

UNDERSØGELSE AF SAGS- BEHANDLINGEN I REVALI- DERINGSSAGER ENDELIG RAPPORT



UNDERSØGELSE AF SAGS- BEHANDLINGEN I REVALI- DERINGSSAGER ENDELIG RAPPORT

KØBENHAVNS KOMMUNE
15. APRIL 2011

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	9
2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN	11
BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	11
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	11
DENNE UNDERSØGELSESMETODE	12
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	12
UNDERSØGELSENS GENSTAND (HØRINGEN) OG MODTAGET DOKUMENTATION MV.	13
3. SAMMENFATNING	24
4. GENERELLE BEMÆRKNINGER	26
4.1 VURDERINGSGRUNDLAGET	26
4.1.1 REGLERNE OM VEJLEDNING	26
4.1.1.1 Om aktivloven	28
4.1.1.2 Om notatpligt	29
4.1.2 REGLER OM INDDRAGELSE OG PARTSHØRING	30
4.1.3 PARTSHØRING	30
4.1.3.1 Anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 19	31
4.1.3.2 Bestemmelsens enkelte kriterier	31
4.1.3.3 Konsekvenserne af at betingelserne er opfyldt	32
4.1.3.4 Hvordan gennemføres partshøringen?	33
4.1.3.5 Partshøringens konsekvenser for myndigheden	34
4.1.3.6 Konsekvenserne af at undlade partshøring	34
4.1.4 ANDRE REGLER OM BORGERENS INDDRAGELSE OG ADGANG TIL AT PÅVIRKE SAGSBEHANDLINGEN	34
4.1.4.1 Inddragelse af borgeren	35
4.1.4.2 Retten til at afgive udtalelse (efter forvaltningslovens § 21)	36
4.1.4.3 Parten har bedt om aktindsigt (forvaltningslovens § 11)	36
4.1.4.4 Partshøring i videre omfang end reglerne i §§ 19–21 forpligter til	36
4.1.5 BEGRUNDELSESKRAVET I FORVALTNINGSLOVENS § 22	37
4.1.5.1 Anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 22	37
4.1.5.2 Bestemmelsens enkelte kriterier	37
4.1.6 INDHOLDET AF BEGRUNDELSEN EFTER FORVALTNINGSLOVENS § 24	37
4.1.6.1 Anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 24	37
4.1.6.2 Bestemmelsens enkelte kriterier	37
4.1.7 KLAGEVEJLEDNING I FORVALTNINGSLOVENS § 25	38
4.1.7.1 Anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 25	38
4.1.7.2 Bestemmelsens enkelte kriterier	38
4.2 MODTAGET MATERIALE FRA FORVALTNINGEN	39
4.2.1 ARBEJDSGANGE I JOBCENTER KØBENHAVN	39
4.2.2 SUPPLERENDE MATERIALE FRA ENKELTE JOBCENTRE	39
4.2.2.1 Jobcenter København, Skelbækgade	39
4.2.2.2 Jobcenter København, Nyropsgade	40
5. DEN KONKRETE UNDERSØGELSE	42
5.1 VEJLEDNINGSPILGTTEN	43

5.2 PARTSHØRING	44
5.3 BEGRUNDELSE	44
5.4 KLAGEVEJLEDNING	44
5.5 HVORDAN SIKRES VEJLEDNING OG TILBUD OM REVALIDERING	44
5.6 HVORDAN FORLØBER EN TYPISK SAGSGANG	47
5.7 HVORDAN SIKRER FORVALTNINGEN SIG, AT NÆVNTE BESTEMMELSER I BLANDT ANDET FORVALTNINGSLOVEN IAGTTAGES	47
5.8 OM RETNINGSLINJER	49
5.9 OM KVALITETSSIKRING	49
5.10 OM BREVSKABELONER PÅ INTRANETTET	50
5.11 SÆRLIGT OM JOBCENTER KØBENHAVN, MUSVÅGEVEJS PROCEDURE	51
BILAG	54
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	54
RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG	55

1. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens undersøgelse af vejledningspligten samt forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse og klagevejledning i revalideringssager 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 15. april 2011



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.

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)

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser 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 retningslinjer 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 humanitære og medmenneskelige betragtninger. Hertil kommer Københavns Kommunes værdigrundlag, kommunikationspolitik og andre politisk vedtagne retningslinjer. 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.

UNDERSØGELSENS GENSTAND (HØRINGEN) OG MODTAGET DOKUMENTATION MV.

Borgerrådgiveren bad ved brev af 14. august 2009 Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om en udtalelse og om udlån af et nærmere antal specificerede sager.

Borgerrådgiveren anførte blandt andet følgende til forvaltningen:

“ ...

Om undersøgelsens tema og anmodning om oplysninger

Formålet med undersøgelsen er at få belyst, i hvilket omfang Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen overholder de almindelig forvaltningsretlige regler ved behandlingen af sager om revalidering. Undersøgelsen tager udgangspunkt i nedenstående regler, men er ikke afgrænset hertil.

Vedrørende vejledning

Det følger af § 7, stk. 1, i kapitel 3 vedrørende vejledning og opfølgning i aktivloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1460 af 12. december 2007 om aktiv socialpolitik med senere ændringer, at når en person søger om hjælp, skal kommunen straks vurdere, om der er behov for at yde vejledning om, hvordan den pågældende så vidt muligt ved egen hjælp kan klare øjeblikkelige eller kommende økonomiske problemer. Efter § 7, stk. 2, kan vejledningen bestå i oplysninger om, hvordan den pågældende kan forbedre mulighederne for arbejde eller uddannelse.

Det følger videre af § 8, stk. 1, i aktivloven, at kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp efter reglerne herom i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og regler fastsat i medfør heraf.

Når en person har brug for hjælp til forsørgelse i forbindelse med ledighed, kan kommunen normalt gå ud fra, at behovet kan opfyldes ved kontanthjælp eller starthjælp og tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, jf. aktivlovens § 8, stk. 2.

Det følger af § 46, stk. 2, i aktivloven, at kommunen giver tilbud om revalidering, når erhvervsrettede aktiviteter efter denne eller anden lovgivning, herunder lov om aktiv beskæftigelsesindsats, ikke er tilstrækkelige til, at den pågældende kan klare sig selv.

Revalidering er erhvervsrettede aktiviteter og økonomisk hjælp, der kan bidrage til, at en person med begrænsninger i arbejdsevnen, herunder personer, der er berettiget til ledighedsydelse og særlig ydelse, fastholdes eller kommer ind på arbejdsmarkedet, således at den pågældendes mulighed for at forsørge sig selv og sin familie forbedres, jf. § 46, stk. 1, i aktivloven.

Ved siden af aktivlovens regler om vejledning gælder tillige de sagsbehandlingsforskrifter, der følger af forvaltningsloven.

Det følger af § 7, stk. 1, i forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 med senere ændringer, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal 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.

Justitsministeriets vejledning af 4. december 1986 til forvaltningsloven, punkt 30, omhandler spørgsmålet om vejledning og har følgende ordlyd:

' ...

Vejledning efter § 7, stk. 1, bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på det pågældende område har for vedkommende, og hvordan den pågældende lettest og mest effektivt kan opfylde de eventuelle krav, der er i lovgivningen. Vejledningen bør endvidere orientere om hvilken fremgangsmåde, der skal følges af den, der henvender sig til myndigheden, og om hvilke oplysninger, som skal tilvejebringes af borgeren som led i en sags behandling.

Vejledningens indhold og omfang må afpasses i forhold til borgerens forudsætninger og dennes eventuelle særlige personlige, eventuelt fysiske forhold.

En myndighed bør også i fornødent omfang bistå en borger, der retter henvendelse til myndigheden, med at udfylde eventuelle ansøgningskemaer, anmeldelser eller lignende, der vedrører myndighedens eget område.

...'

For behandlingen af henvendelser i sociale sager er forvaltningen endvidere forpligtet til at foretage en helhedsorienteret rådgivning og vejledning af borgeren i forhold til borgerens samlede sociale situation. § 5 i retssikkerhedsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 877 af 3. september 2008 om retssikkerhed og administration på det sociale område med senere ændringer, 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."

Jeg skal her særligt fremhæve sidstnævnte hvorefter "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..." Bestemmelsen indebærer, at forvaltningsmyndighedernes almindelige vejledningspligt er skærpet på det sociale område.

Af punkt 44 i vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område fremgår, at det ikke er et krav, at myndighederne - og dermed sagsbehandleren - selv skal kunne give råd om alle typer af problemer, men sagsbehandleren skal være opmærksom på andre rådgivningsmuligheder, som borgeren kan henvises til. Dette må navnlig gælde sådanne ydelser, som henligger inden for kommunen, dvs. myndigheden selv.

Vedrørende partshøring

Efter § 19 i kapitel 5 i forvaltningsloven må der ikke - hvis en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder - træffes afgørelse i sagen, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Formålet med partshøringen kan beskrives med udgangspunkt i dette citat fra Folketingets Ombudsmands beretning 2001 side 98:

" ...

Forvaltningsmyndigheden har ansvaret for at oplyse sagen i tilstrækkeligt omfang, og parts-høringsreglerne skal bl.a. sikre at parten får lejlighed til at kontrollere beslutningsgrundlaget inden myndigheden træffer afgørelse. Eventuelle fejl eller tvivlsomme punkter i beslutningsgrundlaget kan påpeges af parten, ligesom denne også på anden måde får mulighed for at tilføje sagen sine synspunkter. Partshøringsreglerne skal endvidere tjene til at styrke tilliden til forvaltningen i forbindelse med de berørte borgeres opfattelse af den måde hvorpå myndighederne behandler deres sag.

..."

Principperne for god forvaltningsskik finder tillige anvendelse. Principperne for god forvaltningsskik er udtryk for, at offentlige myndigheder skal sikre en hurtig og effektiv sagsbehandling og optræde på en måde, der giver borgerne tillid til den offentlige forvaltning.

Min undersøgelse vil tage udgangspunkt i dette retsgrundlag, ligesom undersøgelsen vil omfatte forvaltningslovens forskrifter vedrørende begrundelse og klagevejledning.

Vedrørende begrundelse og klagevejledning

Efter §§ 22 og 24 i kapitel 6 i forvaltningsloven skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold, og begrundelsen for afgørelsen 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, og begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Endelig vil jeg fremhæve § 25, stk. 1, i kapitel 7 i forvaltningsloven, hvorefter afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, når de meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

For supplerende information om loven henvises til Justitsministeriets vejledning af 4. december 1986 til forvaltningsloven (særligt vejledningens punkt 105-144 omhandler parthøring, meddelelse af afgørelse, begrundelse og klagevejledning).

Vedrørende Borgerrådgiverens anmodning om udtalelse og dokumentation

Jeg beder Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om generelt at oplyse følgende:

- Hvordan sikrer forvaltningen sig, at borgere – over for hvilke erhvervsrettede aktiviteter ikke er tilstrækkelig til, at de pågældende kan klare sig selv – vejledes om og gives tilbud om revalidering.
- Hvordan forløber en typisk sagsgang i sager om revalidering.
- Hvordan sikrer forvaltningen sig, at nævnte bestemmelser i blandt andet forvaltningsloven iagttages under sagsgangen.
- Er der udarbejdet retningslinier til brug ved behandlingen af sagerne (hvis dette er tilfældet beder jeg forvaltningen fremsende kopier af sådanne eventuelle generelle retningslinjer og lignende herom).

- Er der nogen kvalitetssikring af sagerne, inden der træffes afgørelse i disse.

Vedrørende brevskabeloner til brug i sager om revalidering gør jeg opmærksom på, at man ved søgning på Københavns Kommunes Intranet, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, finder uopdaterede skabeloner.

Følgende tekst vedrørende klagevejledning fremgår af "Brevskabeloner revalidering" ([Meddelelse/afslag til klienten på hjælp efter Aktivlovens § 46](#)):

"... De kan klage over afgørelsen til Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg kommuner. Klagen skal indgives til os inden 4 uger fra modtagelsen af dette brev. Hvis vi fastholder afgørelsen, sender vi kopi af sagens akter til Det Sociale Nævn..."

Jeg skal derfor i forbindelse med spørgsmålet om, hvordan forvaltningen sikrer sig, at forvaltningslovens bestemmelser, herunder om klagevejledning, iagttages, bede Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om at oplyse, hvilke procedurer man har vedrørende anvendelsen af brevskabeloner.

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 10 første sager vedrørende revalidering afsluttet efter den 1. marts 2009 som indeholdt helt eller delvist afslag på revalidering og som ikke er påklaget til Beskæftigelsesankenævnet, fra henholdsvis Jobcenter København, Musvågevej, Jobcenter København, Nyropsgade, og Jobcenter København, Skelbækgade (10 fra hvert center).

Dette med henblik på at konstatere overholdelsen af nævnte bestemmelser m.v. i blandt andet forvaltningslovens kapitel 5-7.
..."

Jeg bad om at modtage svar inden seks uger.

Ved brev af den 12. november 2009 modtog Borgerrådgiveren en udtalelse af 9. november 2009 fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Forvaltningen anførte følgende i sin udtalelse:

"Vedrørende Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelse af sagsbehandlingen i revalideringssager i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

Borgerrådgiveren har ved brev af 14. august 2009 udbedt sig udtalelse fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i forbindelse med generel egen driftundersøgelse af sagsbehandlingen i revalideringssager i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Borgerrådgiveren har anmodet om udtalelse og dokumentation vedrørende:

1. Hvordan sikrer forvaltningen sig, at borgere – over for hvilke erhvervsrettede aktiviteter ikke er tilstrækkelig til, at de pågældende kan klare sig selv – vejledes om og gives tilbud om revalidering.
2. Hvordan forløber en typisk sagsgang i sager om revalidering.
3. Hvordan sikrer forvaltningen sig, at nævnte bestemmelser i blandt andet forvaltningsloven iagttages under sagsgangen.
4. Er der udarbejdet retningslinier til brug ved behandlingen af sagerne (hvis dette er tilfældet beder Borgerrådgiveren forvaltningen fremsende kopier af sådanne eventuelle generelle retningslinjer og lignende herom).

5. Er der nogen kvalitetssikring af sagerne, inden der træffes afgørelse i disse.

6. Herudover oplyser Borgerrådgiveren vedrørende brevskabeloner til brug i sager om revalidering, at man ved søgning på Københavns Kommunes Intranet, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, finder uopdaterede skabeloner.

Følgende tekst vedrørende klagevejledning fremgår af "Brevskabeloner revalidering".

"...De kan klage over afgørelsen til Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg kommuner. Klagen skal indgives til os inden 4 uger fra modtagelsen af dette brev. Hvis vi fastholder afgørelsen, sender vi kopi af sagens akter til Det Sociale Nævn..."

Borgerrådgiveren skal derfor i forbindelse med spørgsmålet om, hvordan forvaltningen sikrer sig, at forvaltningslovens bestemmelser, herunder om klagevejledning, iagttages, bede Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om at oplyse, hvilke procedurer man har vedrørende anvendelsen af brevskabeloner.

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

De 10 første sager vedrørende revalidering afsluttet efter den 1. marts 2009 som indeholdt helt eller delvist afslag på revalidering og som ikke er påklaget til Beskæftigelsesankenævnet, fra henholdsvis Jobcenter København, Musvågevej, Jobcenter København, Nyropsgade, og Jobcenter København, Skelbækgade (10 fra hvert center).

Dette med henblik på at konstatere overholdelsen af nævnte bestemmelser m.v. i blandt andet forvaltningslovens kapitel 5-7.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen skal til de enkelte punkter oplyse følgende:

Ad 1. Hvordan sikrer forvaltningen sig, at borgere – over for hvilke erhvervsrettede aktiviteter ikke er tilstrækkelig til, at de pågældende kan klare sig selv – vejledes om og gives tilbud om revalidering.

Flere forhold kan her gøre sig gældende, herunder:

- Uddannelse
- Kontakt med faglige koordinatore og centerjurister
- Sagsdrøftemøder
- Arbejdsgange mv.

Udgangspunktet er, at medarbejderne skal have den nødvendige viden til at yde den nødvendige vejledning. På denne baggrund er uddannelse (herunder interne kurser) og arbejdsgangsbeskrivelser¹ et væsentligt fundament til sikring af, at den nødvendige vejledning ydes.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen lægger således vægt på løbende kompetenceudvikling af medarbejdere, samt at der er de nødvendige arbejdsgangsbeskrivelser.

¹ Der er enkelte ukorrekte regelhenvisninger i arbejdsgangene, som derfor hurtigst muligt rettes. Der er tale om Arbejdsgang 20, boks S7 (Hvor det korrekte bekendtgørelsesnummer er 1.402), Arbejdsgang 20A, boks S1 (Hvor henvisningen til LAB-bekendtgørelsen er til en ophævet bekendtgørelse. Den korrekte bekendtgørelse er nr. 743 af 3. juli 2009), Arbejdsgang JCS, Revalidering – Jobplan, første boks (Tilsvarende henvisning til ophævet bekendtgørelse. Den korrekte bekendtgørelse er nr. 743 af 3. juli 2009) samt Arbejdsgang JCS, Revalidering – Vurdering af revalideringsberettigelse (Det korrekte bekendtgørelsesnummer vedrørende arbejdsevnevurderingen er 1.402 og ikke som angivet 552).

Yderligere er medarbejdernes mulighed for at konsultere en faglig koordinator og en centerjurist samt konkrete afholdelse af sagsdrøftemøder på jobcentrene også vigtige dels for at dele viden og dels for at afklare konkrete problemstillinger.

Endelig er forvaltningens arbejdsgangsportal et vigtigt element i at sikre en god kvalitet i sagsbehandlingen, herunder at borgere vejledes korrekt om fx revalidering.

Ad 2. Hvordan forløber en typisk sagsgang i sager om revalidering

Der er i bilag 2 gennemgået typiske sagsforløb i revalideringssager.

Herudover skal dog også henvises til arbejdsgangsbeskrivelser, jfr. bilag 1.2 og 1.3.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har endvidere taget et særligt registreringssystem i brug, Sagsstyringssystemet.

De første sager, der blev lagt ind var førtidspensionssager, men på nuværende tidspunkt er forvaltningen godt i gang med indlæggelse af revalideringssager og fleksjobssager.

I bilag 1.4 er gengivet de sagsskridt, der er indlagt i systemet i forbindelse med revalideringsområdet. I bilag 2.2 er angivet normtider, men her er det væsentligt at være opmærksom på, at de angivne normtider ikke er det samme som sagsbehandlingstider, men at de derimod er beregnet til styring af adviseringer.

Uanset de angivne normtider kan der således arbejdes parallelt på flere sagstrin.

Ad 3. Hvordan sikrer forvaltningen sig, at nævnte bestemmelser i blandt andet forvaltningsloven iagttages under sagsgangen.

De forvaltningsretlige bestemmelser er afgørende i forbindelse med god sagsbehandling i borgersager.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen lægger derfor stor vægt på løbende kompetenceudvikling.

Forvaltningen tilbyder derfor et 3-dages kursus i forvaltningsretlige regler ("God sagsbehandling i borgersager"). Kurset er fra 1. november 2009 obligatorisk for nyansatte, med mindre en medarbejder allerede har de nødvendige kvalifikationer (i så fald kan der fra centralt hold meddeles dispensation fra det obligatoriske kursus).

Kurset er dog også åbent for øvrige ansatte, og det er da også typisk at kursusdeltagerne er en blanding af erfarne henholdsvis nyansatte medarbejdere.

Kurset kører som udgangspunkt én gang pr. måned, dog undtaget juli måned. I oktober 2009 er der dog gennemført to kurser, ligesom der gennemføres to kurser i november 2009 og tre kurser i december 2009.

Repræsentanter fra Borgerrådgiveren deltager på kursets 2. dag.

Ad 4. Er der udarbejdet retningslinier til brug ved behandlingen af sagerne (hvis dette er tilfældet beder Borgerrådgiveren forvaltningen fremsende kopier af sådanne eventuelle generelle retningslinjer og lignende herom).

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser, der er tilgængelige i forvaltningens arbejdsgangsportal på Intranettet, jfr. bilag 1.2 og 1.3.

Herudover er der i vidt omfang udarbejdet standardkoncepter for breve, jfr. bilag 1.2 og 1.3.

Endelig er supplerende fastsat regler på de enkelte jobcentre, jfr. bilag 2, bilag 2.1, bilag 2.2 og bilag 2.3.

Ad 5. Er der nogen kvalitetssikring af sagerne, inden der træffes afgørelse i disse.

Kvalitetssikring sker bl.a. ved at sikre, at de nødvendige kompetencer er til stede, herunder via uddannelse, og adgang til at drøfte sager med fagkoordinatorer og centerjurister samt på sagsdrøftemøder.

Herudover følges op på kvalitetssikringen via forvaltningens Ledelsestilsyn, klagesager og sagstidsmålinger ligesom der i Sagsstyringssystemet er mulighed for løbende at trække statistikker.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen er dog opmærksom på, at der kan ske forbedringer i sagsbehandlingen i forbindelse med revalidering.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har fastsat sagsbehandlingsfrister i medfør af § 3, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Frister er fastsat i overensstemmelse med Socialministeriets vejledning, således at 80-90 pct. af ansøgninger i forbindelse med en sagstype, skal kunne behandles indenfor den fastsatte frist.

Sagsbehandlingsfristerne er for revalidering (lov om aktiv socialpolitik § 46) 4 måneder, og for forlængelse af revalidering (lov om aktiv socialpolitik § 56) 2 måneder.

Ved forvaltningens sagstidsmåling i maj 2009 blev der truffet 28 afgørelser efter § 46, hvor 42,9 pct. blev afgjort indenfor den fastsatte sagsbehandlingsfrist. Endelig blev der truffet 39 afgørelser efter § 56, hvor 84,6 pct. blev afgjort indenfor den fastsatte sagsbehandlingsfrist.

Ses der på nævnsafgørelser, jfr. bilag 3, fremgår det, at 22,2 pct. af afgørelser om revalidering (lov om aktiv socialpolitik §§ 46-64a) blev omgjort af Beskæftigelsesankenævnet i 2007, mens omgørelsesprocenten i 2008 steg til 27,4 pct. En del af forklaringen på den angivne udvikling formentlig er, at Beskæftigelsesankenævnet har skærpet sin praksis, herunder i forbindelse med lægelige oplysninger. Med udgangspunkt i Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra april 2009 må der endvidere forventes en vis stigning i antallet af hjemvisninger på § 7a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område henholdsvis forlængelsesreglerne.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har derfor særligt fokus på revalideringsområdet, herunder i forbindelse med organisering og IT-understøttelse, jfr. hertil også bilag 1, bilag 1.1 og bilag 1.4.

Organiseringen af behandlingen af sager om førtidspension, fleksjob og revalidering er således blevet ændret i forbindelse med handleplanen på førtidspensionsområdet.

Ændringen betyder bl.a., at alle revalideringssager, uanset om de rejses af på initiativ af forvaltningen eller ved ansøgning fra borgeren fremover vil indgå i et afklaringsteam.

Afklaringsteamet foretager de relevante og nødvendige sagsbehandlingsskridt for hurtigst muligt at få afklaret borgerens arbejdsevne og træffer ligeledes beslutning om borgerens evt. berettigelse til revalidering, samt behandler evt. klager over afgørelsen.

Afklaringsteamet vil som udgangspunkt foretage en bred afklaring af borgerens arbejdsevne, dvs. en afklaring i forhold til alle fremtidige beskæftigelsesmuligheder, før der tages stilling til, om indsatsen konkret skal målrettes fx revalidering, fleksjob eller førtidspension.

Organiseringen forventes at styrke kvaliteten i sagsbehandlingen, herunder rådgivningen og vejledningen til borgerne.

Det er på denne baggrund Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens vurdering, at der er og vil ske klare forbedringer af sagsbehandlingen på revalideringsområdet.

Ad 6. Herudover oplyser Borgerrådgiveren vedrørende brevskebeloner til brug i sager om revalidering, at man ved søgning på Københavns Kommunes Intranet, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, finder uopdaterede skabeloner.

Følgende tekst vedrørende klagevejledning fremgår af "Brevskabeloner revalidering".

"...De kan klage over afgørelsen til Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg kommuner. Klagen skal indgives til os inden 4 uger fra modtagelsen af dette brev. Hvis vi fastholder afgørelsen, sender vi kopi af sagens akter til Det Sociale Nævn..."

Borgerrådgiveren skal derfor i forbindelse med spørgsmålet om, hvordan forvaltningen sikrer sig, at forvaltningslovens bestemmelser, herunder om klagevejledning, iagttages, bede Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om at oplyse, hvilke procedurer man har vedrørende anvendelsen af brevskebeloner.

De af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen anvendte brevskebeloner hentes via forvaltningens arbejdsgangsportal.

Den brevskebelon, som Borgerrådgiveren henviser til, anvendes således ikke.

På denne baggrund er "Brevskabeloner" under "Borgerbetjening" på forvaltningens Intranet fjernet.

Ad 7. Borgerrådgiveren beder samtidig forvaltningen om at fremsende kopi af sagsakter (alle sagsakter i sagen ind til nu inklusive tilførsler til elektronisk journal) fra følgende sager:

De 10 første sager vedrørende revalidering afsluttet efter den 1. marts 2009 som indeholdt helt eller delvist afslag på revalidering og som ikke er påklaget til Beskæftigelsesankenævnet, fra henholdsvis Jobcenter København, Musvågevej, Jobcenter København, Nyropsgade, og Jobcenter København, Skelbækgade (10 fra hvert center).

Dette med henblik på at konstatere overholdelsen af nævnte bestemmelser m.v. i blandt andet forvaltningslovens kapitel 5-7.

Der vedlægges 10 sager fra henholdsvis Jobcenter Musvågevej og Jobcenter Skelbækgade.

For så vidt angår Jobcenter Nyropsgade, var der alene 7 sager, som på udsøgningstidspunktet opfyldte de af Borgerrådgiveren opstillede betingelser. De udsøgte sager vedlægges.

Ønsker Borgerrådgiveren i forbindelse med gennemgangen af de vedlagte sager, at det nærmere undersøges, om der efterfølgende er fremkommet flere sager, der opfylder betingelserne, vil dette på opfordring blive undersøgt.

..."

Derudover var følgende materiale vedlagt fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen:

- Bilag 1: Enstrengt organisering i Jobcenter København
- Bilag 1.1: Projekt implementering af handleplan førtidspension – revalidering i ny fælles organisering
- Bilag 1.2: Arbejdsgange, Jobcenter Sygedagpenge
- Bilag 1.3: Arbejdsgange, jobcentre
- Bilag 1.4: Sagsstyringssystemet – Revalidering
- Bilag 2: Centergennemgang
- Bilag 2.1: Jobcenter Skelbækgade (supplerende materiale)

- Bilag 2.2: Jobcenter Nyropsgade (supplerende materiale)
- Bilag 2.3: Jobcenter Sygedagpenge (supplerende materiale)
- Bilag 3: Nævnstatistikker 2007 og 2008 om revalideringsområdet
- Bilag 4: Liste over revalideringssager til Borgerrådgiveren.

Udtalelsen og materialet er gengivet relevante steder nedenfor.

Ved gennemgangen af de 10 sager fra Jobcenter København, Musvågevej blev Borgerrådgiveren opmærksom på, at de 10 sager ikke kunne anvendes til undersøgelsen. Grunden hertil var flere forskellige årsager, eksempelvis at der var givet medhold og ikke afslag, at beslutningen var foretaget i en anden kommune, hvorefter Københavns Kommune blot fortsætter udbetalingen eller manglende afgørelse af sagen.

Således bad Borgerrådgiveren ved mail af den 2. november 2010 Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om at sende 10 nye sager, der opfyldte kriterierne.

Ved brev af 6. december 2010 begrundede kvalitetskontrolenheden i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, hvorfor dette ikke var muligt. Af brevet fremgik blandt andet:

”Borgerrådgiverens egen drift undersøgelse af Jobcenter Københavns sagsbehandling i revalideringssager.

Borgerrådgiveren rettede den 2. november 2010 henvendelse til Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen vedrørende de fremsendte sager fra Jobcenter København, Musvågevej i ovennævnte undersøgelse.

Borgerrådgiveren oplyste, at de fremsendte 10 sager fra Musvågevej ikke indeholdt afslag truffet i Københavns Kommune. Alle 10 sager er enten ikke afgjort, eller overtaget fra en anden kommunes afgørelse, eller givet medhold til borgeren.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har efterfølgende undersøgt muligheden for at udsøge 10 sager, som opfylder de opstillede kriterier i undersøgelsen.

Dette er imidlertid ikke muligt, idet Jobcenter København, Musvågevej på daværende tidspunkt ikke registrerede borgersager med afslag på revalidering, som ikke blev påklaget til Beskæftigelsesnævnet.

Jobcentret registrerer realitetsklager på revalideringsområdet, ligesom at bevillingssager også registreres i relation til udbetaling af ydelse.

Jobcentret oplyser, at der ikke tidligere har været behov herudover for anden registrering i forbindelse med sagsstyring af området.

Jobcentret oplyser videre, at man ikke behandler mange revalideringssager eller meddeler mange afslag på revalidering. Jobcentret peger som væsentlige faktorer på, at dette bl.a. kan skyldes jobcentrets målgruppe, som er borgere over 30 år tillige samt en stor andel af borgere med anden etnisk herkomst end dansk, som i højere grad søger danskuddannelse eller eks. støtte til taxikørsel end revalidering.

Jobcentret oplyser, at man arbejder med forbedring af jobplaner/ sygeopfølgning, hvilket bl.a. betyder, at der kommer flere borgere, som skal have foretaget en bred afklaring af deres arbejds-evne. I den forbindelse har jobcentret mulighed for at få borger i praktik, løntilskud eller arbejdsprøvning.

Endvidere kan mange borgere, som gerne vil være håndværkere hjælpes via voksenlærlingeuddannelse/leverandør.

Såfremt en borger kan komme i beskæftigelse med støtte via LAB § 32 skal denne mulighed anvendes.

I relation til borgere som ved første henvendelse i jobcentret ansøger om revalidering, er det fast praksis, at borgeren rådgives og vejledes om reglerne for revalidering, og om at de øvrige muligheder i beskæftigelsesloven skal være udtømte.

I alle tilfælde gælder, at borgeren har ret til at søge om revalidering og få vurderet, hvorvidt borgeren opfylder betingelserne herfor. Såfremt borgeren ønsker at ansøge om revalidering vil denne ansøgning således blive behandlet i jobcentret efter gældende regler om afklaring af borgerens arbejdsevne mv.

Det er jobcentrets vurdering, at centrets praksis for rådgivning, vejledning, undersøgelse af øvrige muligheder samt afklaring af arbejdsevnen betyder, at i størsteparten af de sager, hvor der træffes afgørelse om revalidering, resulterer afgørelsen i en bevilling af revalidering.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har pr. 1. september 2010 etableret et centralt forankret afklaringsteam for borgere over 30 år i Jobcenter København, Musvågevej med henblik på både at styrke kvaliteten og effektivisere sagsbehandlingen. Borgeren under 30 vil uændret være tilknyttet Jobcenter København, Skelbækgade.

Dette medfører, at borgere vil modtage råd og vejledning i det jobcenter, hvor ansøgning om revalidering, fleksjob eller førtidspension modtages, og såfremt der herefter er behov for vurdering af borgerens arbejdsevne, vil dette ske i Jobcenter København, Musvågevej. Borgere, som ikke i forvejen er tilknyttet et jobcenter, vil modtage råd og vejledning mv. i Jobcenter København, Musvågevej.

I de sager, hvor borgeren er tilknyttet Jobcenter København, Nyropsgade returneres sagen hertil ved bevilling af revalidering, således at jobplan mv. udarbejdes i Jobcenter København, Nyropsgade.

Såfremt borgeren meddeles afslag afholdes en samtale med borgeren herom, ligesom der foretages partshøring og gives klagevejledning.

I relation til registrering kan det oplyses, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har fået udviklet en forbedret registreringsmulighed i KMD Opera på ansøgningsområdet, således at der kan registreres ansøgninger i afklaringsfeltet/ansøgningsnode. Jobcentret registrerer således ansøgninger med angivelse af dato for modtagelse og dato for afslutning. Ved opstart af en "afklarings sag" noteres oftest "arbejdsevnevurdering påbegyndt", som efterfølgende ændres til en ansøgning om revalidering, fleksjob, eller førtidspension alt efter resultatet af afklaringen af borgerens arbejdsevne.

Fremover vil det således være muligt at se alle ansøgninger, tidsforbrug m.m. og dermed forventes et bedre grundlag for at producere mere målrettet ledelsesinformation, herunder udtrække sager ex. i relation til Borgerrådgiverens egen drift undersøgelser."

3. SAMMENFATNING

Formålet med undersøgelsen er at få belyst, i hvilket omfang Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen overholder de forvaltningsretlige regler angående vejledning, partshøring, begrundelse og klagevejledning ved behandlingen af sager om revalidering.

Borgerrådgiveren bad i den forbindelse om at få sager og akter tilsendt, hvori der er truffet afgørelse efter den 1. marts 2009 med helt eller delvist afslag på revalidering og som ikke er påklaget til Beskæftigelsesankenævnet. Borgerrådgiveren bad om 10 sager fra henholdsvis Jobcenter København, Musvågevej, Jobcenter København, Nyropsgade og Jobcenter København, Skelbækgade.

Til brug for undersøgelsen modtog Borgerrådgiveren en udtalelse fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen samt 27 sager, hvoraf 16 sager kunne anvendes til undersøgelsen.

Sammenfattende har jeg ved min gennemgang af det modtagne materiale i de 16 sager kunne konstatere følgende:

I alle 16 sager var der partshørt over ressourceprofilen, ligesom der var en individuel, konkret begrundelse og klagevejledning i afgørelsen. Disse krav til sagsbehandlingen volder som udgangspunkt ikke forvaltningen problemer i de undersøgte sager, hvorfor der ikke i denne rapport er gået i dybden hermed.

I 15 af 16 sager ses der ikke at være notat om vejledning efter retssikkerhedslovens § 5 og aktivlovens § 7.

Jeg har i undersøgelsen redegjort for, at der efter min opfattelse er pligt til at gøre notat om vejledningen i denne sagstype, jf. FOB 2007.279, og at jeg på denne baggrund må lægge til grund, at der ikke er vejledt i 15 af 16 sager.

Jeg finder den manglende vejledning i overensstemmelse med retssikkerhedslovens § 5 og aktivlovens § 7 i 15 af 16 sager meget kritisabel.

Det er min opfattelse på baggrund af den manglende vejledning i 15 af 16 sager, jf. ovenfor, at der er et behov for fortsat fokus på, om de gældende praksiser er tilstrækkelige til at sikre korrekt og fyldestgørende vejledning.

Jeg har noteret mig, at vejledning og notat heraf indgår som sagsskridt i arbejdsgangen 703 S2.1, jf. brev fra forvaltningen af 6. april 2011.

Særligt med hensyn til Jobcenter København, Musvågevejs procedure er det min opfattelse, at selvom det revalideringsteam, der traf afgørelser i Jobcenter København, Musvågevej, ikke længere eksisterer, jf. forvaltningens brev af 6. april 2011, bør forvaltningen fortsat være opmærksom på at sikre, at der ikke igennem vejledningen træffes egentlige afgørelser, altså at vejledningen er så kategorisk formuleret, at borgerne opfatter den som bindende og derfor afstår fra at søge om revalidering.

4. GENERELLE BEMÆRKNINGER

4.1 VURDERINGSGRUNDLAGET

Formålet med undersøgelsen er at undersøge, i hvilket omfang Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen overholder reglerne om vejledning, partshøring, begrundelse og klagevejledning i sager om revalidering. I det følgende gennemgås reglerne herom.

4.1.1 Reglerne om vejledning

I Borgerrådgiverens Beretning 2006, kapitel 4.2.3 er beskrevet elementer af, hvad vejledningspligten indeholder. Her fremgår følgende:

"Forvaltningslovens § 7, stk. 1, indeholder et generelt krav, som gælder inden for alle forvaltningsområder om, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse inden for forvaltningens område. Efter princippet i bestemmelsens stk. 2 skal forvaltningsmyndigheden henvise til den rette myndighed, og for så vidt angår skriftlige henvendelser, som er sendt forkert, følger det af bestemmelsen, at forvaltningen skal videresende disse til den rette myndighed.

Bestemmelsen suppleres på særlige fagområder, herunder af retssikkerhedslovens § 5, som inden for det sociale område generelt stiller krav om en helhedsorienteret vejledning, når en borger henvender sig til kommunen og beder om hjælp. Særregler findes også f.eks. i aktivlovens § 7 og servicelovens § 10 om rådgivning af borgerne for at forebygge sociale problemer og hjælpe borgeren over øjeblikkelige vanskeligheder.

Derudover gælder en ulovbestemt forpligtelse for forvaltningen til på eget initiativ at vejlede borgeren om hans eller hendes rettigheder. Kommunen kan således være forpligtet til at vejlede en borger, selv om vedkommende ikke direkte har bedt om vejledning, men hvor det vil være naturligt og relevant at give borgeren information.

Vejledning er desuden en integreret del af inddragelsen af borgerne. Ofte vil borgerne kun fuldt ud kunne tage del i deres sag ved at være klædt på med information om rettigheder og de regler, der gælder for sagsbehandlingen, herunder f.eks. regler om adgang til aktindsigt, partshøring, bisidder og partsrepræsentant samt klagemuligheder mv.

Endelig også forpligtelsen til at stille fornøden tolkebistand til rådighed, hvis der er behov for det, en del af vejledningsforpligtelsen. Dette gælder naturligvis ikke kun sprogligt kommunikationshæmmede, men også hørehæmmede og døve, synshandicappede og blinde m.fl.

Afslag på vejledning eller rådgivning kan inden for det sociale område påklages til de sociale instanser.

Manglende eller forkert vejledning eller rådgivning kan pådrage kommunen et erstatningsansvar, herunder ved, at borgeren skal stilles, som om borgeren havde modtaget korrekt vejledning eller rådgivning. I nogle tilfælde kan konsekvensen af manglende eller forkert vejledning eller rådgivning være, at sagen skal gå om, dvs. at der skal træffes en ny afgørelse.

Ud over de økonomiske og mere teknisk juridiske konsekvenser af manglende eller forkert vejledning og rådgivning, kan manglende eller dårlig vejledning få væsentlig betydning for borgerens muligheder for at tage del i deres sager og have tillid til kommunens arbejde. Det gælder såvel vejledning om kontaktmuligheder og rette sted for henvendelse internt i kommunen som vejledning og information om rettigheder samt sagens status og videre behandling.

Det udgør et retssikkerhedsmæssigt problem, hvis borgerne stilles dårligere på grund af manglende eller forkert vejledning om rettigheder mv., og det kan gå ud over borgernes mulighed for at tage del i deres sager og over borgernes tillid til kommunen.

...

Herudover beskrev jeg i Borgerrådgiverens Beretning 2007, kapitel 6.2.4 blandt andet følgende om vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 2 og retssikkerhedslovens § 5:

" ...

Når det fremgår af forvaltningsloven, at der skal ydes vejledning inden for forvaltningens område, har det en umiddelbart vidtgående betydning i den kommunale enhedsforvaltning.

Det er således en almindelig kommunalretlig grundsætning, at den kommunale forvaltning antages at være én samlet forvaltning, benævnt enhedsforvaltningen. Dette indebærer, at kommunale organer og enheder, der er institueret i kommunestyrelsesloven, og som afleder deres kompetence fra kommunalbestyrelsen, udgør én og samme forvaltningsmyndighed, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 124.

I Københavns Kommune medfører dette, at vejledningsforpligtelsen er gældende på tværs af kommunens syv forvaltninger.

Dette betyder ikke, at hver medarbejder skal have udvidet kendskab til alle kommunens sagsområder, men et bredt kendskab til kommunens indretning må forventes, så der som minimum vil kunne henvises til rette enhed inden for kommunen.

...

Retssikkerhedslovens § 5 i samspil med den almindelige vejledningsforpligtelse har særlig stor betydning i forhold til den gensidige vejledning, koordination og samarbejde mellem jobcentre og socialcentre.

Borgerrådgiveren er klar over, at den lovfæstede opdeling mellem beskæftigelsesindsatsen og andre sociale forhold har gjort op med muligheden for at have en samlet sag i samme enhed og eventuelt samme sagsbehandler.

Det skal dog understreges, at det forhold, at en borgers sag behandles i to administrativt adskilte enheder, ingen betydning har for kravet om, at der anlægges en helhedsvurdering i borgerens sag efter retssikkerhedslovens § 5, og heller ikke betyder, at der ikke skal ydes vejledning om socialrettlige spørgsmål i en sag på beskæftigelsesområdet og omvendt.

Samtidig er feltet mellem vejledning og afgørelser nogle gange snævert. Gives der i den konkrete sag vejledning af generel karakter, eller træffes der reelt en mundtlig afgørelse?

Såfremt sidstnævnte er tilfældet finder forvaltningslovens regler anvendelse. Det vil blandt andet sige gyldighedsbestemmelserne om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv.

Det er afgørende, at borgeren er klar over det, hvis der kun er tale om vejledning, idet borgeren derefter fortsat har mulighed for at indgive en formel ansøgning. Borgerrådgiveren hører ofte fra borgere, som har opfattet en mundtlig besked som definitiv og derfor ikke tror, at de har adgang til at ansøge formelt.

Er der derimod tale om en mundtlig afgørelse, skal borgeren naturligvis også have besked herom for at kunne gøre brug af sine klagemuligheder, hvilket blandt andet indebærer, at borgeren gøres bekendt med eventuelle klagefrister mv.

Det er derfor væsentligt, at sagsbehandlerne er bevidste om forskellen på vejledning og mundtlig afgørelse og er opmærksomme på, hvordan borgerne opfatter informationen. Der kan med fordel tages referat af vejledningen, så det senere kan dokumenteres, hvad borgeren nærmere er oplyst om.

Er der tale om en mundtlig afgørelse skal det naturligvis noteres på sagen.

...

Borgerrådgiveren har set flere eksempler på mangelfuld vejledning i forhold til reglerne for revalidering, hvor enkelte borgere indledningsvist er blevet mødt med meget kategoriske afvisninger i forhold til forslag til uddannelser, hvorefter borgeren af egen drift har undersøgt forholdet, og det har vist sig, at det ikke har været en korrekt udmelding fra forvaltningen. Mindre ressourcestærke borgere kunne reelt have lidt tab ved at indrette sig i tillid til vejledningen.

I forhold til revalideringssager bliver snitfladen mellem vejledning og afgørelse nemlig særlig relevant. Hvis en borger ikke ansøger om en konkret uddannelse, fordi uddannelsen er blevet afvist af sagsbehandleren som led i en vejledning, hindres borgeren reelt i at udnytte sin lovmæssige ret til at søge om uddannelse, ligesom der ikke (formelt) træffes en afgørelse, som efterfølgende kan prøves hos en klageinstans.

..."

Retssikkerhedslovens § 5 er således at betragte som en skærpelse af vejledningspligten på det sociale område overfor forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Retssikkerhedslovens § 7a omhandler en vurdering af, om andre muligheder skal iværksættes ved ophør af ydelser. Ved principafgørelse 214-10 fra Ankestyrelsen, j.nr.: 2100259-09, var den helhedsvurdering, et jobcenter foretog i forbindelse med ophør af en erhvervsrettet foranstaltning, en selvstændig afgørelse, der kunne påklages. Begrundelsen herfor var, at borgerens retsstilling var afhængig af resultatet af jobcentrets helhedsvurdering.

Grænsen mellem vejledning og afgørelse kan således være svær at definere. Imidlertid er det en afgrænsning, der er særdeles vigtig at have for øje, således at forvaltningen ikke risikerer at visitere og dermed afgøre udenom partsrettighederne som eksempelvis partshøring, begrundelse og klagevejledning.

4.1.1.1 Om aktivloven

Lovbekendtgørelse nr. 946 af 1. oktober 2009 om aktiv socialpolitik supplerer de øvrige sagsbehandlingsforskrifter om vejledning i forvaltningslovens § 7 og retssikkerhedslovens § 5.

Det følger af § 7, stk. 1, i kapitel 3 vedrørende vejledning og opfølgning i aktivloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 946 af 1. oktober 2009 om aktiv socialpolitik, at når en person søger om hjælp, skal kommunen straks vurdere, om der er behov for at yde vejledning om, hvordan den pågældende så vidt muligt ved egen hjælp kan klare øjeblikkelige eller kommende økonomiske problemer. Efter § 7, stk. 2, kan vejledningen bestå i oplysninger om, hvordan den pågældende kan forbedre mulighederne for arbejde eller uddannelse.

Det følger videre af aktivlovens § 8, stk. 1, at kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp efter reglerne herom i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og regler fastsat i medfør heraf.

Når en person har brug for hjælp til forsørgelse i forbindelse med ledighed, kan kommunen normalt gå ud fra, at behovet kan opfyldes ved kontanthjælp eller starthjælp og tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, jf. aktivlovens § 8, stk. 2.

Revalidering er en midlertidig hjælp, der skal bidrage til, at borgeren fastholdes i det arbejde, den pågældende allerede har, eller i tilfælde af ledighed at sørge for muligheden for at få et arbejde. Reglerne om revalidering findes i kapitel 6 i aktivloven.

Det følger af § 46, stk. 2, i aktivloven, at kommunen giver tilbud om revalidering, når erhvervsrettede aktiviteter efter denne eller anden lovgivning, herunder lov om aktiv beskæftigelsesindsats, ikke er tilstrækkelige til, at den pågældende kan klare sig selv ved at fastholde eller bringe den pågældende ind på arbejdsmarkedet.

Revalidering er erhvervsrettede aktiviteter og økonomisk hjælp, der kan bidrage til, at en person med begrænsninger i arbejdsevnen, herunder personer, der er berettiget til ledighedsydelse og særlig ydelse, fastholdes eller kommer ind på arbejdsmarkedet, således at den pågældendes mulighed for at forsørge sig selv og sin familie forbedres, jf. § 46, stk. 1, i aktivloven.

4.1.1.2 Om notatpligt

Offentlighedslovens § 6 har følgende ordlyd:

"§ 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."

Anvendelsesområde

Af offentlighedslovens § 6, stk. 1 fremgår, at notatpligten gælder afgørelsessager og ikke faktisk forvaltningsvirksomhed. Således gælder notatpligten i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, uanset om der i det konkrete sagstilfælde rent faktisk træffes en afgørelse eller ej, jf. pkt. 21 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven, 1986.

Notatpligten i offentlighedslovens § 6 suppleres af en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at tage notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag, som ikke fremgår af sagens akter, jf. sagen omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 138 ff. Samt 2004, s. 452 ff.

Folketingets Ombudsmand udtalte sig i sagen i FOB 07.729 om Udlændingesservices notatpligt i forbindelse med vejledning om den lovlige varighed af visumophold:

"...

Herved tilgodeses – ud over hensynet til forsvarlig sagsoplysning og aktindsigt – såvel ordensmæssige hensyn som kravet om at myndighederne efterfølgende er i stand til at dokumentere deres sagsbehandlingsskridt, bl.a. i forbindelse med senere prøvelse, jf. Niels Eilschou Holm, Forvaltningsloven som minimumslov, Juristen 1986, s. 227 ff (navnlig s. 242 f), Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 413 f, Jon Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 152 f, samt eksempelvis sagerne omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 138* (navnlig s. 140), for 1998, s. 92* (navnlig s. 96), og for 2004, s. 452* (navnlig s. 456).

God forvaltningsskik kræver endvidere at forvaltningen sørger for at der skabes et tillidsforhold mellem borgeren og forvaltningen. En sådan tillid skabes bl.a. ved at forvaltningen sikrer sig bevis og herved undgår tvivl om hvad der er foregået og sagt i sagen, jf. Jens Olsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 642.

På den baggrund mener jeg at det er beklageligt at styrelsen ikke tog notat om den vejledning som Deres klient modtog under det personlige fremmøde.

..."

Det var således ombudsmandens opfattelse, at der var pligt for Udlændingesservice til at tage notat om den vejledning, der fandt sted. Ombudsmanden begrundede dette med henvisning til

forsvarlig sagsoplysning, adgangen til aktindsigt samt ordensmæssige hensyn og kravet om at myndighederne efterfølgende er i stand til at dokumentere deres sagsbehandlingsskridt.

Disse hensyn gør sig efter min opfattelse også gældende i sager om revalidering, hvor borgeren typisk har flere forskellige muligheder for hjælp efter lovgivningen, og hvor vejledningen derfor kan være væsentlig for borgerens videre fremfærd. Betydningen af vejledningen i denne situation afspejles også af, at vejledningskravet er præciseret ved lov.

Det er derfor min opfattelse, at der skal tages notat om den vejledning, der finder sted i forbindelse med sager om revalidering.

4.1.2 Regler om inddragelse og partshøring

Partsmedvirken er en fællesbetegnelse for en række beføjelser, der giver parten mulighed for at øve indflydelse på behandlingen og afgørelsen af en sag, hvor han eller hun er part. Forvaltningslovens bestemmelser om inddragelse, aktindsigt og partshøring er eksempler på regler, der giver parten disse beføjelser.

Denne undersøgelse angår blandt andet sikring af partshøring efter forvaltningslovens § 19 i forbindelse med ressourceprofilen, der ligger til grund for afgørelsen om revalidering i henhold til lovbekendtgørelse nr. 1460 af 12. december 2007 om aktiv socialpolitik § 46, stk. 2.

4.1.3 Partshøring

§ 19 i forvaltningsloven, jf. nugældende lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007, har følgende ordlyd:

”§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) 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,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.”

Af Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, pkt. 105, fremgår blandt andet følgende:

”105. Indførelsen af regler om partshøring på myndighedens initiativ har til formål at sikre, at den, der er part i en forvaltningssag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres. Det må endvidere i sig selv anses for at være af

betydning for tilliden til den offentlige forvaltning, at parten får lejlighed til at kontrollere myndighedens beslutningsgrundlag, inden afgørelsen træffes.

En ret for parten til at få lejlighed til at påpege misforståelser, unøjagtigheder, eller ufuldstændigheder i det foreliggende sagsmateriale, vil imidlertid også kunne medvirke til at sikre, at forvaltningens afgørelser træffes på det bedst mulige faktiske grundlag.

Bestemmelserne i forvaltningsloven fastlægger, hvornår en myndighed er FORPLIGTET til at foretage partshøring. Bestemmelserne er imidlertid ikke til hinder for, at der gennemføres partshøring i videre omfang. Partshøring bør derfor foretages også i tilfælde, hvor parten skønnes at kunne have nogen interesse i at få lejlighed til at se og eventuelt kommentere afgørelsesgrundlaget, medmindre hensynet til offentlige eller andre privates interesser taler imod det."

4.1.3.1 Anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 19

Forvaltningslovens § 19 finder anvendelse ved behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Dette følger af forvaltningslovens § 2, stk. 1.

Retten til på myndighedens initiativ at få lejlighed til at fremkomme med en udtalelse tilkommer kun den, der er part i en sag.

I sager, hvor der er mere end en part, vil der ikke uden videre være pligt til at iværksætte høring af samtlige parter. Høringspligten indtræder således kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 50, at lovens partsbegreb omfatter ansøgere, klagere og andre, der har en væsentlig interesse i sagens afgørelse. I de tilfælde, hvor der opstår tvivl, om en person kan anses som part i en sag, må der navnlig lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald. Partsbegrebet omfatter som udgangspunkt i hvert fald den, hvis interesse i den verserende eller afgjorte sags udfald er af en sådan intensitet, at den efter forvaltningsrettens almindelige regler gør den pågældende kompetent til at påklage afgørelsen til en rekursinstans eller at indbringe sagen for domstolene.

4.1.3.2 Bestemmelsens enkelte kriterier

Efter § 19, stk. 1, er hovedreglen, at forvaltningsmyndighederne har pligt til partshøring, når parten 1) ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens 2) *faktiske omstændigheder*, hvis oplysningerne er til 3) *ugunst for parten* og af 4) *væsentlig betydning* for sagens afgørelse. Når disse betingelser er opfyldt, har myndigheden pligt til at gøre parten bekendt med oplysningerne og give denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Partshøring skal ske inden, myndigheden træffer afgørelse i sagen.

Oplysninger parten ikke kan antages at være bekendt med

Det fremgår af forvaltningslovens § 19, stk. 1, og Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, at der er pligt til at foretage partshøring, såfremt parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af de oplysninger, der er indgået i sagen.

Høringspligten består således, selvom parten kender de pågældende oplysninger. Herved opnås, at parten får mulighed for at kommentere eller korrigere oplysninger, som den pågældende ikke har haft anledning til at hæfte sig ved, fordi den pågældende ikke har været bekendt med, at oplysningerne indgik i myndighedens beslutningsgrundlag i netop den foreliggende sag.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at der i almindelighed må antages at bestå en vis formodning for, at parten ikke har kendskab til, at en oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget for en bestemt sag, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af den pågæl-

dende sag, eller det i øvrigt klart fremgår af omstændighederne, at oplysningerne indgår i afgørelsesgrundlaget.

Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder

Følgende fremgår af 'Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 393:

"Pligten til at høre parten efter forvaltningslovens regler udløses kun med hensyn til oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

...

Afgørende for, om en oplysning skal undergives partshøring efter § 19, er herefter, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skaffe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder."

Det er min opfattelse, at ressourceprofilen er af en sådan karakter.

Oplysninger til ugunst for parten

Pligten til at iværksætte partshøring indtræder kun, hvis oplysningerne ved sagens afgørelse er til ugunst for den pågældende part.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 396 ff:

"Undertiden vil det som følge af afgørelsens karakter ikke være muligt at afgøre, om en oplysning er til ugunst for parten. I sådanne tilfælde vil der altid være pligt til at foretage partshøring. Søger der f.eks. om en ydelse uden nærmere angivelse af, hvor meget der søges, må en sådan ansøgning i almindelighed forstås som en ansøgning om at få så meget, som der normalt kan gives efter reglerne eller praksis. Giver de indhentede oplysninger i et sådant tilfælde kun grundlag for en ydelse, der er mindre end det højst mulige, er der i almindelighed pligt til partshøring, idet oplysningerne da er delvist til ugunst for ansøgeren."

Oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse

Betingelsen, om at oplysningen skal være væsentlig, giver anledning til samme afgrænsningsproblem som kravet om, at oplysningen skal være til ugunst.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsret', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., s. 521ff.:

"Oplysningernes relevans beror på det retsgrundlag, der skal anvendes. Er retsgrundlaget helt præcist, er afgørelsen enkel. I sager om ordinært børnetilskud er oplysninger om barnets alder, bopæl og forældrenes forsørgerstatus eksempelvis utvivlsomt væsentlige mens oplysninger om størrelsen af søskendes og forældrenes indkomst er irrelevante, jf. børnetilskudslovens §§ 2 og 12. Er lovgrundlaget upræcist, beror oplysningernes relevans på myndighedernes *udfyldning* af reglerne. Sker udfyldningen på grundlag af interne regler, vil disse danne grundlag for kvalifikationen af oplysningerne. Lægges der i praksis ved meddelelse af tilladelser i henhold til planloven vægt på om ansøgeren er handicappet, vil oplysninger til belysning af dette kriterium være væsentlige. Derimod spiller andre personlige forhold i praksis ingen rolle i sådanne sager, og oplysninger herom er følgelig ikke omfattet af partshøringspligten."

4.1.3.3 Konsekvenserne af at betingelserne er opfyldt

Når de fire ovenfor beskrevne betingelser er opfyldt, har forvaltningsmyndigheden pligt til at partshøre parten i sagen. Partshøringen skal finde sted, *inden* der træffes afgørelse i sagen.

4.1.3.4 Hvordan gennemføres partshøringen?

Hvilke oplysninger skal der høres over?

Spørgsmålet, om hvilke oplysninger der skal høres over, er nærmere beskrevet i 'Forvaltningsret', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., s. 521 vedrørende partshøringens gennemførelse:

"Den kan ske i form af en fremsendelse af sagens dokumenter eller ved at myndigheden udarbejder en – korrekt og dækkende – sagsfremstilling af de oplysninger, der er undergivet partshøringspligt. Den kan også gennemføres som en udarbejdelse af en foreløbig afgørelse (agterskrivelse), hvori de relevante oplysninger er gengivet og vurderet af myndigheden."

Partshøringens form

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, indeholder ingen formkrav til, hvordan en partshøring skal gennemføres. Den kan således ske enten skriftligt eller mundtligt.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 398 ff.:

"I de tilfælde, hvor partshøringen gennemføres mundtligt, eventuelt telefonisk, skal myndigheden efter offentlighedslovens § 6 notere partens svar (notatpligt), i det omfang der fremkommer nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. Ønsker parten at afgive en udtalelse til sagen, må indholdet af denne i så fald også noteres af myndigheden. Parten kan altid kræve at afgive en skriftlig udtalelse, medmindre andet følger af undtagelserne til partshøringspligten, jf. bestemmelserne i § 19, stk. 2. I mere komplicerede sager vil det, for at partshøringen skal kunne opfylde sit formål, være nødvendigt at forelægge oplysningerne skriftligt ved at fremsende en kopi af de pågældende dokumenter, eventuelt med angivelse af et høringstema, se nedenfor. Navnlig i tilfælde hvor sagen er omfangsrig eller kompliceret, vil det efter omstændighederne være praktisk, at myndigheden udarbejder en sagsfremstilling med referat af sagens faktiske omstændigheder, som kan danne grundlag for partshøringen."

Hvis parten har mere end én sag under behandling hos myndigheden, skal det fremgå af partshøringen, hvilken sag der partshøres i. Myndigheden skal desuden tilkendegive, at der er tale om partshøring. Dette gælder, hvad enten partshøringen foregår skriftligt eller mundtligt.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsret', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., s. 521 vedrørende formkrav til partshøringen:

"Formen skal blot respektere formålet med partshøringspligten, dvs. ønsket om at parten får mulighed for at kommentere, korrigere og supplere sagens faktuelle grundlag."

Forvaltningsloven indeholder ingen regler om, hvornår partshøringen skal iværksættes. Afgørelsen af dette må bero på den enkelte sags karakter og omfang, men partshøring skal som en selvfølge iværksættes, *inden* myndigheden reelt træffer afgørelse i sagen.

Frist

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, indeholder ingen regler for, hvor lang betænkningstid parten har ved partshøring. Dette må bero på en konkret vurdering af omfanget af partshøringen. Betænkningstiden bør således være rimelig set i forhold til de foreliggende oplysninger og afgørelsens karakter.

Formen på partens udtalelse

Parten kan enten selv afgive sit svar på partshøring eller lade sin partsrepræsentant gøre dette. Der gælder ingen formkrav for partens afgivelse af udtalelse. Udtalelsen kan således afgives såvel mundtligt som skriftligt. Hvis udtalelsen afgives mundtligt, skal myndigheden være opmærksom på overholdelse af notatpligten efter offentlighedslovens § 6.

Udtalelsen skal afgives til den myndighed, der skal træffe afgørelse med hensyn til sagens realitet.

4.1.3.5 Partshøringens konsekvenser for myndigheden

Såfremt betingelserne for partshøring er opfyldt, jf., gennemgangen ovenfor, har myndigheden pligt til at gennemføre partshøringen, *inden* myndigheden træffer afgørelse i sagen.

Myndigheden skal forinden, der træffes afgørelse, forholde sig til partens bemærkninger og eventuelle rettelser til de faktiske omstændigheder, som myndigheden har tilvejebragt som grundlag for afgørelsen.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 404:

"Berigtiger en part i forbindelse med partshøring eller partsaktindsigt oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, skal myndigheden naturligvis tage en sådan berigtigelse og de nu fremkomne oplysninger alvorligt. Hvis myndigheden ikke umiddelbart finder at kunne lægge partens nye oplysninger til grund, må myndigheden efter omstændighederne indhente nærmere dokumentation fra parten eller på anden måde foretage nærmere undersøgelse af forholdet."

4.1.3.6 Konsekvenserne af at undlade partshøring

Partshøring er en garantiforskrift, og manglende overholdelse af reglen om partshøring kan derfor efter omstændighederne få den retsvirkning, at en afgørelse bliver ugyldig, medmindre det i den konkrete sag oplyses, at der ikke ville være kommet nye oplysninger frem om sagens faktiske omstændigheder, som ville være af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

4.1.4 Andre regler om borgerens inddragelse og adgang til at påvirke sagsbehandlingen

Jeg har i flere af mine beretninger beskrevet blandt andet reglerne for inddragelse og partshøring.

Følgende fremgår af min beretning for 2006, kapitel 4.3.2:

"Borgerrådgiveren har i sin beretning for 2005, kapitel 4.1.3., beskrevet reglerne for inddragelse og partshøring. Borgerrådgiveren har desuden beskrevet reglerne for aktindsigt og håndtering af aktindsigtsbegæringer i beretningen for 2005, kapitel 4.2.1. Borgerrådgiveren er imidlertid, blandt andet gennem sin undervisningsvirksomhed i 2006 i henholdsvis Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, blevet opmærksom på, at nogle sagsbehandlere har svært ved at sondre mellem reglerne om inddragelse, partshøring og aktindsigt.

Borgerrådgiveren er blevet opmærksom på, at nogle sagsbehandlere finder det unødvendigt at partshøre borgeren forud for en afgørelse, når borgeren er blevet inddraget i sagen under sagens behandling og eventuelt har modtaget aktindsigt. Dette er forkert.

Blandt andet på den baggrund har Borgerrådgiveren fundet behov for på ny at omtale reglerne om inddragelse, partshøring og aktindsigt i sin beretning."

Følgende fremgår endvidere af min beretning for 2007, kapitel 6.3.3, (ligesom de enkelte delhen-syn, herunder partshøring, er omtalt i min beretning for 2008, kapitel 6.3):

"En del af retssikkerhedsgarantierne i forvaltningsretten ligger i åbenhed i forvaltningen. I forhold til borgerens retssikkerhed er det i denne sammenhæng afgørende, at borgeren – i det omfang andre og stærkere hensyn ikke taler imod det – har adgang til at 'kigge forvaltningen i kortene'.

Desuden skal borgeren som udgangspunkt have adgang til at kommentere grundlaget for forvaltningens afgørelser, før de træffes, og forvaltningens afgørelser skal udformes på en måde, så det klart fremgår, hvorfor myndigheden er nået frem til det pågældende resultat.

De omtalte krav har ud over det retssikkerhedsmæssige aspekt i forhold til borgeren den virkning, at tilliden til forvaltningen styrkes.

Kravene følger af reglerne om aktindsigt, partshøring og begrundelse i forvaltningsloven, lov om offentlighed i forvaltningen og til dels persondataloven."

4.1.4.1 Inddragelse af borgeren

I Borgerrådgiverens Beretning 2006, kapitel 4.3.2 er beskrevet elementer af, hvad der forventes af sagsbehandleren i forhold til inddragelse af borgeren. Følgende fremgår af min beretning for 2006, kapitel 4.3.2, vedrørende inddragelse:

"Grundelementerne i inddragelse kan overordnet beskrives således: Sagsbehandleren skal

- yde aktiv information
- svare på spørgsmål fra borgeren
- lytte til og notere borgerens ønsker og argumenter
- sikre at han/hun har forstået borgeren
- sikre at borgeren ved, at man har forstået ham/hende

I praksis finder inddragelsen af borgeren blandt andet sted ved, at sagsbehandleren:

- viser respekt for borgerens ønsker og tager udgangspunkt i borgerens (udtrykte) behov
- foretager undersøgelse af og vejledning om muligheder – også ved andre myndigheder (på borgerens og forvaltningens initiativ)
- tidligt orienterer om sagsbehandlingen og de gældende frister
- orienterer om rettigheder (partsrepræsentant/bisidder/aktindsigt/tavshedspligt/klagemuligheder med videre)
- inddrager borgeren, når der indhentes væsentlige oplysninger, herunder i forbindelse med indhentelse af samtykke
- giver løbende orientering til borgeren om sagens forløb og status
- sikrer opfølgning blandt andet gennem møder o.l. med åben og gennemskelig beslutningsproces
- sikrer inddragelse undervejs gennem løbende dialog og partshøring
- sikrer klar og forståelig formidling af afgørelse og begrundelsen herfor
- sikrer, at borgerens synspunkter kan genkendes i afgørelsen
- sikrer overholdelse af notatpligt og dokumentation for borgerens inddragelse og bidrag til sagen

Sagsbehandlerens inddragelse af borgeren i sagens behandling er med til at sikre en bedre kvalitet i sagsbehandlingen, f.eks. et mere fyldestgørende oplysningsgrundlag forud for en afgørelse. Inddragelsen af borgeren sikrer således afgørelsens rigtighed og skaber samtidig tillid til sagsbehandlingen. Derudover giver det i almindelighed mere tilfredse og måske selvhjulpne borgere.

Borgerens inddragelse skal ske i sagsbehandlingen, dvs. det arbejde, der går *forud* for en afgørelse i sagen. Borgeren skal derimod ikke have indflydelse på *selve* afgørelsen. Den træffes af myndigheden alene."

Det er vigtigt at bemærke, at på trods af sammenfald og ligheder har reglerne om inddragelse, partshøring og aktindsigt hver deres baggrund og varetager hver deres formål og retssikkerhedsmæssige hensyn.

Manglende viden om reglernes formål har givet nogle sagsbehandlere det indtryk, at anvendelse af den ene regel, f.eks. løbende inddragelse i sagen eller aktindsigt kan erstatte den anden regel, f.eks. partshøring forud for, at afgørelsen træffes.

Som det er beskrevet ovenfor er forvaltningslovens § 19 om partshøring imidlertid en garantiforskrift. Manglende overholdelse kan således medføre en afgørelses ugyldighed, hvis den manglende partshøring vurderes at have haft en væsentlig betydning for afgørelsens udfald."

Da reglerne om inddragelse og partshøring således tjener hvert deres formål, skal myndigheden altid vurdere, om den inddragelse, der har fundet sted, lever op til forvaltningslovens regler om partshøring og retssikkerhedslovens dialogprincip. Det overordnede krav om dialog og inddragelse er således ikke altid nok til at opfylde forvaltningslovens krav om partshøring. Der er således såvel praktisk som principielt stor forskel på løbende at spørge parter om deres forhold, ønsker og lignende og den mere teknisk prægede indflydelse efter forvaltningslovens § 19 til at deltage i sagsoplysningen, jf. Jon Andersen, Socialforvaltningsret, Nyt Juridisk Forlag, 2004, s. 201.

Med andre ord skal den pågældende sagsbehandler være bevidst om, hvornår han/hun foretager inddragelse af borgeren, og hvornår der er pligt til at foretage egentlig partshøring efter forvaltningslovens § 19.

4.1.4.2 Retten til at afgive udtalelse (efter forvaltningslovens § 21)

Efter forvaltningslovens § 21, kan den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse. Bestemmelsen indebærer partshøring på partens eget initiativ.

4.1.4.3 Parten har bedt om aktindsigt (forvaltningslovens § 11)

Såfremt parten fremsætter begæring om aktindsigt under sagens behandling, og anmodningen skal imødekommes jf. lovens bestemmelser, skal sagens afgørelse udsættes, således at parten får mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger til brug for sagens behandling og afgørelse. Det fremgår således af forvaltningslovens § 11, at:

"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."

Pligten til at udsætte sagens afgørelse gælder kun, når parten fremsætter begæring om aktindsigt, før myndigheden har truffet afgørelse i sagen.

4.1.4.4 Partshøring i videre omfang end reglerne i §§ 19–21 forpligter til

En videregående forpligtelse til at foretage partshøring end den, der følger af bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 19 - 21, kan følge af særlige lovbestemmelser eller bestemmelser fastsat i henhold til lov på de enkelte forvaltningsområder.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 366:

"En særlig høringspligt kan også følge af retspraksis eller af Folketingets Ombudsmands praksis, ligesom det i visse tilfælde tydeligt fremstår som bedst stemmende med god forvaltningsskik at foretage partshøring i videre omfang end bestemt i forvaltningsloven."

Forvaltningsloven er således også med hensyn til bestemmelserne om partshøring en minimumslov. Partshøring bør derfor foretages, hvor parten i øvrigt skønnes at kunne have behov for at få lejlighed til at se og eventuelt kommentere afgørelsesgrundlaget, medmindre hensynet til offentlige eller private interesser taler imod det med en vis vægt.

4.1.5 Begrundelseskravet i forvaltningslovens § 22

§ 22 i forvaltningsloven har følgende ordlyd:

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

4.1.5.1 Anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 22

Jeg henviser til det overfor under 4.1.3.1 anførte.

4.1.5.2 Bestemmelsens enkelte kriterier

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

En betingelse for at have krav på en begrundelse i den skriftlige afgørelse er således, at parten ikke får fuldt ud medhold. Vurderingen heraf kan være vanskelig. Hvorvidt, nogle vilkår knyttet til afgørelsen indskrænker den, og således ikke giver parten fuldt ud medhold eller er almindelige for sådanne afgørelser, og således må betragtes som givende parten fuldt ud medhold, skal vurderes.

Der er ligeledes en betingelse, at det er en *skriftlig* afgørelse. Imidlertid har en part altid mulighed for at forlange en skriftlig begrundelse efter en mundtlig afgørelse efter forvaltningslovens § 23, stk. 1, 1. pkt.

Se desuden Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, kapitel syv: reglerne om begrundelse.

4.1.6 Indholdet af begrundelsen efter forvaltningslovens § 24

§ 24 i forvaltningsloven har følgende ordlyd:

“§ 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.”

4.1.6.1 Anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 24

Jeg henviser til det overfor under 4.1.3.1 anførte.

4.1.6.2 Bestemmelsens enkelte kriterier

Efter § 24, stk. 1 skal en begrundelse henvise til de retsregler, hvorefter afgørelsen er truffet. Der gøres opmærksom på, at en henvisning til selve loven ikke er tilstrækkelig, men at bestemmelsen stiller krav om en præcis henvisning, således både til §, stk. og pkt.

Efter § 24, stk. 2 skal en begrundelse ligeledes henvise til sagens faktiske omstændigheder, for så vidt disse er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

I forhold til standardbegrundelser anfører Steen Rønsholdt i "Forvaltningsret Retssikkerhed Proces Sagsbehandling", Forlaget Thomson, 2. udgave, 2006, s. 157 følgende:

"Det karakteristiske ved en standardbegrundelse er, at den er udarbejdet på forhånd med henblik på at blive vedlagt de ensartede afgørelser, den er indrettet på at skulle dække.

...

Herudover er grundbetingelsen for anvendelse af standardbegrundelse, at også denne begrundelse faktisk er fyldestgørende i forhold til den enkelte adressat. Begrebet standardbegrundelse åbner således ikke i sig selv mulighed for fravigelse fra dette krav til begrundelsens indhold. Muligheden for udarbejdelse af ensartede begrundelser i forbindelse med masseforvaltning er således afhængig af, at afgørelsernes grundlag faktisk er ens i forhold til samtlige de omfattede adressater."

Ombudsmandens fandt ikke i FOB 1996.335, at Københavns Universitets standardbreve i forbindelse med afslag på optagelse på studier opfyldte kravene til en begrundelse. Københavns Universitets standardbreve angav ikke tilstrækkeligt retsgrundlaget for afgørelsen eller kriterierne for udvælgelsen i den konkrete sag. Ombudsmanden gjorde i den forbindelse klart, at et administrativt og ressourcemæssigt skøn ikke kunne fritage for kravene til en begrundelse i forvaltningslovens § 24. Desuden fandt ombudsmanden, at begrundelsen skulle angive hovedhensynene bag skønnet og faktum i den konkrete sag.

En skriftlig afgørelse uden begrundelse eller med store mangler i en sådan efter forvaltningslovens §§ 22 og 24 kan medføre ugyldighed.

Se desuden Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, kapitel syv: begrundelsens indhold.

4.1.7 Klagevejledning i forvaltningslovens § 25

§ 25 i forvaltningsloven har følgende ordlyd:

"§ 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."

4.1.7.1 Anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 25

Jeg henviser til det overfor under 4.1.3.1anførte.

4.1.7.2 Bestemmelsens enkelte kriterier

En klagevejledning skal gives ved afgørelser, der kan påklages til en overordnet forvaltningsmyndighed uanset om klageadgangen er lovhjemlet eller følger af den almindelige ulovbestemte regel om administrativ rekurs.

Det fremgår af ordlyden af § 25, at der kun skal gives klagevejledning ved skriftlige afgørelser. Imidlertid følger det af den almindelige vejledningspligt, at mundtlige afgørelser også skal ledsages af en klagevejledning.

En klagevejledning skal indeholde angivelse af klageinstansen og tidsfrister.

Gives en afgørelse uden klagevejledning, medfører det ikke, at afgørelsen er ugyldig, men at klagen efterfølgende ikke kan afvises udelukkende på baggrund af en overskredet klagefrist.

Se desuden Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, kapitel otte: reglerne om klagevejledning.

4.2 MODTAGET MATERIALE FRA FORVALTNINGEN

4.2.1 Arbejdsgange i Jobcenter København

I Arbejdsgangsportalen for arbejdsgangen: "Revalidering – vurdering af revalideringsberettigelse" beskrives, at borgeren skal partshøres i ressourceprofilen og akter, der ligger til grund for den afgørelse, det påtænkes at træffe.

I Arbejdsgangsportalen for arbejdsgangen: "20. Ansøgning om revalidering" lyder "S2 Råd og vejledning" som følger:

"Information om generelle betingelser, oplysninger om ret og pligt, samtykke til indhentning af lægeligt dokumentation og afklaring af arbejdsevne. Status på sagen skal være under behandling."

I Sagsstyringssystemet – Revalidering nævnes "registrering" som det første sagskridt efterfulgt af "indhenter lægeoplysninger", således nævnes vejledning ikke som et indledende sagskridt i sagsstyringssystemet.

4.2.2 Supplerende materiale fra enkelte jobcentre

4.2.2.1 Jobcenter København, Skelbækgade

Jobcenter København, Skelbækgade har i bilag 2.1 af forvaltningens materiale som indledende sagskridt "vejledning til orienterende samtale" samt "visitering til ansøgningsgrupperne".

Af "Vejledning til orienterende samtale ved anmodning om revalidering" fremgår blandt andet følgende:

"Ved anmodning om revalidering afholdes en orienterende samtale med borgeren. Borgeren skal til denne samtale orienteres grundigt om følgende:

Revalidering er erhvervsrettede aktiviteter (uddannelse, virksomhedspraktik mv.) og økonomisk hjælp, der kan bidrage til, at en person med begrænsninger i arbejdsevnen kan vende tilbage til arbejdsmarkedet og blive selvforsørgende (jf. Aktivloven § 46).

Revalidering kan derfor være en mulighed, hvis borgeren fx har mistet sit job på grund af fysiske, psykiske eller sociale årsager og har brug for ny uddannelse, optræning eller omskoling for igen at kunne forsørge sig selv.

Revalideringsperioden skal være så kort som mulig og uddannelsen skal være forenelig med borgerens lidelse/handicap. **Husk altid: kortest mulige vej til arbejdsmarkedet!**

...

Når en borger visiteres til ansøgningsgruppen, skal der enten være tale om en borger, der insisterer på at søge revalidering på trods af, at vejleder ikke mener, andre tiltag er forsøgt. Eller også skal en borger visiteres, når vejleder vurderer, de ikke kan komme videre med borgeren.

...

For nye borgere, der ikke modtager kontanthjælp og søger om revalidering, går ansøgningen direkte i ansøgningsgruppen for samtale om råd og vejledning."

4.2.2.2 Jobcenter København, Nyropsgade

Om revalidering i bilag 2.2 af forvaltningens materiale:

"Hvordan får du afklaret om du er berettiget?

Du kan anmode om at komme i et afklaringsforløb, hvor du støttes og afklares omkring de overvejelser der ofte ligger til grund for sådan en ansøgning. Under afklaringsforløbet vil du også blive hjulpet til at få afdækket om alle andre muligheder er forsøgt, og om planen er realistisk for dig og om det er kortest mulige vej tilbage til arbejdsmarkedet, inden for flaskehals-området mv., da det er betingelser der skal være opfyldt, for at kunne få tilkendt revalidering."

5. DEN KONKRETE UNDERSØGELSE

Borgerrådgiveren havde bedt om følgende sager fra forvaltningen til brug for undersøgelsen: "De 10 første sager vedrørende revalidering afsluttet efter den 1. marts 2009 som indeholdt helt eller delvist afslag på revalidering og som ikke er påklaget til Beskæftigelsesankenævnet, fra henholdsvis Jobcenter København, Musvågevej, Jobcenter København, Nyropsgade og Jobcenter København, Skelbækgade (10 fra hver center)."

De modtagne sager fordeler sig således:
10 sager fra Jobcenter København, Skelbækgade.
10 sager fra Jobcenter København, Musvågevej.
7 sager fra Jobcenter København, Nyropsgade.

Alle 10 sager fra Jobcenter København, Skelbækgade var anvendelige for Borgerrådgiverens undersøgelse.

Ingen af de 10 sager fra Jobcenter København, Musvågevej var anvendelige for Borgerrådgiverens undersøgelse. Dette skyldes følgende forhold:

- 3 sager er afgjort i henholdsvis Frederiksberg, Odense og Frederikssund Kommune, hvorefter Københavns Kommune blot fortsætter udbetalingen. Borgerrådgiveren kan således ikke undersøge sagsbehandlingen for Københavns Kommune, idet sagsbehandlingen er foregået af andre kommuner.
- 5 sager er ikke afgjort. Dette skyldes blandt andet, at kommunen afventer lægepapirer, egen stillingtagen, afklaring af psykisk sygdom eller afhængighed af alkohol. Når sagerne ikke er afgjort kan partshøring, begrundelse og klagevejledning ikke konstateres.
- 1 sag der ikke er en revalideringssag. Der står i journalen: "Jobplan – da revalidering ikke er relevant".
- 1 sag hvor revalidering gives. Der er således medhold og ikke helt eller delvist afslag, som Borgerrådgiveren efterspurgte.

Efterfølgende kontaktede Borgerrådgiveren den 2. november 2010 forvaltningen for at få tilsendt 10 nye sager. Dette var ifølge Kvalitetskontrolenheden i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens brev af 6. december 2010 imidlertid ikke muligt at fremsøge, idet det skulle fremsøges manuelt, da der ikke på daværende tidspunkt var registreringer af borgersager med afslag på revalidering, som ikke var påklaget til Beskæftigelsesnævnet.

6 af de 7 sager fra Jobcenter København, Nyropsgade var anvendelige for Borgerrådgiverens undersøgelse. I den ene sag, der ikke er anvendelig for undersøgelsen, stoppede borgeren selv revalideringsforløbet for at søge om flexjob i stedet, hvorfor der ikke foreligger en afgørelse om helt eller delvist afslag på revalidering.

Jobcenter København, Nyropsgade kunne kun fremsende 7 sager, idet de kun havde 7 sager, der opfyldte Borgerrådgiverens kriterier.

Således har jeg modtaget 27 sager til undersøgelse.

Jeg kan konstatere, at 16 sager af de 27 sager er anvendelige for Borgerrådgiverens undersøgelse.

Det modtagne sagsmateriale har karakter af journaludskrifter, afgørelser om revalidering, resourceprofiler, udtalelser fra diverse læger samt ind- og udgående breve i øvrigt.

I det følgende gennemgås, hvorvidt sagsbehandlingstemaerne om vejledning, partshøring, begrundelse og klagevejledning er overholdt i overensstemmelse med ovennævnte gennemgang af regler, praksis m.m.

5.1 VEJLEDNINGSPLIGTEN

Det kan konstateres, at den indledende vejledning kun fremgår af 1 sag. Således er der 15 af 16 sager, hvoraf der ikke er gjort notat i sagen om denne vejledning.

I den ene sag, hvoraf vejledningen fremgår, findes blandt andet følgende beskrivelse:

" ...

Pgl. Beskriver at han før i tiden har haft gode samarbejdsevner på tidligere arbejdspladser og under studier. Men at han kan få lyst til at slå og har råbt højt når han har følt sig under pres ift. offentlige myndigheder. Pgl. er overbevist om at hans indlæringsevne er blevet påvirket af det ydre pres han har levet under og at dette har påvirket hans indlæringsevne og hukommelse. Helbredsmæssigt har (A) en dårlig ryg, han oplyser at han har fået konstateret en diskosprolaps, at han ikke er blevet opereret men har gået til genoptræning. Han har ikke haft midler til at fortsætte med yderligere rygtræning. Udfra ovenstående er (A) tilbudt afklarende samtale hos Leverandør "Plan og Handling" – dette er drøftet med (A) udfra den usikkerhed der tilkendegiver pgl.s eget arbejdsmarkedsperspektiv. Pgl. er gjort opmærksom på og forberedt på, at han i fb.m. udfærdigelse af ressourceprofil vil blive spurgt ind til forhold som han formentlig adskillige gange tidligere har afgivet oplysninger om til socialforvaltning.

Det vurderes at (A) via plan og handling kunne få støtte til at få udfærdiget beskrivelser til ressourceprofil som bredt vil kunne afdække ift. reva, flex og pension. Desuden er Plan og handling en leverandør der fremadrettet ville kunne samarbejde om eks.vis etablering af jobtilbud. (A) har ved samtalen (A) umiddelbart ikke ønsket psykologbistand, men muligheden foreligger som et tilbud der også ville kunne etableres via Plan og Handling.

(A) indvilger i at møde til afklarende samtale på Plan og Handling. Det aftales at ut. Kontakter leverandøren og at der derfra vil blive fremsendt (A) en indkaldelse.

..."

Der blev således vejledt i henhold til aktivlovens § 7, stk. 2. Senere i det pågældende forløb blev ligeledes vejledt om muligheder for pension og behandling i overensstemmelse med helhedsvurderingen i retssikkerhedslovens § 5.

Der findes, som nævnt, en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at tage notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag, som ikke fremgår af sagens akter, jf. sagen omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 138 ff. Samt 2004, s. 452 ff.

Som ovenfor nævnt, er det min opfattelse, at der, af hensyn til forsvarlig sagsoplysning, adgangen til aktindsigt samt ordensmæssige hensyn og kravet om at myndighederne efterfølgende er i stand til at dokumentere deres sagsbehandlingskridt, er pligt til at tage notat om den vejledning, der finder sted i forbindelse med sager om revalidering, jf. hertil FOB 2007.279.

Det er derfor min opfattelse, at der skal tages notat om den vejledning, der finder sted i forbindelse med sager om revalidering.

Når der ikke foreligger notat om vejledningen, må jeg lægge til grund, at der ikke er vejledt i 15 af 16 sager.

Selvom forvaltningslovens § 7 om vejledning gælder ved siden af den ulovbestemte forpligtelse for forvaltningen til på eget initiativ at vejlede borgeren om hans eller hendes rettigheder, har lovgiver alligevel fundet det nødvendigt at vedtage særlige bestemmelser om vejledning i retssikkerhedslovens § 5 og aktivlovens § 7.

Retssikkerhedslovens § 5 skal sikre en helhedsvurdering af borgerens situation og kan betragtes som en skærpelse af vejledningspligten på det sociale område.

Det følger af § 7, stk. 1, i kapitel 3 vedrørende vejledning og opfølgning i aktivloven, jf. lovbestemt nr. 946 af 1. oktober 2009 om aktiv socialpolitik, at når en person søger om hjælp, skal kommunen straks vurdere, om der er behov for at yde vejledning om, hvordan den pågældende så vidt muligt ved egen hjælp kan klare øjeblikkelige eller kommende økonomiske problemer. Efter § 7, stk. 2, kan vejledningen bestå i oplysninger om, hvordan den pågældende kan forbedre mulighederne for arbejde eller uddannelse.

Når der således er fundet et særligt behov for vedtagelsen af ovennævnte regler, er det fordi, der er fundet et behov for at sikre en yderligere garanti og understrege nødvendigheden af information og nærmere specifik vejledning til borgeren.

Det er således i revalideringssager et lovbestemt vejledningskrav, som forvaltningen skal opfylde i henhold til retssikkerhedslovens § 5 og aktivlovens § 7.

Jeg må lægge til grund, at der i 15 af 16 sager ikke er vejledt i overensstemmelse med retssikkerhedslovens § 5 og aktivlovens § 7.

Jeg bemærker, at manglende eller forkert vejledning eller rådgivning kan pådrage kommunen et erstatningsansvar, herunder ved, at borgeren skal stilles, som om borgeren havde modtaget korrekt vejledning eller rådgivning. I nogle tilfælde kan konsekvensen af manglende eller forkert vejledning eller rådgivning være, at sagen skal gå om, dvs. at der skal træffes en ny afgørelse.

Jeg finder den manglende vejledning i henhold til retssikkerhedslovens § 5 og aktivlovens § 7 i 15 af 16 sager meget kritisabel.

5.2 PARTSHØRING

Det kan konstateres, at forvaltningslovens § 19 om partshøring er overholdt i 16 ud af 16 sager. I disse sager om revalidering er der partshørt over ressourceprofilen, der ligger til grund for afgørelsen om bevilling af revalidering. Dette er i øvrigt i overensstemmelse med forvaltningens arbejdsportal for arbejdsgangen: "Revalidering – vurdering af revalideringsberettigelse", hvorefter borgeren skal partshøres i ressourceprofilen og akter, der ligger til grund for den afgørelse, det påtænkes at træffe.

Da reglerne om partshøring i alle 16 sager er overholdt af forvaltningen, foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende dette forhold.

5.3 BEGRUNDELSE

Det kan konstateres, at forvaltningslovens §§ 22 og 24 om en individuel, konkret begrundelse ved skriftlige afgørelser er overholdt i 16 ud af 16 sager.

Da reglerne om begrundelse i alle 16 sager er overholdt af forvaltningen, foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende dette forhold.

5.4 KLAGEVEJLEDNING

Det kan konstateres, at forvaltningslovens § 25 om klagevejledning ved skriftlige afgørelser er overholdt i 16 ud af 16 sager.

Da reglerne om klagevejledning i alle 16 sager er overholdt af forvaltningen, foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende dette forhold.

5.5 HVORDAN SIKRES VEJLEDNING OG TILBUD OM REVALIDERING

Borgerrådgiveren stillede forvaltningen følgende spørgsmål:

Hvordan sikrer forvaltningen sig, at borgere – over for hvilke erhvervsrettede aktiviteter ikke er tilstrækkelig til, at de pågældende kan klare sig selv – vejledes om og gives tilbud om revalidering?

Forvaltningen har oplyst følgende herom:

”Flere forhold kan her gøre sig gældende, herunder:

- Uddannelse
- Kontakt med faglige koordinatore og centerjurister
- Sagsdrøftemøder
- Arbejdsgange mv.

Udgangspunktet er, at medarbejderne skal have den nødvendige viden til at yde den nødvendige vejledning. På denne baggrund er uddannelse (herunder interne kurser) og arbejdsgangsbeskrivelser² et væsentligt fundament til sikring af, at den nødvendige vejledning ydes.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen lægger således vægt på løbende kompetenceudvikling af medarbejdere, samt at der er de nødvendige arbejdsgangsbeskrivelser.

Yderligere er medarbejdernes mulighed for at konsultere en faglig koordinator og en centerjurist samt konkrete afholdelse af sagsdrøftemøder på jobcentre også vigtige dels for at dele viden og dels for at afklare konkrete problemstillinger.

Endelig er forvaltningens arbejdsgangsportaler et vigtigt element i at sikre en god kvalitet i sagsbehandlingen, herunder at borgere vejledes korrekt om fx revalidering.”

Jobcenter København, Musvågevejs besvarelse:

”Ekspertisen i at rådgive og vejlede om revalideringsreglerne er pt. Placeret i reva-team som er en del af afdelingen Job og Kvalifikation.

...

Teamet består af 5 beskæftigelseskonsulenter og 1 beskæftigelsesassistent. En beskæftigelseskonsulent er dedikeret til at rådgive, vejlede og tage den indledende samtale med borgere der ønsker at søge om revalidering. I teamet betegnes det som en screeningsfunktion.

Beskæftigelseskonsulenten skal sammen med borgeren:

1. Rådgive og vejlede om revalideringsreglerne.
2. Vurderer om en evt. eksisterende sag er godt belyst eller om der skal indhentes yderligere til sagen og indhenter samtykke hertil.
3. Forventningsafstemme med borgeren omkring den videre proces.

Samtalen har typisk 2 udfald.

I sager hvor der **ikke** kan indhentes dokumentation på, at arbejdsevnen er truet, rådgives og vejledes borgeren om hvor han eller hun evt. kan få indfriet sine ønsker om opkvalificering. I de sjældne tilfælde hvor borgeren fastholder sin ansøgning udarbejdes ressourceprofil. Dennes sendes til borger som indeholder vurdering af arbejdsevne, hvilken afgørelse centret påtænker at træffe i sagen samt partshøringsfrist.

² Der er enkelte ukorrekte regelhenvisninger i arbejdsgangene, som derfor hurtigst muligt rettes. Der er tale om Arbejdsgang 20, boks S7 (Hvor det korrekte bekendtgørelsesnummer er 1.402), Arbejdsgang 20A, boks S1 (Hvor henvisningen til LAB-bekendtgørelsen er til en ophævet bekendtgørelse. Den korrekte bekendtgørelse er nr. 743 af 3. juli 2009), Arbejdsgang JCS, Revalidering – Jobplan, første boks (Tilsvarende henvisning til ophævet bekendtgørelse. Den korrekte bekendtgørelse er nr. 743 af 3. juli 2009) samt Arbejdsgang JCS, Revalidering – Vurdering af revalideringsberettigelse (Det korrekte bekendtgørelsesnummer vedrørende arbejdsevnevurderingen er 1.402 og ikke som angivet 552).

I sager der er velbeskrevet/dokumenteret og det fremgår, at arbejdsevnen er truet eller i tilfælde hvor samtalen indikerer, at der kan indhentes dokumentation (typisk lægepapirer eller resultater af arbejdsprøvninger) på at arbejdsevnen er truet, indhentes disse til sagen. Sagen viderevisiteres til en af de øvrige beskæftigelseskonsulenter som udarbejder ressourceprofil og evt. indhenter supplerende materiale eller iværksætter tilbud, der skal afklare borgerens arbejdsevne yderligere.”

Jobcenter København, Skelbækgades besvarelse:

”Hos JKS ligger vejledningskompetencen hos beskæftigelseskonsulenterne/vejlederne, når det vurderes, at borgere som modtager kontanthjælp skal have et tilbud om revalidering. Herunder en vurdering af om erhvervsrettede aktiviteter ikke er tilstrækkelige til, at den pågældende kan klare sig selv. Der er udarbejdet arbejds gange der hedder ”Vejledning til orienterende samtale ved anmodning om revalidering” samt ”Visitering til ansøgningsgruppen”. Endvidere står socialrådgiverne i revaafsnittet til rådighed, hvis der er behov for råd og vejledning til borgere, der har et ønske om revalidering eller hvor vejleder/beskæftigelseskonsulent har brug for råd og vejledning fra en socialrådgiver i revaafsnittet for vurdering af borgerens mulighed for revalidering. Faglig koordinator i revaafsnittet står til disposition for spørgsmål vedrørende revalidering.”

Jobcenter København, Nyropsgades besvarelse:

”Medarbejderne i Jobcentret er sikret løbende kompetenceudvikling både via BIF’s kurser og via en godt integreret sidemandsoplæring. Herudover har centret sikret at teamkoordinatorer, centerkoordinatorer og centerjurist, har mulighed for at sikre løbende opkvalificering af medarbejderne, dels via deltagelse i sagsdrøftemøder og generel undervisning for centret samt individuelt tilrettelagt undervisning efter behov.

Centret anvender ledelsestilsyn og klagesager som barometer for hvor kompetenceudvikling skal sættes ind.”

Jeg kan konstatere, at vejledning ikke fremgår som et sagsskridt i Sagsstyringssystemet, jf. ovenfor i kap. 4.2.1. Jeg kan ligeledes konstatere, at måden, hvorpå de tre jobcentre har besvaret Borgerrådgiveren, tilsyneladende viser en forskellig praksis i forvaltningens arbejde med at sikre vejledning i forbindelse med revalidering. Jobcenter København, Skelbækgade synes således umiddelbart at have en mere velorganiseret tilgang til vejledningen i det indledende forløb end de øvrige jobcentre.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har i brev af 6. april 2011 blandt andet oplyst følgende:

”Det skal indledningsvis for en god ordens skyld nævnes, at det i rapporten omtalte sagsstyringssystem ikke længere finder anvendelse i forvaltningen, idet forvaltningen i efteråret 2010 overgik til registrering i KMD Opera i et særligt udviklet registreringsfelt.

Endvidere kan det oplyses, at forvaltningen i efteråret 2010 foretog en strukturændring, som har væsentlig betydning for behandlingen af revalideringssager. Der skal i den forbindelse henvises til vedlagte arbejds gang nr. 703 i arbejds gangsportalen, hvor kravet om råd og vejledning med tilhørende journaliseringspligt specifikt er indarbejdet.

Afklaring af borgere over 30 år, bl.a. i relation til eventuel berettigelse til revalidering, er således blevet centraliseret i Jobcenter København, Musvågevej med undtagelse af borgere, som modtager sygedagpenge.

Afklaring af borgere under 30 år er organisatorisk placeret i Jobcenter København, Skelbækgade.

Dette har medført, at det i rapporten omtalte revalideringsteam i Jobcenter København, Musvågevej ikke længere eksisterer. Der er i stedet etableret et forum for faglig udveksling og sparring, som ikke træffer afgørelser. Det er forvaltningens opfattelse, at denne adskillelse i organiseringen i højere grad tilgodeser borgernes retssikkerhed, således at jobcentrets vejledning i dag ikke bør

kunne give anledning til, at borgere kan opfatte vejledningen som en afgørelse, jf. Borgerrådgiverens bemærkning nederst side 24.

Afslutningsvis skal det nævnes, at forvaltningen har iværksat en handleplan på revalideringsområdet med henblik på en styrkelse af kvaliteten i sagsbehandlingen på området, herunder yderligere fokus på de forvaltningsretlige regler.”

På trods af den nye arbejdsgang 703 S2.1 om vejledning og notat heraf, jf. forvaltningens brev af 6. april 2011, er det min opfattelse på baggrund af den manglende vejledning i 15 af 16 sager, jf. ovenfor, at der er et behov for fortsat fokus på at sikre, at bestemmelserne overholdes i forbindelse med behandling af denne type sager.

5.6 HVORDAN FORLØBER EN TYPISK SAGSGANG

Borgerrådgiveren stillede forvaltningen følgende spørgsmål:

Hvordan forløber en typisk sagsgang i sager om revalidering?

Forvaltningen har oplyst følgende herom:

”Der er i bilag 2 gennemgået typiske sagsforløb i revalideringssager.

Herudover skal dog også henvises til arbejdsgangsbeskrivelser, jfr. bilag 1.2 og 1.3.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har endvidere taget et særligt registreringssystem i brug, Sagsstyringssystemet.

De første sager, der blev lagt ind var førtidspensionssager, men på nuværende tidspunkt er forvaltningen godt i gang med indlæggelse af revalideringssager og fleksjobssager.

I bilag 1.4 er gengivet de sagsskridt, der er indlagt i systemet i forbindelse med revalideringsområdet. I bilag 2.2 er angivet normtider, men her er det væsentligt at være opmærksom på, at angivne normtider ikke er det samme som sagsbehandlingstider, men at de derimod er beregnet til styring af adviseringer.

Uanset de angivne normtider kan der således arbejdes parallelt på flere sagstrin.”

I henhold til forvaltningens brev af 6. april 2011 anvendes Sagsstyringssystemet ikke længere men i stedet arbejdsgang 703 i arbejdsgangsportalen med arbejdsgangen S2.1. Denne arbejdsgang indeholder krav om vejledning og notat i journalen heraf. Jeg har ikke yderligere bemærkninger hertil.

5.7 HVORDAN SIKRER FORVALTNINGEN SIG, AT NÆVNTE BESTEMMELSER I BLANDT ANDET FORVALTNINGSLOVEN IAGTTAGES

Borgerrådgiveren stillede forvaltningen følgende spørgsmål:

Hvordan sikrer forvaltningen sig, at nævnte bestemmelser i blandt andet forvaltningsloven iagttages under sagsgangen?

Forvaltningen har oplyst følgende herom:

”De forvaltningsretlige bestemmelser er afgørende i forbindelse med god sagsbehandling i borgersager.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen lægger derfor stor vægt på løbende kompetenceudvikling.

Forvaltningen tilbyder derfor et 3-dages kursus i forvaltningsretlige regler (’God sagsbehandling i borgersager’). Kurset er fra 1. november 2009 obligatorisk for nyansatte, med mindre en medar-

bejder allerede har de nødvendige kvalifikationer (i så fald kan der fra centralt hold meddeles dispensation fra det obligatoriske kursus).

Kurset er dog også åbent for øvrige ansatte, og det er da også typisk at kursusedtagerne er en blanding af erfarne henholdsvis nyansatte medarbejdere.

Kurset kører som udgangspunkt én gang pr. måned, dog undtaget juli måned. I oktober 2009 er der dog gennemført to kurser, ligesom der gennemføres to kurser i november 2009 og tre kurser i december 2009.

Repræsentanter fra Borgerrådgiveren deltager på kursets 2. dag."

Jobcenter København, Musvågevejs besvarelse:

"For at sikre kvalitet i sagsbehandlingen har Revateam ugentlige møder, hvor teamet godkender eller giver afslag på ansøgninger om forlængelse af revalideringer og jobplaner.

Formålet er at sikre, at det socialfaglige indhold er i orden, at der er fokus på job i sagerne og at der er nogle realistiske jobplaner, der tager hensyn til revalidandens begrænsninger i arbejdsevnen samt fører revalidanden hurtigst muligt i selvforsørgelse.

Derudover skal mødet sikre at formalia er i orden. Det vil sige at borgerne i forbindelse med sagens afgørelse altid bliver parthørt om:

- Hvordan vi påtænker at afgøre sagen
- Begrundelse på hvorfor vi påtænker til denne afgørelse
- Henvise til det lovgrundlag vi påtænker at træffe afgørelsen på.

På centerniveau undervises der løbende af Jurister og centerkoordinator i emner, der skal sikre en høj kvalitet i alle Jobcenterets sager samt overholde de tidsfrister som loven foregiver."

Jobcenter København, Skelbækgades besvarelse:

"Revaafsnittet i JKS sikrer sig, at nævnte bestemmelser i forvaltningsloven bliver overholdt ved hjælp af mentor/sidemandsoplæring til nyansatte. Endvidere er der sagsgange for ansøgning om og forlængelse af revalidering. Revaafsnittet i JKS er opmærksom på, at centret skal være bedre til, at orientere borgerne om overskridelse af sagsbehandlingsfrister samt huske orientering om at ansøgningen er modtaget – kvitteringsskrivelse.

...

Desuden er brug af arbejdsgangsportalen et godt opslagsværktøj, hvis man er usikker på centrale arbejds gange.

I revaafsnittet prioriteres, at ansatte socialrådgivere som i en del af deres uddannelse får undervisning i forvaltningslovgivning, hvorfor centret mener, at de er kompetente til at henvise eller vejlede om andre muligheder, der findes, for hjælp efter sociallovgivningen.

..."

Jobcenter København, Nyropsgades besvarelse:

"... Herudover kan oplyses at de konkrete afgørelser altid gennemgås på drøftemøder hvor centerjurist og teamkoordinator er til stede, således at det sikres at de formelle betingelser er i orden og begrundelserne er konkrete og korrekt formuleret."

Jeg kan konstatere, at forvaltningslovens bestemmelser om partshøring, begrundelse og klagevejledning i 16 af 16 sager ikke volder forvaltningen problemer.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager ikke videre i den forbindelse. Jeg henviser dog til mine bemærkninger under pkt. 5.5.

5.8 OM RETNINGSLINJER

Borgerrådgiveren stillede forvaltningen følgende spørgsmål:

Er der udarbejdet retningslinjer til brug ved behandlingen af sagerne (hvis dette er tilfældet beder Borgerrådgiveren forvaltningen fremsende kopier af sådanne eventuelle generelle retningslinjer og lignende herom)?

Forvaltningen har oplyst følgende herom:

"Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser, der er tilgængelige i forvaltningens arbejdsgangsportal på Intranettet, jfr. bilag 1.2 og 1.3.

Herudover er der i vidt omfang udarbejdet standardkoncepter for breve, jfr. bilag 1.2 og 1.3. Endelig er supplerende fastsat regler på de enkelte jobcentre, jfr. bilag 2, bilag 2.1, bilag 2.2 og bilag 2.3."

Jeg kan konstatere, at arbejdsgangen 703 S2.1 indeholder et sagsskridt om vejledning og notat heraf, jf. forvaltningens brev af 6. april 2011.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager ikke videre i den forbindelse. Jeg henviser dog til mine bemærkninger under pkt. 5.5.

5.9 OM KVALITETSSIKRING

Borgerrådgiveren stillede forvaltningen følgende spørgsmål:

Er der nogen kvalitetssikring af sagerne, inden der træffes afgørelse i disse?

Forvaltningen har oplyst følgende herom:

"Kvalitetssikring sker bl.a. ved at sikre, at de nødvendige kompetencer er til stede, herunder via uddannelse, og adgang til at drøfte sager med fagkoordinatorer og centerjurister samt på sagsdrøftemøder.

Herudover følges op på kvalitetssikringen via forvaltningens Ledelsestilsyn, klagesager og sagstidsmålinger ligesom der i Sagsstyringssystemet er mulighed for løbende at trække statistikker.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen er dog opmærksom på, at der kan ske forbedringer i sagsbehandlingen i forbindelse med revalidering.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har fastsat sagsbehandlingsfrister i medfør af § 3, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Frister er fastsat i overensstemmelse med Socialministeriets vejledning, således at 80-90 pct. af ansøgninger i forbindelse med en sagstype, skal kunne behandles indenfor den fastsatte frist.

Sagsbehandlingsfristerne er for revalidering (lov om aktiv socialpolitik § 46) 4 måneder, og for forlængelse af revalidering (lov om aktiv socialpolitik § 56) 2 måneder.

Ved forvaltningens sagstidsmåling i maj 2009 blev der truffet 28 afgørelser efter § 46, hvor 42,9 pct. blev afgjort indenfor den fastsatte sagsbehandlingsfrist. Endelig blev der truffet 39 afgørelser efter § 56, hvor 84,6 pct. blev afgjort indenfor den fastsatte sagsbehandlingsfrist.

Ses der på nævnsafgørelser, jfr. bilag 3, fremgår det, at 22,2 pct. af afgørelser om revalidering (lov om aktiv socialpolitik §§ 46-64a) blev omgjort af Beskæftigelsesankenævnet i 2007, mens omgørelsesprocenten i 2008 steg til 27,4 pct. En del af forklaringen på den angivne udvikling formentlig er, at Beskæftigelsesankenævnet har skærpet sin praksis, herunder i forbindelse med lægelige oplys-

ninger. Med udgangspunkt i Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra april 2009 må der endvidere forventes en vis stigning i antallet af hjemvisninger på § 7a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område henholdsvis forlængelsesreglerne.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har derfor særligt fokus på revalideringsområdet, herunder i forbindelse med organisering og IT-understøttelse, jfr. hertil også bilag 1, bilag 1.1 og bilag 1.4.

Organiseringen af behandlingen af sager om førtidspension, fleksjob og revalidering er således blevet ændret i forbindelse med handleplanen på førtidspensionsområdet.

Ændringen betyder bl.a., at alle revalideringssager, uanset om de rejses af på initiativ af forvaltningen eller ved ansøgning fra borgeren fremover vil indgå i et afklaringssteam.

Afklaringssteamet foretager de relevante og nødvendige sagsbehandlingsskridt for hurtigst muligt at få afklaret borgerens arbejdsevne og træffer ligeledes beslutning om borgerens evt. berettigelse til revalidering, samt behandler evt. klager over afgørelsen.

Afklaringssteamet vil som udgangspunkt foretage en bred afklaring af borgerens arbejdsevne, dvs. en afklaring i forhold til alle fremtidige beskæftigelsesmuligheder, før der tages stilling til, om indsatsen konkret skal målrettes fx revalidering, fleksjob eller førtidspension.

Organiseringen forventes at styrke kvaliteten i sagsbehandlingen, herunder rådgivningen og vejledningen til borgerne.

Det er på denne baggrund Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens vurdering, at der er og vil ske klare forbedringer af sagsbehandlingen på revalideringsområdet."

Jobcenter København, Skelbækgade:

"Alle afgørelser vedrørende ansøgning om revalidering træffes på et gruppemøde. Til samtlige møder deltager faglig koordinator."

Jobcenter København, Nyropsgade:

"Inden afgørelse træffes drøftes de på møder hvor teamkoordinator og centerjurist deltager."

Jeg har noteret mig det oplyste, som ikke giver mig anledning til bemærkninger.

5.10 OM BREVSKABELONER PÅ INTRANETTET

Borgerrådgiveren kunne konstatere følgende:

"Herudover oplyser Borgerrådgiveren vedrørende brevskabeloner til brug i sager om revalidering, at man ved søgning på Københavns Kommunes Intranet, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, finder uopdaterede skabeloner.

Følgende tekst vedrørende klagevejledning fremgår af "Brevskabeloner revalidering".

"...De kan klage over afgørelsen til Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg kommuner. Klagen skal indgives til os inden 4 uger fra modtagelsen af dette brev. Hvis vi fastholder afgørelsen, sender vi kopi af sagens akter til Det Sociale Nævn..."

Borgerrådgiveren skal derfor i forbindelse med spørgsmålet om, hvordan forvaltningen sikrer sig, at forvaltningslovens bestemmelser, herunder om klagevejledning, iagttages, bede Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om at oplyse, hvilke procedurer man har vedrørende anvendelsen af brevskabeloner."

Forvaltningen har oplyst følgende herom:

"De af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen anvendte brevs-kabeloner hentes via forvaltningens arbejds-gangportal.

Den brevs-kabelon, som Borgerrådgiveren henviser til, anvendes således ikke.

På den baggrund er "Brevs-kabeloner" under "Borgerbetjening" på forvaltningens Intranet fjernet."

Jeg tager ovenstående til efterretning.

5.11 SÆRLIGT OM JOB-CENTER KØBENHAVN, MUSVÅGEVEJS PROCEDURE

I brev af 6. december 2010 skriver Kvalitetskontrolenheden i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen følgende om Jobcenter København, Musvågevejs procedure ved vejledning af borgeren:

" ...

Jobcentret oplyser videre, at man ikke behandler mange revalideringssager eller meddeler mange afslag på revalidering. Jobcentret peger som væsentlige faktorer på, at dette bl.a. kan skyldes jobcentrets målgruppe, som er borgere over 30 år tillige samt en stor andel af borgere med anden etnisk herkomst end dansk, som i højere grad søger danskuddannelse eller eks. støtte til taxikørsel end revalidering.

Jobcentret oplyser, at man arbejder med forbedring af jobplaner/ sygeopfølgning, hvilket bl.a. betyder, at der kommer flere borgere, som skal have foretaget en bred afklaring af deres arbejds-evne. I den forbindelse har jobcentret mulighed for at få borger i praktik, løntilskud eller arbejds-prøvning.

Endvidere kan mange borgere, som gerne vil være håndværkere hjælpes via voksenlærlingeuddannelse/leverandør.

Såfremt en borger kan komme i beskæftigelse med støtte via LAB § 32 skal denne mulighed anvendes.

I relation til borgere som ved første henvendelse i jobcentret ansøger om revalidering, er det fast praksis, at borgeren rådgives og vejledes om reglerne for revalidering, og om at de øvrige muligheder i beskæftigelsesloven skal være udtømte.

I alle tilfælde gælder, at borgeren har ret til at søge om revalidering og få vurderet, hvorvidt borgeren opfylder betingelserne herfor. Såfremt borgeren ønsker at ansøge om revalidering vil denne ansøgning således blive behandlet i jobcentret efter gældende regler om afklaring af borgerens arbejds-evne mv.

Det er jobcentrets vurdering, at centrets praksis for rådgivning, vejledning, undersøgelse af øvrige muligheder samt afklaring af arbejds-evnen betyder, at i størsteparten af de sager, hvor der træffes afgørelse om revalidering, resulterer afgørelsen i en bevilling af revalidering. (Fremhævet her).

" ..."

Forvaltningen konstaterer, at Jobcenter København, Musvågevejs praksis for rådgivning, vejledning og undersøgelse betyder, at der i størstedelen af de sager, hvori der træffes afgørelse om revalidering, gives bevilling af revalidering.

Idet jeg henviser til bemærkningerne i afsnit 4.1.1, fremhæver jeg følgende afsnit fra Borgerrådgiverens Beretning 2007, kapitel 6.2.4:

"Samtidig er feltet mellem vejledning og afgørelser nogle gange snævert. Gives der i den konkrete sag vejledning af generel karakter, eller træffes der reelt en mundtlig afgørelse?"

Såfremt sidstnævnte er tilfældet finder forvaltningslovens regler anvendelse. Det vil blandt andet sige gyldighedsbestemmelserne om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv.

Det er afgørende, at borgeren er klar over det, hvis der kun er tale om vejledning, idet borgeren derefter fortsat har mulighed for at indgive en formel ansøgning. Borgerrådgiveren hører ofte fra borgere, som har opfattet en mundtlig besked som definitiv og derfor ikke tror, at de har adgang til at ansøge formelt.

Er der derimod tale om en mundtlig afgørelse, skal borgeren naturligvis også have besked herom for at kunne gøre brug af sine klagemuligheder, hvilket blandt andet indebærer, at borgeren gøres bekendt med eventuelle klagefrister mv.

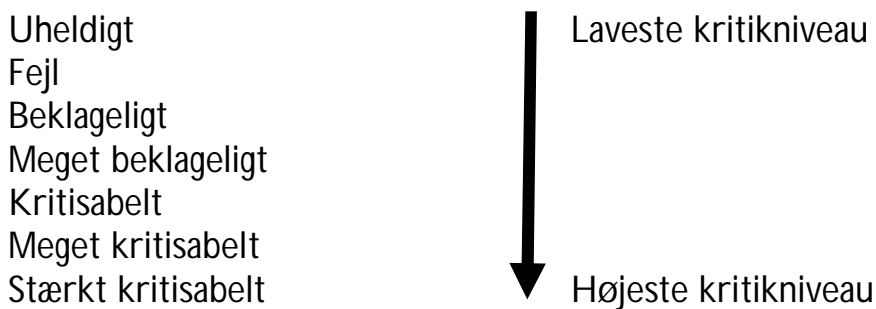
Det er derfor væsentligt, at sagsbehandlerne er bevidste om forskellen på vejledning og mundtlig afgørelse og er opmærksomme på, hvordan borgerne opfatter informationen. Der kan med fordel tages referat af vejledningen, så det senere kan dokumenteres, hvad borgeren nærmere er oplyst om."

Selvom det ovenfor omtalte revalideringsteam, der traf afgørelser i Jobcenter København, Musvågevej, ikke længere eksisterer, jf. forvaltningens brev af 6. april 2011, er det min opfattelse, at forvaltningen fortsat bør være opmærksom på at sikre, at der ikke igennem vejledningen træffes egentlige afgørelser, altså at vejledningen er så kategorisk formuleret, at borgerne opfatter den som bindende og derfor afstår fra at søge om revalidering.

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

FORVALTNINGSLOVEN, LOVBKENDTGØRELSE NR. 1365 AF 7. DECEMBER 2007.

JUSTITSMINISTERIETS VEJLEDNING TIL FORVALTNINGSLOVEN, NR. 11740 AF 4. DECEMBER 1986.

LOV OM RETSSIKKERHED OG ADMINISTRATION PÅ DET SOCIALE OMRÅDE, LOVBKENDTGØRELSE NR. 1054 AF 7. SEPTEMBER 2010.

AKTIVLOVEN, LOVBKENDTGØRELSE OM AKTIV SOCIALPOLITIK NR. 946 AF 1. OKTOBER 2009.

OFFENTLIGHEDSLOVEN, LOV OM OFFENTLIGHED I FORVALTNINGEN NR. 572 AF 19. DECEMBER 1985 MED SENERE ÆNDRINGER.

JUSTITSMINISTERIETS VEJLEDNING OM OFFENTLIGHEDSLOVEN, NR. 11687 AF 3. NOVEMBER 1986.

UNDERSØGELSE AF SAGSBEHANDLINGEN I REVALIDERINGSSAGER

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