

SAGSBEHANDLINGSTID I SAGER OM AKTINDSIGT, BESKÆFTIGELSE- OG INTEGRATIONSFORVALTNINGEN ENDELIG RAPPORT



SAGSBEHANDLINGSTID I SAGER
OM AKTINDSIGT,
BESKÆFTIGELSE- OG
INTEGRATIONSFORVALTNINGEN
ENDELIG RAPPORT

KØBENHAVNS KOMMUNE
DECEMBER 2010

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	9
2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN	11
BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	11
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	11
GENERELT FOR BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	11
DENNE UNDERSØGELSE METODE	12
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	12
SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)	13
3. SAMMENFATNING	19
4. GENERELLE BEMÆRKNINGER	21
DOKUMENTATIONSGRUNDLAGET	21
VURDERINGSGRUNDLAGET	22
ADGANGEN TIL AKTINDSIGT EFTER FORVALTNINGSLOVEN	22
BEGRUNDELSE OG KLAGEVEJLEDNING EFTER FORVALTNINGSLOVEN	24
ADGANGEN TIL AKTINDSIGT EFTER OFFENTLIGHEDSLOVEN	25
SÆRLIGT OM SAGSBEHANDLING OG SVARTIDER I SAGER OM AKTINDSIGT	28
5. DEN KONKRETE UNDERSØGELSE	31
SAGSBEHANDLINGSTIDEN	31
UNDERRETNING OM FORSINKELSER	32
HELT ELLER DELVIST AFSLAG	32
BEGRUNDELSER FOR HELT ELLER DELVIST AFSLAG SAMT KLAGEVEJLEDNING	32
BILAG	34
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	34
RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG	35

1. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens undersøgelse af svartider i sager om aktindsigt i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Rapporten har i en foreløbig udgave været sendt til forvaltningen med henblik på forvaltningens eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Rapporten er inddelt i en generel del om Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser og denne undersøgelses metode mv. samt dokumentationsgrundlaget i kapitel 2 og en speciel del med beskrivelser, analyser og konklusioner vedrørende netop denne undersøgelse i kapitlerne 4 og frem.

Kapitel 3 indeholder et resumé, hvori de væsentligste forhold er gengivet.

Bagest er som bilag optrykt Borgerrådgiverens kritikskala og en oversigt over retskilder og andet bedømmelsesgrundlag.

Borgerrådgiveren den 10. december 2010



Johan Busse
borgerrådgiver

2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN

BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER

På mødet i Borgerrepræsentationen den 14. december 2006 blev det besluttet at udvide Borgerrådgiverens kompetence fra 1. januar 2007 med adgang til at tage sager op til undersøgelse på eget initiativ (egen driftkompetence) (BR 565/06).

Beslutningen var en udmøntning af budgetaftalen for 2007 af 18. september 2006, hvori blandt andet følgende er anført:

"Uafhængigt tilsyn ved udvidelse af Borgerrådgiverens kompetence

På baggrund af den fremførte kritik af forholdene på kommunale plejehjem ønsker parterne at sikre et uafhængigt tilsyn og behandling af klager over grove og væsentlige fejl på plejehjemsområdet og generelt i kommunen. Parterne er enige om pr. 1. januar 2007 at udvide Borgerrådgiverens kompetence med en egen driftfunktion, således at Borgerrådgiveren – i lighed med Folketingets Ombudsmand – får adgang til at tage sager op af egen drift m.v."

Udvidelsen indebærer adgang for Borgerrådgiveren til at tage konkrete sager op på eget initiativ, når der må formodes at foreligge et principielt aspekt, eller såfremt der efter de foreliggende oplysninger må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl. Endvidere indebærer den nye kompetence en adgang til at gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget samt til som en stikprøvekontrol at foretage inspektion af institutioner eller virksomheder samt tjenestesteder, der hører under Borgerrepræsentationens virksomhed.

I beslutningsgrundlaget for udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence med egen driftvirksomhed er anført, at de generelle egen driftundersøgelser f.eks. kan bestå af større undersøgelser, der bredt afdækker relevante forhold og mindre undersøgelser, der omfatter færre forhold, som blandt andet er udvalgt på baggrund af konkrete indikationer af behov for undersøgelse.

Borgerrådgiverudvalget og Borgerrådgiveren drøftede den 7. marts 2008 en plan for udmøntningen af egen driftkompetencen i 2008. Den plan for egen driftprojekter, som Borgerrådgiveren forelagde udvalget, var holdt i overskrifter og tidspunkter angivet i måneder. Valget af nærmere undersøgelsestemaer, undersøgelsesnes genstand og den nærmere tilrettelæggelse er Borgerrådgiverens valg, jf. nedenfor.

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser planlægges dels ud fra generelle kriterier som administrationsområdernes omfang, væsentlighed og betydning for borgerne samt repræsentativitet med henblik på at bidrage til generel vejledning, dels ud fra eventuelle konkrete indikationer på utilfredsstillende forhold.

Denne undersøgelsesrapport er en udmøntning af udvidelsen af Borgerrådgiverens opgaver og drøftelsen i Borgerrådgiverudvalget.

FORLØB OG INDHOLD (METODE)

Generelt for Borgerrådgiverens egen driftundersøgelser

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelse indledes med en høring af den eller de involverede forvaltninger. For hver forvaltning, som inddrages, høres såvel forvaltningens direktion som eventuelle relevante decentrale enheder.

I høringsbrevet beskriver Borgerrådgiveren i generelle vendinger temaet for undersøgelsen og beder om en række oplysninger og dokumentationsmateriale, herunder eventuelt om udlån af relevante sagsakter til nærmere undersøgelse.

Nogle undersøgelser vil være meget omfattende, mens andre vil være målrettede mod nærmere udvalgte forhold. Dette er forudsat ved udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence.

På baggrund af denne dokumentationsindsamling udarbejder Borgerrådgiveren en foreløbig rapport, som sendes til forvaltningen med henblik på forvaltningens og eventuelle decentrale enheders bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Den foreløbige rapport vil også indeholde de udtalelser (herunder kritik/henstilling), som Borgerrådgiveren forventer at fremkomme med, men disse har netop en foreløbig karakter, eftersom faktuelle oplysninger i rapporten kan korrigeres gennem forvaltningens bemærkninger. Forvaltningen informeres således allerede på dette tidspunkt om det forventede udfald af undersøgelsen.

Efter modtagelse af forvaltningens eventuelle bemærkninger indarbejder Borgerrådgiveren forvaltningens bemærkninger til de faktiske forhold og foretager eventuelle ændringer i undersøgelsens konklusioner, som disse måtte give anledning til. Borgerrådgiveren udarbejder på denne baggrund den endelige rapport. Rapporten er stilet til den involverede forvaltning og eventuelle decentrale enheder.

I nogle tilfælde kan den endelige rapport indeholde uafklarede spørgsmål eller af andre grunde kræve en opfølgning, f.eks. fordi Borgerrådgiveren har bedt om en underretning om, hvad en henstilling giver anledning til. I disse tilfælde vil den endelige rapport følges op af en (eller flere) opfølgingsrapport(er), indtil alle forhold i undersøgelsen er afklaret.

Denne undersøgelses metode

Denne undersøgelse er gennemført efter de generelle principper, som er beskrevet ovenfor.

REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG

Borgerrådgiverens reaktionsmidler er de samme som Folketingets Ombudsmands reaktionsmidler. Borgerrådgiveren kan således udtale kritik og komme med henstillinger til forvaltningen. Kritik er udtryk for en faglig vurdering af, at regler og retningslinier mv. ikke er overholdt.

Borgerrådgiveren kan henstille til forvaltningen at ændre procedurer eller lignende på et givent område.

Derudover kan Borgerrådgiveren påpege mere generelle problemstillinger i sin årsberetning, som afgives til Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiveren har i forbindelse med sin egen driftvirksomhed lagt sig fast på en sproglig skala for graduering af kritikens alvorlighed. Skalaen omfatter konstateringer af, at noget er uheldigt, konstateringer af begåede fejl, at noget er beklageligt, meget beklageligt, kritisabelt, meget kritisabelt eller stærkt kritisabelt. Skalaen med bemærkninger er optrykt som bilag til denne rapport.

Bedømmelsesgrundlaget for Borgerrådgiveren er det samme som Folketingets Ombudsmands, nemlig skreven ret (herunder love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger), god forvaltningsskik samt overordnede humane og medmenneskelige betragtninger. Hertil

kommer Københavns Kommunes værdigrundlag, kommunikationspolitik og andre politisk vedtagne retningslinier. Borgerrådgiveren bestræber sig desuden på at anvende samme målestok for sine vurderinger som Folketingets Ombudsmand.

Borgerrådgiverens opgave er at undersøge om kommunens forvaltninger og institutioner overholder gældende lovgivning, god forvaltningsskik, kommunens vedtagne politikker og beslutninger om serviceniveau og -standard. Borgerrådgiveren har således ikke særligt til opgave at fremkomme med ros eller lignende tilkendegivelser om positive forhold.

Borgerrådgiverens rapporter om egen driftundersøgelser vil derfor ikke indeholde ros (i hvert fald ikke i videre omfang), og læseren bør notere sig, at fraværet af ros ikke er ensbetydende med, at Borgerrådgiveren alene har konstateret negative forhold i forbindelse med sin undersøgelse.

SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)

Ved brev af 9. september 2008 bad jeg Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om udlån af nogle sager og om en række oplysninger. Jeg anførte blandt andet følgende:

" ...

Om undersøgelsens tema og anmodning om oplysninger

Jeg er bekendt med, at Folketingets Ombudsmand den 9., 14. og 27. november 2006 foretog inspektion af visse dele af Københavns Kommune og i den anledning modtog 10 sager vedrørende aktindsigt efter offentlighedsloven i personalesager, herunder fire sager fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Jeg har også derfor valgt at begrænse min undersøgelse således, at den ikke omfatter sager vedrørende aktindsigt i personalesager.

Det fremgår af offentlighedslovens § 16, stk. 2, at "Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge."

En tilsvarende bestemmelse findes i forvaltningslovens § 16, stk. 2, for så vidt angår partsaktindsigt.

Jeg beder Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om generelt at oplyse, hvordan forvaltningen sikrer sig at 10-dages fristen i efterleveres i forvaltningen. Jeg beder om at modtage kopier af eventuelle generelle retningslinjer og lignende herom.

Jeg beder samtidig forvaltningen om at fremsende kopi af sagsakter (alle akter i sagen ind til nu inklusive tilførsler til elektronisk journal) fra følgende sager:

- De fem først indkomne anmodninger om aktindsigt, der ikke vedrørte aktindsigt i personaleforhold, indkommet til Jobcenter København, Musvågevej efter 1. januar 2008,
- De fem først indkomne anmodninger om aktindsigt, der ikke vedrørte aktindsigt i personaleforhold, indkommet til Jobcenter København, Nyropsgade efter 1. januar 2008,
- De fem først indkomne anmodninger om aktindsigt, der ikke vedrørte aktindsigt i personaleforhold, indkommet til Jobcenter København, Skelbækgade efter 1. januar 2008 og
- De fem først indkomne anmodninger om aktindsigt, der ikke vedrørte aktindsigt i personaleforhold, indkommet til Jobcenter København, Sygedagpenge efter 1. januar 2008.

De nævnte sager omfatter såvel anmodninger om aktindsigt efter forvaltningsloven som efter offentlighedsloven.

Dette med henblik på at konstatere overholdelsen af 10-dages svarfristen ved anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens § 16, stk. 2 og forvaltningslovens § 16, stk. 2, samt øvrige regler vedrørende behandling af sager om aktindsigt.

Jeg beder om så vidt muligt at modtage forvaltningens udtalelse og den nævnte dokumentation inden seks uger fra dato. Hvis dette ikke kan ske, beder jeg om underretning om, hvornår forvaltningen forventer at kunne svare.

..."

Jeg blev efterfølgende telefonisk oplyst om, at det ikke var muligt for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen at imødekomme min anmodning på grund af forvaltningens journaliseringssystemer/-praksis, som ikke gjorde det muligt at fremsøge sagerne som ønsket.

I stedet tilbød forvaltningen at fremsende et antal sager om anmodning om aktindsigt afsluttet efter en bestemt dato.

Henset til formålet med min undersøgelse, fandt jeg ikke umiddelbart at denne procedure på tilfredsstillende vis ville tilvejebringe et dækkende og uangribeligt grundlag for min undersøgelse. Jeg oplyste derfor forvaltningen om, at jeg ville vende tilbage, når jeg havde overvejet undersøgelsens afgrænsning.

Ved brev af 16. marts 2009 bad jeg på denne baggrund forvaltningen om følgende:

" ...

Jeg har nu besluttet at gennemføre undersøgelsen baseret på et antal udlånte sager udvalgt ud fra de muligheder, som forvaltningen har oplyst mulige suppleret med et antal kontrolsager, som vil bestå af tidligere henvendelser til Borgerrådgiveren om aktindsigt ved Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Jeg beder derfor Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om at modtage kopier af sagsakter (alle akter i sagen ind til nu inklusive tilførsler til elektronisk journal) fra følgende sager:

- De fem første sager, som er *afsluttet efter* 1. april 2009 af Jobcenter København, Musvågevej vedrørende anmodning om aktindsigt (som ikke vedrører aktindsigt i personaleforhold)
- De fem første sager, som er *afsluttet efter* 1. april 2009 af Jobcenter København, Nyropsgade vedrørende anmodning om aktindsigt (som ikke vedrører aktindsigt i personaleforhold)
- De fem første sager, som er *afsluttet efter* 1. april 2009 af Jobcenter København, Skelbækgade vedrørende anmodning om aktindsigt (som ikke vedrører aktindsigt i personaleforhold)
- De fem første sager, som er *afsluttet efter* 1. april 2009 af Jobcenter København, Sygedagpenge vedrørende anmodning om aktindsigt (som ikke vedrører aktindsigt i personaleforhold)

De nævnte sager kan omfatte såvel anmodninger om aktindsigt efter forvaltningsloven som efter offentlighedsloven.

De kontrolsager som udvælges blandt tidligere henvendelser til Borgerrådgiveren om aktindsigt, vil blive udvalgt efter tidsmæssige kriterier for en nærmere angiven periode i tilknytning undersøgelsen.

Jeg gentager for god ordens skyld min anmodning fra mit brev af 9. september 2008, om at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen samtidig generelt oplyser, hvordan forvaltningen

sikrer sig at 10-dages fristen i efterleves i forvaltningen. Jeg beder om at modtage kopier af eventuelle generelle retningslinjer og lignende herom.

Undersøgelsen sker som tidligere oplyst med henblik på at konstatere overholdelsen af 10-dages svarfristen ved anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens § 16, stk. 2, og forvaltningslovens § 16, stk. 2, samt øvrige regler vedrørende behandling af sager om aktindsigt.

Jeg beder om at modtage sagerne samlet sammen med forvaltningens udtalelse. Jeg er indforstået med, at materialet først kan fremsendes, når sagerne er afsluttet. Såfremt dette ikke kan ske senest den 18. maj 2009, beder jeg om at modtaget underretning om, hvornår det ventes at ske. ..."

Ved brev af 13. juli 2009 svarede forvaltningen blandt andet følgende:

"...

Generelt om Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen praksis for behandling af anmodninger om aktindsigt.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning har stor fokus på det forvaltningsretlige område, og arbejder kontinuerligt på at sikre kendskabet til de forvaltningsretlige regler, herunder reglerne om aktindsigt med henblik på at sikre borgernes retsgarantier m.m.

Forvaltningens basisuddannelse i forvaltningsret indeholder således også undervisning i regelgrundlaget vedr. aktindsigt.

Deltagelse i basisuddannelsen er obligatorisk for nye medarbejdere.

Det har tidligere været op til den enkelte centerledelse - i forbindelse med tilrettelæggelse af introduktionsprogram i øvrigt til nye medarbejdere - at beslutte, hvornår medarbejderen skulle deltage i kurset.

Med henblik på at styrke kendskabet til forvaltningsret og sikre korrekt administration af reglerne, har forvaltningen imidlertid besluttet, at nye medarbejdere skal deltage ved først kommende kursus i 'Borgerens retsgarantier' samt 'Sagers førelse' efter ansættelsen.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har desuden udarbejdet arbejdsgange og standardbreve til brug for behandling af anmodninger om aktindsigt, som er tilgængelige på forvaltningens arbejdsgangportal.

Ved overgangen til en ny version af Arbejdsgangsportalen har forvaltningen imidlertid konstateret et behov for at gennemgå materialet på ny med henblik på kvalitetssikring og koordinering af udviklingsinitiativer på tværs i forvaltningen, herunder drøfte organisering/best practice for overholdelse af 10-dages fristen.

Forvaltningen er samtidig ved at udarbejde supplerende standardbreve (markeret med sort overskrift i vedlagte oversigt over værktøjer).

Endvidere skal materialet - i lighed med undervisning, retningslinier og materiale i øvrigt på det forvaltningsretlige område - gennemgås og evt. tilrettes og suppleres i forbindelse med fusionen mellem det statslige og det kommunale jobcenter til en 1- strenget beskæftigelsesindsats pr. 1. august 2009.

Arbejdsgangen i Arbejdsgangsportalen (vedlagt) beskriver dels:

- forhold vedr., modtagelse af anmodninger om aktindsigt, herunder fuldmagt,
- behandling af anmodninger, fristberegning, fristoverskridelse, undtagelse af akter,
- stempling af akter, evt., betaling for fotokopier samt
- journalisering

Arbejdsgangen indeholder ligeledes henvisning til relevant lovgivning og værktøjer/standardbreve(vedlagt).

Beslutning om organisatorisk forankring af behandling af anmodninger om aktindsigt er udlagt til de enkelte jobcentre og beskrives nedenfor.

De konkrete sager udtaget i forbindelse med Borgerrådgiverens egen drift undersøges.

Jobcenter København, Skelbækgade.

Jobcenter København, Skelbækgade har organisatorisk forankret behandling af anmodninger om aktindsigt i jobcentrets nye administrative enhed, der er en del af staben.

Jobcentret oplyser, at de nedenstående 5 sager er udsøgt manuelt af de medarbejdere, som har behandlet anmodningen om aktindsigt, efterhånden som sagerne er afsluttet efter 1. april 2009.

Jobcenter København Skelbækgade oplyser, at jobcentret i foråret 2009 har arbejdet med at udarbejde en procedure/arbejdsgang for at sikre, at tidsfristen ved aktindsigt bliver overholdt.

Jobcentret har bl.a. indført et standardbrev til brug for de situationer, hvor borgeren uspecificeret beder om aktindsigt, således at det sikres at borgeren får kopi af det, han/hun har brug for, og således at ressourcespild undgås.

Standardbrevet 'Anmodning om aktindsigt' samt centrets 'Faglig meddelelse om aktindsigt' er vedlagt.

...

Jobcenter København, Musvågevej.

Jobcenter Musvågevej har manuelt udsøgt 5 tilfældige sager fra de to teams; Job og Afklaring samt Job og Kvalifikation, hvor anmodning om aktindsigt er ekspederet efter den 1. april 2009.

Baggrunden herfor er, disse to teams modtager flest anmodninger om aktindsigt, idet de to teams dækker dels hele ansøgningsområdet

(førtidspension / fleksjob i revalidering) og dels en meget stor andel af Jobcenterets match 4 — 5 borgere.

Jobcentret har organisatorisk placeret behandlingen af anmodninger om aktindsigt i teamene ét centralt sted.

Når der modtages en anmodning, lægges denne synligt på et bestemt sted på det kontor, hvor de udførende for opgaven er placeret. Synligheden er vigtig, idet der er flere om at dele opgaven.

Sagerne bliver som alt overvejende hovedregel behandlet i samme uge, som anmodningen er modtaget. Jobcentrets centerkoordinator følger løbende med i, hvad der 'ligger på hylden' og at anmodningerne ekspederes, således at 10 dages fristen overholdes.

Ved ekspeditionen gennemgås sagen, der bliver kopieret og afsendt. Aktindsigten bliver journalført i KMD-sag.

Såfremt der under behandlingen af aktindsigten fremkommer spørgsmål — konsulteres centerkoordinatoren.

...

Jobcenter København, Nyropsgade.

Jobcentret har manuelt udtaget de første 5 sager ekspederet efter den 1. april 2009.

Kopi af jobcentrets forretningsgang vedr., behandling af anmodninger om aktindsigt er vedlagt.

...

Jobcenter København Sygedagpenge.

Jobcenter København, Sygedagpenge har centraliseret ekspederingen af aktindsigter og anmodninger om akter til centerets Modtageenhed, for at jobcenteret kan have et samlet overblik over anmodninger og dermed sikre overholdelse af 10 dages fristen.

Jobcentret modtager mange anmodninger om aktindsigt og har i perioder haft en ophobning af anmodninger, hvorfor der pr. 15. maj 2009 er ansat en yderligere medarbejder dedikeret til opgaven.

Jobcentret har i forbindelse med et LEAN-projekt udarbejdet en arbejdsgang med henblik på at reducere ekspeditionstiden og fjerne unødige procestrin.

Arbejdsgangen er opbrudt i 3 trin for at kunne reducere den tid, der bruges på den enkelte sag. Processen er den samme uanset om der er tale om en aktindsigt og anmodning om kopi af akter.

...

Jobcentret har udtaget de 5 konkrete sager i den rækkefølge, som de er blevet ekspederet efter den 6. april 2009 (hentet fra arkiv), idet denne dag var første dag Modtageenheden har ekspederet anmodninger om aktindsigt i april.

...

På baggrund af ovenstående er det Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens opfattelse, at der generelt er fokus på korrekt og rettidig administration af reglerne om aktindsigt både decentralt og centralt.

Det er endvidere forvaltningens opfattelse, at 10 dages fristen, jf. forvaltningslovens og offentlighedslovens § 16, stk. 2 overholdes i hovedparten af sagerne.

Forvaltningen erkender, at Jobcenter København, Sygedagpenge i perioder har haft en ophobning af sager, men forventer at problemet løses med jobcentrets yderligere allokering af ressourcer til opgaven.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen er som nævnt tidligere ved at gennemgå arbejdsgange og koncepter med henblik på kvalitetssikring og evt., justering og udarbejdelse af nye koncepter bl.a. i forbindelse med den forestående fusion mellem det statslige og det kommunale jobcenter.

Forvaltningen vil i dette arbejde være opmærksom på situationer, hvor borgeren har sager i flere forskellige enheder såsom et jobcenter og i Ydelsesservice.

Forvaltningen vil endvidere være opmærksom på de situationer, hvor en sag er forankret et sted, men hvor andre enheder i forvaltningen eller vikarbureauer foretager sagsbehandling fx på sygedagpengeområdet, idet dette kan medvirke til i visse situationer at forlænge ekspeditionstiden.

Dette kan ligeledes være tilfældet, hvor sagen eller dele af denne er blevet arkiveret.

Afslutningsvis har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen noteret sig, at Borgerrådgiveren udtager kontrolsager blandt tidligere henvendelser om aktindsigt til Borgerrådgiveren og efter tidsmæssige kriterier.

Forvaltningen antager således, at der med tidligere henvendelser om aktindsigt ikke alene er tale om klagesager, hvor borgeren har klaget over manglende overholdelse af fristen for behandling af anmodninger om aktindsigt.

..."

3. SAMMENFATNING

Undersøgelsen omfatter sager om aktindsigt (som ikke vedrører aktindsigt i personaleforhold), nærmere bestemt svartider i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens sager om aktindsigt, i Jobcenter København, Musvågevej, Jobcenter København, Nyropsgade, Jobcenter København, Skelbækgade og Jobcenter København, Sygedagpenge.

Til brug for undersøgelsen har Borgerrådgiveren indhentet 5 sager fra hver af de ovennævnte enheder. Sagerne er *afsluttet efter* 1. april 2009.

Ud over de nævnte sager som er udlånt af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har jeg inddraget 20 kontrolsager som er udvalgt blandt tidligere henvendelser til Borgerrådgiveren om aktindsigt i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Sagerne i denne gruppe er indkommet til Borgerrådgiveren i perioden 4. september 2008 til 8. oktober 2009.

Efter min gennemgang af de nævnte sager har jeg udtalt, at:

Forvaltningslovens og offentlighedslovens krav er, at anmodninger om aktindsigt besvares "snarest" af kommunen. I de 20 sager jeg har modtaget fra forvaltningen var den gennemsnitlige svartid 11,8 kalenderdage. Dette er ikke snarest efter min opfattelse.

Forvaltningen var mere end 10 dage om at svare i knap halvdelen af sagerne.

Det samlede billede er ikke helt tilfredsstillende, hvilket jeg finder beklageligt.

Jeg går ud fra, at forvaltningen også fremover vil have fokus på at imødekomme anmodninger om aktindsigt snarest muligt.

Kommunen har efter forvaltningslovens § 16, stk. 2, og offentlighedslovens § 16, stk. 2, pligt til at underrette borgeren om grunden, hvis en anmodning om aktindsigt ikke kan imødekommes inden 10 dage efter, at den er modtaget af kommunen. Kommunen skal desuden orientere om, hvornår afgørelsen i givet fald kan forventes at foreligge.

Jeg må konstatere, at forvaltningen i de gennemgåede sager i 8 tilfælde burde have orienteret borgeren om at sagen trak ud inden 10 dage og at dette ikke er sket i noget tilfælde. Jeg finder dette kritisabelt.

Jeg har henstillet til Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om at indskærpe underretningskravet over for sine sagsbehandlende medarbejdere. Jeg har bedt om underretning om, hvad min henstilling giver anledning til.

Jeg har endeligt konstateret, at forvaltningen i seks tilfælde gav helt eller delvist afslag på aktindsigt og i disse tilfælde burde have oplyst borgeren, at akter var undtaget og givet borgeren begrundelse og en klagevejledning.

I de seks sager blev der i fem tilfælde givet en begrundelse og i fire tilfælde en klagevejledning.

Det begrænsede antal sager (seks), hvor kravet om begrundelse og klagevejledning kunne være relevant, gør det vanskeligt at vurdere om Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen generelt overholder kravene om begrundelse og klagevejledning. Jeg har derfor begrænset mig til at konkludere, at forvaltningen ikke i alle tilfælde ses at overholde disse krav, hvilket jeg har fundet beklageligt.

4. GENERELLE BEMÆRKNINGER

DOKUMENTATIONSGRUNDLAGET

Jeg henviser til gengivelsen af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens udtalelse af 13. juli 2009 ovenfor.

Med de modifikationer, der er nævnt i forvaltningens udtalelse, omfatter undersøgelsen følgende sager:

- De fem første sager, som er *afsluttet efter* 1. april 2009 af Jobcenter København, Musvågevej vedrørende anmodning om aktindsigt (som ikke vedrører aktindsigt i personaleforhold)
- De fem første sager, som er *afsluttet efter* 1. april 2009 af Jobcenter København, Nyropsgade vedrørende anmodning om aktindsigt (som ikke vedrører aktindsigt i personaleforhold)
- De fem første sager, som er *afsluttet efter* 1. april 2009 af Jobcenter København, Skelbækgade vedrørende anmodning om aktindsigt (som ikke vedrører aktindsigt i personaleforhold)
- De fem første sager, som er *afsluttet efter* 1. april 2009 af Jobcenter København, Sygedagpenge vedrørende anmodning om aktindsigt (som ikke vedrører aktindsigt i personaleforhold)

De nævnte 20 anmodninger om aktindsigt er dateret modtaget i forvaltningen i perioden 2. marts 2009 – 30. april 2009 og besvaret i perioden 31. marts 2009 – 11. maj 2009.

Dertil kommer et antal kontrolsager, som er fremfundet i Borgerrådgiverens journal- og statistiksystem. Der er tale om sager som er indkommet til Borgerrådgiveren i perioden 4. september 2008 til 8. oktober 2009, altså en nogenlunde sammenlignelig periode.

Perioden blev således afgrænset for at fremfinde i alt 20 kontrolsager indkommet til Borgerrådgiveren forud for og efter 1. april 2009, heraf ti sager, hvor manglende eller langsomt svar på anmodning om aktindsigt måtte betragtes som hovedklagen og ti sager, hvor manglende eller langsomt svar på anmodning om aktindsigt ikke var hovedklagen, men en delklage under en hovedklage, som omhandlede andre forhold eller slet ikke var påklaget, men konstateret af Borgerrådgiveren i forbindelse med undersøgelsen.

Kontrolsagerne blev herefter gennemgået for at undgå irrelevante sager mv. samt sager, hvor den præcise sagsbehandlingstid ikke kunne fremfindes.

Efter en nærmere gennemgang af de nævnte kontrolsager fandtes 14 sager at have relevans for undersøgelsen og disse er indgået som kontrolsager. Der er tale om ti sager, hvor manglende eller langsomt svar på anmodning om aktindsigt måtte betragtes som hovedklagen og fire sager, hvor manglende eller langsomt svar på anmodning om aktindsigt ikke var hovedklagen.

De resterende seks sager var enten indeholdt i de 14 øvrige sager (overlap), utilstrækkeligt oplyst eller på anden måde irrelevante for undersøgelsen.

VURDERINGSGRUNDLAGET

Adgangen til aktindsigt efter forvaltningsloven

Forvaltningsloven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Loven indeholder bestemmelser om de væsentligste rettigheder og beføjelser for den, som er part i en forvaltningssag.

Adgangen til aktindsigt giver parten adgang til at se sagens akter og hermed myndighedens bedømmelsesgrundlag, også mens sagen verserer. Parten får derved mulighed for at øve indflydelse på sagens oplysninger og kan have en mere aktiv rolle under sagen.

Reglerne om partsaktindsigt fremgår af forvaltningslovens kapitel 4.

Forvaltningslovens kapitel 4 har følgende ordlyd:

"Kapitel 4

Partens aktindsigt

Retten til aktindsigt

§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Stk. 2. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter dette kapitel.

Stk. 3. Bestemmelserne i dette kapitel gælder ikke sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jfr. dog § 18.

Stk. 4. I forbindelse med varetægtsfængsling samt fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring gælder bestemmelserne i dette kapitel endvidere ikke sager om

- 1) valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution,
- 2) overførelse til andet varetægtsfængsel eller anden afsoningsinstitution,
- 3) overførelse til anden afdeling i et varetægtsfængsel eller en afsoningsinstitution og
- 4) udelukkelse fra fællesskab.

Omfanget af aktindsigt

§ 10. En parts ret til aktindsigt omfatter med de i §§ 12-15 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 2. Den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, kan dog kun forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter m.v., der vedrører den pågældendes egne forhold.

Udsættelse af sagen

§ 11. Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

Undtagelse af dokumenter

§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.

§ 13. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelserne i § 12 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter lov om offentlighed i forvaltningen, eller
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

§ 14. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.
- 2) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
- 3) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i de i stk. 1 nævnte dokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.

Undtagelse af oplysninger

§ 15. Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrkelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, eller
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Afgørelse af sager om aktindsigt

§ 16. Afgørelsen af, om og i hvilken form en begæring om aktindsigt skal imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag.

Stk. 2. Myndigheden afgør snarest, om en begæring kan imødekommes. Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af myndigheden, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

Stk. 3. Har det betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser at få afskrift eller kopi af sagens dokumenter, skal en begæring herom imødekommes. Dette gælder dog ikke, hvis dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form med afgørende vægt taler herimod. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier.

Stk. 4. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Bestemmelsen i § 11 gælder tilsvarende.

Stk. 5. Vedkommende minister kan fastsætte regler, der fraviger bestemmelserne i stk. 1 og stk. 4, 1. pkt.

§ 17. Hvor adgangen til at påklage afgørelsen i en sag er tidsbegrænset og begæringen om aktindsigt fremsættes efter, at afgørelsen er meddelt parten, men inden klagefristens udløb, kan myndigheden bestemme, at klagefristen afbrydes. Klagefristen løber i så fald videre fra det tidspunkt, hvor aktindsigt er meddelt parten eller er afslået, dog med mindst 14 dage. Underretning om, hvornår klagefristen herefter udløber, skal samtidig gives til andre klageberettigede, der har fået skriftlig meddelelse om selve afgørelsen."

Begrundelse og klagevejledning efter forvaltningsloven

Forvaltningsloven indeholder som nævnt bestemmelser om de væsentligste rettigheder for parten i en forvaltningssag. Reglerne om begrundelse og klagevejledning vedrører partens rettigheder, når myndigheden har truffet afgørelse i sagen.

Reglen om begrundelse har blandt andet til formål at give den borger, der er part i sagen, fuld information om grundlaget for afgørelsen. Parten får derved mulighed for dels at kontrollere, om afgørelsen er truffet på et fyldestgørende grundlag, og dels at tilrettelægge argumentationen i en eventuel anke over afgørelsen til klageinstansen.

Reglen om klagevejledning knytter sig til begrundelsespligten og skal sikre, at parten f.eks. efter at have vurderet grundlaget for myndighedens afgørelse har fornøden information om proceduren for indgivelse af en klage.

Reglerne om begrundelse og klagevejledning fremgår af forvaltningslovens kapitel 6 og 7:

"Kapitel 6

Begrundelse m.v.

§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

§ 23. Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden 14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

§ 24. 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.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 15.

Kapitel 7

Klagevejledning

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

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1.

§ 26. Afgørelser, der kun kan indbringes for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist for sagens anlæg, skal være ledsaget af oplysning herom."

Hvis myndighedens pligt til at give klagevejledning ikke er opfyldt, får det normalt den konsekvens, at en eventuel klagefrist suspenderes og først regnes fra det tidspunkt, hvor parten har modtaget klagevejledningen.

Adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven

Reglerne om offentlighedens adgang til aktindsigt fremgår af offentlighedslovens kapitel 2-4.

offentlighedslovens kapitel 2-4 har følgende ordlyd:

"Kapitel 2

Retten til aktindsigt

§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

Stk. 2. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

§ 5. Retten til aktindsigt omfatter

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.

Stk. 3. Vedkommende minister kan fastsætte regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger i edb-registre m.v., der ikke er omfattet af loven om offentlige myndigheders registre. Der kan herunder fastsættes regler om betaling.

Notatpligt m.v.

§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 2. Justitsministeren kan for nærmere angivne områder af forvaltningsvirksomhed fastsætte regler om opbevaring m.v. af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om notatpligt for nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end nævnt i stk. 1.

Kapitel 3

Undtagelser fra retten til aktindsigt

Undtagelse af interne arbejdsdokumenter

§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.

§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i § 6,
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper

§ 9. Den, om hvis helbredsforhold der er udarbejdet en sygehusjournal, har uanset bestemmelsen i § 7 ret til aktindsigt i journalen.

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan dog begrænses i det omfang, partens interesse i aktindsigt findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private interesser.

Undtagelse af andre dokumenter

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.
- 2) Brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove.
- 3) Dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler.
- 4) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
- 5) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
- 6) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Meddelelse af faktiske oplysninger

§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-5, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten efter stk. 1 ikke skal gælde nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.

Undtagelse af oplysninger

§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

- 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,
- 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed, eller
- 6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Forholdet til tavshedspligt.

§ 14. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandslvgivningen.

Kapitel 4

Behandlingen og afgørelsen af begæringer om aktindsigt

§ 15. Fremsættes der begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, afgør denne myndighed, om begæringen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse.

Stk. 2. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

Stk. 3. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglerne i stk. 1 og 2.

§ 16. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi.

Stk. 2. Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier. "

Særligt om sagsbehandling og svartider i sager om aktindsigt

I Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven af 4. december 1986 er blandt andet anført følgende:

"AFGØRELSE AF SAGER OM AKTINDSIGT

98. Afgørelsen af, om og i hvilken form en begæring om aktindsigt skal imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, jfr. § 16.

Myndigheden afgør snarest, om en begæring kan imødekommes. Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

Parter, som ønsker at gennemse dokumenterne i en sag, bør så vidt muligt straks ved henvendelsen have adgang til sådant gennemsyn. I almindelighed vil adgangen til aktindsigt dog kunne udsættes, indtil de indkomne dokumenter er journaliseret og fordelt til den medarbejder, der skal behandle sagen. Hvis en begæring om aktindsigt fremsættes på et tidspunkt, hvor sagens akter ikke er i den pågældende myndigheds besiddelse - f.eks. fordi de er forelagt en anden myndighed til udtalelse - vil begæringen undertiden kunne imødekommes ved, at den pågældende myndighed anmoder den myndighed, hos hvem dokumenterne befinder sig, om at drage omsorg for aktindsigtens gennemførelse. I tilfælde, hvor det kan være tvivlsomt, i hvilket omfang begæringen kan imødekommes, vil en afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet som regel forudsættes, at akterne returneres til den kompetente myndighed. Det må i sådanne tilfælde bero på et konkret skøn, om sagens igangværende ekspedition bør afbrydes af hensyn til begæringen om aktindsigt. Også i øvrigt vil det være tilladeligt at udsætte aktindsigtens gennemførelse, når den pågældende sag er under ekspedition og af hastende karakter, og ekspeditionen ikke uden særlig vanskelighed vil kunne afbrydes.

Udsættelse af aktindsigtens gennemførelse vil også kunne være begrundet i, at der foreligger en sådan tvivl om, hvorvidt begæringen kan imødekommes, at der må foretages en nærmere undersøgelse, eventuelt høring af den, hvis interesser kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, eller forelæggelse for anden myndighed.

Endvidere vil også hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, der i øvrigt er under ekspedition hos den pågældende forvaltningsmyndighed, kunne medføre, at en begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes straks ved fremsættelsen.

Såfremt en begæring om aktindsigt ikke imødekommes fuldt ud, skal afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet begrundes..."

I Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven af 3. november 1986 er blandt andet anført følgende:

" Hurtig behandling af sager om aktindsigt

49. Da det ofte er vigtigt for borgerne og pressen at få aktindsigten hurtigt, bestemmes det i lovens § 16, at vedkommende myndighed snarest muligt skal afgøre, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes. Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil, samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Personer, som ønsker at gennemse dokumenterne i en sag, bør så vidt muligt straks ved henvendelsen have adgang til sådant gennemsyn. I almindelighed vil adgangen til aktindsigt dog kunne udsættes, indtil de indkomne dokumenter er journaliseret og fordelt til de medarbejdere, der skal behandle sagerne.

Hvis en begæring om aktindsigt fremsættes på et tidspunkt, hvor sagens akter ikke er i myndighedens besiddelse - f.eks. fordi de er forelagt en anden myndighed til udtalelse - vil begæringen undertiden kunne imødekommes ved, at myndigheden anmoder den myndighed, hos hvem dokumenterne befinder sig, om at drage omsorg for aktindsigtens gennemførelse. Det forudsættes, at den, der har anmodet om aktindsigt, er indforstået med denne fremgangsmåde. I tilfælde, hvor det kan være tvivlsomt, i hvilket omfang begæringen kan imødekommes, vil en afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet dog som regel forudsætte, at akterne returneres til den

kompetente myndighed. Det må i sådanne tilfælde bero på et konkret skøn, om sagens igangværende ekspedition bør afbrydes af hensyn til begæringen om aktindsigt. Også i øvrigt vil det være tilladeligt at udsætte aktindsigtens gennemførelse, når den pågældende sag er under ekspedition og af hastende karakter, og ekspeditionen ikke uden særlig vanskelighed vil kunne afbrydes. Kan begæringen om aktindsigt imidlertid ikke imødekommes inden for den 10-dages periode, der er nævnt i § 16, skal den pågældende dog have meddelelse herom, og om hvornår en afgørelse kan forventes.

Udsættelse af aktindsigtens gennemførelse vil også kunne være begrundet i, at der foreligger en sådan tvivl om, hvorvidt begæringen kan imødekommes, at der må foretages en nærmere undersøgelse, eventuelt høring af den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, eller forelæggelse for en anden myndighed.

I særlige tilfælde vil endelig hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, der i øvrigt er under ekspedition hos den pågældende forvaltningsmyndighed, kunne medføre, at en begæring om aktindsigt ikke imødekommes straks ved fremsættelsen.

..."

5. DEN KONKRETE UNDERSØGELSE

Sagsbehandlingstiden

Undersøgelsen omfatter

- Fem sager vedrørende Jobcenter København, Musvågevej vedrørende anmodning om aktindsigt
- Fem sager vedrørende Jobcenter København, Nyropsgade vedrørende anmodning om aktindsigt
- Fem sager vedrørende Jobcenter København, Skelbækgade vedrørende anmodning om aktindsigt
- Fem sager vedrørende Jobcenter København, Sygedagpenge vedrørende anmodning om aktindsigt

I de 19 af de nævnte 20 sager blev anmodningen om aktindsigt modtaget i forvaltningen i perioden 2. marts 2009 – 30. april 2009 og besvaret i perioden 31. marts 2009 – 11. maj 2009.

I en sag er det ikke muligt at se, hvornår anmodningen blev modtaget i forvaltningen.

Dette er en fejl.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i de 19 sager, hvor den er mulig at beregne, var 11,8 dage. Den korteste sagsbehandlingstid var i disse sager en dag (fire sager), den længste var 33 dage.

I 8 af de nævnte 19 sager var sagsbehandlingstiden mere end 10 dage fordelt på 11, 15, 15, 23, 24, 27, 32 og 33 dage.

Forvaltningslovens og offentlighedslovens krav er, at anmodninger om aktindsigt besvares "snarest" af kommunen. Den gennemsnitlige svartid på 11,8 kalenderdage er ikke snarest efter min opfattelse, da det indebærer, at den gennemsnitlige sag skal håndteres efter undtagelsen om at sager kan trække længere ud end 10 dage.

Som det fremgår ovenfor, var forvaltningen mere end 10 dage om at svare i knap halvdelen af sagerne.

Det samlede billede er ikke helt tilfredsstillende, hvilket Jeg finder beklageligt.

Jeg går ud fra, at forvaltningen også fremover vil have fokus på at imødekomme anmodninger om aktindsigt snarest muligt

I 11 de 14 kontrolsager hvor det er muligt at angive præcise antal dage som forvaltningen var om at besvare aktindsigtsanmodningerne, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 54,3 dage. Den korteste sagsbehandlingstid var i disse 11 sager 2 dage, den længste 186 dage.

I 10 af de nævnte 11 kontrolsager var sagsbehandlingstiden mere end 10 dage fordelt på 29, 36, 39, 43, 48, 49, 55, 55, 55 og 186 dage.

Kontrolsagerne er sager, som har givet anledning til klager, dvs. at et udvælgelseskraterium har været, at sagen har trukket ud e.l. Det er derfor ikke min vurdering, at kontrolsagerne giver et repræsentativt billede af forvaltningens svartider. De svartider som fremgår af kontrolsagerne er ikke desto mindre langt fra tilfredsstillende, hvilket også har givet mig anledning til kritik i forbindelse med min gennemgang af de enkelte klagesager.

Underretning om forsinkelser

Kommunen har efter forvaltningslovens § 16, stk. 2, og offentlighedslovens § 16, stk. 1, pligt til at underrette borgeren om grunden, hvis en anmodning om aktindsigt ikke kan imødekommes inden 10 dage efter at den er modtaget af kommunen. Kommunen skal desuden orientere om, hvornår afgørelsen i givet fald kan forventes at foreligge.

I de 19 af de nævnte 20 sager som jeg har modtaget fra forvaltningen er det som nævnt muligt at beregne sagsbehandlingstiden i dage. I 8 af de 19 sager var sagsbehandlingstiden som nævnt mere end 10 dage.

I disse 8 sager, var forvaltningen således forpligtet til at orientere borgeren om at sagen trak ud, hvorfor sagen trak ud og hvornår anmodningen kunne forventes at blive besvaret.

Ved min gennemgang af de otte sager har jeg ikke fundet dokumentation i form af breve, journaloptegnelser e.l. om, at borgeren har modtaget sådan orientering.

Dette billede bekræftes af min gennemgang af kontrolsagerne. I 10 af kontrolsagerne var sagsbehandlingstiden mere end 10 dage og kun i ét tilfælde foreligger dokumentation for, at borgeren blev orienteret om at sagen trak ud, hvorfor sagen trak ud og hvornår anmodningen kunne forventes at blive besvaret. Dog bemærkes, at borgeren i dette tilfælde fik den nævnte orientering 81 dage efter at anmodningen om aktindsigt var modtaget af forvaltningen.

Jeg må på denne baggrund konstatere, at forvaltningen i de gennemgåede sager i 8 tilfælde burde have orienteret borgeren om at sagen trak ud inden 10 dage og at dette ikke er sket i noget tilfælde. Jeg finder dette kritisabelt.

Jeg henstiller til Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om at indskærpe underretningskravet over for sine sagsbehandlende medarbejdere. Jeg beder om underretning om, hvad min henstilling giver anledning til.

Helt eller delvist afslag

Som det fremgår af kapitel 4 ovenfor kan aktindsigt undertiden nægtes både fsva. aktindsigt efter forvaltningsloven og efter offentlighedsloven.

Afslag på aktindsigt kan ske helt eller delvist. Hvis borgeren ikke modtager alle akter fra kommunen, skal det fremgå, at akter er undtaget fra aktindsigt og borgere skal have en begrundelse og en klagevejledning.

Jeg har gennemgået de 20 modtagne sager for at konstatere, hvorvidt borgeren har fået en begrundelse og en klagevejledning i de tilfælde, hvor afslag er helt eller delvist afslået.

Jeg har også gennemgået kontrolsagerne for samme problemstilling.

Som Borgerrådgiveren kan jeg ikke tage stilling til selve afgørelsen om at afslå aktindsigt, hvorfor jeg ikke udtaler mig om, hvorvidt de afslag der er tale om, er korrekte.

Begrundelser for helt eller delvist afslag samt klagevejledning

I de 20 sager jeg har modtaget fra beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen blev der givet delvis afslag på aktindsigt i fire tilfælde.

I de 20 kontrolsager blev der givet helt eller delvist afslag i hvert fald i to tilfælde.

I de fire sager som jeg modtog fra forvaltningen og hvor der blev givet delvis afslag på aktindsigt, er der i alle tilfælde givet en begrundelse (med henvisning til forvaltningslovens § 12, se ovenfor i kapitel 4) og klagevejledning.

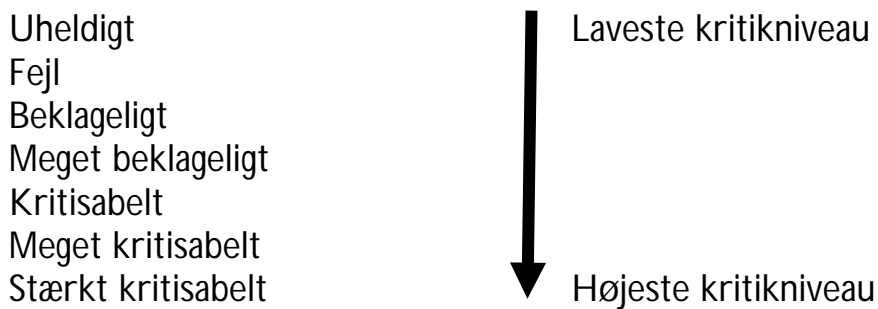
I de to kontrolsager, hvor der blev givet helt eller delvis afslag på aktindsigt, er der i et tilfælde givet en begrundelse (sagen kunne ikke findes på arkivet), i det andet tilfælde ses der ikke at være givet en begrundelse. Der er ikke givet klagevejledning i nogen af de to tilfælde i denne gruppe.

Det begrænsede antal sager (seks, hvis man medtæller kontrolsagerne), hvor kravet om begrundelse og klagevejledning kunne være relevant, gør det vanskeligt at vurdere om Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen generelt overholder kravene om begrundelse og klagevejledning. Jeg må derfor begrænse mig til at konkludere, at forvaltningen ikke i alle tilfælde ses at overholde disse krav. Dette er beklageligt.

BILAG

BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA

Borgerrådgiverens kritikskala



Kritikskalaen spænder fra konstatering af forhold, der ikke er, som de bør være, uden at nogen konkret bebrejdes herfor (uheldigt) over kritik af forhold, der er mere eller mindre almindeligt forekommende i offentlig forvaltning, men ikke bør forekomme og til kritik af helt utilstedelige og uacceptable forhold (stærkt kritisabelt). Konstatninger af, at noget er uheldigt, registreres ikke som en egentlig kritik i Borgerrådgiverens statistik.

Det bemærkes, at Borgerrådgiveren ud over ovennævnte kritikskala naturligvis supplerende kan uddybe og kvalificere sin kritik i almindeligt sprog.

RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG

Offentlighedsloven, lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer.

Forvaltningsloven, lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer.

SAGSBEHANDLINGSTID I SAGER OM AKTINDSIGT, BESKÆFTIGELSE- OG
INTEGRATIONSFORVALTNINGEN

ENDELIG RAPPORT

Redaktion

Borgerrådgiveren

Kontakt

Københavns Kommune
Vester Voldgade 2A
1552 København V

Foto

Borgerrådgiveren

Tryk

Oplag

ISBN

Udgiver

Borgerrådgiveren

KØBENHAVNS KOMMUNE

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A

1552 København V

Telefon: 33 66 14 00

Telefax: 33 66 13 90

E-mail: borgerraadgiveren@kk.dk

www.borgerraadgiver.kk.dk