

AFGRÆNSNING OG RETLIGE KRAV I SKRIFTLIGE AFGØREL- SER I TEKNIK- OG MILJØFOR- VALTNINGEN ENDELIG RAPPORT



INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	5
2. KONKLUSION OG SAMMENFATNING	6
3. KONSEKVENSER	7
4. FORSLAG, HENSTILLINGER OG ANBEFALINGER	8
5. UDDYBNING, BISTAND MV.	9
6. GENNEMGANG OG OBSERVATIONER	10
BYENS DRIFT	10
AFFALD OG GENBRUG	11
KIRKEGÅRDE	11
PARTNERSKABER	12
SAMMENFATNING VEDR. BYENS DRIFT	14
BYENS ANVENDELSE	14
CENTER FOR BYGNINGER	14
CENTER FOR MILJØBESKYTTELSE	17
CENTER FOR PARKERING	17
CENTER FOR TRAFIK OG BYLIV	18
SAMMENFATNING VEDR. BYENS ANVENDELSE	21
7. METODE	22
GENERELT FOR BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFT-UNDERSØGELSER	22
DENNE UNDERSØGELSES METODE	22
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	22
8. VURDERINGSGRUNDLAGET	24
DET JURIDISKE GRUNDLAG	24
DOKUMENTATIONSGRUNDLAGET (DATA)	25
BILAG	26
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	26

I. INDLEDNING

Borgerrådgiveren kan af egen drift iværksætte undersøgelser af konkrete og generelle forhold samt gennemføre inspektioner i Københavns Kommune. Kompetencen til at iværksætte undersøgelser fremgår af vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen og lyder således:

”§ 13. Borgerrådgiverfunktionen kan på eget initiativ undersøge konkrete sager, såfremt det vurderes, at det vil være i overensstemmelse med formålet for borgerrådgiverfunktionen. Borgerrådgiverfunktionen kan gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget.”

Borgerrådgiverudvalget og Borgerrådgiveren vedtog den 19. juni 2018 planen for Borgerrådgiverens egen drift-undersøgelser i 2018. Planen var holdt i overskrifter, da det er Borgerrådgiveren, der vælger de nærmere undersøgelsestemaer, undersøgelsestemaernes genstand og står for selve tilrettelæggelsen. Undersøgelserne 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 rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i undersøgelsen af Teknik- og Miljøforvaltningens opfyldelse af retlige krav, når der træffes afgørelse. Borgerrådgiveren har afgrænset undersøgelsen til Byens Anvendelse og Byens Drift.

Borgerrådgiveren har modtaget skabeloner til standardskrivelser fra Byens Anvendelse, som har fire underenheder: Center for Miljøbeskyttelse, Center for Parkering, Center for Bygninger og Center for Trafik og Byliv. Borgerrådgiveren har endvidere modtaget skabeloner til standardskrivelser fra Byens Drift, som har tre underenheder: Center for Bydækkende Drift, Center for Kunderettet Drift og Center for Driftsudvikling.

Undersøgelsen er en udmøntning af drøftelserne i Borgerrådgiverudvalget.

Rapporten er mere omfangsrig, end det normalt tilstræbes, dels fordi Borgerrådgiveren har modtaget en stor mængde materiale fra forvaltningen, og dels fordi rapportens opdrag er at gennemgå skabeloner til standardskrivelser fra to enheder i forvaltningen.

Rapporten har den 6. januar 2020 i en foreløbig udgave været sendt til Teknik- og Miljøforvaltningen med henblik på forvaltningens eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger. Teknik- og Miljøforvaltningen har ved e-mail af 27. januar 2020 sendt deres bemærkninger til den foreløbige rapport. Forvaltningen har i forbindelse med høringen desuden sendt en række nye dokumenter, som retteligt burde have været sendt til Borgerrådgiveren sammen med forvaltningens oprindelige fremsendelse af materiale. Borgerrådgiveren har af hensyn til læringsperspektivet for forvaltningen valgt at medtage det ekstra materiale, som forvaltningen har fremsendt. Det betyder, at rapporten i foreløbig udgave igen er fremsendt til forvaltningen med henblik på forvaltningens bemærkninger til rapportens faktiske indhold. Forvaltningens nye materiale er indarbejdet i rapporten. Teknik- og Miljøforvaltningen har ved e-mail af 16. august 2020 oplyst, at de ikke har bemærkninger til det faktiske indhold i Borgerrådgiverens nye foreløbige rapport.

Borgerrådgiveren, september 2020



Johan Busse
Borgerrådgiver

2. KONKLUSION OG SAMMENFATNING

Borgerrådgiveren har undersøgt Teknik- og Miljøforvaltningens opfyldelse af retlige krav til afgørelser med afsæt i en gennemgang af skabeloner til standardskrivelser fra to forvaltningsenheder: Byens Anvendelse og Byens Drift.

Undersøgelsen viser, at Teknik- og Miljøforvaltningen generelt har styr på de retlige krav til afgørelser. Langt de fleste gennemgåede standardskrivelser indeholder således en begrundelse for den konkrete afgørelse med henvisning til de faktiske oplysninger, der er tillagt vægt, en beskrivelse af lovhjemmel, angivelse af de hovedhensyn, der er tillagt vægt, samt en klagevejledning. En stor del af de gennemgåede standardskrivelser er dog positive afgørelser, hvilket betyder, at der ikke er de samme krav til begrundelse og klagevejledning som i en afgørelse, der ikke giver ansøgeren medhold.

Der er dog flere af de gennemgåede standardskrivelser, hvori det ikke fremgår, eller hvori det er uklart, om der er sket partshøring, inden der er truffet afgørelse. Da det kan have betydning for en afgørelses gyldighed, om der er sket korrekt partshøring, inden der træffes afgørelse, har jeg anbefalet forvaltningen at afklare partshøringsspørgsmålet.

3. KONSEKVENSER

Sker der ikke partshøring i en sag, kan det få konsekvenser for borgernes retssikkerhed. Formålet med partshøringen er at sikre oplysningernes rigtighed ved at forelægge dem for borgerne og lade dem komme med bemærkninger, hvis noget er forkert eller mangler. Når borgerne ikke partshøres, er der risiko for, at kommunens afgørelser træffes på et forkert oplysningsgrundlag.

Manglende partshøring kan også føre til, at en klageinstans hjemviser en sag til fornyet behandling i kommunen, fordi klageinstansen ikke kan tage stilling til en afgørelse, hvori der ikke er sket en korrekt partshøring. Det kan betyde, at en afgørelse forsinkes unødigt og at der anvendes unødigt mange ressourcer på den i kommunen.

4. FORSLAG, HENSTILLINGER OG ANBEFALINGER

Jeg har bedt Byens Drift, Kirkegårde om at orientere mig om, hvorledes forvaltningen fremadrettet vil sikre, at afgørelser truffet af Københavns Kirkegårde opfylder kravene i forvaltningsloven.

Jeg har bedt om orientering om Byens Drift, Skadedyrs arbejde med at sikre partshøring af borgerne, om medarbejdernes orientering om konkret skøn og begrundelse og om afvikling af særligt jurakursus for enhedens medarbejdere.

Jeg har anmodet Byens Anvendelse, Center for Bygninger om at blive orienteret om resultatet af forvaltningens overvejelser om udarbejdelse af et frasekatalog.

5. UDDYBNING, BISTAND MV.

Borgerrådgiveren uddyber gerne undersøgelsen samt vurderinger mv. på et møde, såfremt det ønskes. Forvaltningen bedes i givet fald kontakte Rikke Dam Gredal pr. mail borgerraadgiveren@kk.dk eller telefon 33 66 14 00 for nærmere aftale.

Borgerrådgiveren hjælper også meget gerne til med intern opfølgning på sagen, herunder i form af undervisning, vejledning om reglernes anvendelse i praksis mv. Forvaltningen bedes i givet fald kontakte samme medarbejder for nærmere aftale.

6. GENNEMGANG OG OBSERVATIONER

Borgerrådgiveren anmodede ved brev af 18. februar 2019 Teknik- og Miljøforvaltningen om at fremsende forvaltningens eventuelle retningslinjer, procedurer, arbejdsgange, rutiner mv. til brug for sagsbehandlingen i afgørelsessager. Borgerrådgiveren afgrænsede undersøgelsen til at vedrøre Byens Anvendelse og Byens Drift.

Borgerrådgiveren modtog den 4. juni 2019 materiale fra Teknik- og Miljøforvaltningen.

Borgerrådgiveren modtog ved e-mail af 27. januar 2020 forvaltningens bemærkninger til den foreløbige rapport om undersøgelsen.

I materialet er der gennemgående henvist til dels sagsbehandlerbiblioteket og dels forvaltningens egne administrative retningslinjer i relation til borgerbetjening.

Forvaltningen har – blandt andet på baggrund af Borgerrådgiverens tidligere egen driftundersøgelse om håndteringen af borgerhenvendelser og evalueringsrapporten FOKUS – udarbejdet et sæt administrative retningslinjer i relation til borgerbetjening. Da jeg ikke tidligere har haft mulighed for at forholde mig til indholdet af forvaltningens administrative retningslinjer i relation til borgerbetjening, som består af et hoveddokument og en række retningslinjer, har jeg gennemgået materialet, og jeg har ingen bemærkninger hertil. Jeg har i opfølgingsrapport nummer to til min egen driftundersøgelse om håndteringen af borgerhenvendelser i Teknik- og Miljøforvaltningen konkluderet følgende om de administrative retningslinjer i relation til borgerbetjening:

”Borgerrådgiveren har noteret sig det oplyste om projekt Sikker Administration og de konkrete initiativer i form af bl.a. et stort antal vejledninger og planlagt implementering som opfølgning på Borgerrådgiverens anbefalinger.

Borgerrådgiveren har i forbindelse med opfølgning på en konkret sag på forvaltningens initiativ afholdt møde med Teknik- og Miljøforvaltningens enhed Partnerskaber. Her fremgik det, at enheden aktivt og systematisk bruger de retningslinjer, som er udfærdiget af forvaltningen på baggrund af bl.a. denne undersøgelse.

Borgerrådgiveren kan på denne baggrund konstatere, at forvaltningens opfølgning og initiativer er trådt i kraft, er praktisk anvendelige og ydermere, at forvaltningens enheder kender til dem og ved, at de findes, og hvor de findes.”

Hele Borgerrådgiverens rapport om håndteringen af borgerhenvendelser i Teknik- og Miljøforvaltningen kan læses her: https://www.kk.dk/sites/default/files/teknik-_og_miljoeforvaltningens_haandtaering_af_borgerhenvendelser_opfoelgningsrapport_ii.pdf

BYENS DRIFT

Byens Drift har i brev af 19. maj 2019 oplyst, at myndighedsbehandlingen er afgrænset til enhederne:

- Affald og Genbrug – der foretager skriftlige afgørelser vedrørende dagrenovation.
- Kirkegårde – der foretager skriftlige afgørelser vedrørende kirkegårde, gravsteder med videre.
- Partnerskaber – der foretager skriftlige afgørelser vedrørende reklamebærende byudstyr, fortovsordningen og vedrørende valgplakater.
- Skadedyr – der foretager skriftlige afgørelser vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af skadedyr.

Affald og genbrug

Det er oplyst, at Affald og Genbrug som udgangspunkt udfører faktisk forvaltningsvirksomhed, men at der er gråzoner, hvor der tidligere ikke er sket partshøring og ikke er angivet klagevejledning i afgørelser, hvorfor der kan være behov for at ændre den hidtidige praksis på området. Affald og Genbrug vil afklare, hvorvidt der er behov for ændret praksis på området.

Byens Drift har i bemærkninger af den 20. januar 2020 til de faktiske forhold i den foreløbige rapport oplyst, at Affald og Genbrug arbejder videre med at ændre arbejdsgangen internt i forvaltningen, herunder i forhold til at afklare de juridiske aspekter.

Jeg har modtaget en kopi af Affald og Genbrugs brevska-belon om forøgelse af kunders dagrenovationsvolumen, og jeg er enig med forvaltningen i, at der er behov for at ændre den hidtidige praksis på området, da der efter min vurdering er tale om en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. En afgørelse i forvaltningslovens forstand defineres som en retsakt (forvaltningsakt), dvs. en udtalelse, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. En forøgelse af kunders dagrenovationsvolumen medfører, som jeg har forstået det, at borgerne pålægges et større affaldsgebyr på ejendomsskattebilletten, hvorfor der er tale om en bebyrdende afgørelse.

Kirkegårde

Det er oplyst, at Københavns Kirkegårde træffer afgørelse i en række sager, og at afgørelserne træffes ud fra de retningslinjer, som findes i sagsbehandlerbiblioteket, og den gældende lovgivning på området.

Det er desuden oplyst, at der kun findes skabeloner til brug i sager, hvor afgørelsen er positiv i forhold til borgeren.

Jeg har alene modtaget det grundlag, som forvaltningen træffer afgørelse ud fra, og jeg har derfor ikke mulighed for at vurdere, om de retlige krav i de eksisterende skabeloner til standardskrivelser er opfyldt.

Forvaltningen har i forbindelse med bemærkninger til de faktiske forhold i min foreløbige rapport ved brev af 20. januar 2020 fremsendt fire konkrete eksempler på afgørelser, der vedrører Kirkegårde. Jeg har valgt at gennemgå disse med henblik på at skabe størst mulig læring i forvaltningen.

Indledningsvist skal jeg bemærke, at jeg forudsætter, at menighedsrådet har delegeret sin kompetence til at træffe afgørelse til forvaltningen i de typer af sager, hvor menighedsrådet som udgangspunkt er tillagt kompetencen.

Den første afgørelse vedrører en ansøgning fra en 14-årig dreng af 7. april 2019. Drengen ansøger om at flyve med drone på Bispebjerg Kirkegård.

Hobbyflyvning med droner for ikke professionelle er reguleret i bekendtgørelse om flyvning med droner udenfor bymæssigt område (landdronebekendtgørelsen).

Forvaltningen giver afslag på ansøgningen med den begrundelse, at kirkegården hører under bymæssig bebyggelse, og at der derfor kræves et dronetegn, som man først kan erhverve, når man er 18 år.

Forvaltningens begrundelse angiver de hovedhensyn, som der er lagt vægt på i forbindelse med afgørelsen, men mangler henvisning til hvilket lovgrundlag afgørelsen er truffet efter jf. forvaltningslovens § 24.

Forvaltningen mangler endvidere at angive klagevejledning jf. bekendtgørelsens § 17, stk. 2 og forvaltningslovens § 25.

Den anden afgørelse vedrører en ansøgning af 1. juli 2019 om flytning af en urne.

Tilladelse til flytning af urner er reguleret i bekendtgørelse om folkekirkens kirkebygning og kirkegårde, jf. hertil vejledning om flytning af lig og urner.

Forvaltningen giver afslag på ansøgningen og begrundet denne, men mangler henvisning til hvilket lovgrundlag afgørelsen er truffet efter jf. forvaltningslovens § 24.

Forvaltningens klagevejledning består alene af en henvisning til Kirkeministeriet og adressen hertil. Det følger af forvaltningslovens § 25, at en klagevejledning tillige skal indeholde oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om en eventuel tidsfrist for indgivelsen af klagen.

Den tredje afgørelse vedrører en ansøgning af 14. august 2018 om rydning af et gravsted.

Forvaltningen træffer afgørelse om afslag på ansøgning den 14. august 2018. Forvaltningen begrundet afgørelsen, men mangler henvisning til hvilket lovgrundlag afgørelsen er truffet efter, jf. forvaltningslovens § 24.

Forvaltningen mangler endvidere at angive klagevejledning jf. forvaltningslovens § 25.

Den fjerde afgørelse vedrører en ansøgning af 15. januar 2019 om flytning af en urne med henblik på spredning af aske over åbent hav.

Forvaltningen træffer ved brev af den 15. januar 2019 afgørelse om, at en kirkegård ikke har kompetence til at træffe afgørelse i sådanne sager og henviser til Københavns Stiftsadministration.

Forvaltningen begrundet afgørelsen med blandt andet en henvisning til en unavngiven skriftlig instruks fra Kirkeministeriet. Denne henvisning kan ikke antages at opfylde kravet om henvisning til, hvilket lovgrundlag afgørelsen er truffet efter jf. forvaltningslovens § 24. Der er angivet en klagevejledning. Forvaltningens klagevejledning består alene af en henvisning til Kirkeministeriet og adressen hertil. Det følger af forvaltningslovens § 25, at en klagevejledning tillige skal indeholde oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om en eventuel tidsfrist for indgivelsen af klagen.

Min gennemgang af de fire fremsendte afgørelser viser, at der generelt er et problem med henvisningen til, efter hvilket lovgrundlag en afgørelse er truffet, da ingen af de fire fremsendte afgørelser opfylder kravene til begrundelse i forvaltningslovens § 24. Endvidere er der ingen af de fire fremsendte afgørelser, som opfylder kravene til klagevejledning i forvaltningslovens § 25.

Forvaltningen bedes orientere mig om, hvorledes forvaltningen fremadrettet vil sikre, at afgørelser truffet af Københavns Kirkegårde opfylder kravene i forvaltningsloven.

Partnerskaber

Partnerskaber løser opgaver indenfor områderne: reklamebærende udstyr, fortovsordningen, valgplakater og skadedyr.

Vedrørende *reklamebærende udstyr* er det oplyst, at en del af opgaverne er udførsel af faktisk forvaltningsvirksomhed, og at afgrænsningen af, hvornår der er tale om afgørelser, sker ved en konkret og individuel vurdering.

Jeg har modtaget tre konkrete afgørelser, der alle har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed overfor private borgere, jeg har derfor ikke mulighed for at vurdere, om de retlige krav i eventuelle skabeloner til standardskrivelser er opfyldt.

Forvaltningen har ved brev af 20. januar 2020, i forbindelse med bemærkninger til de faktiske forhold i min foreløbige rapport, fremsendt to konkrete eksempler på afgørelser, der vedrører reklamebærende udstyr. Jeg har valgt at gennemgå disse med henblik på at skabe størst mulig læring i forvaltningen.

Den første afgørelse vedrører afslag af den 31. maj 2017 på placering af digital reklamestander. Afgørelsen indeholder begrundelse for den konkrete afgørelse med henvisning til de faktiske oplysninger, der er tillagt vægt, en beskrivelse af lovhjemmel, angivelse af de hovedhensyn, der er tillagt vægt, samt en klagevejledning. Det fremgår endvidere af afgørelsen, at der er foretaget partshøring, inden der er truffet afgørelse.

Den anden afgørelse vedrører en udateret tilladelse til placering af digital reklamestander. Afgørelsen indeholder begrundelse for den konkrete afgørelse med henvisning til de faktiske oplysninger, der er tillagt vægt, en beskrivelse af lovhjemmel, angivelse af de hovedhensyn, der er tillagt vægt, samt en klagevejledning. Det fremgår endvidere af afgørelsen, at der er foretaget partshøring, inden der er truffet afgørelse.

Jeg har ingen yderligere bemærkninger til de to fremsendte afgørelser.

Vedrørende *fortovsordningen* er det oplyst, at der jævnlige og løbende træffes afgørelser, og at der, for så vidt angår dispensationsansøgningerne, arbejdes ud fra et administrationsgrundlag. Det er oplyst, at Vejdirektoratet er klageinstans for afgørelser efter lov om offentlige veje.

Jeg har modtaget fire konkrete afgørelser samt et notat fra advokatfirmaet Nielsen Nørager om behandling af sager om dispensation fra kommunens fortovsordning. Jeg formoder, at dette notat er det administrationsgrundlag, som forvaltningen henviser til.

Det er oplyst, at der ikke anvendes skabeloner til standardskrivelser på grund af sagernes forskellige karakterer. De konkrete afgørelser, som jeg har set, har været let tilgængelige, velbegrundede og har haft klagevejledning.

Vedrørende ulovligt opsatte *valgplakater* er det oplyst, at dette er en opgave, som løses periodisk afhængig af, om der udskrives valg.

Jeg har modtaget otte skabeloner til standardskrivelser i påbudsbreve. Alle disse breve indeholder relevant begrundelse og klagevejledning. Det fremgår ikke af skabelonerne til standardskrivelserne, om der er sket partshøring forud for påbuddet. Forvaltningen har ved brev af 20. januar 2020, i forbindelse med bemærkninger til de faktiske forhold i min foreløbige rapport, oplyst, at det følger af bestemmelsen i vejlovens § 85, at der på grund af afgørelsernes umiddelbare karakter ikke skal foretages partshøring.

Skadedyr

Vedrørende *skadedyr* er det oplyst, at enheden træffer afgørelse i form af påbud i en række sager, og at disse påbud ikke kan påklages til anden myndighed.

Jeg har ikke modtaget skabeloner til standardskrivelser fra skadedyrsenheden.

Forvaltningen oplyser, at der i enheden er iværksat et initiativ, som skal sikre, at borgerne bliver partshørt, at forvaltningens stab vil udarbejde reviderede skabeloner til standardskrivelser til enheden, at medarbejderne i enheden skal orienteres om, hvorledes det konkrete skøn i sagerne skal udøves og begrundes i afgørelserne, og at der skal afvikles et særligt tilrettelagt jurakursus for enhedens medarbejdere.

Jeg beder om orientering om resultatet af ovenstående aktiviteter.

Byens drift oplyser i brev af 20. januar 2020, i forbindelse med min fremsendelse af den foreløbige rapport, at ovenstående initiativer forventes gennemført pr. april 2020, og at forvaltningen herefter vil orientere mig.

Forvaltningen oplyser endvidere i brev af 20. januar 2020, i forbindelse med min fremsendelse af den foreløbige rapport, at Partnerskaber har spillet en aktiv rolle i udviklingen af et myndigheds-

kursus for hele Byens Drift, og at Partnerskaber har iværksat et arbejde med henblik på at tilpasse opgaveløsningen på området for reklamebærende byudstyr, så der sker en tydelig adskillelse af kommunens myndighedsrolle og kommunens rolle som kontraktpart.

SAMMENFATNING VEDR. BYENS DRIFT

Jeg har alene modtaget skabeloner til standardskrivelser fra en enkelt enhed under Byens Drift, og jeg har derfor kun haft mulighed for at vurdere, om disse opfylder de retlige krav til en afgørelse.

Skabelonerne til standardskrivelserne opfylder de retlige krav til en afgørelse. Det er dog uklart, om der sker partshøring, inden der bliver truffet afgørelse, hvilket jeg har anbefalet forvaltningen at afklare.

Jeg har efterfølgende ved brev af 20. januar 2020, i forbindelse med forvaltningens bemærkninger til de faktiske forhold i den foreløbige rapport, modtaget eksempler på konkrete afgørelser fra to enheder. Den ene enheds afgørelser opfyldte generelt ikke kravene til begrundelse i forvaltningslovens § 24 og klagevejledning i forvaltningslovens § 25.

Det fremgår dog af det fremsendte materiale, at forvaltningen selv i flere enheder har iværksat tiltag til at sikre en korrekt sagsbehandling. Jeg har anmodet om orientering om, hvad disse tiltag består i og giver anledning til.

BYENS ANVENDELSE

Byens anvendelse har i brev af 4. april 2019 oplyst, at enheden er organiseret i fire faglige centre:

- Center for Bygninger
- Center for Miljøbeskyttelse
- Center for Parkering
- Center for Trafik og Byliv

Det oplyses videre, at mange af de sager, som behandles, er internt forbundne, hvorfor man er meget opmærksom på behovet for intern koordinering mellem enhedens fagcentre og enhederne under disse.

Forvaltningen har som mål, at myndighedsbehandlingen er kendetegnet ved at være imødekomende, sammenhængende, forudsigelig og effektiv.

Jeg har ved notat af 23. januar 2020 modtaget forvaltningens bemærkninger til min foreløbige rapport. Af notatet fremgår det, at forvaltningen vurderer, at Borgerrådgiveren er oplyst på et korrekt grundlag. Forvaltningen har under de enkelte enheder haft bemærkninger til mine foreløbige anbefalinger.

Mine foreløbige anbefalinger er ikke en del af det faktiske grundlag, som jeg i forbindelse med fremsendelse af min foreløbige rapport bad forvaltningen om at tage stilling til, inden rapporten gøres endelig. Jeg har dog for rapportens fuldstændighed alligevel undtagelsesvist medtaget forvaltningens bemærkninger til mine foreløbige anbefalinger.

Center for bygninger

Det er oplyst, at Center for Bygninger træffer afgørelser indenfor sagsområderne:

- Byggesager
- Hegnsager
- Boligreguleringssager
- Tildeling af adresser og vejnavne

Det er oplyst, at byggesagsbehandlingen er enhedens hovedopgave.

Jeg har modtaget en stor mængde materiale fra Center for Bygninger i form af skabeloner, retningslinjer og sagsbehandlingsregler, herunder om adgangen til at klage.

Center for Bygninger har oplyst, at der er udarbejdet særlige retningslinjer for fuldmagter og partshøring, da disse forhold i byggesager giver anledning til særlige overvejelser. Tjekliste til brug for fuldmagter anvender en lang række eksempler, som kan bruges til fortolkningsbidrag, hvilket virker som en effektiv måde at sikre, at der foreligger de nødvendige fuldmagter, inden der træffes afgørelse i en given sag. Retningslinjer for partshøring i byggesager definerer partsbegrebet ved anvendelse af en række eksempler i form af konkrete sagstyper fra Center for Bygninger. Afgrænsningen af omfanget af partshøringen eksemplificeres tilsvarende. Retningslinjerne fremstår hensigtsmæssigt udformede. I retningslinjerne henvises der til, at der er udarbejdet skabeloner til brug for partshøring. Jeg har ikke modtaget disse skabeloner til standardskrivelser.

Jeg har også modtaget retningslinjer vedrørende særlige sagstyper. En række af disse retningslinjer beskriver de formelle rammer for en afgørelse – herunder særligt begrundelse, forbuddet mod at sætte skøn under regel og klagevejledning – og henviser til afgørelsesskabeloner. En del af retningslinjerne indeholder ikke henvisning til de formelle rammer for afgørelser på trods af, at dette kunne være relevant, idet de beskriver en afgørelsessituation. Jeg er opmærksom på, at en del af de fremsendte retningslinjer er borgerrettede, og at det i disse skrivelser ikke er relevant med en procesledende beskrivelse.

I min foreløbige rapport skrev jeg:

”Jeg anbefaler, at Teknik- og Miljøforvaltningen overvejer, om det kunne være hensigtsmæssigt, at alle interne retningslinjer, som vedrører afgørelsessager, indeholder procesledende vejledning til sagsbehandleren. Jeg beder om orientering om, hvad min anbefaling giver anledning til i forvaltningen.”

Forvaltningen har ved notat af 23. januar 2020 oplyst, at en sådan gentagelse af de formelle regler vil tynde de specifikke retningslinjer unødigt og fjerne fokus fra det, der er særligt for den pågældende sagstype, samt medføre et uoverkommeligt opdateringsarbejde.

Forvaltningen har endvidere ved notat af 23. januar 2020 oplyst, at Center for Bygninger i april måned 2019 har implementeret en fælles digital vidensplatform, som indeholder alle retningslinjer.

Jeg tager forvaltningens oplysninger til efterretning.

Endelig har jeg modtaget retningslinjer vedrørende særlig eller begrænset klageadgang. Det fremgår af forvaltningens brev af 2. april 2019, at almindelige klagevejledninger hentes i Kodebogen, og at særlig eller begrænset klageadgang fremgår af de relevante retningslinjer for sagsbehandling og tilhørende skabeloner. I disse dokumenter foreligger der særligt to dokumenter af interesse: ”Retningslinjer om afgørelsesbegrebet og klageadgang” og ”Klagesagsbehandling – reglerne”. I disse dokumenter beskrives sagsbehandlingsreglerne sat i relation til byggesager. Retningslinjerne beskriver, hvem der kan klage, hvad der kan klages over, og hvornår der kan klages med konkrete eksempler fra byggesager. Jeg har ingen bemærkninger til disse retningslinjer. De øvrige fremsendte retningslinjer beskriver sagsbehandlingen og klagevejledning og henviser til en række skabeloner til standardskrivelser, som jeg ikke har modtaget. Jeg har ingen bemærkninger til disse retningslinjer.

Jeg har ikke modtaget alle de skabeloner, som der er henvist til i ovenstående retningslinjer, men jeg har modtaget 14 eksempler på skabeloner til standardskrivelser om påbud. Disse påbud opfylder de retlige krav til en afgørelse, idet de indeholder en begrundelse med henvisning til de faktiske oplysninger, der er tillagt vægt, beskrivelse af lovhjemmel, en angivelse af de hovedtilsyn, der er tillagt vægt, samt en klagevejledning.

Jeg har derudover modtaget skabeloner til standardskrivelser vedrørende byggesager og naturbeskyttelse. 15 ud af 18 af de modtagne skabeloner til standardskrivelser vedrørende byggesager er positive afgørelser, som giver borgeren det, der er ansøgt om. Dette har betydning for de krav, der stilles til begrundelse og klagevejledning, når der træffes afgørelse. De resterende tre skabeloner til standardskrivelser vedrørende byggesager er afslag på eller delvist afslag på det af borgeren ansøgte. I den ene skabelon til standardskrivelser, som er kaldt "afslag på ansøgning", er det ikke muligt at tage stilling til, om de forvaltningsretlige krav til en afgørelse er opfyldt, idet skabelonen er fyldt med tomme felter, som formentlig skal udfyldes ved brug af Kodebogen. Den anden skabelon til standardskrivelser, som er kaldt "byggetilladelse og afslag", vurderer jeg, opfylder de retlige krav til en afgørelse på trods af, at også denne skabelon bærer præg af, at der skal ske udfyldelse af mange felter fra Kodebogen. Den sidste skabelon til standardskrivelser er kaldt "afgørelse vedrørende hegning mellem ejendomme". Umiddelbart indeholder skabelonen ikke en begrundelse, idet det fremgår, at hegnet skal skiftes uden nærmere henvisning til, hvorfor man er nået frem til denne afgørelse.

I min foreløbige rapport skrev jeg:

"Jeg anmoder Teknik- og Miljøforvaltningen om at vurdere, om der er behov for en mere grundig begrundelse i sådanne sager (hegnssager). Jeg beder samtidig om orientering om, hvad forvaltningens vurdering har givet anledning til."

Af notat af 23. januar 2020 fra forvaltningen fremgår det, at afgørelserne i hegnssager er meget konkret begrundede, og at det derfor ikke er muligt at indarbejde en standardbegrundelse. Det fremgår videre, at forvaltningen på baggrund af min anbefaling vil overveje at udarbejde et frasekatalog.

På baggrund af forvaltningens oplysninger beder jeg om at blive orienteret om resultatet af forvaltningens overvejelser om udarbejdelse af et frasekatalog.

Skabelonerne til standardskrivelser vedrørende naturbeskyttelse har alle form af dispensationer, hvilket må antages at være positive afgørelser, som giver borgeren medhold. Som beskrevet ovenfor har dette betydning for de krav, der stilles til begrundelse og klagevejledning, når der træffes afgørelse.

Det er oplyst, at de medsendte skabeloner til byggesagsbehandlerens tekniske erklæringer danner grundlag for afgørelser. Disse tekniske erklæringer fremstår for mig som skabeloner til standardskrivelser. 19 ud af de 20 tekniske erklæringer er positive afgørelser, som giver borgeren det, der er ansøgt om. Dette har betydning for de krav, der stilles til begrundelse og klagevejledning, når der træffes afgørelse.

Endelig har jeg modtaget to skabeloner til standardskrivelser på boligreguleringsområdet for tomme boliger, og seks skabeloner til standardskrivelser på området for adresser og vejnavne. Jeg har ingen bemærkninger til disse dokumenter, idet de indeholder en begrundelse med henvisning til de faktiske oplysninger, der er tillagt vægt, beskrivelse af lovhjemmel, samt en angivelse af de hovedtilsyn, der er tillagt vægt.

Det fremgår af Center for Bygningers brev af 2. april 2019, at såvel de tekniske erklæringer og skabelonerne til afgørelser suppleres med standardkoder fra det interne arbejdsværktøj Kodebogen, som blandt andet indeholder standardfraser og formuleringer. Det fremgår videre af brevet, at også klagevejledninger hentes i Kodebogen. Jeg har modtaget klagevejledningerne fra Kodebogen vedrørende klage efter planloven, byggeloven og naturbeskyttelsesloven, og jeg har ingen bemærkninger til disse. Efter det oplyste indeholder Kodebogen også standardfraser og formuleringer. Jeg har ikke modtaget eksempler på sådanne standardfraser og formuleringer. Det forhold, at de fremsendte dokumenter skal suppleres af indholdet i Kodebogen, gør det vanskeligt for mig at vurdere, om de fremsendte dokumenter lever op til de retlige krav til afgørelser. Jeg tager derfor forbehold for dette i forbindelse med mine ovenstående bemærkninger.

Center for Bygninger oplyser i brev af 2. april 2019, at ovenstående materiale løbende opdateres, og at man er opmærksom på ny lovgivning og nyt fra klageinstanser. Det oplyses videre, at byggesagsbehandlere undervises i forvaltningsret.

Center for Miljøbeskyttelse

Center for Miljøbeskyttelse arbejder med fagbeskrivelser, som har til formål at sikre, at sagsbehandlingen sker på et ensartet grundlag i overensstemmelse med gældende lovgivning. Jeg har modtaget en række fagbeskrivelser og skabeloner til standardskrivelser fra centeret.

Fagprocedurerne, som fremstår grundige og præcise, er som udgangspunkt opbygget således, at sagens oplysning behandles først, herefter behandles høring af relevante parter, og til sidst behandles afgørelse med begrundelse og klagevejledning. Fagbeskrivelserne behandler tillige journalisering og navngivning af dokumenter og indeholder ofte relevante bilag. I enkelte af fagbeskrivelserne er der ikke taget stilling til klagevejledning. Jeg har modtaget et dokument, som har overskriften "Standardiserede klagevejledninger – Center for Miljøbeskyttelse". Om dette dokument er tilstrækkeligt til, at det ikke er nødvendigt at skrive klageadgang eller manglen på samme ind i fagbeskrivelserne, kan jeg ikke vurdere.

I min foreløbige rapport skrev jeg:

"Jeg vil anbefale, at det vurderes, om klagevejledning skal fremgå af alle fagprocedurer. Jeg beder om orientering om, hvad forvaltningen foretager som følge af min anbefaling."

Forvaltningen har i notat af 23. januar 2020 oplyst, at det ved næste opdatering af centerets fagprocedurer vil blive sikret, at det tydeligt fremgår, hvorvidt en afgørelse kan påklages.

Jeg forstår dette således, at der forvaltningen også indtil den næste opdatering af materialet vil sikre, at de relevante regler bliver overholdt.

Jeg har ikke modtaget alle de skabeloner til standardskrivelser, som der er henvist til i fagprocedurerne. Fem af de syv dokumenter, som jeg har modtaget, er positive afgørelser, som giver virksomheden det, som der er ansøgt om. Dette har betydning for de krav, der stilles til begrundelse og klagevejledning, når der træffes afgørelse. De to sidste dokumenter er breve om varslet og uvarslet miljøtilsyn og har efter min vurdering ikke karakter af afgørelser, hvorfor der ikke er de samme krav til deres udformning og indhold, som der er til afgørelser.

For at kvalitetssikre arbejdet, er der en fast arbejdsgang, hvor skriftlige afgørelser kvalitetssikres af en anden sagsbehandler og eventuelt en jurist.

Center for Parkering

Der udstedes hvert år ca. 300.000 parkeringsbøder, og Center for Parkering klageenhed behandler ca. 20.000 indsigelser om året vedrørende parkeringsbøder.

Jeg har modtaget uddrag af administrationsgrundlaget for Center for Parkering og seks skabeloner til standardskrivelser.

Uddraget af administrationsgrundlaget omhandler et afsnit om forvaltningsretlige krav til sagsbehandlingen i Center for Parkering, et afsnit om aktindsigt, og et afsnit om Center for Parkering og god forvaltningsskik. Jeg har ingen bemærkninger til indholdet i administrationsgrundlaget, da det fremtræder meget grundigt gennemarbejdet og med mange konkrete eksempler.

De seks skabeloner til standardskrivelser, som jeg har modtaget, består af tre kvitteringsskrivelser, to vejledningstekster og et reelt standardbrev. Jeg har ingen bemærkninger til dette standardbrev, da det efter min opfattelse opfylder de retlige krav til en afgørelse, idet det indeholder

en begrundelse med henvisning til de faktiske oplysninger, der er tillagt vægt, beskrivelse af lov-hjemmel, en angivelse af de hovedtilsyn, der er tillagt vægt, samt en klagevejledning.

Center for Trafik og Byliv

Center for Trafik og Byliv administrerer primært ud fra vejloven og har blandt andet til opgave at sikre afvikling af trafik, give tilladelser til arrangementer, udeservering, gravearbejde og opstilling af containere og stilladser.

Der er udarbejdet administrationsgrundlag for at sikre, at der foretages juridisk korrekt sagsbehandling af sagerne. Administrationsgrundlagene består af tre elementer: et hoveddokument, dokumenter for hvert hovedfagområde og skabeloner til forskellige typer af skrivelser til brug for sagsbehandlingen.

Størstedelen af Center for Trafik og Bylivs sager behandles i Erhvervsportalen, som er et digitalt ansøgnings- og sagsbehandlingssystem. Erhvervsportalen anvendes i alle sager, hvor der gives tilladelser. I de tilfælde, hvor der ikke gives tilladelser, behandles sagerne i eDoc. I disse sager anvendes de skabeloner til standardskrivelser, som er en del af administrationsgrundlaget.

Det er kun obligatorisk for borgerne at anvende Erhvervsportalen i sager om anvendelse af et vejareal.

Jeg har modtaget "Hoveddokument administrationsgrundlag" og bilag til administrationsgrundlaget vedrørende: arrangementer, cykeltaxier, facadeskiltning, filmoptagelser, mobilt gadesalg, skilte- og vareudstillinger, stader og udeservering.

"Hoveddokument administrationsgrundlag" gennemgår systematisk relevante forvaltningsretlige områder. Det fremgår af indledningen, at formålet med administrationsgrundlaget er at hjælpe til at sikre, at der foretages en juridisk korrekt sagsbehandling af sagerne i Byliv. Jeg har ingen bemærkninger til dette dokument, som fremstår som et grundigt let anvendeligt værktøj for sagsbehandlerne.

De enkelte bilag til administrationsgrundlaget indeholder også en beskrivelse af relevante forvaltningsretlige- og sagsbehandlingsregler. Hvert enkelt bilag indledes med en overskuelig oversigt over sagens gang. Herudover indeholder bilagene en henvisning til relevante politiske beslutninger samt en beskrivelse af, hvordan de enkelte hovedfagområders forskellige sager skal sagsbehandles. Der henvises i bilagene også til skabeloner til standardskrivelser. Jeg har ingen bemærkninger til bilagene, da disse fremstår gennemarbejdede og let anvendelige for sagsbehandlerne.

Jeg har efter en gennemgang af de modtagne skabeloner til standardskrivelser vurderet, at følgende dokumenter (som navngivet af forvaltningen) har karakter af egentlige afgørelser: kvitteringer, tilbagekaldelser, tilladelser, påbud, afvisninger, afslag og advarsler. De øvrige fremsendte skabeloner til standardskrivelser, vurderer jeg, har en anden karakter end afgørelser.

Kvitteringerne er skabeloner til standardskrivelser, hvor forvaltningen har fjernet genstande og oplyser, hvorledes ejeren kan få dem udleveret. Min begrundelse for at anse dokumenterne for afgørelser er primært, at det fremgår af skrivelserne, at der vil blive opkrævet et beløb til dækning af kommunens udgifter, og at genstandene bortskaffes, hvis de er fordærvelige. Dokumenterne opfylder efter min vurdering de retlige krav til en afgørelse, idet de indeholder en begrundelse med henvisning til de faktiske oplysninger, der er tillagt vægt, beskrivelse af lovhjemmel, samt en angivelse af de hovedtilsyn, der er tillagt vægt. Det fremgår af dokumenterne, at der tidligere er givet et påbud om fjernelse, hvilket, efter omstændighederne, kan indebære en partshøring. Der er ikke angivet klagevejledning, da der ikke er rekursmuligheder.

Tilbagekaldelserne er skabeloner til standardskrivelser, som tilbagekalder en tidligere given tilladelse indenfor henholdsvis park- og vejområdet. I begge standardskrivelser er der mulighed for forskellig tekst ud fra situationerne: vilkårsovertrædelse, ved ændrede forhold og ved ændrede for-

hold, omplacering. På parkområdet træffes afgørelse efter kommunalfuldmagten, og på vejområdet træffes afgørelse efter lov om offentlige veje.

Tilbagekaldelse på parkområdet ved vilkårsovertrædelser opfylder efter min vurdering de retlige krav til en afgørelse, idet standardteksten indeholder en begrundelse med henvisning til de faktiske oplysninger, der er tillagt vægt, samt en angivelse af de hovedtilsyn, der er tillagt vægt. Der er ikke angivet lovhjemmel og klagevejledning, da afgørelsen har hjemmel i kommunalfuldmagten. Der er henvist til og vedlagt et dokument, som oplyser om muligheden for at få sagen behandlet af Det kommunale tilsyn. Jeg gør opmærksom på, at Det kommunale tilsyn har skiftet navn til Tilsynet. Det fremgår af dokumentet, at der tidligere er givet et påbud om fjernelse, hvilket, efter omstændighederne, kan indebære en partshøring.

Tilbagekaldelse på parkområdet ved ændrede forhold, omplacering opfylder efter min vurdering også de retlige krav til en afgørelse med de samme bemærkninger som ovenfor under vilkårs-overtrædelse, bortset fra, at jeg ikke kan se, om der er sket partshøring, inden der er truffet afgørelse. *Manglende partshøring kan have betydning for en afgørelses gyldighed, hvorfor jeg anbefaler forvaltningen at sikre, at der sker partshøring i henhold til gældende regler.*

Mine bemærkninger ovenfor gør sig tilsvarende gældende for skabelonerne på vejområdet bortset fra, at der her er lovhensvisning og henvisning til en vedlagt klagevejledning.

Tilladelserne, som er skabeloner til standardskrivelser, bærer i deres udformning præg af, at tilladelsen skal placeres synligt på de cykeltaxier, stader eller køretøj, som har tilladelse til at søge hyre eller drive mobilt gadesalg. Tilladelserne tjener imidlertid også som en afgørelse om tilladelse til at søge, hyre eller drive mobilt gadesalg. Tilladelserne er positive afgørelser, som giver ansøgeren det, der er ansøgt om. Dette har betydning for de krav, der stilles til begrundelse og klagevejledning, når der træffes afgørelse. Jeg har derfor ikke yderligere bemærkninger til tilladelserne.

Påbud er skabeloner til standardskrivelser vedrørende fjernelse af henstillede genstande fra offentlig vej, kommunale parkarealer og private fællesveje. Der er desuden en standardskrivelse om skriftlig begrundelse for mundtligt påbud.

Skabelonerne til standardskrivelser om fjernelse af henstillede genstande på offentlige- og private fællesveje opfylder, efter min vurdering, de retlige krav til en afgørelse, idet de indeholder en begrundelse med henvisning til de faktiske oplysninger, der er tillagt vægt, beskrivelse af lovhjemmel, en angivelse af de hovedtilsyn, der er tillagt vægt, samt henvisning til en vedlagt klagevejledning. Det fremgår af skabelonerne, at der inden afgørelse er sket partshøring.

Påbud om fjernelse af henstillede genstande i park opfylder på samme vis som de ovenfor nævnte skabeloner de retlige krav til en afgørelse. Det fremgår dog ikke af afgørelsen, at der sker partshøring, inden der træffes afgørelse.

Jeg skrev således i min foreløbige rapport:

”Manglende partshøring kan have betydning for en afgørelses gyldighed, hvorfor jeg anbefaler forvaltningen at sikre, at der sker partshøring i henhold til gældende regler.”

Skabelon til skriftlig begrundelse for mundtligt påbud opfylder også de retlige krav til afgørelser, som er nævnt ovenfor. Det fremgår af dokumentet, at forvaltningen foretager en mundtlig partshøring i forbindelse med afgivelse af det mundtlige påbud. Efter min vurdering må det bero på en konkret vurdering, om en mundtlig partshøring er tilstrækkelig til at opfylde kravene til en partshøring, da der kan være situationer, hvor en mundtlig høring er utilstrækkelig.

Jeg skrev således i min foreløbige rapport:

”Jeg anmoder forvaltningen om at vurdere, om der skal ændres i proceduren således, at det i hvert enkelt tilfælde konkret vurderes, om en mundtlig høring er tilstrækkelig til, at borgeren kan anses for partshørt.”

Forvaltningen har i brev af 23. januar 2020 oplyst, at anbefalingerne i Borgerrådgiverens foreløbige rapport tages til efterretning, og at forvaltningen ved fremtidig revidering af administrationsgrundlag, procedurer og skabeloner vil være opmærksom på partshøring.

Jeg har noteret mig forvaltningens tilbagemelding på min anmodning og foretager ikke yderligere. Jeg bemærker dog, at jeg forstår det oplyste således, at forvaltningen vil sikre, at der sker partshøring efter lovens bestemmelser også indtil en fremtidig revidering af materialet.

Afvisning er skabeloner til standardskrivelser, hvor forvaltningen afviser at modtage en ansøgning på baggrund af manglende digital ansøgning (hvor der er obligatorisk digital selvbetjening, og hvor borgeren ikke er undtaget fra den digitale løsning), og hvor forvaltningen afviser at give en person partsstatus. Begge afvisninger lever efter min vurdering op til kravene til en afgørelse, idet de indeholder en begrundelse med henvisning til de faktiske oplysninger, der er tillagt vægt, beskrivelse af lovhjemmel, en angivelse af de hovedtilsyn, der er tillagt vægt, samt en klagevejledning.

Afslag er skabeloner til standardskrivelser om afslag på afholdelse af arrangementer og afslag på ansøgning om studeplads. Alle disse skabeloner til standardskrivelser opfylder kravene til en afgørelse, idet de indeholder en begrundelse med henvisning til de faktiske oplysninger, der er tillagt vægt, beskrivelse af lovhjemmel, en angivelse af de hovedtilsyn, der er tillagt vægt, samt en klagevejledning.

Advarsel er skabeloner til standardskrivelser om overtrædelse af vilkår henholdsvis med og uden mulig bødestraf. Skabelonerne opfylder de formelle krav til en afgørelse, idet de indeholder en begrundelse med henvisning til de faktiske oplysninger, der er tillagt vægt, beskrivelse af lovhjemmel, en angivelse af de hovedtilsyn, der er tillagt vægt, samt en klagevejledning. Det fremgår imidlertid ikke, om der er sket partshøring om de faktiske forhold.

Jeg skrev således i min foreløbige rapport:

”Manglende partshøring kan have betydning for en afgørelses gyldighed, hvorfor jeg anbefaler forvaltningen at sikre, at der sker partshøring i henhold til gældende regler.”

Forvaltningen har i brev af 23. januar 2020 oplyst, at anbefalingerne i Borgerrådgiverens foreløbige rapport tages til efterretning, og at forvaltningen ved fremtidig revidering af administrationsgrundlag, procedurer og skabeloner vil være opmærksom partshøring.

Jeg har noteret mig forvaltningens tilbagemelding og foretager ikke yderligere. Jeg bemærker dog, at jeg forstår det oplyste således, at forvaltningen vil sikre, at der sker partshøring efter lovens bestemmelser også indtil en fremtidig revidering af materialet.

Jeg har endvidere modtaget materiale fra Tilladelse til Vejændringer i form af tre skabeloner til standardskrivelser, et dokument om klage og klagevejledning samt en række procesdiagrammer. Tilladelse til Vejændringer tager afsæt i vejloven, når de træffer afgørelser. Tilladelse til Vejændringer er blandt andet ansvarlig for at give tilladelse til blivende ændringer på offentlige veje og private fællesveje og at føre tilsyn med private fællesveje, herunder at give påbud om vedligehold og om samlede istandsættelser.

Jeg har modtaget tre skabeloner til standardskrivelse fra Tilladelse til Vejændringer. Jeg vurderer, at alle de tre skabeloner til standardskrivelser er af positiv karakter, hvorfor der ikke er de samme krav til deres udformning og indhold, som der er til afgørelser. Jeg har ingen yderligere bemærkninger til de tre fremsendte skabeloner til standardskrivelser.

Jeg har ingen yderligere bemærkninger til det øvrige fremsendte materiale.

Jeg har endelig modtaget materiale fra Gravetilladelse i form af fire skabeloner til standardskrivelser, et dokument om fremgangsmåden ved fremsendelse af masseforsendelser og et administrationsgrundlag. Gravetilladelser tager afsæt i vejloven, når de træffer afgørelser. Gravetilladelser er ansvarlige for udstedelse af tilladelser til midlertidige opstillinger og afspærringer af veje i København. Der ansøges om midlertidige opstillinger og afspærringer af veje i København gennem Erhvervsportalen.

Jeg har modtaget fire skabeloner til standardskrivelser. To af de fremsendte skabeloner er høringsskrivelser, som ikke er afgørelser. De øvrige to skabeloner er positive afgørelser, hvorfor der ikke er de samme krav til deres udformning og indhold, som der er til afgørelser.

Jeg har ingen bemærkninger til administrationsgrundlaget eller dokumentet om masseforsendelser.

SAMMENFATNING VEDR. BYENS ANVENDELSE

Jeg har modtaget en stor mængde dokumenter fra de forskellige enheder i Byens Anvendelse. Gennemgående var en stor del af de fremsendte skabeloner til standardskrivelser positive afgørelser, hvor der ikke er de samme krav til udformning og indhold, som der er til bebyrdende afgørelser. En stor del af de fremsendte skabeloner til standardskrivelser har endvidere en karakter, hvor de ikke er at betragte som afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Langt størstedelen af de skabeloner til standardskrivelser, som har karakter af bebyrdende afgørelser, opfylder kravene til en afgørelse, der var dog en del af skabelonerne til standardskrivelser, hvor det fremgik, at der ikke var sket partshøring, inden der blev truffet afgørelse. *Forvaltningen har oplyst, at forvaltningen ved fremtidig revidering af administrationsgrundlag, procedurer og skabeloner vil være opmærksom partshøring, og jeg foretager derfor ikke yderligere, idet jeg forstår det oplyste således, at forvaltningen vil sikre, at der sker partshøring efter lovens bestemmelser også indtil en fremtidig revidering af materialet.*

7. METODE

GENERELT FOR BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFT-UNDERSØGELSER

Borgerråd giverens generelle egen drift-undersøgelser indledes med en høring af den eller de involverede forvaltninger i Københavns Kommune. For hver forvaltning, som inddrages, høres såvel forvaltningens direktion som eventuelle relevante decentrale enheder.

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

På baggrund af denne dokumentationsindsamling udarbejder Borgerråd giveren 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 Borgerråd giveren 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 Borgerråd giveren forvaltningens bemærkninger til de faktiske forhold og foretager eventuelle ændringer i undersøgelsens konklusioner, som disse måtte give anledning til. Borgerråd giveren 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 Borgerråd giveren 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

Borgerråd giverens reaktionsmidler er de samme som Folketingets Ombudsmands. Borgerråd giveren kan således udtale kritik og komme med henstillinger til Københavns Kommune. Kritik er udtryk for en faglig vurdering af, at regler og retningslinjer mv. ikke er overholdt.

Borgerråd giveren kan henstille til kommunen at ændre procedurer eller lignende på et givent område. Derudover kan Borgerråd giveren påpege mere generelle problemstillinger i sin årsberetning, som afgives til Borgerrepræsentationen.

Borgerråd giveren har i forbindelse med sin egen drift-virksomhed 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 indsat som bilag i denne rapport.

Bedømmelsesgrundlaget for Borgerråd giveren er det samme som Folketingets Ombudsmands, nemlig skreven ret (herunder love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger), god forvaltnings-skik 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 komme med ros eller lignende tilkendegivelser om positive forhold.

Borgerrådgiverens rapporter om egen drift-undersøgelser 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.

8.VURDERINGSGRUNDLAGET

DET JURIDISKE GRUNDLAG

Undersøgelsen tager udgangspunkt i forvaltningsrettens regler om afgørelser og den praksis, som er tilknyttet. Reglerne findes nærmere bestemt i forvaltningslovens kapitel 5, 6 og 7.

§ 19. Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne 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 eller vurderingernes 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 eller vurderingerne 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.

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

§ 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. Stk. 1, 2. pkt., og stk. 2 gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 11, stk. 2. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori oplysninger kan undtages fra aktindsigt, jf. §§ 15-15 b.

§ 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.

Borgerrådgiveren udgiver publikationen KlarRet, som er en guide til kommunens medarbejdere om forvaltningsret. I disse bliver der på en let tilgængelig måde redegjort for forskellige forvaltningsretlige emner.

Læs mere om reglerne i:

[KlarRet 4 – Borgerrådgiverens guide om forskellene mellem inddragelse, aktindsigt og partshøring](#)

[KlarRet 5 – Borgerrådgiverens guide om undersøgelsesprincippet](#)

[KlarRet 14 – Borgerrådgiverens guide om klagevejledning](#)

[KlarRet 17 – Borgerrådgiverens guide om begrundelseskravet](#)

Ankestyrelsen har udgivet publikationen "[At skrive en afgørelse](#)"

I denne publikation redegøres der for fremgangsmåden for at skrive en afgørelse.

DOKUMENTATIONSGRUNDLAGET (DATA)

Borgerrådgiveren modtog ved e-mail af den 4. juni 2019 materiale fra Teknik- og Miljøforvaltningen.

Fra Byens Anvendelse modtog jeg brev af 4. april 2019 samt brev af samme dato fra Center for Trafik og Byliv, Center for Parkering, Center for Bygninger og Center for Miljøbeskyttelse.

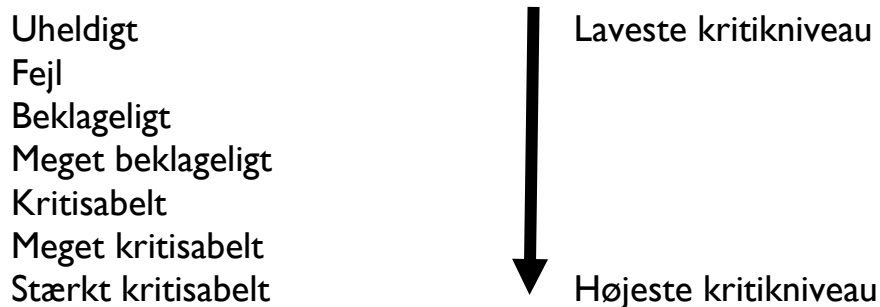
Fra Byens Drift modtog jeg brev af 19. maj 2019 samt brev af 11. september 2019 fra Affald og Genbrug.

Jeg modtog den 27. januar 2020 forvaltningens bemærkninger til min første foreløbige rapport.

Forvaltningen oplyste ved brev af 16. august 2020, at der ikke var bemærkninger til min anden foreløbige rapport.

BILAG

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.

AFGRÆNSNING OG RETLIGE KRAV I SKRIFTLIGE AFGØRELSER I TEKNIK- OG MILJØFORVALT-
NINGEN

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.kk.dk/borgerraadgiveren