteret · Kommunalbestyrelsens skøn ved fastsættelse af serviceniveau for hjemmehjælp (Køge-sagen)	23.05.2013
	Ankestyrelsen · Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau	09.12.2024
	Ankestyrelsen · Kommuners forpligtelse til at fastsætte lovlige og offentliggjorte retningslinjer for merudgiftsgodtgørelse	01.01.2022
	Ankestyrelsen · Kommunens pligt til konkret og individuel vurdering af behov for rengøringshjælp – fravigelse af kvalitetsstandard for areal	01.01.2015
	Ankestyrelsen · Ankestyrelsens kompetence til at efterprøve kommunale kvalitetsstandarder for praktisk hjælp og kravet om konkret, individuel vurdering	01.01.2012

Hvad Ankestyrelsen lægger vægt på, når kommunens skøn efterprøves

§ 3

På tværs af principmeddelelserne tegner der sig et fast vurderingsmønster for, hvad der afgør udfaldet, når Ankestyrelsen prøver et kommunalt skøn:

- **Er den konkrete, individuelle vurdering reelt foretaget?** Ankestyrelsen lægger afgørende vægt på, om kommunen har inddraget borgerens samlede funktionsnedsættelse og faktiske forhold. I [20-15](#) var det

udslagsgivende, at boligforhold og hjælpemiddelbrug ikke var indgået; en standardiseret udmåling og et krav om lægelig dokumentation for allergi var ikke nok.

- **Behovets karakter frem for borgerens ønsker.** I boligskiftesagen [24-24](#) blev kommunens anvisning stadfæstet, fordi den anviste bolig dækkede behovet som følge af funktionsnedsættelsen, selvom den ikke opfyldte alle borgerens ønsker:

Det følger af vores praksis, at det ved anvisning af bolig er afgørende, at boligen, eventuelt med en bevilget boligindretning, kan anses som egnet som opholdssted. Det kan medføre, at ansøgeren ikke kan få alle ønsker til boligens indretning og beliggenhed opfyldt.

- **Det dokumenterede behov, ikke utryghed alene.** I [11-24](#) blev afslag på rådighedstimer stadfæstet, fordi der ikke var et reelt hjælpebehov: "Der udmåles ikke rådighedstimer alene for at skabe tryghed for borgeren".
- **Subsidiaritet og dobbeltkompensation.** Ankestyrelsen efterprøver, om borgeren allerede er kompenseret efter anden lovgivning eller som led i et botilbud, og om prioriteringen mellem ydelser er lovlig – jf. [25-24](#) om § 102's forrang frem for aktivloven.
- **Hensynet til barnets tarv og kontinuitet.** I [157-12](#) blev kommunens afgørelser tilsidesat, fordi børnenes behov for stabilitet ikke var tilstrækkeligt vægtet.
- **Saglige grænser for kommunale vilkår.** I [C-60-03](#) kunne kommunen ikke betinge midlertidigt husly af, at familien var boligsøgende i hele landet, når der var væsentlig lokal tilknytning.

Gennemgående afviser Ankestyrelsen at sætte sit eget skøn i stedet for kommunens, hvor loven overlader kommunen et reelt skøn. Prøvelsen retter sig mod, om **alle relevante (og kun saglige) kriterier er inddraget**, om obligatoriske hensyn er medtaget, og om vægtningen følger almindelige retsgrundsætninger – den proportionalitetsvurdering, der behandles nærmere under [proportionalitetsprincippet-forvaltning](#).

LOV	Retssikkerhedsloven § 69	Service_loven § 102	Service_loven § 116, stk. 1
PRAKSIS	Ankestyrelsen · Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau		
	Ankestyrelsen · Kommunens pligt til at anvise egnet lejebolig ved afslag på boligindretning og boligsift til borgere med nedsat funktionsevne		
	Ankestyrelsen · Udmåling af rådighedstimer i kontante tilskudsordninger og BPA-ordninger: Kriterier for aktiv tid versus sporadisk behov		
	Ankestyrelsen · Kommunens pligt til konkret og individuel vurdering af behov for rengøringshjælp – fravigelse af kvalitetsstandard for areal		
	Ankestyrelsen · Nævnets kompetence ved skift af dagbehandlingstilbud: Efterprøvelse af kriterier, men ikke valg af konkret tilbud		
	Ankestyrelsen · Ret til midlertidigt husly og grænser for kommunale krav om landsdækkende boligsøgning		

§ 4 Hjemvisning ved utilstrækkelig sagsoplysning – officialprincippet (§ 10)

Det hyppigste udfald, når Ankestyrelsen finder en retlig mangel uden at kunne afgøre sagen materielt, er **hjemvisning** til kommunen, jf. [retssikkerhedsloven § 68, stk. 2](#). Den typiske begrundelse er, at

kommunens faglige vurdering ikke er underbygget af tilstrækkelige faktiske oplysninger, hvilket strider mod officialprincippet i [retssikkerhedsloven § 10](#) – det generelle indhold heraf er beskrevet under [officialprincippet](#).

Mønsteret ses tydeligt i [11-24](#), hvor en BPA-sag blev hjemvist, fordi kommunens faglige vurdering ikke var tilstrækkeligt underbygget af faktuelle oplysninger om borgerens natlige støttebehov. I boligstøttesagen [5-25](#) blev sag 2 hjemvist, da Udbetaling Danmark ikke havde foretaget en helhedsvurdering af, om borgerens hjælpemidler samlet set optog tilstrækkelig plads – netop med henvisning til oplysningspligten efter § 10. Og i [24-24](#) blev sag 1 hjemvist, fordi kommunen havde forsømt at tage stilling til, om borgeren var berettiget til hjælp til anden bolig.

Officialprincippet rummer også et **beviskrav**. I [67-11](#) hjemviste Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg en standsning af sygedagpenge, fordi dokumenterede uregelmæssigheder i kommunens postforsendelse svækkede formodningen for, at et brev var kommet frem; kommunen skulle undersøge sin afsendelsesprocedure nærmere, før den kunne lægge til grund, at borgeren havde undladt at medvirke. Som ombudsmanden har formuleret det, indebærer officialprincippet, at myndigheden skal tilvejebringe "et tilstrækkeligt fyldestgørende – retligt og faktisk – grundlag til at der kan træffes en fuldt forsvarlig og lovlig afgørelse".

LOV	Retssikkerhedsloven § 10	Retssikkerhedsloven § 68, stk. 2	
PRAKSIS	Ankestyrelsen · Forhøjet boligstøtte til stærkt bevægelseshæmmede: Psykisk/kognitiv funktionsnedsættelse og servicehund kan berettige til støtte		29.04.2025
	Ankestyrelsen · Kommunens pligt til at anvise egnet lejebolig ved afslag på boligindretning og boligsift til borgere med nedsat funktionsevne		06.12.2024
	Ankestyrelsen · Udmåling af rådighedstimer i kontante tilskudsordninger og BPA-ordninger: Kriterier for aktiv tid versus sporadisk behov		01.01.2024
	Ankestyrelsen · Manglende bevis for modtagelse af sygedagpenge-brev ved dokumenterede uregelmæssigheder i kommunens postforsendelse		01.01.2011

Garantiforskrifter, ugyldighed og den konkrete

§ 5 væsentlighedsvurdering

Ud over selve skønnet efterprøver Ankestyrelsen, om kommunen har overholdt de **garantiforskrifter**, der skal sikre afgørelsens rigtighed. Den klassiske formulering findes i [F-3-03](#) om notatpligt og partshøring:

Ankestyrelsen lagde vægt på, at reglerne om notatpligt og reglerne om partshøring, jf. almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, var garantiforskrifter. Hvis en sådan forskrift blev tilsidesat, svigtede en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gjaldt derfor en formodning om, at afgørelsen var påvirket af fejlen og dermed ugyldig.

Denne **formodningsregel** anvendes på en række forskellige forskrifter:

Garantiforskrift	Sag	Lovgrundlag	Udfald
Inddragelse af barnet ved direkte kontakt	9-25	barnets lov § 5	Ophævelse (sag 1)
Krav til indstilling om anbringelse	10-24	barnets lov § 51	Ophævelse
Borgerinddragelse før standsning	R-4-07	retssikkerhedsloven § 4	Ophævelse

Vurdering af erhvervsrettede foranstaltninger	D-14-08 / R-1-06	retssikkerhedsloven § 7 a	Hjemvisning
Tilbud om møde før afslag	P-30-04	pensionsloven § 20, stk. 3	Hjemvisning
Partshøring / stillingtagen til indsigelse	72-16	forvaltningsloven § 19	Ophævelse

I inddragelsessagen [9-25](#) fastslog Ankestyrelsen, at hovedreglen om samtale og anden direkte kontakt i [barnets lov § 5, stk. 3](#) kun kan fraviges i helt særlige tilfælde, jf. [§ 5, stk. 4](#): "Et helt særligt tilfælde foreligger, hvis barnets alder eller andre forhold i afgørende grad taler imod inddragelse ved direkte kontakt." Hvor kommunen uberettiget havde undladt at høre to børn på 8 og 9 år, blev afgørelsen ophævet:

Vi vurderer derfor, at den manglende direkte inddragelse ikke kan udelukkes at have haft indflydelse på resultatet af kommunens afgørelse. På den baggrund ophæver vi kommunens afgørelse.

Tilsvarende skærpede [10-24](#) kravene til kommunens indstilling til børne- og ungeudvalget, som blev anset for en garantiforskrift; manglende redegørelse for mindre indgribende indsatser førte til ophævelse.

Formodningen for ugyldighed kan dog **afkræftes**. Det centrale forbehold er, at en fejl kun fører til ugyldighed, hvis det ikke kan udelukkes, at den har haft betydning for resultatet. I [207-11](#) blev fire sagsbehandlingsfejl konstateret, men afgørelsen blev ikke annulleret, da fejlene konkret var uden betydning. I [A-5-08](#) var en tandlægekonsulent inhabil, men manglen var afhjulpet under klagebehandlingen. Og [82-12](#) viser, at en oprindeligt mangelfuld begrundelse kunne repareres ved et efterfølgende visitationsbesøg. Den konkrete væsentlighedsvurdering er også slået fast af Højesteret, gengivet i Ankestyrelsens principmeddelelse [D-20-05](#):

Højesteret finder, at disse mangler ikke i sig selv kan føre til, at kommunens afgørelse om at standse udbetalingen af sygedagpenge er ugyldig.

LOV

Barnets lov § 5, stk. 3, 4

Barnets lov § 51

Forvaltningsloven § 19

Retssikkerhedsloven § 4

Retssikkerhedsloven § 7a

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Inddragelse af barnet/ungen: Betingelser for at fravige kravet om direkte kontakt i Barnets lov

Ankestyrelsen · Særligt høje krav til kommunens indstilling ved anbringelse uden samtykke af ufødt barn umiddelbart efter fødslen (Garantiforskrift)

Ankestyrelsen · Partshøring: Udbetaling Danmark skal træffe formel afgørelse, når borger gør indsigelse mod agterskrivelse om pension

Ankestyrelsen · Ankestyrelsens kompetence til at efterprøve kommunale kvalitetsstandarder for praktisk hjælp og kravet om konkret, individuel vurdering

Ankestyrelsen · Rimelig partshøringsfrist: Syv dage mellem jul og nytår var urimeligt kort, og myndighed må ikke stille krav om skriftlighed uden lovhjemmel

Ankestyrelsen · Standsning af sygedagpenge: Ugyldig afgørelse grundet manglende vurdering af fortsatte erhvervsrettede foranstaltninger (§ 7a garantiforskrift)

Ankestyrelsen · Inhabilitet ved tandlægekonsulent, når denne selv undersøger borgeren

Ankestyrelsen · Ugyldighed af afgørelse om standsning af hjælperordning grundet manglende borgerinddragelse (Garantiforskrift)

Ankestyrelsen · Krav om inddragelse af faglig organisation ved ophør af sygedagpenge: Tidsmæssig sammenhæng som garantiforskrift

Ankestyrelsen · Mangelfuld sagsbehandling i sygedagpengesag fører ikke automatisk til ugyldighed af ophørsafgørelse

03.06.2025

01.01.2024

01.01.2016

01.01.2012

01.01.2011

01.01.2008

01.01.2008

01.01.2007

01.01.2006

01.01.2005

Ankestyrelsen · Ugyldighed af førtidspensionsafslag grundet manglende tilbud om møde (Garantiforskrift)

01.01.2004

Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste

01.01.2003

§ 6 Mangelfuld begrundelse forlænger klagefristen

En særlig konsekvens af begrundelseskravet i [forvaltningsloven §§ 22 og 24](#) er, at en utilstrækkelig begrundelse suspenderer klagefristen. De generelle krav til begrundelse behandles under [begrundelse-forvaltning](#); her er pointen den fristmæssige virkning i Ankestyrelsens praksis.

I [O-4-98](#) fastslog Ankestyrelsen, at en tilbagebetalingserklæring er en skriftlig afgørelse, der skal opfylde formkravene:

Ankestyrelsen lagde ved afgørelsen til grund, at en tilbagebetalingserklæring måtte anses for at være en skriftlig afgørelse, som skulle opfylde formkravene i henhold til forvaltningslovens §§ 22 og 24.

En ren henvisning til en lovbestemmelse er ikke nok i en skønsmæssig afgørelse – kommunen skal angive de bestemmende hovedhensyn. I de fire sager i [O-76-97](#) blev en henvisning alene til en generel paragraf anset for utilstrækkelig, "idet de nærmere omstændigheder, der havde medført, at tilfældet var henført under bestemmelsen, ikke var angivet". Konsekvensen er, at klagefristen forlænges. I [B-3-03](#) blev det udtrykt sådan:

En utilstrækkelig begrundelse af en afgørelse medførte en forlængelse af klagefristen, således at klagefristen først begyndte at løbe fra det tidspunkt, hvor afgørelsen var tilstrækkeligt begrundet.

[B-3-03](#) viser samtidig, at klageinstansen kan efterprøve det bagvedliggende krav, selv når klagen formelt kun angik betalingsordningen, fordi de oprindelige afgørelser led af væsentlige retlige mangler. Spørgsmål om genoptagelse i forvaltningen behandles nærmere under [genoptagelse-forvaltning](#).

LOV	Forvaltningsloven § 22	Forvaltningsloven § 24	Retssikkerhedsloven § 67
PRAKSIS	Ankestyrelsen · Nævns kompetence til at efterprøve det bagvedliggende tilbagebetalingskrav, når klagen kun vedrører betalingsordningen, og klagefrist ved mangelfuld begrundelse		
	Ankestyrelsen · Krav til begrundelse i afgørelser om tilbagebetaling og betydning for klagefristens overholdelse		
	Ankestyrelsen · Utilstrækkelig begrundelse i tilbagebetalingserklæring for kontanthjælp forlænger klagefristen		

§ 7 Opsættende virkning og formandsafgørelser (§ 72)

Spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelse skal sættes i bero, mens klagen behandles, afgøres efter [retssikkerhedsloven § 72](#). Hovedreglen i [§ 72, stk. 1](#) er klar:

Klage over en afgørelse har ikke opsættende virkning, jf. dog stk. 2-7.

Undtagelserne er snævre og lovbestemte – de knytter sig især til valg og ændring af anbringelsessted, hjemgivelse, optagelse i botilbud uden samtykke og tilbagebetaling af boligstøtte. Uden for de lovbestemte tilfælde kan opsættende virkning kun tillægges undtagelsesvist. I [R-6-03](#) fastslog Ankestyrelsen først, at et afslag på opsættende virkning i sig selv er en afgørelse, der kan påklages, og dernæst, at vurderingen beror på, om

klageadgangen ellers gøres illusorisk, eller om fuldbyrdelsen vil få **vidtrækkende konsekvenser**. Konkret blev en klage over inddragelse af bilstøtte tillagt opsættende virkning på grund af borgerens helbred og uklarheden om alternative transportordninger.

Reglerne fortolkes efter deres formål. I 21-13 udvidede Ankestyrelsen anvendelsesområdet for opsættende virkning til også at omfatte ændring af anbringelsessted under efterværn, båret af kontinuitetsbetragtningerne i forarbejderne:

Vi vurderer, at reglerne om opsættende virkning ved afgørelse om ændring af anbringelsessted og ved afgørelse om afslag på døgnophold efter det fyldte 18. år i et anbringelsessted må fortolkes udvidende, således at bestemmelserne også omfatter afgørelse om ændring af anbringelsessted under efterværn.

C-6-03 afklarede grænsen for **formandsafgørelser**: et nævn kunne ikke tillægge sin egen afgørelse opsættende virkning, når afgørelsen blot tiltrådte en tidligere truffet formandsafgørelse, som underinstansen var forpligtet til at følge:

Ankestyrelsen lagde herved lagt vægt på, at underinstansen ifølge retssikkerhedsloven § 72, stk. 1 er forpligtet til at følge formandens afgørelse og at der ikke ses at være hjemmel til at afvente, at sagen behandles på nævnsmøde.

LOV

[Retssikkerhedsloven § 72, stk. 1](#)

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Klage over ændring af anbringelsessted under efterværn har opsættende virkning 01.01.2013**Ankestyrelsen** · Friværdis ved boligsift: Støtte efter serviceloven er formueafhængig, og opsættende virkning af formandsafgørelse 01.01.2003

Klagebehandling, sagsgang og praksiskoordinering ved

§ 8 Ankestyrelsen

Klagesagens vej til Ankestyrelsen begynder med en **genvurdering (remonstration)** i kommunen efter [retssikkerhedsloven § 66](#): klagen afleveres først til kommunen, der vurderer, om der er grundlag for at give klageren helt eller delvist medhold, og ellers sender sagen videre med begrundelse for afgørelsen og genvurderingen.

Ved selve afgørelsen er Ankestyrelsen efter [§ 68, stk. 1](#) "ikke bundet af parternes påstande og er uafhængig af instruktioner vedrørende afgørelsen af den enkelte sag". Efter [§ 68, stk. 2](#) kan afgørelsen "gå ud på afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller ændring af den afgørelse, der er klaget over". Ankestyrelsens afgørelser er **bindende** for kommunen.

Hvilke regler i retssikkerhedsloven der finder anvendelse, afhænger af sagsområdet.

[Retssikkerhedsbekendtgørelsen](#) og [bekendtgørelse om forretningsorden for Ankestyrelsen](#) fastlægger bl.a., at §§ 67-70 og § 72 anvendes på en lang række love. Sager af **principiel eller generel betydning** afgøres på møde med beskikkede medlemmer, og på beskæftigelsesområdet i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, jf. [retssikkerhedsloven § 59 a](#).

Ankestyrelsens særlige rolle som **praksiskoordinator** følger af [retssikkerhedsloven § 76](#):

Ankestyrelsen har pligt til på landsplan at koordinere, at afgørelser, som kan indbringes for Ankestyrelsen eller Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, træffes i overensstemmelse med lovgivningen.

Det er i kraft af denne koordineringsforpligtelse, at Ankestyrelsen udsender **principmeddelelser**, og at styrelsen kan ændre praksis, når der er behov for det. Et markant eksempel er [25-24](#), hvor en tidligere principmeddelelse (4-23) blev ophævet, og praksis vendte tilbage til den hidtidige linje efter ombudsmandens redegørelse i [FOB 2024-19](#). Principmeddelelser bygger ofte videre på tidligere afgørelser – fx henviser [20-15](#) udtrykkeligt til 82-12 – hvilket viser den interne præcedensvirkning.

Historisk blev klagebehandlingen på det sociale område varetaget af de sociale nævn og beskæftigelsesankenævn med Ankestyrelsen som øverste instans, der kunne tage principielle sager op. Ved strukturreformen af klagesystemet i 2013 blev nævnene nedlagt, og al klagebehandling samlet i Ankestyrelsen – en ændring, der fremgår af lovhistorikken til [retssikkerhedsloven § 60](#). At klageinstansen kan inddrage retlige mangler ud over det påklagede, illustreres af [B-3-03](#), og at en konkret afgørelse skal afgrænses over for det rent generelle, af [R-7-06](#).

LOV	Retssikkerhedsloven § 59a	Retssikkerhedsloven § 66	Retssikkerhedsloven § 68
	Retssikkerhedsloven § 76		
PRAKSIS	Ankestyrelsen · Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau		09.12.2024
	Ankestyrelsen · Kommunens pligt til konkret og individuel vurdering af behov for rengøringshjælp – fravigelse af kvalitetsstandard for areal		01.01.2015
	Ankestyrelsen · Klageadgang: Tilbagebetaling af for meget betalt servicebetaling på plejehjem var omfattet af Socialt Nævns kompetence		01.01.2006
	Ankestyrelsen · Nævns kompetence til at efterprøve det bagvedliggende tilbagebetalingskrav, når klagen kun vedrører betalingsordningen, og klagefrist ved mangelfuld begrundelse		01.01.2004

§ 9 Sammenhæng med domstolspraksis

Ankestyrelsens afgørelser kan indbringes for domstolene efter [grundloven § 63](#), og domstolene efterprøver, om Ankestyrelsen og kommunen har overholdt de samme prøvelses- og sagsbehandlingskrav, som styrelsen selv håndhæver. Ombudsmandspraksis på samme felt er samlet under [ombudsmandens-udtalelser](#).

Det centrale eksempel er [Køge-sagen](#) (Højesteret, 2013), der bekræfter selve grundbalancen: kommunen har "et betydeligt skøn baseret på både faglige og økonomiske hensyn" ved fastsættelse af kvalitetsstandarder, men kvalitetsstandard "fritager dog ikke kommunen for pligten til altid at foretage en konkret, individuel vurdering". Dommen blev afgjort 3-2, hvor mindretallet ville have anset afslagene for ugyldige, fordi de reelt alene var begrundet i en strammere standard, uanset uændret funktionsniveau – en illustration af, hvor tæt grænsen mellem lovlig prioritering og utilstrækkelig konkret vurdering ligger.

At sagsbehandlingsfejl ikke automatisk fører til ugyldighed, men beror på en konkret væsentlighedsvurdering, er fastslået af Højesteret og gengivet i Ankestyrelsens principmeddelelse [D-20-05](#): manglende helhedsvurdering og opfølgingsplan kunne "ikke i sig selv" gøre afgørelsen om at standse sygedagpenge ugyldig.

Domstolsprøvelsens bredde fremgår af [BS-38130/2022-HJR](#), hvor det var udgangspunktet, at hele det grundlag, der er indgået i myndighedens behandling af sagen, frit kan inddrages under retssagen, jf. [grundloven § 63](#). Sagen viser også det typiske mønster, hvor Ankestyrelsen selv genoptager og hjemviser en sag administrativt, når der opstår tvivl om, hvorvidt den er tilstrækkeligt oplyst.

Endelig viser landsretspraksis, at domstolene også prøver de økonomiske rammer, kommunen sætter. I [BS-3786/2020-VLR](#) fandt Vestre Landsret, at Brønderslev Kommunes afregningspriser til en privat leverandør af hjemmehjælp var i strid med servicelovens krav om, at prisen skal afspejle de faktiske omkostninger – et område, der ligger uden for nævnssystemets prøvelse af konkrete borgerafgørelser, men inden for domstolenes kontrol med kommunens administration.

LOV	Grundloven § 63	Serviceloven § 83	
PRAKSIS	Højesteret · Fremlæggelse af beviser i arbejdsskadesag: Skriftlige vidneerklæringer vs. administrativt grundlag		24.01.2023
	Højesteret · Kommunalbestyrelsens skøn ved fastsættelse af serviceniveau for hjemmehjælp (Køge-sagen)		23.05.2013
	Landsretten · Vestre Landsret: Brønderslev Kommunes afregningspriser for hjemmehjælp var i strid med Serviceloven		05.07.2021
	Ankestyrelsen · Mangelfuld sagsbehandling i sygedagpengesag fører ikke automatisk til ugyldighed af ophørsafgørelse		01.01.2005

§ 10 Sammenfatning: rammerne for Ankestyrelsens prøvelse

Ankestyrelsens prøvelse af kommunale skøn og serviceniveau kan sammenfattes i nogle få, gennemgående linjer:

- **Prøvelsens intensitet er todelt.** I de fleste sociale sager prøver Ankestyrelsen kun retlige spørgsmål ([retssikkerhedsloven § 69, stk. 1](#)); fuld prøvelse er forbeholdt bl.a. børne- og ungeudvalgssager, magtanvendelse og arbejdsskade ([§ 69, stk. 2](#)). Det generelle serviceniveau kan slet ikke påklages ([§ 60, stk. 3](#)).
- **Serviceniveauet er et udgangspunkt, ikke en grænse.** Ankestyrelsen accepterer lovligt fastsatte, vejledende serviceniveauer ([serviceloven § 138](#)), men kræver, at de fraviges ved den konkrete, individuelle vurdering, jf. [20-15](#), [25-24](#) og [Køge-sagen](#).
- **Hjemvisning frem for substitution.** Hvor sagen er utilstrækkeligt oplyst, hjemviser Ankestyrelsen efter officialprincippet ([§ 10](#)) i stedet for at sætte sit eget skøn i stedet for kommunens valg af konkret indsats.
- **Garantiforskrifter beskytter rigtigheden.** Tilsidesættelse af inddragelse, partshøring, notatpligt og begrundelse skaber en formodning for ugyldighed, der dog kan afkræftes ved en konkret væsentlighedsvurdering ([F-3-03](#), [D-20-05](#)).
- **Domstolene trækker de samme grænser.** Højesteret og landsretterne efterprøver, om kommunen og Ankestyrelsen har holdt sig inden for skøns- og sagsbehandlingskravene, og bekræfter i det væsentlige nævnssystemets linje.

Samlet set er Ankestyrelsens rolle at sikre, at det kommunale skøn udøves inden for lovens rammer, hviler på et fyldestgørende grundlag og altid munder ud i en reel, individuel vurdering – uden at styrelsen overtager den prioritering og opgavetilrettelæggelse, som er kommunalbestyrelsens ansvar.

LOV	Retssikkerhedsloven § 10	Retssikkerhedsloven § 60, stk. 3	Retssikkerhedsloven § 69
	Serviceloven § 138		
PRAKSIS	Højesteret · Kommunalbestyrelsens skøn ved fastsættelse af serviceniveau for hjemmehjælp (Køge-sagen)		23.05.2013

Ankestyrelsen · Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau	09.12.2024
Ankestyrelsen · Kommunens pligt til konkret og individuel vurdering af behov for rengøringshjælp – fravigelse af kvalitetsstandard for areal	01.01.2015
Ankestyrelsen · Mangelfuld sagsbehandling i sygedagpengesag fører ikke automatisk til ugyldighed af ophørsafgørelse	01.01.2005
Ankestyrelsen · Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	01.01.2003

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

Barnets lov § 5	stk. 3, 4	Forvaltningsloven § 24	
Retssikkerhedsloven § 10		Retssikkerhedsloven § 60	stk. 1, 3
Retssikkerhedsloven § 68		Retssikkerhedsloven § 69	
Retssikkerhedsloven § 72	stk. 1	Serviceoven § 138	

MATERIALE Citerede afgørelser

32 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS

2

24.01.2023	Fremlæggelse af beviser i arbejdsskadesag: Skriftlige vidneerklæringer vs. administrativt grundlag	bs-38130-2022-hjr
23.05.2013	Kommunalbestyrelsens skøn ved fastsættelse af serviceniveau for hjemmehjælp (Køge-sagen)	313-2012

LANDSRETTE · ANKEINSTANS

1

05.07.2021	Vestre Landsret: Brønderslev Kommunes afregningspriser for hjemmehjælp var i strid med Serviceloven	2059-2461
------------	---	-----------

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS

29

03.06.2025	Inddragelse af barnet/ungen: Betingelser for at fravige kravet om direkte kontakt i Barnets lov	9-25
29.04.2025	Forhøjet boligstøtte til stærkt bevægelseshæmmede: Psykisk/kognitiv funktionsnedsættelse og servicehund kan berettige til støtte	5-25
09.12.2024	Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau	25-24
06.12.2024	Kommunens pligt til at anvise egnet lejebolig ved afslag på boligindretning og boligskit til borgere med nedsat funktionsevne	24-24
01.01.2024	Udmåling af rådighedstimer i kontante tilskudsordninger og BPA-ordninger: Kriterier for aktiv tid versus sporadisk behov	11-24

01.01.2024	Særligt høje krav til kommunens indstilling ved anbringelse uden samtykke af ufødt barn umiddelbart efter fødslen (Garantiforskrift)	10-24
01.01.2022	Kommuners forpligtelse til at fastsætte lovlige og offentliggjorte retningslinjer for merudgiftsgodtgørelse	5-22
01.01.2016	Partshøring: Udbetaling Danmark skal træffe formel afgørelse, når borger gør indsigelse mod agterskrivelse om pension	72-16
01.01.2015	Kommunens pligt til konkret og individuel vurdering af behov for rengøringshjælp – fravigelse af kvalitetsstandard for areal	20-15
01.01.2013	Klage over ændring af anbringelsessted under efterværn har opsættende virkning	21-13
01.01.2012	Nævnets kompetence ved skift af dagbehandlingstilbud: Efterprøvelse af kriterier, men ikke valg af konkret tilbud	157-12
01.01.2012	Ankestyrelsens kompetence til at efterprøve kommunale kvalitetsstandards for praktisk hjælp og kravet om konkret, individuel vurdering	82-12
01.01.2011	Rimelig partshøringsfrist: Syv dage mellem jul og nytår var urimeligt kort, og myndighed må ikke stille krav om skriftlighed uden lovhjemmel	207-11
01.01.2011	Manglende bevis for modtagelse af sygedagpenge-brev ved dokumenterede uregelmæssigheder i kommunens postforsendelse	67-11
01.01.2008	Inhabilitet ved tandlægekonsulent, når denne selv undersøger borgeren	A-5-08
01.01.2008	Standsnings af sygedagpenge: Ugyldig afgørelse grundet manglende vurdering af fortsatte erhvervsrettede foranstaltninger (§ 7a garantiforskrift)	D-14-08
01.01.2007	Ugyldighed af afgørelse om standsning af hjælperordning grundet manglende borgerinddragelse (Garantiforskrift)	R-4-07
01.01.2007	Klageadgang over matchgruppeplacering når den indgår i en materiel afgørelse om beskæftigelsestilbud	R-3-07
01.01.2006	Klageadgang: Tilbagebetaling af for meget betalt servicebetaling på plejehjem var omfattet af Socialt Nævns kompetence	R-7-06
01.01.2006	Krav om inddragelse af faglig organisation ved ophør af sygedagpenge: Tidsmæssig sammenhæng som garantiforskrift	R-1-06
01.01.2005	Mangelfuld sagsbehandling i sygedagpengesag fører ikke automatisk til ugyldighed af ophørsafgørelse	D-20-05
01.01.2004	Nævns kompetence til at efterprøve det bagvedliggende tilbagebetalingskrav, når klagen kun vedrører betalingsordningen, og klagefrist ved mangelfuld begrundelse	B-3-03
01.01.2004	Ugyldighed af førtidspensionsafslag grundet manglende tilbud om møde (Garantiforskrift)	P-30-04
01.01.2003	Notatpligt og partshøring som garantiforskrifter: Ugyldighed ved manglende notering af mundtlige oplysninger i sag om tabt arbejdsfortjeneste	F-3-03
01.01.2003	Friværdis ved boligsalg: Støtte efter serviceloven er formueafhængig, og opsættende virkning af formandsafgørelse	C-6-03

01.01.2003	Ret til midlertidigt husly og grænser for kommunale krav om landsdækkende boligsøgning	C-60-03
01.01.2001	Fuld efterprøvelse af afgørelse om særligt dagtilbud efter visitationsudvalgs indstilling	C-32-01
01.01.1998	Krav til begrundelse i afgørelser om tilbagebetaling og betydning for klagefristens overholdelse	0-4-98
01.01.1997	Utilstrækkelig begrundelse i tilbagebetalingserklæring for kontanthjælp forlænger klagefristen	0-76-97