

PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over skøn under regel og det pligtmæssige skøn

Grænsen mellem lovlige hovedregler og ulovlige afskæringsregler

Version 2 Opdateret 16. jul. 2026 12 afgørelser · 2000-2024

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Når lovgivningsmagten overlader en myndighed et skøn – typisk gennem en "kan"-bestemmelse – følger der efter en uskreven forvaltningsretlig grundsætning som udgangspunkt en pligt til i hver enkelt sag at foretage en konkret og individuel afvejning af de relevante saglige hensyn. Myndigheden må bruge interne regler som vejledende udgangspunkt, men kan ikke uden holdepunkter i hjemmelsloven afskære eller kraftigt begrænse skønnet gennem afskærings- og begrænsningsregler. Praksis er navnlig udviklet af Folketingets Ombudsmand (FOB 2021-20, FOB 2018-22, FOB 2024-19 og FOB 2009 4-5), understøttet af Højesteret i U 2008.2195 H og U 2021.1421 H, og udmøntet på det sociale område gennem Ankestyrelsens principmeddelelser om kommunale serviceniveauer og kvalitetsstandarder. Oversigten kortlægger sontringen mellem lovlige hoved- og prioriteringsregler og ulovlige begrænsnings- og afskæringsregler, formodningen imod afskæring, klageinstansernes prøvelse og retsvirkningen af det manglende skøn.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** En myndighed, der ved lov er overladt et skøn, har som udgangspunkt pligt til i hvert enkelt tilfælde at inddrage relevante og saglige kriterier og træffe afgørelse efter en konkret vurdering.
- 02** Der gælder en ulovbestemt formodning imod, at skønnet helt kan afskæres – og formentlig også imod egentlige begrænsninger af skønnet.
- 03** Ordet »kan« indebærer alene, at borgeren ikke har retskrav; det indebærer ikke, at myndigheden efter sit eget frie valg kan give afslag – afslag kræver en saglig begrundelse (U 2021.1421 H).
- 04** Ordet »kan« indebærer heller ikke i sig selv, at en beslutning om ikke at anvende bestemmelsen kan træffes generelt med virkning for enhver mulig fremtidig sag (FOB 2021-20).
- 05** Hovedregler og prioriteringsregler er lovlige, når myndigheden i det konkrete tilfælde overvejer, om hovedreglen skal fraviges; begrænsnings- og afskæringsregler er som udgangspunkt ulovlige.
- 06** Formodningen rammer kun afskærings- og egentlige begrænsningsregler – der er intet i vejen for at anvende interne regler som vejledende udgangspunkt for skønnet.

- 07 Afgørende er, om myndigheden er sig bevidst, at der kan gøres fravigelser, og at reglerne ikke anvendes så mekanisk, at den individuelle vurdering reelt er bortfaldet.
- 08 Bevidst at undlade at bruge en bemyndigelse er det klareste eksempel på afskæring af afvejningen og er givetvis ulovligt.
- 09 Interne regler, der helt afskærer brugen af en lovbestemmelse, må have klare holdepunkter i lovgivningen for at kunne opretholdes.
- 10 Formodningen mod afskæring viger, hvor masseforvaltning, behovet for forudsigelighed og lighedshensyn vejer særlig tungt – og særlig klart, hvis det tillige er umuligt eller vanskeligt at foretage et konkret skøn.
- 11 Jo mere indgribende afgørelsen er over for den enkelte borger, jo stærkere står pligten til at udøve et konkret skøn; ved »frit skøn« (tilladelse/dispensation) står pligten forholdsvis stærkt.
- 12 Et afslag kan kun meddeles med henvisning til fast praksis, hvis det ansøgte kan relateres til denne praksis og ikke er et atypisk tilfælde i forhold til praksis' område.
- 13 En kommune kan fastsætte et generelt og vejledende serviceniveau efter servicelovens § 138, men serviceniveauet bliver kun en del af afgørelsesgrundlaget og kan aldrig træde i stedet for den konkrete og individuelle vurdering.
- 14 Retssikkerhedslovens § 60, stk. 3, afskærer ikke klageinstansen fra at tage stilling til en kvalitetsstandard, når den er anvendt i en konkret afgørelse.
- 15 Klageinstansen kan efter retssikkerhedslovens § 69 efterprøve, om kriterierne er lovlige, om alle relevante kriterier er inddraget, og om vægtningen er sket i overensstemmelse med almindelige retsgrundsætninger.
- 16 Begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., er den praktiske afsløringsmekanisme: en begrundelse, der alene henviser til en intern regel, røber ofte det manglende skøn.
- 17 Skøn under regel er en retlig mangel ved skønsudøvelsen, der som udgangspunkt medfører ugyldighed og hjemvisning, medmindre manglen konkret har været uden væsentlig betydning for afgørelsens resultat.

Grundsætningen om det pligtmæssige skøn – uskreven ret uden kodifikation

§ 1

Grundsætningen om det pligtmæssige skøn og forbuddet mod "skøn under regel" er **uskreven forvaltningsret**. Den er ikke kodificeret i forvaltningsloven eller andetsteds, men udledes af selve den omstændighed, at lovgivningsmagten har overladt forvaltningen et skøn.

Ombudsmanden formulerer udgangspunktet således i [FOB 2024-19](#):

I en række tilfælde overlader lovgivningsmagten forvaltningen et skøn med hensyn til, hvilken afgørelse der skal træffes. Det gælder, hvis loven er upræcis eller ufuldstændig i sin beskrivelse af de betingelser, der skal være opfyldt, eller de kriterier, der skal tillægges betydning, når der træffes en afgørelse (retsfaktum). Om forvaltningen er overladt et skøn, beror på en fortolkning af lovens ordlyd, forarbejder mv.

Selve normkonflikten opstår, fordi interne regler kan kolliderer med det underliggende retsgrundlag. Som ombudsmanden citerer i sagen om [afskedigelse af en organist på grund af bibeskæftigelse](#) (FOB 2001.167):

Hvis den upræcist beskrevne beføjelse må anses for overladt forvaltningen med henblik på, at der i hver enkelt tilfælde skal foretages en individuel vurdering, kan der foreligge en normkonflikt. Om dette er tilfældet, beror i sidste ende på en fortolkning af henholdsvis hjemmelsgrundlaget og den interne regel. Hvis retsgrundlaget ikke giver holdepunkter for slutninger, må egentlige afskæringsregler og regler, der begrænser skønnet kraftigt, som udgangspunkt anses for ulovlige.

Den kanoniske formulering af pligten stammer fra **FOB 2013-20**, som ombudsmanden gentager både i **FOB 2021-20** og i **FOB 2024-19**:

Det er almindeligt antaget, at en forvaltningsmyndighed ikke uden særlige holdepunkter i lovgivningen kan sætte et lovbestemt skøn under regel ved at opstille interne regler, der afskærer eller kraftigt begrænser skønnet. Som udgangspunkt er en forvaltningsmyndighed således forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at inddrage relevante og saglige kriterier og i forhold hertil træffe en afgørelse efter en konkret vurdering (...).

Spændingsfeltet er velbeskrevet: på den ene side taler **lighedsgrundsætningen**, hensynet til **forudseelighed** og **administrative hensyn** for interne retningslinjer – behovet er "særligt udtalt, hvor den pågældende forvaltningsmyndighed træffer afgørelse i et stort antal enkeltsager". På den anden side medfører lovgivningsmagts overladelse af skøn "også en forpligtelse til at inddrage relevante saglige hensyn i den skønsmæssige afvejning".

Det skal understreges, at grundsætningen har været **fast ombudsmandspraksis langt længere end domspraksis**. Som det bemærkes i FOB 2001.167, er der "først i de senere år ... afsagt domme, som underkender forvaltningsafgørelser som følge af manglende individuel bedømmelse, hvorimod ombudsmanden i en længere årrække konsekvent har lagt den til grund i sin praksis". Det forklarer, hvorfor ombudsmandsudtalelserne fortsat er det centrale forum for området.

Afgrænsning: Denne oversigt behandler alene om skønnet er udøvet. Spørgsmålet om, hvilke hensyn der lovligt må inddrages, hører under [magtfordrejning](#); afvejningens intensitet ved indgribende afgørelser under [proportionalitetsprincippet-forvaltning](#); og sagens oplysning under [officialprincippet](#).

§ 2 Firdelingen: hovedregler og prioriteringsregler over for begrænsnings- og afskæringsregler

Den afgørende sondring er **ikke**, om myndigheden bruger interne regler – det må den gerne – men **hvilken type** regel der er tale om, og **hvordan** den anvendes. Ombudsmanden lægger i **FOB 2021-20** Søren Højgaard Mørups fremstilling i Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 367 ff., til grund:

Grundsætningen er ikke til hinder for, at forvaltningen opstiller og anvender prioriteringsregler, ligesom forvaltningen også kan anvende hovedregler, når blot den i det enkelte tilfælde overvejer, om hovedreglen skal

fraviges. Derimod er det ikke foreneligt med et krav om pligtmæssigt skøn, hvis der anvendes begrænsnings- eller afskæringsregler, hvorved visse eller alle afgørelser træffes efter en intern regel i stedet for efter et konkret skøn (...).

Dette giver følgende systematik:

Regeltype	Virkning på skønnet	Lovlighed
Hovedregel	Angiver det normale udfald, men kan fraviges	Lovlig – <i>forudsat</i> at fravigelse konkret overvejes
Prioriteringsregel	Angiver vægtningen mellem lovlige hensyn	Lovlig
Begrænsningsregel	Opstiller ufravigelige (positive/negative) betingelser, så skønnet kun angår resten	Som udgangspunkt ulovlig; formodningen imod
Afskæringsregel	Alle afgørelser træffes efter reglen; skønnet bortfalder	Som udgangspunkt ulovlig; kræver klare holdepunkter i loven

Det **helt centrale kriterium** for, om en intern regel holder sig på den lovlige side, formuleres i FOB 2001.167 og gentages i [FOB 2018-22](#):

Formodningen omfatter i øvrigt kun afskæringsregler eller egentlige begrænsningsregler. Der er således intet i vejen for, at interne regler anvendes som et vejledende udgangspunkt for skønnet. Afgørende er om myndighederne er sig bevidst, at der kan gøres fravigelser, og at reglerne ikke anvendes så mekanisk, at den individuelle vurdering af sagerne i virkeligheden er bortfaldet.

Testen er altså **funktionel, ikke formel**. En regel, der på papiret kaldes "vejledende", bliver reelt en afskæringsregel, hvis myndigheden aldrig fraviger den. Det var netop pointen i klagen i FOB 2018-22, hvor klageren anførte, at det var "vanskeligt at se, at beløbsgrænsen kun var vejledende, når Lægemiddelstyrelsen i de sager, som styrelsen havde behandlet, ikke havde fundet grundlag for at meddele tilladelse" – selv ikke ved en aktiebesiddelse på 316.000 kr. mod en vejledende grænse på 300.000 kr.

Et praktisk vigtigt korollar findes i den ældre ombudsmandssag om [dispensation for registreringspligten](#), hvor Justitsministeriet havde afslået under henvisning til fast praksis:

Forudsætningen for, at et afslag kan meddeles med henvisning til den fast fulgte praksis, er efter min opfattelse, at det ansøgte kan relateres til denne praksis og ikke er et atypisk tilfælde i forhold til det område, inden for hvilket den faste praksis er etableret.

Er sagen **atypisk**, kan praksis altså ikke bære afgørelsen alene – det er en direkte konsekvens af, at hovedreglen skal kunne fraviges. Samme synspunkt genfindes i [FOB 2009 9-3](#) om pantbekendtgørelsen, hvor ombudsmanden anførte, at der "skal være særlige holdepunkter for at anlægge en restriktiv fortolkning af en dispensationsbeføjelse hvorefter visse typer af åbenbare misforhold på forhånd udelukkes fra dispensationsmuligheden".

»Kan« betyder skøn – ikke frit valg: U 2021.1421 H og U 2008.2195

§ 3 H

Skønsebeføjelser formuleres typisk med ordet "**kan**" – myndigheden "kan" bevilge, dispensere eller tillade. Fortolkningen af dette ord er kernen i mange skøn-under-regel-sager, og Højesteret har taget stilling i to ledende

domme. Ombudsmanden anfører i [FOB 2024-19](#), at det beror på en fortolkning af regelgrundlaget, i hvilket omfang myndigheden kan begrænse skønnet gennem interne regler, "jf. U 2008.2195 H og U 2021.1421 H".

U 2021.1421 H angik den dagældende affaldsbekendtgørelses § 60, stk. 4, om kommunens adgang til at fritage virksomheder for administrationsgebyr. Højesteret udtalte (gengivet i FOB 2024-19, med henvisning til dommen s. 1448):

I § 60, stk. 4, anvendes ordet 'kan'. I overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper indebærer anvendelsen af dette ord imidlertid ikke, at kommunen efter sit eget frie valg kan afslå en ansøgning om fritagelse. Dette kan kun ske, hvis der er en saglig begrundelse for det.

Ordlyden af § 60, stk. 4, lægger op til en konkret vurdering af, om en virksomhed har en egentlig affaldsproduktion. Der er ikke forvaltningsretligt noget til hinder for, at en kommune af administrative grunde opstiller retningslinjer for en sådan vurdering. I lyset af forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 48 finder vi imidlertid, at retningslinjerne ikke kan udformes på en sådan måde, at de er egnet til generelt at afskære virksomheder, der har dokumenteret ikke at have en egentlig affaldsproduktion, fra at opnå fritagelse for betaling af administrationsgebyr.

Dommen rummer **tre selvstændige udsagn**, som tilsammen udgør den bærende norm på området:

1. **"Kan" er ikke frit valg.** Ordet giver myndigheden et skøn, ikke en carte blanche. Afslag kræver en *saglig begrundelse*.
2. **Retningslinjer er lovlige som sådan.** Der er "ikke forvaltningsretligt noget til hinder for", at en myndighed af administrative grunde opstiller retningslinjer for vurderingen.
3. **Men retningslinjerne må ikke være egnet til generelt at afskære** den gruppe, som hjemmelsbestemmelsen efter sit formål skal tilgodese. Grænsen findes ved fortolkning af hjemmelslovens forarbejder – her miljøbeskyttelseslovens § 48.

Læg mærke til, at Højesteret **ikke** afviser interne regler pr. definition, men prøver deres **virkning** i lyset af hjemmelslovens formål. Det er den samme funktionelle test som i ombudsmandspraksis.

Ombudsmanden bygger direkte videre på "kan"-fortolkningen i [FOB 2021-20](#) og tilføjer en vigtig præcisering:

Anvendelsen af ordet "kan" indebærer, at en kommunalbestyrelse ikke er forpligtet til at meddele rykningstilsagn, og at en borger derfor ikke har retskrav herpå. Ordet "kan" indebærer til gengæld ikke i sig selv, at en sådan beslutning kan træffes generelt med virkning for enhver mulig fremtidig sag.

Der skelnes altså skarpt mellem **fravær af retskrav** (som "kan" ganske rigtigt indebærer) og **adgang til generel fravælgelse** (som "kan" ikke indebærer). Samme sted afviser ombudsmanden, at ordet "kommunalbestyrelsen" i sig selv skulle indebære et delegationsforbud.

At en "kan"-bestemmelse *undtagelsesvis* kan læses som en ægte fakultativ hjemmel, viser FOB 2021-20's behandling af den **oprindelige** grundskyldslånelov fra 1965: her fremgik det udtrykkeligt af forarbejderne, at kommunalbestyrelsen "står helt frit med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den overhovedet vil etablere låneordninger af den omhandlede art". Sådanne **klare holdepunkter** er præcis, hvad der kræves – og hvad der manglede for den senere § 4, stk. 3, 2. pkt.

At lovgiver bør være omhyggelig med at afgrænse skønnet fremgår også af [Vejledning om lovkvalitet](#), hvorefter en bemyndigelsesbestemmelse "bør være formuleret så præcist som muligt", og der "så udførligt som muligt [bør] redegøres for den påtænkte anvendelse af bemyndigelsen, herunder for de hensyn, der i den forbindelse skal lægges vægt på".

§ 4 Formodningen imod afskæring – og de hensyn der kan bryde den

Formodningsreglen er grundsætningens motor. Den formuleres ensartet i litteraturen og gengives i både FOB 2001.167, [FOB 2018-22](#) og [FOB 2024-19](#):

Der gælder dog en formodning imod, at skønnet helt kan afskæres, og formentlig også imod egentlige begrænsninger af skønnet, f.eks. gennem opstilling af ufravigelige (positive eller negative) betingelser, således at der kun bliver tale om et skøn med hensyn til forvaltningsaktens udstedelse, når disse betingelser er opfyldt.

Formodningen er **ikke absolut**. FOB 2018-22 opregner, hvornår den viger:

På områder hvor administrative hensyn, behovet for forudsigelighed og lighedsbetragtninger er særligt tungtvejende, eller hvor der i øvrigt er fortolkningsmæssige holdepunkter for en begrænsning af skønnet, gælder den ovennævnte formodning imod afskæring eller begrænsning af skønnet ikke. Dette er særligt klart, hvis det tillige er umuligt eller endog vanskeligt at foretage et konkret skøn.

Bent Christensen sammenfatter i Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation, 2. udg. (1997), s. 175 f., citeret i [FOB 2021-20](#):

Lovligheden af bevidst opstillede regler, der afskærer afvejning fuldstændigt, har formodningen imod sig. Men især masseforvaltning eller behovet for forudseelighed kan på forvaltningsområder, der ikke præges af høje krav om individualisering, gøre sådanne regler acceptable.

De hensyn, der indgår i afvejningen, kan opstilles som **modpoler**:

Taler FOR at interne regler må begrænse skønnet:

- Ligheds- og forventningshensyn (ensartet og forudsigelig behandling)
- Masseforvaltning – "hvor der skal afgøres et meget stort antal ensartede sager"
- Prioriteringssituationer, hvor det er *vanskeligt at foretage et individuelt og sagligt korrekt skøn*, fx ved et meget stort antal ansøgninger, der skal prioriteres
- Begrænsning af vilkårlighed: "Ved anvendelse af regler kan vilkårlighed begrænses eller undgås"

Taler IMOD:

- Afgørelsen er **meget indgribende** over for den enkelte borger
- Der foreligger et "**frit skøn**" – fx tilladelse eller dispensation, uden at loven udtrykkeligt eller forudsætningsvis fastsætter, hvad der skal være retningsgivende. Her "står det teoretiske synspunkt, om at forvaltningen skal skønne individuelt, forholdsvis stærkt"
- Vurderingstemaet er efter bestemmelsens ordlyd **den enkelte borgers særlige behov**
- Ydelser til enkeltpersoner på det sociale område: her "må skønsmæssige beføjelser i reglen opfattes sådan, at den pågældendes forhold skal bedømmes individuelt"

Denne afvejning skal foretages **konkret pr. retsområde**. Som ombudsmanden opsummerer det i [FOB 2021-20](#):

Ved anvendelse af retsgrundsætningen om det pligtmæssige skøn bør man derfor se på hjemmelsloven, på forvaltningsområdet, på antallet af sager på forvaltningsområdet, og hvilken slags afvejningsregel, der er tale om, og de retspolitiske vurderinger bør tages med i betragtning.

Et vigtigt **realistisk forbehold** kommer fra Jens Peter Christensen i Per Magid mfl., Højesteret – 350 år (2011), s. 269 f., som ombudsmanden selv citerer samme sted:

I det hele kan man formentlig sige, at der i Højesteret har været en noget forbeholden indstilling over for en vidtgående anvendelse af forbuddet mod skøn under regel. Behovet for forudsigelighed, lige behandling og hensynet til – i virkelighedens verden – at undgå usaglig forvaltning kan sammen med praktiske administrative hensyn tale med styrke for, at en fast regel kan være at foretrække frem for den teoretisk set bedste, individuelle, skræddersyede afgørelse.

Det klassiske eksempel på en **lovlig** begrænsningsregel er Højesterets dom af 26. januar 1993 (U 1993.307 H), refereret i FOB 2001.167: forvaltningen havde fastsat interne regler for tildeling af **hyrekørselsbevillinger**, hvorefter vognmænd skulle dokumentere at have indkørt mindst 220.000 kr. med første vogn og 440.000 kr. med hver efterfølgende. Dette blev accepteret – og det er ingen tilfældighed, at der netop dér skulle fordeles **ca. 75 bevillinger mellem 273 ansøgere**. Prioriteringssituationen og masseforvaltningshensynet slog igennem.

§ 5 Bevidst undladelse af at bruge en bemyndigelse: FOB 2021-20 om grundskyldslåneloven

Den groveste form for skøn under regel er, at myndigheden slet ikke bruger den hjemmel, den har fået. Bent Christensen udtrykker det kategorisk, gengivet i [FOB 2021-20](#):

Interne regler, der afskærer afvejning, er naturligvis de mest problematiske.

En afart består i, at forvaltningen ganske vist ikke udfylder skønnet med en regel, men simpelthen bevidst undlader at bruge bemyndigelsen til at skønne. Det er givetvis ulovligt.

Tilsvarende hos Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udg. (2016): "**Det klareste eksempel på afskæring af afvejningen foreligger, hvor en hjemmel aldrig benyttes.**"

FOB 2021-20 er den mest gennemarbejdede danske afgørelse om netop dette. Roskilde Kommunes økonomiudvalg havde den 7. januar 2009 besluttet, at kommunen **kun rykker for lån, når lovgivningen kræver det** – altså aldrig efter den fakultative bestemmelse i grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt. Kommunen oplyste selv, at anmodninger "afslås, uden at der foretages en individuel vurdering af den enkelte sag", og at der siden beslutningen var registreret **1.285 skriftlige dokumenter om rykning**, uden at kommunen på noget tidspunkt havde imødekommet rykning efter bestemmelsen.

Ombudsmanden formulerede sagens kerne i [sin vurdering](#):

Sagen rejser derfor det bredere spørgsmål, om Roskilde Kommune ulovligt har sat sit skøn under regel ved fuldstændigt at afskære brugen af § 4, stk. 3, 2. pkt., i grundskyldslåneloven – således at denne praksis ikke alene omfatter rykningstilsagn, hvor husejerens formål med at opnå rykningstilsagnet alene er at optage et realkreditlån til

en lavere rente, men helt generelt udelukker en konkret vurdering af enhver ansøgning om rykningstilsagn, herunder i forhold til sager om optagelse af lån til boligforbedring.

Sagen er metodisk instruktiv, fordi ombudsmanden **gav kommunen ret i det materielle** – det var sagligt at ville sikre kommunens pant mod tab, og ombudsmanden havde "ikke bemærkninger til, at en kommune ikke giver rykningstilsagn i en sag som den foreliggende", hvor formålet alene var en lavere rente. Fejlen lå i, at kommunen **ikke begrundede afslaget med disse forhold**, men alene henviste til den generelle beslutning fra 2009.

Konklusionen var utvetydig:

Som det fremgår af pkt. 3.2 ovenfor, gælder der en ulovbestemt formodning imod, at skønnet helt kan afskæres, og det er på den baggrund antaget i bl.a. ombudsmandspraksis, at interne regler, der helt afskærer brugen af en lovbestemmelse, må have klare holdepunkter i lovgivningen for at kunne opretholdes.

Og – helt afgørende for rækkevidden:

Det kan efter min opfattelse ikke i forhold til en så absolut afskæring af skønnet føre til et andet resultat, at både retsområdets karakter, lighedsbetragtninger og mængden af sager inden for det pågældende område tilsiger, at en vis intern regeldannelse må være lovlig i relation til administrationen af grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt.

Dette er en central retssætning: **masseforvaltnings- og lighedshensyn kan retfærdiggøre intern regeldannelse – men ikke en total afskæring**. Formodningen skalerer med indgrebets styrke i skønnet.

Ombudsmanden henstillede, at kommunen genoptog sagen, traf en ny afgørelse og **ændrede sin generelle beslutning og praksis**.

§ 6 Når begrænsningen er lovlig: FOB 2018-22 om tandlægens aktiepost

Modstykket til FOB 2021-20 er [FOB 2018-22](#), hvor ombudsmanden **ikke** fandt en ulovlig begrænsning af skønnet. Sagen illustrerer, hvad der skal til for at holde en beløbsgrænse på den rigtige side.

Efter [sundhedslovens § 202 a](#) kræver tandlægers tilknytning til lægemiddelvirksomheder Lægemiddelstyrelsens tilladelse, når aktieposten overstiger 200.000 kr. I en vejledning havde styrelsen fastsat en **vejledende maksimalgrænse på 300.000 kr.**, hvorover ejerskab kun tillades "i særlige tilfælde" – fx hvis tandlægen har klinisk arbejde i meget begrænset omfang, eller ved overgangsperioder og arv. En tandlæge, der ønskede at eje aktier for 500.000 kr. i en virksomhed, hvis produkter hun hverken kunne ordinere eller anvende, fik delvist afslag.

De forhold, der bar ombudsmandens accept, kan udledes af myndighedernes redegørelse:

- **Forarbejds-mæssige holdepunkter.** Det fremgik af forarbejderne til lov nr. 518 af 26. maj 2014, at "den nye tilladelsesordning skal administreres efter justerede og mere klare kriterier for tilladelse og afslag end den nuværende ordning", og at et "væsentligt kriterium" ville være beløbsstørrelsen. Der var altså netop de *fortolkningsmæssige holdepunkter*, som formodningsreglen efterspørger.
- **Bevidst designet fleksibilitet.** Ministeriet havde eksplicit lagt vægt på, at "kriterierne indeholder en vis fleksibilitet", og at "styrelsen bør overlades et vist skøn til at tillade erhvervelser, som ikke anses for problematiske".
-

Dokumenteret konkret vurdering. Myndighederne kunne fremlægge en sagsoversigt, der viste, at der i hver sag var foretaget en **konkret, individuel vurdering** – bl.a. af, om klinisk arbejde svarende til ca. 1/3 fuldtidsstilling kunne betegnes som "arbejde i meget begrænset omfang", og af betydningen af begrænset ejerandel og formueforhold.

- **Grænsen var reelt ikke afskærende.** Det var muligt at få tilladelse over 200.000 kr., og undtagelseskriterierne var reelle.

Kontrasten til FOB 2021-20 er skarp og lader sig opstille:

	FOB 2021-20 (ulovligt)	FOB 2018-22 (lovligt)
Reglens karakter	Absolut afskæring – hjemlen bruges aldrig	Vejledende maksimalgrænse med undtagelser
Holdpunkter i forarbejder	Ingen for afskæring	Klare – "mere klare kriterier for tilladelse og afslag"
Konkret vurdering	Fandt aldrig sted (1.285 sager)	Dokumenteret i hver enkelt sag
Fravigelse	Umulig	Mulig, og undtagelseskriterier var reelle
Ombudsmandens udfald	Kritik + henstilling om genoptagelse og praksisændring	Ikke grundlag for kritik

Et beslægtet eksempel på en lovlig begrænsning ses i sagen om [nedsættelse af den pligtige afgangsalder](#), hvor ombudsmanden bekræfter, at grundsætningen "gælder således også i afskedigelsesager", da ansættelsesmyndighedens afskedigelsesret er en skønsmæssig beføjelse udøvet med hjemmel i ledelsesretten. Samme sted refereres **U 2004.904**, hvor afskedigelsen af en deltidsansat organist blev anset for ulovlig, fordi ansættelsesmyndigheden "havde undladt at foretage en konkret vurdering" af, om bibeskæftigelsen som lærer var forenelig med stillingen, og i stedet blot fulgte en administrativ praksis om en beskæftigelsesgrad på maksimalt 115 pct. Skøn under regel er altså ikke forbeholdt ydelsesforvaltningen – det rammer også personaleforvaltningen.

LOV

[Sundhedsloven § 202a, stk. 1](#)

§ 7 Servicelovens § 102: vendepunktet fra 5-13 over 4-23 til FOB 2024-19 og principmeddelelse 25-24

Det mest lærerige forløb i nyere dansk forvaltningsret om skøn under regel er striden om [servicelovens § 102](#). Bestemmelsen lyder:

Kommunalbestyrelsen kan ud over tilbud efter § 85 give tilbud af behandlingsmæssig karakter til borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Tilbuddet gives, når dette er nødvendigt med henblik på at bevare eller forbedre borgerens fysiske, psykiske eller sociale funktioner, og når dette ikke kan opnås gennem de behandlingstilbud, der kan tilbydes efter anden lovgivning.

Tidslinjen:

1. **Principmeddelelse 5-13:** Ankestyrelsen fastslog, at en kommune skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, om borgeren opfyldte betingelserne for hjælp efter § 102.

2. **Vejledende udtalelse 15. september 2023:** Social-, Bolig- og Ældreministeriet bekræftede over for Ankestyrelsen, at bestemmelsen gav kommunen adgang til frit at vælge, om den ville anvende den.
3. **Principmeddelelse 4-23:** Ankestyrelsen ændrede praksis og udtalte, at en kommune helt kan fravælge at anvende § 102 og meddele afslag **uden konkret og individuel vurdering**, alene med henvisning til serviceniveauet.
4. **FOB 2024-19 (13. august 2024):** Ombudsmanden underkendte retsopfattelsen.
5. **25-24 (9. december 2024):** Ankestyrelsen vendte tilbage til linjen fra 5-13 og **ophævede 4-23**.

Myndighedernes forsvar for 4-23 var netop en "kan"-formodning. Ankestyrelsen anførte, at "servicelovens § 102 må forstås således, at en kommune politisk kan vedtage, at den ikke anvender bestemmelsen", og ministeriet mente, at der "ikke [er] tale om 'skøn under regel', hvis kommunen vælger at afgrænse sin anvendelse af § 102 til bestemte typer behandling".

Ombudsmanden afviste først den generelle formodningsramme og nåede derefter til:

Omvendt mener jeg ikke, at der er grundlag for at antage, at en kommunalbestyrelse kan beslutte generelt ikke at anvende bestemmelsen i servicelovens § 102, dvs. vedtage en intern afskæringsregel, der helt afskærer det konkrete og individuelle skøn i de konkrete sager.

Tre bærende grunde i **FOB 2024-19, pkt. 5.3:**

1. **Ordlyden.** Vurderingstemaet er efter bestemmelsens ordlyd ("når dette er nødvendigt med henblik på at bevare eller forbedre borgerens ... funktioner") **den enkelte borgers særlige behov**. Bestemmelsen adskiller sig dermed fra fx **servicelovens § 79**, der med ordene "kan iværksætte eller give tilskud til *generelle* tilbud" ikke lægger op til en individuel vurdering.
2. **Forarbejderne.** Der var intet i forarbejderne – hverken til lovforslag nr. L 38 af 24. februar 2005, til den tidligere § 86 (L 229 af 16. april 1997) eller til lov nr. 1058 af 30. juni 2020 – der fraveg servicelovens udgangspunkt om konkret vurdering. Modsat fx **servicelovens § 82 a**, hvor forarbejderne udtrykkeligt angiver, at "[d]er er således tale om tilbud, som det er frivilligt for kommunerne at oprette".
3. **Myndighedernes egen langvarige forståelse.** Både ministeriet og Ankestyrelsen havde "i en længere periode efter vedtagelsen af § 102" selv anlagt den forståelse, at bestemmelsen forudsatte en konkret vurdering.

Ombudsmanden fastslog samtidig, at **servicelovens § 138** om vejledende serviceniveauer **ikke** kan bære en generel fravælgelse:

Kommunen har mulighed for – inden for lovens rammer – i medfør af § 138 at fastsætte et generelt og vejledende serviceniveau for anvendelse af bestemmelsen i servicelovens § 102. I givet fald bliver serviceniveauet en del af afgørelsesgrundlaget for den konkrete afgørelse.

Interessant nok var ombudsmanden **enig** med myndighederne i, at borgeren "ikke efter servicelovens § 102 har et retskrav på at blive bevilget hjælp", at bestemmelsen har "et snævert anvendelsesområde", og at hjælpen er **subsidiær**. Det illustrerer præcis pointen fra **FOB 2021-20: fravær af retskrav ≠ adgang til generel fravælgelse**.

Ankestyrelsen fulgte op i **25-24**, der udtrykkeligt henviser til **FOB 2024-19** og fastslår:

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

I den konkrete sag skal kommunen foretage en individuel vurdering af, om den påtænkte indsats afhjælper behovet hos borgeren.

Et beslægtet spørgsmål lod ombudsmanden udtrykkeligt stå åbent: om en kommune på forhånd kan afgrænse bestemmelsens anvendelse til **bestemte typer af hjælp**. Det er endnu uafklaret praksis.

LOV

Service_loven § 85

Service_loven § 102

Service_loven § 138

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau

09.12.2024

§ 8 Kommunale serviceniveauer og kvalitetsstandards som vejledende udgangspunkt

På det sociale område er skøn under regel-problematikken institutionaliseret gennem **serviceniveauer** (-service_lovens § 138) og **kvalitetsstandards** (service_lovens § 139, udmøntet i bl.a. [bekendtgørelse om kvalitetsstandards for hjemmehjælp, rehabiliteringsforløb og træning § 1](#), hvorefter kommunalbestyrelsen mindst én gang årligt skal udarbejde en kvalitetsstandard med "en beskrivelse af det serviceniveau, kommunalbestyrelsen har fastsat").

Lovgiver har selv taget stilling. Af forarbejderne til lov nr. 596 af 18. juni 2012 (L 140 af 29. marts 2012), gengivet i [FOB 2024-19](#):

behandlingen og afgørelsen af konkrete sager (...) altid skal hvile på, at der er foretaget en korrekt konkret og individuel vurdering. (...) Der kan ikke på forhånd udelukkes en bestemt type foranstaltning eller gives en fast økonomisk ramme for en given foranstaltning.

Og om formålet med at lovfæste begge dele samtidig:

Når adgangen til at fastsætte serviceniveauer og den konkrete, individuelle vurdering præciseres i sammenhæng, er det for at understrege, at de generelle, vejledende serviceniveauer indgår som en del af beslutningsgrundlaget for de konkrete og individuelle afgørelser, men at de ikke kan træde i stedet for dem.

[Vejledning nr. 1 til service_loven, pkt. 68](#) er usædvanlig direkte og udgør den bedste administrative kodifikation af grundsætningen:

Forbuddet mod skøn under regel er en del af de forvaltningsretlige principper, der skal overholdes. Hvis eksempelvis kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om personlig og praktisk hjælp i henhold til kommunens serviceniveau, uden at foretage en konkret og individuel vurdering af, om borgerens behov kan tilgodeses af det lokale serviceniveau, har kommunen sat skønnet under regel. I en sådan situation vil kommunens afgørelse lide af en retlig mangel og er ugyldig, medmindre manglen ikke har haft konkret væsentlig betydning for afgørelsens resultat.

Vejledningen præciserer også **tovejsbindingen**: kommunen "bliver bundet af serviceniveauet i relation til iagttagelse af ligebehandlingsprincippet" og skal "som udgangspunkt kunne begrunde en fravigelse fra serviceniveauet i såvel nedadgående som opadgående retning".

Ankestyrelsens principmeddelelser udmønter dette konkret:

-

82-12 – grundstenen. Ankestyrelsen accepterede et serviceniveau om **rengøring hver fjerde uge** som lovligt *vejledende udgangspunkt*, men understregede, at serviceniveauet **skal fraviges**, hvor borgerens behov nødvendiggør det, og at også "mere subjektivt prægede forhold" – værdighed, integritet, personlig glæde ved et rent hjem og muligheden for at leve et så normalt liv som muligt – skal indgå. I den konkrete sag frifandtes kommunen, fordi der efter et visitationsbesøg *var* foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering.

- **20-15** – modsat udfald. Kommunen fastholdt en kvalitetsstandard om rengøring af **65,5 m²** og krævede lægelig dokumentation for allergi som eneste vej til mere. Over for en borger med KOL, lungefibrose og brug af rollator og kørestol var det utilstrækkeligt:

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 kvalitetsstandardens fraviges.

Kravet om lægelig allergidokumentation var en klassisk **begrænsningsregel** – en ufravigelig positiv betingelse, der afskar andre relevante hensyn.

- **31-18** – kvalitetsstandarder må ikke **indskrænke selve lovebegrebet**. Kommunernes standarder måtte ikke fortolke "praktisk hjælp" så snævert, at hovedrengøring og omfattende oprydning blev udelukket. Begge sager blev hjemvist.
- **24-24** – i sag 1 blev spørgsmålet om anvisning af anden bolig hjemvist, fordi kommunen "havde forsømt at foretage en konkret vurdering" af borgerens ret hertil. Modsat viser sagerne 2 og 3, at den konkrete vurdering ikke er ubegrænset: en borger kunne ikke afvise egnede boliger under henvisning til præferencer eller kosmetiske forhold.

Bemærk, at **82-12 og 20-15 ikke er modstridende**: de anvender samme norm på forskellige fakta. I 82-12 *var* der foretaget en individuel vurdering; i 20-15 var der ikke. Det er netop det funktionelle kriterium – anvendes reglen mekanisk, eller overvejes fravigelse?

Synspunktet er ikke begrænset til det sociale område. [Vejledning om betalingsregler for spildevandsanlæg, pkt. 3.7.1](#) siger det lige så klart om dispensation fra standardtilslutningsbidrag:

Da kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde skal vurdere rimeligheden i bidragets størrelse, kan der ikke fastsættes generelle administrative regler for anvendelsen af dispensationsbestemmelsen.

Samme sted mindes kommunerne dog om, at de "selvom der skal foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde" skal sikre en ensartet anvendelse i overensstemmelse med lighedsgrundsætningen – den evige dobbeltbinding i denne grundsætning.

LOV

[Service-loven § 1, stk. 3](#)[Service-loven § 83, stk. 1](#)[Service-loven § 138](#)[Service-loven § 139](#)

PRAKSIS	Ankestyrelsen · Kommunens pligt til at anvise egnet lejebolig ved afslag på boligindretning og boligsænk til borgere med nedsat funktionsevne	06.12.2024
	Ankestyrelsen · Hjælp til omfattende oprydning og hovedrengøring: Kommuner må ikke udelukke dette i kvalitetsstandarder	01.01.2018
	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

Klageinstansens prøvelse: retssikkerhedslovens § 60, stk. 3, over for § 9 § 69

På det sociale område støder to bestemmelser sammen. [Retssikkerhedslovens § 60, stk. 3](#) lyder:

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.

Mens [§ 69, stk. 1](#) fastslår, at "Ankestyrelsen kan efterprøve retlige spørgsmål".

Spændingen er åbenlys: hvis serviceniveauet er unddraget klage, kan en kommune så immunisere en konkret afgørelse ved at henvise til serviceniveauet? **Nej.** [82-12](#) afgør spørgsmålet:

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

Adgangen følger af klageinstansernes generelle kompetence til at efterprøve **retlige spørgsmål** efter § 69 – og om skønnet overhovedet er udøvet, er netop et retligt spørgsmål (legalitetsprøvelse), ikke en prøvelse af skønnet resultat.

Den skarpeste afgrænsning af prøvelsens **omfang** findes i principmeddelelse **5-13**, gengivet i [Retssikkerhedsvejledningen pkt. 245](#):

Ankeinstansen kan efterprøve, om kommunen i nødvendigt omfang har foretaget den konkrete, individuelle vurdering sammenholdt med det fastlagte serviceniveau ved afgørelsen af, om borgeren kan få den ansøgte hjælp.

Ankeinstansen kan endvidere efterprøve, om de kriterier, der danner grundlag for en kommunes 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.

Klageinstansens prøvelse omfatter altså **fire spørgsmål**:

1. Er der overhovedet foretaget en konkret, individuel vurdering?
2. Er de anvendte kriterier lovlige?
3. Er **alle relevante** kriterier inddraget?
4. Er prioriteringen og vægtningen sket i overensstemmelse med almindelige retsgrundsætninger?

Ankestyrelsen bekræftede rammen i [25-24](#), hvor kompetencefordelingen opstilles: kommunen kan fastsætte serviceniveau, men skal altid foretage konkret, individuel vurdering; Ankestyrelsen respekterer et lovligt fastsat serviceniveau (jf. § 60, stk. 3), men efterprøver, om vurderingen er foretaget korrekt, og vurderer lovligheden af kriterierne.

At § 69 sætter en **reel grænse** for prøvelsen, viser **P-34-00** om Ankestyrelsens prøvelsesadgang i førtidspensionssager – hvor det sociale nævn havde ment, at det efter § 69 kun kunne tilsidesætte kommunens skøn over erhvervsevnen ved særlige omstændigheder. Retlig prøvelse er ikke fuld prøvelse.

Den praktiske betydning ses i [33-12](#) om nævnets efterprøvelse af retlige spørgsmål i sager om boligindretning efter [servicelovens § 116](#).

Parallelt hertil er tilsynssporet: som anført i [Vejledning nr. 1 til serviceloven](#) kan lovligheden af det *generelt* fastsatte serviceniveau efterprøves af det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen efter [§ 48 i lov om kommunernes styrelse](#). De to spor supplerer hinanden: § 60, stk. 3, lukker klagevejen mod det generelle niveau – men hverken tilsynet eller den konkrete legalitetsprøvelse.

Aktualitet: [retssikkerhedslovens § 60](#) er ændret ved **lov nr. 1750 af 29. december 2025** med ikrafttræden 1. februar 2026, hvorved ordene ", herunder jobcenterets," udgår af stk. 1 som konsekvens af ophævelsen af kravet om et samlet jobcenter. Ændringen er endnu ikke konsolideret i lovbekendtgørelsen og berører **ikke** stk. 3 eller prøvelsesnormen.

LOV	Retssikkerhedsloven § 60, stk. 3	Retssikkerhedsloven § 69, stk. 1	Serviceloven § 116
PRAKSIS	Ankestyrelsen · Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau 09.12.2024 Ankestyrelsen · Ankestyrelsens kompetence til at efterprøve kommunale kvalitetsstandarder for praktisk hjælp og kravet om konkret, individuel vurdering 01.01.2012 Ankestyrelsen · Nævnets efterprøvelse af retlige spørgsmål i sager om boligindretning 01.01.2012 Ankestyrelsen · Ankestyrelsens prøvelsesadgang i førtidspensionssager: Betydningen af Højesterets dom for skøn efter Retssikkerhedsloven § 69 01.01.2000		

Begrundelsen som afsløringsmekanisme – forvaltningslovens § 24, § 10 stk. 1, 2. pkt.

Skøn under regel er sjældent noget, myndigheden indrømmer. Det afsløres derimod gennem **begrundelsen**. [Forvaltningslovens § 24, stk. 1](#) bestemmer:

En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Kravet går helt tilbage til lovens tilblivelse. Af de oprindelige forarbejder til forvaltningsloven (LSF 4, fremsat 1985), der bygger på **begrundelsesudvalgets betænkning** og dennes cirkulæreudkast, fremgår:

En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. I det omfang, afgørelsen efter de gældende regler beror på et skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedsynspunkter, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. I begge henseender vil det i givet fald kunne være tilstrækkeligt at henvise til en foreliggende praksis, for så vidt nærmere redegørelser herfor er offentligt tilgængelige.

Bestemmelsen har siden kun været ændret for så vidt angår stk. 3 (ved ændringslovene i 2002 og 2013 om henholdsvis indsattes aktindsigt og tilpasning til offentlighedsloven). **Kernekravet i stk. 1, 2. pkt., har stået uændret siden 1985.** Der er ingen vedtagne, ikke-konsoliderede ændringer.

Sammenhængen med skøn under regel er dobbelt og subtil:

1) Henvisning til praksis er som udgangspunkt lovlig. Det er ikke i sig selv en fejl at begrunde med praksis. [Vejledning om sygedagpenge, bilag 5](#) formulerer det praktisk: det er "ikke tilstrækkeligt f.eks. at skrive »på baggrund af en samlet bedømmelse« eller »efter alt foreliggende«, men "[b]åde med hensyn til hovedhensyn og fortolkningspraksis kan det være tilstrækkeligt at henvise til en foreliggende praksis, som er offentlig

tilgængelig". Tilsvarende anfører [Vejledning om forvaltningsloven og offentlighedsloven for Kriminalforsorgens personale](#):

I de tilfælde, hvor begrundelsen for et afslag er, at der ikke findes grundlag for at fravige en altovervejende hovedregel på området, kan begrundelsen oftest indskrænkes til en henvisning hertil.

2) Men begrundelsen skal være subjektivt korrekt – og derfor røber den det manglende skøn. Dette er præcis mekanikken i [FOB 2009 4-5](#). En folkepensionist fik afslag på at få biludgifter medregnet som "rimelige faste udgifter" ved ansøgning om personligt tillæg efter [pensionslovens § 14, stk. 1](#) – en bestemmelse, der *udtrykkeligt* kræver, at kommunen "træffer afgørelse herom efter en nærmere konkret og individuel vurdering". Kommunen og nævnet henviste til en praksis, hvorefter biludgifter kun godkendes, hvis bilen er nødvendig af helbredsmæssige eller arbejdsmæssige grunde.

Ombudsmanden læste myndighedernes egen formulering som beviset:

Sådan som Faxe Kommunes og det sociale nævns afgørelser og udtalelser er formuleret, må jeg lægge til grund at myndighederne mener der er tale om en fast og ufravigelig praksis. Jeg kan således ikke se at den praksis som myndighederne har beskrevet, åbner for en individuel stillingtagen.

Og konkluderede:

På den baggrund mener jeg ikke at myndighederne er berettiget til at opstille en ufravigelig betingelse om at biludgifter kun medtages hvis bilen er nødvendig af helbredsmæssige eller arbejdsmæssige grunde. (...) Ved ikke at have foretaget en sådan vurdering mener jeg at Faxe Kommune og det sociale nævn ulovligt har sat skøn under regel.

Den **paradoksale pointe** er, at begrundelsen samtidig var i overensstemmelse med § 24: den var "subjektivt korrekt", fordi den var et sandt udtryk for myndighedens (ulovlige) retsopfattelse. Begrundelsen var altså formelt korrekt – og netop derfor afslørende. Kritikken lå på det materielle plan. Ombudsmanden bemærkede dog to begrundelsesmæssige mangler: nævnet burde have lavet en "kildehenvisning" til praksis, og formuleringen om, at der "ikke i sagen [er] oplyst om forhold, der kan begrunde, at De har bil", var uheldig, når borgeren netop *havde* redegjort for sit behov – nævnet burde i stedet have forklaret, hvorfor argumenterne ikke kunne føre til fravigelse.

Samme dynamik i **FOB 2021-20**: Roskilde Kommune "har imidlertid ikke over for A begrundet sit afslag med de ovennævnte forhold, men har i stedet henvist til kommunens generelle beslutning fra 2009". Havde kommunen begrundet konkret og sagligt, var udfaldet blevet et andet.

Omvendt viser [A-35-00](#) om hjælp til tandbehandling efter [aktivlovens § 82](#), at et **enkelt kriterium** ikke kan bære en skønsmæssig afgørelse: kommunen kunne ikke afslå alene med henvisning til, at udgiften ikke kunne afholdes af en almindelig lønindtægt, men var forpligtet til at foretage "en fuld skønsmæssig vurdering" – herunder af rådighedsbeløb og afdragsmuligheder. Sagen blev hjemvist.

Endelig et krav om begrundelsens **fyldighed ved nedsættelser**: [82-12](#) fastslår, at "en borger altid har krav på en fyldestgørende begrundelse", og dette gælder "især, når borgeren får nedsat sin bevilling" uden ændring i funktionsniveau. Det er netop i disse situationer, at et serviceniveauskifte kan maskere et bortfaldet skøn. Se nærmere om formkravene under [begrundelse-forvaltning](#).

LOV

[Aktivloven § 82](#)

[Forvaltningsloven § 24, stk. 1](#)

[Pensionsloven § 14, stk. 1](#)

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Ankestyrelsens kompetence til at efterprøve kommunale kvalitetsstandarder for praktisk hjælp og kravet om konkret, individuel vurdering	01.01.2012
Ankestyrelsen · Kommunalt afslag på tandbehandling måtte ikke alene begrundes med, at udgiften ikke kunne afholdes af almindelig lønindtægt	01.01.2000

§ 11 Retsvirkningen: retlig mangel, ugyldighed og hjemvisning

Skøn under regel er en **retlig mangel ved skønsudøvelsen** – ikke en sagsbehandlingsfejl. Ombudsmanden redegør for systematikken i sagen om [tilbagebetaling af tilskud udbetalt i strid med internt fastsat regel](#):

Retlige mangler kan dernæst knytte sig til forvaltningens skønsudøvelse, dvs. afvejningen af de lovlige hensyn som ligger til grund for den pågældende afgørelse. Dette kan være tilfældet hvor en forvaltningsakt er udstedt i strid med en af forvaltningen lovligt fastsat intern regel hvorved forvaltningens skønsmæssige afvejning afskæres eller begrænses. Sådanne regler vil i almindelighed lovligt kunne fastsættes når de ikke strider mod det forvaltningsretlige krav om en individuel sagsbehandling (forbuddet mod skøn under regel).

Retlige mangler anses "i almindelighed for væsentlige i sig selv og vil således typisk føre til at retsakten anses for ugyldig". Tertiære momenter – god tro, berettigede forventninger – fører kun undtagelsesvis til opretholdelse.

Den klareste formulering af retsvirkningen ved skøn under regel findes i [Vejledning nr. 1 til serviceloven, pkt. 68](#):

I en sådan situation vil kommunens afgørelse lide af en retlig mangel og er ugyldig, medmindre manglen ikke har haft konkret væsentlig betydning for afgørelsens resultat.

Der gælder altså en **væsentlighedsvurdering**, men med omvendt fortegn i forhold til udgangspunktet: manglen er væsentlig, medmindre det konkret kan afkræftes.

I praksis er den typiske reaktion **hjemvisning**. Ankestyrelsen har efter [retssikkerhedslovens § 68, stk. 2](#) adgang til afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller ændring. Mønstrer i praksis:

Sag	Fejl	Reaktion
20-15	Fast areal + ufravigelig dokumentationsbetingelse	Ny behandling i kommunen
31-18	Kvalitetsstandard indskrænkede lovbehold	Hjemvist (begge sager)
93-12	Nedsættelse via serviceniveauskifte uden begrundelse og budget	Ugyldig + hjemvist
A-35-00	Afslag alene på ét kriterium	Hjemvist til fuld skønsmæssig vurdering
A-21-03	Henvielse til fire produktionskoler uden forudgående undersøgelse	Kommunens afgørelse ændret; ret til kontanthjælp
24-24 (sag 1)	Manglende vurdering af ret til anden bolig	Delvist hjemvist

93-12 er særligt instruktiv, fordi den kombinerer alle tråde: kommunen nedsatte et kontant tilskud fra 18.180 kr. til 14.278 kr. månedligt under henvisning til en "generel justering af serviceniveauet", nægtede at oplyse det visiterede tidsforbrug og opstillede intet budget. Ankestyrelsen anerkendte **retten til at regulere** ved generelle ændringer i beregningsgrundlaget – men fandt afgørelsen **ugyldig** på grund af mangelfuld begrundelse og manglende budget:

Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at kommunen ikke har begrundet, hvorfor borgeren fik nedsat sin bevilling.

Mønstret er tydeligt: **serviceniveauet legitimerer ikke i sig selv resultatet – det skal oversættes til en konkret, begrundet afgørelse.**

Hvor fejlen er *generel* (ikke kun i den enkelte sag), rækker reaktionen videre. I FOB 2021-20 henstillede ombudsmanden både at genoptage sagen **og** at kommunen "ændrer sin generelle beslutning og praksis". I FOB 2024-19 henstillede ombudsmanden, at Ankestyrelsen genoptog de to klagesager, tog stilling til om **principmeddelelse 4-23 burde ophæves**, og undersøgte, om andre sager burde genoptages – hvilket førte til **25-24**. Om selve adgangen til at genoptage se [genoptagelse-forvaltning](#).

LOV	Retssikkerhedsloven § 68, stk. 2	
PRAKSIS	Ankestyrelsen · Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau	09.12.2024
	Ankestyrelsen · Kommunens pligt til at anvisne egnet lejebolig ved afslag på boligindretning og boligskit til borgere med nedsat funktionsevne	06.12.2024
	Ankestyrelsen · Hjælp til omfattende oprydning og hovedrengøring: Kommuner må ikke udelukke dette i kvalitetsstandarder	01.01.2018
	Ankestyrelsen · Kommunens pligt til konkret og individuel vurdering af behov for rengøringshjælp – fravigelse af kvalitetsstandard for areal	01.01.2015
	Ankestyrelsen · Kontant tilskud: Regulering af bevilling ved ændret serviceniveau og krav til fyldestgørende begrundelse og budget	01.01.2012
	Ankestyrelsen · Kommunens pligt til at give konkrete aktiveringstilbud før afslag på kontanthjælp ved manglende deltagelse	01.01.2003
	Ankestyrelsen · Kommunalt afslag på tandbehandling måtte ikke alene begrundes med, at udgiften ikke kunne afholdes af almindelig lønindtægt	01.01.2000

§ 12 Grundsætningens rækkevidde uden for det sociale område

Selv om praksis er tættest på det sociale område, er grundsætningen **almen forvaltningsret** og gælder på tværs af sektorer. Det fremgår af de eksempler, der er dokumenteret i ombudsmandspraksis:

- **Affalds- og miljøområdet:** U 2021.1421 H om affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 4 – retningslinjer må ikke være egnet til generelt at afskære en gruppe, hjemmelsloven skal tilgodes.
- **Kommunal låne- og skatteforvaltning:** FOB 2021-20 om grundskyldslånelovens § 4, stk. 3, 2. pkt. Se også sagen om [tilbagekaldelse af fritagelse for kommunal grundskyld](#) (FOB 2015-15), hvor ombudsmanden om ejendomsbeskatningslovens § 8 bemærkede, at bestemmelsen er fakultativ, at hverken ordlyd eller forarbejder angiver kriterierne, og at "[s]kønnet må dog udøves inden for de rammer, som lovgivningen opstiller, ligesom det skal overholde almindelige forvaltningsretlige grundsætninger".
- **Sundheds- og lægemiddelområdet:** FOB 2018-22 om sundhedslovens § 202 a.
- **Skatteforvaltningen:** sagen om [manglende konkret afvejning ved dispensationsafgørelse efter ejendomsavancebeskatningslovens § 8, stk. 2](#), hvor klageren netop gjorde gældende, at myndigheden havde "sat 'regel over skøn'; herunder den for forvaltningsmyndigheder gældende regel om pligtskøn", fordi praksis krævede sameje som ufravigelig betingelse for dispensation ved samlivsophævelse. Se også sagen om [dispensation vedrørende mineralvandsafgift](#), hvor ombudsmanden læste dispensationsbestemmelsen som

alene hjemlende **individuelle** dispensationer "navnlig baseret på en vurdering af, at afgiftspligten på grund af nogle særlige, konkrete omstændigheder virker urimeligt hårdt".

- **Personaleforvaltning og ledelsesret:** FOB 2001.167 om organisters bibeskæftigelse og [nedsættelse af den pligtige afgangsalder](#), samt U 2004.904.
- **Emballage- og panteregulering:** [FOB 2009 9-3](#), hvor Miljøstyrelsen begik en fejl ved slet ikke at tage stilling til den generelle dispensationsbestemmelse i pantbekendtgørelsens § 123, stk. 2.
- **Køretøjsregistrering:** [dispensation for registreringspligten](#) – atypiske sager kan ikke afgøres med henvisning til praksis alene.

Dispensationsbestemmelser er et særligt hyppigt anvendelsesområde, fordi de per definition forudsætter en konkret vurdering. Som Revsbech mfl. formulerer det (citeret i FOB 2021-20): "Bestemmelser (...), hvorefter der kan udstedes tilladelse eller dispenseres fra loven, lægger i almindelighed op til en konkret vurdering." Dette gennemsyrrer den administrative vejledningslitteratur – se fx [Vejledning om bygge- og beskyttelseslinjer, pkt. 7.1](#): "I den enkelte sag om dispensation skal der foretages en *konkret vurdering* af, om formålet med det ansøgte er så væsentligt, at den lovfæstede generelle beskyttelsesinteresse bør vige." Og [Vejledning i styrket byggesagsbehandling](#): "Kommunen skal i den enkelte byggesag foretage et konkret skøn."

[Vejledning om administrative forskrifter](#) tilføjer et vigtigt supplement: den udstedende myndighed antages "i almindelighed at kunne dispensere fra reglerne heri, selv om bekendtgørelsen ikke indeholder en bestemmelse herom". Fraværet af en udtrykkelig dispensationsbestemmelse er derfor ikke i sig selv et argument for, at skønnet er afskåret.

Endelig viser sagen om [uddannelsesorlov til suppleringsuddannelse](#), at klagen over manglende konkret vurdering **ikke altid fører til kritik**: dér havde bekendtgørelsen ganske enkelt ikke hjemlet fravigelse fra den relevante bestemmelse, og ombudsmanden gav ikke klageren medhold. Hvor lovgiver *har* fastsat udtømmende regler, er der intet skøn at sætte under regel – det er en forudsætning, der ofte overses.

§ 13 Sammenfatning: tjekliste til vurdering af skøn under regel

Grundsætningen om det pligtmæssige skøn er uskreven, men fast forankret i ombudsmandspraksis siden årtier og bekræftet af Højesteret i U 2008.2195 H og U 2021.1421 H. Kernen er enkel: **når lovgiver har givet et skøn, skal det bruges – i hver enkelt sag.**

En systematisk prøvelse kan struktureres i fem trin:

1. Er der overhovedet overladt et skøn?

Beror på fortolkning af ordlyd og forarbejder. Er reglerne udtømmende, er der intet skøn at sætte under regel. "Kan" er en stærk indikation, men ikke afgørende alene.

2. Hvilken type intern regel er der tale om?

- Hovedregel eller prioriteringsregel → som udgangspunkt **lovlig**, forudsat fravigelse konkret overvejes
- Begrænsningsregel (ufravigelige betingelser) → formodning **imod**
- Afskæringsregel / hjemlen bruges aldrig → **givetvis ulovlig** uden klare holdepunkter

3. Er formodningen brudt?

Se på hjemmelsloven, forvaltningsområdet, sagsantallet og afvejningsreglens karakter. Masseforvaltning,

forudsigelighed og lighedshensyn kan bære en begrænsning – særligt hvis individuelt skøn er vanskeligt eller umuligt (U 1993.307 H: 75 bevillinger til 273 ansøgere). Men de kan **ikke** bære en total afskæring (FOB 2021-20). Omvendt står pligten stærkt ved indgribende afgørelser, ved "frit skøn" og hvor vurderingstemaet er den enkeltes særlige behov (FOB 2024-19).

4. Hvordan er reglen faktisk anvendt?

Den funktionelle test: Er myndigheden sig bevidst, at der kan fraviges? Anvendes reglen så mekanisk, at den individuelle vurdering reelt er bortfaldet? Er sagen atypisk i forhold til praksis? Begrundelsen efter [forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt.](#) er det bedste bevismiddel – jf. FOB 2009 4-5.

5. Hvad er retsvirkningen?

Retlig mangel ved skønsudøvelsen → ugyldighed, medmindre manglen ikke har haft konkret væsentlig betydning → i praksis hjemvisning. Ved generelle fejl tillige henstilling om praksisændring.

De to vigtigste misforståelser, som praksis gentagne gange korrigerer:

- *"Kan" betyder frit valg.* Nej. Højesteret: "anvendelsen af dette ord [indebærer] imidlertid ikke, at kommunen efter sit eget frie valg kan afslå en ansøgning om fritagelse. Dette kan kun ske, hvis der er en saglig begrundelse for det." Ombudsmanden: fravær af retskrav ≠ adgang til generel fravælgelse.
- *Serviceniveauet legitimerer afgørelsen.* Nej. Serviceniveauet efter [servicelovens § 138](#) bliver "en del af afgørelsesgrundlaget" – aldrig et substitut for det. Og [retssikkerhedslovens § 60, stk. 3](#) afskærer ikke klageinstansen fra at prøve standarden, når den er anvendt konkret; [§ 69](#) rækker til lovligheden af kriterierne, om alle relevante kriterier er inddraget, og om vægtingen følger almindelige retsgrundsætninger.

Forløbet om [servicelovens § 102](#) – fra principmeddelelse 5-13 over 4-23 til FOB 2024-19 og [25-24](#) – er den bedste illustration af, at grundsætningen fortsat er levende ret, og at selv den centrale klageinstans og ressortministeriet kan tage fejl af den. Det understreger ombudsmandens rolle som områdets primære retsudviklende forum, og det illustrerer, at ombudsmandsudtalelser – selv om de ikke er bindende – faktisk styrer forvaltningspraksis. Se videre under [ombudsmandens-udtalelser](#).

LOV

[Forvaltningsloven § 24, stk. 1](#)[Retssikkerhedsloven § 60, stk. 3](#)[Retssikkerhedsloven § 69, stk. 1](#)[Serviceloven § 102](#)[Serviceloven § 138](#)

PRAKSIS **Ankestyrelsen** · Praksisændring om kommunens pligt til at vurdere behandlingstilbud (§ 102) og fastsættelse af serviceniveau

09.12.2024

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Forvaltningsloven § 24	stk. 1	Retssikkerhedsloven § 60	stk. 3
Retssikkerhedsloven § 69	stk. 1	Serviceloven § 102	
Serviceloven § 138		Serviceloven § 139	

MATERIALE Citerede afgørelser

12 afgørelser

ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS		12
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 boligsjift til borgere med nedsat funktionsevne	24-24
01.01.2018	Hjælp til omfattende oprydning og hovedrengøring: Kommuner må ikke udelukke dette i kvalitetsstandarder	31-18
01.01.2018	Kommunens pligt til opfølgning og vejledning ved personligt tillæg, herunder princippet om realudligning	22-18
01.01.2017	Klageadgang over manglende rådgivning og kommunens pligt til helhedsvurdering og bred vejledning	41-17
01.01.2015	Kommunens pligt til konkret og individuel vurdering af behov for rengøringshjælp – fravigelse af kvalitetsstandard for areal	20-15
01.01.2012	Nævnets efterprøvelse af retlige spørgsmål i sager om boligindretning	33-12
01.01.2012	Kontant tilskud: Regulering af bevilling ved ændret serviceniveau og krav til fyldestgørende begrundelse og budget	93-12
01.01.2012	Ankestyrelsens kompetence til at efterprøve kommunale kvalitetsstandarder for praktisk hjælp og kravet om konkret, individuel vurdering	82-12
01.01.2003	Kommunens pligt til at give konkrete aktiveringstilbud før afslag på kontanthjælp ved manglende deltagelse	A-21-03
01.01.2000	Ankestyrelsens prøvelsesadgang i førtidspensionssager: Betydningen af Højesterets dom for skøn efter Retssikkerhedsloven § 69	P-34-00
01.01.2000	Kommunalt afslag på tandbehandling måtte ikke alene begrundes med, at udgiften ikke kunne afholdes af almindelig lønindtægt	A-35-00