



Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen  
Direktionen

Sendt via e-mail til: [bif@bif.kk.dk](mailto:bif@bif.kk.dk)

04-11-2008

Sagsnr.  
2008-70237

/jbu

**Vedrørende konkret egen drift undersøgelse af praksis for klagesagsbehandling under Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, forvaltningens j.nr. 2008-70237**

Ved brev af 16. juni 2008 iværksatte jeg en konkret egen driftundersøgelse af praksis for klagesagsbehandling i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

I mit brev anførte jeg blandt andet følgende:

”I forbindelse med Borgerrådgiverens behandling af to konkrete borgerklager over sagsbehandlingen i Jobcenter København, blev Borgerrådgiveren efter oversendelserne af klagerne til forvaltningen på ny kontaktet af borgerne, som ønskede at tilbagekalde klagerne over sagsbehandlingen. Borgerne gav som forklaring herpå, at de af jobcentret var blevet vejledt om, at behandlingen af en klagesag betød, at jobcentret under klagesagsbehandlingen ikke kunne arbejde videre med realitetssagen (dvs. selve hovedsagen), som derfor ville ligge stille under klagesagsbehandlingen. En af borgerne forklarede endvidere, at sagsbehandleren i jobcentret havde tilkendegivet, at tilbagekaldelsen kunne få en betydning for udfaldet af borgerens ansøgning til fordel for borgeren.

Under et senere møde i anden anledning mellem ledelsen af Jobcenter København, Nyropsgade og Borgerrådgiveren blev ovenstående problemstilling blandt andet drøftet.

Jeg fik under mødet indtryk af, at når en borger indgiver en klage over sagsbehandlingen i en sag, vil det i Jobcenter København, Nyropsgade indebære, at realitetsbehandlingen af (hoved)sagen trækker ud.

Jeg fik også det indtryk, at borgere, der ønsker at klage, systematisk bliver orienteret om at sagsbehandlingstiden derved forlænges for så vidt angår realitetssagen (hovedsagen) og at jobcenteret anser det som en forpligtelse at vejlede borgerne herom.

**Borgerrådgiveren**

Vester Voldgade 2A,  
1552 København V

Telefon  
3366 1400

Telefax  
3366 1390

Direkte telefon  
3366 1394

E-mail  
[borgerraadgiveren@kk.dk](mailto:borgerraadgiveren@kk.dk)

EAN nummer  
5798009800053

[www.borgerraadgiver.kk.dk](http://www.borgerraadgiver.kk.dk)

Jobcentrets ledelse tog afstand fra den fremgangsmåde, som en borger har oplyst om, hvorefter en sagsbehandler havde tilkendegivet, at tilbagekaldelsen af klagen kunne få betydning for udfaldet af ansøgningen.

Samtalen med Jobcenter København Nyropsgade sammenholdt med henvendelserne til Borgerrådgiveren har givet anledning til forvaltningsretlige overvejelser vedrørende Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens fremgangsmåde og praksis for behandling af klagesager i denne sammenhæng.

For det første forekommer det mig uklart, hvad den saglige baggrund skulle være for en praksis, hvorefter en klage automatisk indebærer en forlængelse af sagsbehandlingstiden i realitetssagen (hovedsagen).

For det andet finder jeg, at det er for forbundet med principielle betænkeligheder såfremt klager systematisk som led i klagens modtagelse orienteres om en sådan praksis.

Jeg har derfor besluttet at indlede en undersøgelse af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens praksis og retsopfattelse i tilknytning til disse spørgsmål.

Jeg beder i den forbindelse Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen at redegøre for følgende:

- 1) Om der eksisterer en generel praksis i forvaltningen for at behandlingen af en klage over sagsbehandlingen eller personalets optræden i en borgersag indebærer en forlængelse af sagsbehandlingstiden i realitetssagen (hovedsagen) – og i givet fald, hvad der er den saglige begrundelse for denne praksis.
- 2) Om der eksisterer en generel praksis i forvaltningen for at vejlede borgere, der ønsker at klage, om at klagen indebærer, at realitetssagen (hovedsagen) trækker ud – og i givet fald, hvad der er den saglige begrundelse for denne praksis.
- 3) Om det i givet fald er forvaltningens opfattelse, at der påhviler forvaltningen en *forpligtelse* til at give en sådan vejledning.
- 4) Forvaltningens bemærkninger til den oplyste fremgangsmåde med at oplyse borgere om, at klager kan få betydning for udfaldet af f.eks. en ansøgning.

Jeg beder om at forvaltningen forinden indhenter udtalelser fra Jobcenter København Nyropsgade, Jobcenter København Musvågevej, Jobcenter København Skelbækgade, Jobcenter København, Sygedagpenge samt Ydelsesservice om de samme spørgsmål.”

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens direktion svarede ved brev af 26. august 2008 blandt andet følgende:

”Til brug for redegørelsen er der indhentet en udtalelse fra Jobcenter København Nyropsgade, Jobcenter København Musvågevej, Jobcenter København Skelbækgade, Jobcenter København, Sygedagpenge samt Ydelsesservice. (Vedlagt)

#### Ad 1. Generel klagesagspraksis.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ingen generel praksis for at en klage over sagsbehandlingen eller over personalets optræden i en borgersag forlænger sagsbehandlingstiden i realitetssagen.

Det kan imidlertid ikke udelukkes at en klage kan påvirke sagsbehandlingstiden i realitetssagen - i enkelte tilfælde i form af forlængelse af sagsbehandlingstiden og i enkelte tilfælde i form af fremskyndelse af sagsbehandlingen.

Forlængelse af sagsbehandlingstiden kan ske i en konkret sag, hvis der som følge af klagesagen er behov for yderligere belysning af sagen fx i form af indhentelse af nye lægelige oplysninger, ny/yderligere afklaring af borgerens arbejdsevne mv.

Fremskyndelse af sagsbehandlingen kan ske i en konkret sag, hvis der i forbindelse med klagesagen fremkommer nye, relevante oplysninger, som evt. har manglet eller endeligt belyser sagen.

#### Ad 2. Generel vejledningspraksis.

Det vil efter Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens opfattelse være i strid med de forvaltningsretlige regler at have en generel vejledningspraksis om, at en klage indebærer en forlængelse af sagsbehandlingstiden i realitetssagen.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har således ikke en sådan generel vejledningspraksis.

#### Ad 3. Vejledningsforpligtelse.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ikke en forpligtelse til at vejlede borgere om, at en klage vil forlænge sagsbehandlingstiden af realitetssagen, jf. besvarelsen ovenfor.

#### Ad 4. Bemærkninger vedr. klagers betydning for udfald af sagen.

Det vil efter Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens opfattelse være en begrænsning af borgerens retssikkerhed og i strid med de forvaltningsretlige regler at oplyse borgere om, at klager kan få betydning for udfaldet af realitetssagen.

I forhold til de 2 konkrete eksempler, hvor Borgerrådgiveren har oplevet borgere som har oplyst at have fået vejledning om at en klage vil forlænge sagsbehandlingstiden af realitetssagen og i det ene eksempel videre at tilbagekaldelse af klagen kunne få betydning for udfaldet af klagen, skal jeg bemærke følgende:

- Eksemplerne stammer fra samme jobcenter og er identificeret til en enkelt medarbejder på centret
- Den pågældende medarbejder har desværre ikke været korrekt bekendt med de forvaltningsretlige regler, og har således vejledt de 2 konkrete borgere fejlagtigt
- Den pågældende medarbejder, der for en kort periode var ansat i et vikariat, er ikke længere ansat

Jeg beklager meget, at jobcentret har givet fejlagtig vejledning i de 2 konkrete eksempler og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har på baggrund af Borgerrådgiverens egen driftsundersøgelse drøftet problemstillingen både på ledelses – og medarbejderniveau i jobcentrene og i Ydelsesservice.

Sammenfattende er det således ikke mit indtryk, at der i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen eksisterer en generel praksis for vejledning og behandling af klagesager, som er i strid med gældende forvaltningsretlige regler om borgerens retssikkerhed.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen lægger tværtimod imod stor vægt på kvaliteten i sagsbehandlingen, herunder klagesagsbehandling og borgernes retssikkerhed og har iværksat flere initiativer til at styrke disse områder.

Eksempelvis har forvaltningen pr. 1. januar 2008 etableret en centralt forankret kvalitetskontrolenhed, hvis primære opgaver er ledelsestilsyn i borgersager og behandling af klagesager til direktion, borgmester, borgerrådgersager mv.

Klagesagsbehandlingen indgår hermed som en af flere værdifulde indikatorer for kvaliteten i sagsbehandlingen og medvirker til effektivisering af en konstruktiv læringsproces i dialog med de decentrale enheder om styrkelse af udviklingen af kvaliteten.

Forankringen i én central enhed giver samtidig mulighed for hurtigere at identificere og agere på evt. problemer.

Endvidere indgår obligatoriske kurser i forvaltningsret og borgerens retsgarantier som en af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens introduktions- og kompetenceudviklingsprogram.

Endelig vil jeg nævne at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen arbejder med et 'Projekt bedre breve til borgerne', som dels skal kvalificere og gøre breve til borgerne lettere at forstå, men samtidig integrere Københavns Kommunes værdigrundlag."

Ad eventuel eksistens af generel praksis i forvaltningen for at behandlingen af en klage over sagsbehandlingen eller personalets optræden i en borgersag indebærer en forlængelse af sagsbehandlingstiden i realitetssagen (hovedsagen) – og i givet fald, hvad der er den saglige begrundelse for denne praksis.

Forvaltningslovens § 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

"En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde".

Det nærmere indhold af vejledningsforpligtelsen beror på en konkret vurdering, som afhænger af myndighedens sagsområde, henvendelsens indhold, borgerens forhold samt sagens omstændigheder i øvrigt.

For behandlingen af henvendelser i sociale sager gælder endvidere en forpligtelse for forvaltningen til at foretage en helhedsorienteret rådgivning og vejledning af borgeren i forhold til borgerens samlede sociale situation. Retssikkerhedslovens § 5 supplerer og kan efter sagens omstændigheder udvide myndighedens vejledningsforpligtelse efter forvaltningslovens § 7.

Retssikkerhedslovens § 5 har følgende ordlyd:

"Kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning".

Der findes ikke generelle lovbestemmelser, der regulerer sagsbehandlingstiden.

Det fremgår af § 3, stk. 1, i retssikkerhedsloven, lovbekendtgørelse nr. 877 af 3. september 2008, at kommunen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt med henblik på at afgøre, om der er ret til hjælp og i så fald hvilken.

Det følger endvidere af de ulovbestemte principper for god forvaltningsskik, at kommunen ikke må lade en sag trække unødigt ud.

Af Ombudsmandsloven med kommentarer af Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiborg, 1. udgave, 1999, s. 164, fremgår blandt andet følgende:

”Spørgsmålet om på hvilket tidspunkt en myndigheds sagsbehandlingstid overstiger det acceptable, kan ikke besvares generelt; udover den absolutte sagsbehandlingstid lægges der i praksis vægt på sagens art, herunder omfanget af de undersøgelser myndigheden skal eller må forventes at skulle foretage, partens behov for at der træffes en hurtig afgørelse, samt den sædvanlige sagsbehandlingstid på området. Hertil kommer en bedømmelse af hvorvidt der løbende er sket (nødvendige) ekspeditioner i sagen, i modsætning til tilfælde hvor sagen har ligget uberørt i længere perioder. Det spiller også en rolle om myndigheden løbende har orienteret parten om at sagen trækker ud.”

Adgangen til at klage over kommunens afgørelser og sagsbehandling er beskrevet i den lovgivning, der gælder for det pågældende område. Er der ikke fastsat særlige klageadgange, følger muligheden for at klage af den ulovbestemte rekursadgang. Normalt vil adgangen til at klage over personalets optræden også følge af den ulovbestemte rekursadgang.

I Københavns Kommune har borgerne desuden en særlig adgang til at klage til Borgerrådgiveren, som behandler klager over sagsbehandling, udførelsen af praktiske opgaver og personalets adfærd.

Det vil efter min opfattelse modarbejde selve adgangen til at klage, hvis forvaltningerne indretter deres klagesagsbehandling således, at modtagelsen af en klage automatisk fører til at (realitets)sagen trækker ud.

Dertil kommer, at formålene med etableringen af Borgerrådgiveren i Københavns Kommune og kommunens åbenhedspolitik efter min opfattelse forudsætter, at kommunens forvaltninger skal arbejde for, at klager betragtes som en hjælp til forbedring af kommunens sagsbehandling og betjening af borgerne.

Det vil være i modstrid med disse formål, hvis forvaltningerne søger at begrænse antallet af klager ved at gøre det unødigt vanskeligt eller forbundet med ulempe at klage.

Forvaltningerne bør derfor efter min opfattelse tilrettelægge deres sagsbehandling sådan, at modtagelsen af en klage ikke automatisk får sagen til at trække længere ud.

Noget andet er at konkrete forhold i sagen efter omstændighederne kan indebære, at hovedsagen trækker længere ud end den ellers ville have gjort. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis forvaltningen som følge af klagesagen bliver opmærksom på mangelfuld sagsbehandling, som efterfølgende skal iværksættes.

Omvendt vil en klage også kunne have den konsekvens, at sagen fremskyndes. F.eks. i det tilfælde, hvor en klage indebærer, at forvaltningen bliver opmærksom på at sagens behandling allerede har trukket unødigt længe ud. I et sådant tilfælde følger det efter min opfattelse af principperne for god forvaltningsskik, at forvaltningen bør udfolde særlige bestræbelser på, at afslutte sagen hurtigt.

Jeg henviser i øvrigt til de eksempler som forvaltningen selv er fremkommet med.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens praksis ses efter det oplyste at være i overensstemmelse med dette.

*Jeg foretager derfor ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.*

Ad eventuel eksistens af generel praksis i forvaltningen for at vejlede borgere, der ønsker at klage, om at klagen indebærer, at realitetssagen (hovedsagen) trækker ud samt om det i givet fald er forvaltningens opfattelse, at der påhviler forvaltningen en forpligtelse til at give en sådan vejledning.

Som konsekvens af det ovenfor anførte påhviler der naturligvis ikke forvaltningen en pligt til at vejlede borgere, der ønsker at klage, om at klagen indebærer, at realitetssagen (hovedsagen) trækker ud.

I nogle tilfælde vil det formentligt med tilstrækkelig sikkerhed kunne forudses, at en modtaget klage i det konkrete tilfælde vil have den konsekvens, at behandlingen af realitetssagen (hovedsagen) trækker ud. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis en klage indgives umiddelbart inden forvaltningen reelt havde planlagt at afslutte sagen og hvor klagen indebærer, at sagens afslutning skal udskydes ind til klagesagen er afgjort.

I sådanne tilfælde skal borgeren vejledes herom, hvis vedkommende spørger om eventuelle konsekvenser af at klage.

Derimod afhænger det efter min opfattelse af det konkrete tilfælde, om forvaltningen på eget initiativ bør vejlede herom. Dette beror efter min opfattelse på en konkret vurdering, som blandt andet må inddrage

- karakteren af borgerens klage, herunder om klagen – hvis der gives medhold – kan få betydning for sagens udfald eller den sagsbehandling som er gået forud,
- sikkerheden for, at realitetssagen (hovedsagen) vil trække ud samt
- borgerens interesse i at modtage en sådan oplysning i øvrigt

Det bør desuden overvejes hvorvidt klageren eventuelt vil kunne opfatte vejledningen som et forsøg på at få vedkommende til at trække klagen tilbage eller om vedkommende kan tage imod oplysningen som en neutral og relevant information. Hvis det første er tilfældet, bør forvaltningen udfolde særlige bestræbelser på at formidle oplysningerne på en sådan måde, at borgeren ikke opfatter vejledningen som en skjult trussel.

Jeg har noteret mig, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen også anser det for at være i strid med de forvaltningsretlige regler at have en generel vejledningspraksis om, at en klage indebærer en forlængelse af sagsbehandlingstiden i realitetssagen og at forvaltningen ikke har en sådan generel vejledningspraksis

*Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.*

Ad forvaltningens bemærkninger til den oplyste fremgangsmåde med at oplyse borgere om, at klager kan få betydning for udfaldet af f.eks. en ansøgning.

Blandt andet som konsekvens af det ovenfor anførte vil det normalt være usagligt såfremt fremsættelsen af en klage får negativ betydning for udfaldet af en sag. Dette må gælde i alle tilfælde, hvor det er selve det forhold, at klagen fremsættes, der får denne konsekvens.

Jeg henviser her også til princippet om forbudet imod reformatio in pejus, hvorefter der efter omstændighederne kan gælde et forbud imod at en rekursinstans ændrer en påklaget afgørelse til skade for klageren, jf. hertil Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002, s. 1011ff.

Der kan tænkes tilfælde, hvor forvaltningen som en følge af klagen for eksempel modtager oplysninger eller bliver opmærksom på forhold i øvrigt, som kan øve indflydelse på sagens afgørelse. I sådanne tilfælde kan klagen for så vidt medvirke til at afgørelsen bliver en anden end ellers.



På tidspunktet for modtagelsen af klagen må det under alle omstændigheder normalt anses for udelukket, at forvaltningen er i stand til at bedømme om en klage kan få betydning for sagens udfald, og allerede af denne grund vil en vejledning om at dette kan være tilfældet, efter min opfattelse alene eller hovedsageligt tjene til at bremse borgeren i at klage. En sådan vejledning vil derfor efter min opfattelse normalt være forkert.

Jeg er derfor enig med Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i, at det vil være en begrænsning af borgerens retssikkerhed og i strid med de forvaltningsretlige regler at oplyse borgere om, at klager kan få betydning for udfaldet af realitetssagen.

Jeg har noteret mig det oplyste om, at de nævnte eksempler er identificeret til en enkelt medarbejder i et jobcenter og at den pågældende medarbejder, der for en kort periode var ansat i et vikariat, ikke længere er ansat.

Jeg har noteret mig forvaltningens beklagelse af den fejlagtige vejledning i de to tilfælde og at problemstillingen er blevet drøftet både på ledelses – og medarbejderniveau i jobcentrene og i Ydelsesservice.

Jeg går ud fra, at forvaltningen vil kontakte de berørte borgere og korrigere den vejledning, som de har fået, hvis dette ikke allerede er sket.

Jeg vil ind til videre notere eventuelle tilsvarende eksempler på borgere som oplyser at have modtaget en lignende vejledning i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens regi og vil gennem særskilte egen driftsager orientere de pågældende centre herom med henblik på at Borgerrådgiveren medvirker til at undgå sådanne misforståelser.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Med venlig hilsen



Johan Busse  
Borgerrådgiver