

PARTSHØRING I SAGER OM OMHØR AF INTRODUKTI- ONSYDELSE ENDELIG RAPPORT



PARTSHØRING I SAGER OM OMHØR AF INTRODUKTI- ONSYDELSE

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	9
2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN	11
BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	11
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	11
GENERELT FOR BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	11
DENNE UNDERSØGELSE METODE	12
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	12
SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)	13
3. SAMMENFATNING	18
4. GENERELLE BEMÆRKNINGER	20
4.1 VURDERINGSGRUNDLAGET	20
4.1.1 REGLER OM INDDRAGELSE OG PARTSHØRING	20
4.1.2 ANVENDELSESOMRÅDET FOR FORVALTNINGSLOVENS § 19	21
4.1.3 BESTEMMELSENS ENKELTE KRITERIER	21
4.1.3.1 Oplysninger parten ikke kan antages at være bekendt med	21
4.1.3.2 Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder	21
4.1.3.3 Oplysninger til ugunst	22
4.1.3.4 Oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse	23
4.1.3.5 Konsekvenserne af at betingelserne er opfyldt	23
4.1.4 UNDTAGELSER TIL PARTSHØRINGSPLIGTEN	23
4.1.4.1 Ubetænkeligt	23
4.1.4.2 Overskridelse af lovbestemt frist	24
4.1.4.3 Væsentlige hensyn til andre interesser	24
4.1.4.4 Oplysninger, der ikke omfattet af ret til aktindsigt	24
4.1.4.5 Afgørelsen vedrører en videre, ubestemt kreds	24
4.1.4.6 Andre særlige bestemmelser giver samme eller bedre adgang til kontradiktion	24
4.1.4.7 Hvor myndigheden efter anmodning fra en part kan ændre afgørelsen (§ 20)	24
4.1.5. HVORDAN GENNEMFØRES PARTSHØRINGEN?	25
4.1.5.1 Hvilke oplysninger skal der høres over?	25
4.1.5.2 Partshøringens form	25
4.1.5.3 Frist	26
4.1.5.4 Formen på partens udtalelse	27
4.1.6 PARTSHØRINGENS KONSEKVENSER FOR MYNDIGHEDEN	27
4.1.7 KONSEKVENSERNE AF AT UNDLADE PARTSHØRING	28
4.2 ANDRE REGLER OM BORGERENS INDDRAGELSE OG ADGANG TIL AT PÅVIRKE SAGSOPLYSNINGEN	28
4.2.1 INDDRAGELSE AF BORGEREN	28
4.2.3 RETTEN TIL AT AFGIVE UDTALELSE (EFTER FORVALTNINGSLOVENS § 21)30	30
4.2.4 PARTEN HAR BEDT OM AKTINDSIGT (FORVALTNINGSLOVENS § 11)	30
4.2.5 PARTSHØRING I VIDERE OMFANG END REGLERNE I §§ 19 – 21 FORPLIGTER TIL	31
4.3 FORVALTNINGENS ARBEJDSGANGSPORTAL	31
5. DEN KONKRETE UNDERSØGELSE	34

5.1 DEN GRUNDLÆGGENDE ANALYSE	34
5.2 KONKLUSION	34
BILAG	37
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	37
RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG	38

1. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens undersøgelse af overholdelse af reglerne om partshøring efter forvaltningslovens § 19 i forbindelse med sager om ophør af introduktionsydelse efter integrationslovens § 31 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 21. januar 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)

Generelt for Borgerrådgiverens egen driftundersøgelser

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

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

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

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

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

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

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

Denne undersøgelses metode

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

REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG

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

SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)

Borgerrådgiveren bad ved brev af 13. august 2009 Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om at modtage en udtalelse og om udlån af 30 nærmere specificerede sager.

Borgerrådgiveren anførte blandt andet følgende til forvaltningen:

" ...

Undersøgelsens tema og anmodning om oplysninger

Efter § 19 i kapitel 5 i forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007, må der således 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 partshøringsreglerne 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..."

Jeg har i mine beretninger for 2005, 2006, 2007 og senest 2008 fundet behov for at omtale reglerne om partshøring i sager om ophør af forsørgelsesydelse.

Jeg beder Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om generelt at oplyse, hvordan forvaltningen sikrer sig, at partshøring efterleves i sager om ophør af introduktionsydelse, herunder om forvaltningen har udarbejdet egentlige sagsbehandlervejledninger som supplement til forvaltningslovens regel om partshøring.

Jeg beder desuden om at modtage kopi af sagsakter (alle akter inklusive journaloptegnelser) i følgende sager:

- De 10 første sager afsluttet efter 1. januar 2009 vedrørende ophør af introduktionsydelse, jf. integrationslovens § 31 fra Jobcenter København Musvågevej.
- De 10 første sager afsluttet efter 1. januar 2009 vedrørende ophør af introduktionsydelse, jf. integrationslovens § 31 fra Jobcenter København Nyropsgade.
- De 10 første sager afsluttet efter 1. januar 2009 vedrørende ophør af introduktionsydelse, jf. integrationslovens § 31 fra Jobcenter København Skelbækgade.

Dette med henblik på at konstatere om pligten til partshøring efter forvaltningslovens § 19 er overholdt i sager om ophør af introduktionsydelse.

..."

Jeg bad om at modtage svar inden 6 uger.

Den 28. august 2009 modtog Borgerrådgiveren følgende besked fra Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen angående temaet for undersøgelsen.

" ...

Vedr. egen drift undersøgelsen på introduktionsydelse.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har alene sager med introduktionsydelse i Jobcenter København Musvågevej og kan derfor ikke fremsende sager fra Jobcenter København Skelbækgade og Jobcenter København Nyropsgade.

Jeg har d.d. fået oplyst, at JKM pr. 1.1.09 havde 50 introduktionsydelsesmodtagere og pr. august har JKM 63 introduktionsydelsesmodtagere.

Sager med ophør af introduktionsydelse udsøges via Targit.

Det er pt. kun muligt at udsøge perioden fra januar til april, idet der teknisk er forsinkelse på udbetalingsystemet i Targit.

JKM har gennemgået de 16 sager, som der har været "afgang" på og har talt med den primære medarbejder på introduktionsydelsessagerne.

Resultatet er 1 sag, hvor ydelsen er blevet lukket 2 gange i år. De øvrige sanktioner er i henhold til timetræk.

Vi vil naturligvis gerne besvare egen drift undersøgelsen og levere de ønskede data, men ovennævnte betyder, at BIF ikke kan levere data præcist ud fra de opstillede kriterier i undersøgelsen.

..."

Borgerrådgiveren besvarede ovenstående med følgende skrivelse af 2. september 2009:

" ...

Vi er enige om at udvide undersøgelsen til at omfatte sager om introduktionsydelse, hvor der enten er truffet afgørelse om sanktionering eller ophør, jf. integrationslovens § 30-31.

Derudover har vi drøftet perioden, og vi er enige om at anmode om kopi af sagsakter i de seneste 20 sager, hvor der er truffet afgørelse i henhold til ovenstående.

..."

Ved brev af 15. oktober 2009 modtog Borgerrådgiveren en udtalelse samt følgende materiale fra Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen. Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen anførte følgende i sin udtalelse:

" ...

Generel egen driftssag med henblik på kontrol af om reglerne om partshøring i medfør af forvaltningslovens § 19 er overholdt i sager om ophør af introduktionsydelse

Borgerrådgiveren har i brev af 13. august 2009 anmodet Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om generelt at oplyse, hvordan forvaltningen sikrer sig, at partshøring efterleves i sager om ophør af introduktionsydelse, herunder om forvaltningen har udarbejdet egentlige sagsbehandlervejledninger som supplement til forvaltningslovens regel om partshøring.

Borgerrådgiveren anmoder desuden om at modtage kopi af sagsakter (alle akter inklusive journaloptegnelser) i følgende sager:

- De 10 første sager afsluttet efter 1. januar 2009 vedrørende ophør af introduktionsydelse, jf. integrationslovens § 31 fra Jobcenter København Musvågevej.

- De 10 første sager afsluttet efter 1. januar 2009 vedrørende ophør af introduktionsydelse, jf. integrationslovens § 31 fra Jobcenter København Nyropsgade.
- De 10 første sager afsluttet efter 1. januar 2009 vedrørende ophør af introduktionsydelse, jf. integrationslovens § 31 fra Jobcenter København Skelbækgade.

Dette med henblik på at konstatere om pligten til partshøring efter forvaltningslovens § 19 er overholdt i sager om ophør af introduktionsydelse.

Efterfølgende har Borgerrådgiveren, på baggrund af drøftelser med Kvalitetskontrolenheden i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, ændret anmodningen om modtagelse af sagsakter til at omfatte de sidste 20 sager, hvori der har været ophør af introduktionsydelsen.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har herefter udsøgt alle introduktionsydelsessager hvori der i perioden 31. august 2005 til 31. august 2009 har været ophør af ydelse. Det drejer sig om 383 sager. I langt de fleste sager, er ophør af ydelsen sket efter anmodning fra borgeren selv.

Ud af de 383 sager, er der alene i 16 sager sket ophør af ydelsen jf. integrationslovens § 31.

De nævnte 16 sager vedlægges.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har i den elektroniske arbejdsgangportal, udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser dækkende de situationer, hvor forvaltningen af egen drift, vil tage skridt til at stoppe en borgers ydelse, eller hvor forvaltningen vil tage skridt til en økonomisk sanktion. Kopi vedlægges.

I arbejdsgangsbeskrivelserne vejledes medarbejderne i forhold til partshøring af borgeren. Der afholdes jævnligt interne kurser i brugen af arbejdsgangsportalen.

For at sikre en ensartet sagsbehandling er modtagere af introduktionsydelse organisatorisk søgt samlet hos 3 socialrådgivere i enheden Sprog og Integration på Jobcenter København, Musvågevej.

Enheden Sprog og Integration har, med afsæt i den elektroniske arbejdsgangportal, udarbejdet en procedure, der præciserer reglerne på området.

Derudover er der i Kvalitetskontrolenhedens ledelsestilsyn, fokus på de forvaltningsretlige aspekter af sanktioner.

..."

Det modtagne materiale bestod af:

- 16 afgørelser om ophør af introduktionsydelse i Jobcenter København, Musvågevej
- Kopi af den elektroniske arbejdsgangportal i Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen.

Efter forvaltningens modtagelse af den foreløbige rapport havde direktionen i Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen følgende bemærkninger til de faktuelle oplysninger i rapporten i brev af 19. januar 2011:

"For så vidt angår Borgerrådgiverens bemærkninger, om at introduktionsydelsessagerne er samlet hos tre socialrådgivere, skal forvaltningen præcisere, at størsteparten af sagerne med sanktionering og manglende partshøring i undersøgelsen ligger forud for denne omorganisering og at omorganiseringen blandt andet havde til formål at undgå procedurefejl fremadrettet.

Forvaltningen skal endvidere bemærke, at enheden betegnes som 'Integration og Sprog' – ikke 'Sprog og Integration', som det fremgår af rapporten og af forvaltningens høringsvar af 15. oktober 2009. Forvaltningen skal beklage den fejlagtige oplysning."

Udtalelsen og materialet er gengivet relevante steder nedenfor.

3. SAMMENFATNING

Undersøgelsen angår overholdelsen af forvaltningslovens § 19 om partshøring i Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen, nærmere bestemt Jobcenter København, Musvågevej i sager om ophør af introduktionsydelse efter integrationslovens § 31.

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, må der efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, 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.

Til brug for undersøgelsen er indhentet en udtalelse fra Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen samt 16 sager med afgørelser om ophør af introduktionsydelser efter integrationslovens § 31 fra Jobcenter København, Musvågevej.

Gennemgangen af de 16 sager viser, at der ikke er foretaget partshøring i 5 af sagerne, hvor partshøring burde være gennemført.

Jeg har fundet anledning til at udtale kritik af manglende partshøring i de 5 sager.

Jeg har desuden bemærket, at konsekvensen af manglende partshøring kan være, at afgørelsen efter omstændighederne bliver ugyldig, medmindre det i den konkrete sag oplyses, at der ikke ville være kommet nye oplysninger frem om sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

4. GENERELLE BEMÆRKNINGER

4.1 VURDERINGSGRUNDLAGET

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. Reglerne om inddragelse, aktindsigt og partshøring er eksempler på regler, der giver parten disse beføjelser.

Denne undersøgelse angår sikring af partshøring efter forvaltningslovens § 19 i forbindelse med 16 sager med afgørelser om ophør af introduktionsydelse efter integrationslovens § 31.

4.1.1 Regler om inddragelse og partshøring

Forvaltningslovens § 19, 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.”

4.1.2 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 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.

4.1.3.1 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 altså, 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 pågældende sag, eller det i øvrigt klart fremgår af omstændighederne, at oplysningerne indgår i afgørelsesgrundlaget.

4.1.3.2 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. Denne betingelse må forstås på samme måde som betingelsen for, at der skal ske ekstrahering af oplysninger efter § 12, stk. 2, og § 14, stk. 2.

Partshøringspligtens udstrækning er således ikke i første række afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling.

...

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 fremgår af ‘Forvaltningsret’, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., s. 517ff., at pligten til partshøring ikke omfatter sagens juridiske elementer. Bevisfakta, dvs. oplysninger der er af betydning for vurderingen af, om et forhold foreligger, f.eks. om et barn har været udsat for mishandling, er omfattet af pligten. Det samme gælder oplysninger, der beror på andre myndigheders eller særlige sagkyndiges kvalifikation af et faktum. Til de faktiske oplysninger hører også forudsigelser om, hvorledes et faktisk forhold vil ændre sig, f.eks. prognoser om et sygdomsforløb.

Partshøringen skal gennemføres, uanset hvorledes oplysningerne foreligger. Indgår oplysningerne telefonisk, må der gøres notat herom, og partshøringen gennemføres på grundlag heraf. Det samme må gælde oplysninger, der tilgår myndigheden i forbindelse med andre sager, men tillige indgår i afgørelsesgrundlaget for den konkrete sag, oplysninger der tilgår myndigheden elektronisk, indhentes ved besigtigelse under besøg mv.

4.1.3.3 Oplysninger til ugunst

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. Søges 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.

...

Hvis der til en afgørelse vil blive knyttet betingelser eller andre vilkår, kan det give anledning til tvivl, om der i den forbindelse indtræder en partshøringspligt. Knyttes der f.eks. en betingelse til en tilladelse, og skyldtes betingelsen faktiske oplysninger, som myndigheden uden partens vidende er i besiddelse af, skal der foretages partshøring, forinden afgørelsen træffes, idet parten i denne situation ikke kan siges at have fået fuldt ud medhold, og oplysningen derfor har været til ugunst for den pågældende, jf. F. T. 1985/86, tiilæg A, sp. 152. Er forholdet derimod det, at betingelsen ikke skyldes de nævnte oplysninger, men op-

lysninger, som parten selv har meddelt eller i øvrigt er bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af, skal der ikke foretages partshøring.

...

I tilfælde, hvor der fremkommer nye oplysninger, bør der under alle omstændigheder foretages partshøring, hvis det i det konkrete tilfælde med rimelighed kan antages, at oplysningerne kan suppleres eller korrigeres af parten således, at de bliver til fordel for parten.

...

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

4.1.3.4 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."

4.1.3.5 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.

4.1.4 Undtagelser til partshøringspligten

Selv om betingelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 1, er opfyldt, kan partshøring i visse tilfælde undlades, jf. § 19, stk. 2.

4.1.4.1 Ubetænkeligt

Pligten til partshøring viger, hvis det efter oplysningernes karakter og beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag, jf. § 19, stk. 2, nr. 1.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsret', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, ved Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., s. 523ff.:

”Af forarbejderne ses at der sigtes til oplysninger der er fremskaffet eller registreret på en særlig betryggende måde som giver oplysningerne et autentisk præg. Det gælder normalt oplysninger om civilstand, skattepligtig indkomst (når der foreligger en endelig og upåanket ligning), nationalitet samt fødselsdato. Sådanne oplysninger vil parten normalt ikke kunne anfægte eller supplere, og partshøring vil derfor være overflødig.”

4.1.4.2 Overskridelse af lovbestemt frist

Partshøring kan undlades, hvis partshøringen fører til udsættelse af sagens afgørelse og derved vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, jf. § 19, stk. 2, nr. 2.

4.1.4.3 Væsentlige hensyn til andre interesser

Partshøring kan undlades, 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, jf. § 19, stk. 2, nr. 3.

Bestemmelsen forudsætter, at der foretages en konkret vurdering af på den ene side partens interesse i at blive hørt over oplysninger af den pågældende karakter og på den anden side vedkommende offentlige eller private interesse. Også sagens karakter kan indgå i vurderingen.

4.1.4.4 Oplysninger, der ikke omfattes af ret til aktindsigt

Hvis oplysningerne ikke er omfattet af partens ret til aktindsigt, kan partshøring undlades, jf. § 19, stk. 2, nr. 4.

4.1.4.5 Afgørelsen vedrører en videre, ubestemt kreds

Partshøring kan undlades, hvis den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, eller hvis forelæggelse af oplysningerne i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, jf. § 19, stk. 2, nr. 5.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 409 ff:

”Bestemmelsen vil navnlig kunne finde anvendelse i sager, hvor en bredere kreds af borgere kan have en sådan interesse i sagen og dens udfald, at det kan give anledning til tvivl, hvem af dem der bliver så væsentligt og individuelt berørt af afgørelsen, at de må anses for parter.

...

Bestemmelsen i nr. 5 indebærer endvidere, at myndigheden er berettiget til at undlade høring, hvis det ikke uden væsentlige vanskeligheder er muligt at finde frem til den pågældende part, fordi den pågældendes bopæl eller opholdssted er ukendt.”

4.1.4.6 Andre særlige bestemmelser giver samme eller bedre adgang til kontradiktion

Partshøring kan endelig undlades på sagsområder, hvor der ved lov er fastsat særlige bestemmelser om partens eller andre interesseredes adgang til at varetage deres interesser i forbindelse med sagsbehandlingen, jf. § 19, stk. 2, nr. 6.

Den almindelige regel om partshøring i forvaltningslovens § 19 kan således fraviges, hvis der eksisterer specialregler om partshøring for den pågældende sagstype.

4.1.4.7 Hvor myndigheden efter anmodning fra en part kan ændre afgørelsen (§ 20)

Partshøring kan efter forvaltningslovens § 20, stk. 1, generelt undlades på områder, hvor sagens karakter og hensynet til parten selv taler for det, og hvor myndigheden efter anmodning fra parten kan ændre afgørelsen til fordel for denne.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 413 ff.:

"Bestemmelsen i § 20, stk. 1, er en relativt snæver undtagelsesbestemmelse fra det almindelige princip i § 19, stk. 1, hvorefter der skal foretages partshøring. Reglens typiske anvendelsesområde er de sagskategorier, hvori parten har ansøgt en myndighed om en begunstiggelse, typisk en økonomisk ydelse som f.eks. boligsikring, og hvor parten i almindelighed vil være interesseret i, at der på det foreliggende - men måske ikke helt fyldestgørende - faktiske grundlag træffes en afgørelse, der indebærer, at den pågældende hurtigt modtager i hvert fald en del af den ydelse, den pågældende har krav på, med mulighed for efterbetaling af den resterende ydelse, frem for at måtte afvente partshøringens gennemførelse for overhovedet at opnå nogen ydelse.

Bestemmelsen i § 20, stk. 1, indeholder i modsætning til undtagelsesreglen i § 19, stk. 2, nr. 1, ikke nogen begrænsning med hensyn til karakteren af de oplysninger, der kan begrunde undladelse af partshøring.

...

I tilfælde, hvor forudgående partshøring er undladt efter § 20, stk. 1, skal myndigheden samtidig med, at afgørelsen meddeles den pågældende part, gøre denne bekendt med de oplysninger, som parten ellers skulle være gjort bekendt med under en partshøring, samt at sagen kan forlanges genoptaget.

Myndigheden kan efter § 20, stk. 2, sidste pkt., fastsætte en frist for fremsættelse af en begæring om genoptagelse."

4.1.5. Hvordan gennemføres partshøringen?

4.1.5.1 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."

4.1.5.2 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 myndighe-

den. 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.

Følgende fremgår af ‘Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter’, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 399 vedrørende tidspunktet for iværksættelse:

”På den ene side bør det – for ikke at ulejlige parten unødigt - undgås at foretage flere høringer efter hinanden, hvis oplysningerne lige så vel kunne samles i en høringsskrivelse, eventuelt umiddelbart før sagen er klar til afgørelse. På den anden side bør parten inddrages tidligt i sagens forberedelse, bl.a. hvis det må antages, at vedkommendes udtalelse over nogle oplysninger, kan tænkes at afstedkomme yderligere undersøgelser, som ellers forsinkes, eller hvis oplysningerne har en sådan sammenhæng med andre oplysninger, som skal indhentes, at det er hensigtsmæssigt at få klarlagt partens holdning og bemærkninger, inden der foretages videre.”

4.1.5.3 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.

Følgende fremgår af ‘Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter’, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 401ff.:

”Forvaltningsmyndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af partens udtalelse. Ved fastsættelsen af fristen bør der gives den pågældende part rimelig tid til at sætte sig ind i oplysningerne og overveje udtalelsens form og indhold, jf. vejledningens pkt. 105. Der kan i den forbindelse tages hensyn til omfanget af oplysningerne og til sagens karakter, herunder om parten tidligere har haft lejlighed til at udtale sig om andre dele af sagen. Der kan endvidere tages hensyn til, om sagen er af en sådan karakter, at parten typisk vil kunne have interesse i at lade en sagkyndig vurdere sagen og medvirke ved udformningen af udtalelsen. Der vil også kunne tages hensyn til andre private eller offentlige interesser, navnlig partens interesse i en hurtig behandling af sagen. Hvis parten anmoder om en forlængelse af fristen, bør en sådan anmodning normalt imødekommes, medmindre det vil være væsentligt i strid med de hensyn, der lå til grund for fastsættelsen af fristen.

...

Der er normalt ingen grund til at fastsætte en frist, hvis ikke offentlige eller private interesser gør det påkrævet, at afgørelsen træffes inden en vis tid, jf. vejledningen pkt. 106. Det kan f.eks. være tilfældet hvor en borger har ansøgt om en ydelse og afgørelsen af ansøgningen kun har betydning for den pågældende selv. I tilfælde, hvor der ikke fastsættes en frist, må det imidlertid gøres klart for parten, at myndigheden afventer partens bemærkninger, og at sagens behandling først vil blive fortsat, når myndigheden modtager partens udtalelse. Ordensmæssige hensyn fører mange gange myndighederne til i praksis generelt at fastsætte en frist, for at man herefter kan afslutte sagen. Dette kan næppe kritiseres.

Har myndigheden iværksat partshøring med eller uden frist for eventuelt svar, skal myndigheden naturligvis afvente høringssvaret, inden der træffes afgørelse, jf. FOB 1992, side 133 ff."

4.1.5.4 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. Partshøring er en ret for parten, ikke en pligt.

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

"Partshøringsbestemmelsen i forvaltningslovens § 19 er en ret for vedkommende part til at fremkomme med bemærkninger i anledning af de faktiske omstændigheder, som myndigheden har tilvejebragt som grundlag for den afgørelse, der skal træffes i sagen. Parten har ikke efter forvaltningsloven pligt til at fremkomme med en udtalelse, og myndigheden kan ikke således i almindelighed henlægge sagen eller på anden måde undlade at træffe afgørelse alene som følge af, at parten ikke har besvaret en partshøring. En pligt til at udtale sig om sagens faktiske omstændigheder kan dog følge af anden lovgivning eller af et ansættelsesforhold (tjenestepigten) i den offentlige forvaltning."

4.1.6 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."

4.1.7 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.

4.2 ANDRE REGLER OM BORGERENS INDDRAGELSE OG ADGANG TIL AT PÅVIRKE SAGSOPLYSNINGEN

Jeg har i mine beretninger for 2005 og 2006 beskrevet 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.”

4.2.1 Inddragelse af borgeren

I Borgerrådgiverens Beretning 2006, Kapitel 4.3.2. er beskrevet elementer i, 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 gennemskuelig 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.

Formålet med partshøring 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 partshøringsreglerne 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 til-

liden til forvaltningen i forbindelse med de berørte borgeres opfattelse af den måde, hvorpå myndighederne behandler deres sag”.

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 det generelle 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.

4.2.3 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.

Følgende fremgår af 'Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter', Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. Udgave, 2001, s. 416 ff.:

”Begæringen efter § 21 kan fremsættes på et hvilket som helst tidspunkt af sagens behandling. Begæringen skal dog fremsættes, inden der er truffet afgørelse i den pågældende sag.

...

Myndighedens pligt til efter begæring at udsætte sagens afgørelse, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen, gælder ikke, hvis udsættelsen vil medføre fristoverskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, jf. § 21, stk. 2, nr. 1. Bestemmelsen svarer til bestemmelsen i § 19, stk. 2, nr. 2, og bestemmelsen i § 11, stk. 2, 1. led.

Myndigheden har heller ikke pligt til at udsætte sagens afgørelse efter stk. 1, 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, jf. § 21, stk. 2, nr. 2.

Denne bestemmelse svarer til bestemmelsen i § 19, stk. 2, nr. 3, og § 11, stk. 2, 2. led. Der henvises til kommentaren til disse bestemmelser.

Endelig gælder myndighedens pligt til at udsætte sagens afgørelse efter stk. 1 ikke, hvis der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive en udtalelse, inden afgørelsen træffes. Dette gælder dog kun i tilfælde, hvor det følger af de særlige reglers indhold og karakter, at de træder eller er egnede til at træde i stedet for bestemmelsen i § 21.”

4.2.4 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.

4.2.5 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.

4.3 FORVALTNINGENS ARBEJDSGANGSPORTAL

De modtagne udtalelser fra forvaltningen er gengivet i kapitel 2. I udtalelsen henvises til forvaltningens arbejdsgangsportal, hvoraf følgende fremgår:

"Arbejdsgang: 07A. Udeblivelse fra job-, CV-samtale, sygeopfølgningssamtale som led i en sygeopfølgningsplan eller rådighedsvurdering i Jobcentret + BC + CJF

Målgruppe: Borgere udeblevet fra jobsamtale, CV samtale, sygeopfølgningssamtale som led i en sygeopfølgningsplan eller rådighedsvurdering i CJF, BC (match 1-3) og jobcentret (alle match).

S1. Borgeren udebliver fra jobsamtale, CV-samtale eller rådighedsvurdering

...

S2. Partshøringsbrev sendes til borger med 8 dages frist til henvendelse

...

S3. Rådighedsvurdering

...

S4. Indstilling sendes til YDS

...

S5. Afgørelse sendes til borgeren med klagevejledning

..."

Borgerrådgiveren bad desuden om at modtage kopi af alle sagsakter inklusiv journaloptegnelser i de sidste 20 sager, hvori der har været afgørelse om ophør af introduktionsydelse.

Borgerrådgiveren modtog sammen med brev af 15. oktober 2009 16 afgørelser, jf. ovenstående.

Det modtagne sagsmateriale har karakter af journaludskrifter, ansøgningsskemaer, afgørelser om ophør af introduktionsydelse samt ind- og udgående breve i øvrigt.

Oplysninger til brug for sagen er primært indhentet fra ansøgeren selv samt samtaler med ansatte på sprogskolerne.

5. DEN KONKRETE UNDERSØGELSE

5.1 DEN GRUNDLÆGGENDE ANALYSE

Den grundlæggende analyse består i en konstatering af, om der har været pligt til at partshøre borgeren i forbindelse med behandlingen af den konkrete afgørelse om ophør af introduktionsydelsen.

Sagerne er således undersøgt med henblik på en konstatering af, om der i sagen er oplysninger vedrørende sagens 1) faktiske omstændigheder, der 2) er til ugunst for parten, 3) af væsentlig betydning for sagens afgørelse og som 4) ikke er parten bekendt.

Det fremgår af integrationslovens § 31, lovbekendtgørelse af 20. august 2010 nr. 1062, at der kan ske indstilling om ophør af hjælpen, såfremt udlændingen udebliver fra en eller flere dele af introduktionsprogrammet.

I alle 16 sager skyldes stoppet i udbetaling af introduktionsydelse borgerens udeblivelse fra sprogundervisning, møder og lignende. Udeblivelsen er således en *faktisk omstændighed*, der er af *væsentlig betydning* for afgørelsen.

Desuden er den til *ugunst* for parten, da hændelsen uden andre oplysninger medfører stop i ydelsen.

I flere sager kan det læses af partshøringen, at mange parter ikke har været klar over, at der var et møde, eller at konsekvensen ved ikke at møde i skole var et stop i ydelsen. Dette skyldes ofte skiftende adresser og sprogvanskeligheder. Der er således en vis sandsynlighed for, at *det ikke er parten bekendt*, at udeblivelsen kunne få den konsekvens, eller at mødetidspunktet ikke var parten bekendt. Når en part ikke er bekendt med konsekvensen, er parten heller ikke bekendt med, at oplysningen er registreret og indgår i beslutningsgrundlaget.

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har i sagerne af 30. september 2010, nummer 213-10, j. nr. 2100275-10 samt 7. september 2006, nummer D-27-06, j. nr. 7000245-06 udtalt sig om vigtigheden af, at borgeren er tilstrækkeligt orienteret om konsekvensen af udeblivelse, før et stop i udbetalingen af ydelsen kan ske.

På baggrund heraf er det væsentligt, at parten får en mulighed for at forklare og udtale sig om sin udeblivelse. Jeg kan således konstatere, at flere borgere ved partshøring fik mulighed for at fremvise en lægeerklæring på dokumenteret sygdom, hvorefter der ikke kunne ske afgørelse om ophør af introduktionsydelsen.

Konsekvensen af, at alle fire betingelser i forvaltningslovens § 19, stk. 1 er opfyldt, er, at der skal partsføres over en udeblivelse, inden der træffes afgørelse om ophør af introduktionsydelse.

Det fremgår af undersøgelsen, at der i 5 af de 16 sager ikke er partshørt over udeblivelsen inden afgørelsen om ophør af introduktionsydelsen. Ofte hører borgeren intet før modtagelsen af afgørelsen. Jeg gør opmærksom på, at en løbende orientering ikke kan erstatte den mulighed, parten får for at udtale sig efter forvaltningslovens § 19.

5.2 KONKLUSION

Som nævnt under kapitel 5.1 har Jobcenter København, Musvågevej ikke partshørt borgeren i 5 af 16 sager med en afgørelse om ophør af introduktionsydelse.

Det er min opfattelse, at Jobcenter København, Musvågevej har været forpligtet til at foretage partshøring i de pågældende 16 sager, jf. forvaltningslovens § 19.

Jeg kan konstatere, at Jobcenter København, Musvågevej ikke har partshørt efter forvaltningslovens § 19 i 5 sager.

Jeg gør opmærksom på, at en manglende overholdelse af garantiforskriften om partshøring i forvaltningslovens § 19 efter omstændighederne kan få den retsvirkning, at afgørelsen bliver ugyldig, medmindre det i den konkrete sag oplyses, at der ikke ville være kommet nye oplysninger frem om sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Jeg finder den manglende partshøring i 5 sager om afgørelser om ophør af introduktionsydelse kritisabel.

Forvaltningen har oplyst, at forvaltningen ikke har udarbejdet en egentlig sagsbehandlervejledning som supplement til forvaltningslovens regel om partshøring. Imidlertid har forvaltningen stillet en arbejdsgangsportaler til rådighed for sagsbehandlerne.

Af arbejdsgangsportalen fremgår det tydeligt, at partshøringsbrev skal sendes til borger med 8 dages frist for henvendelse i tilfælde af udeblivelse fra eksempelvis jobsamtale eller rådighedsvurdering. Dette stadie kaldes S2. Først ved stadie S5 sendes afgørelse til borgeren med klagevejledning.

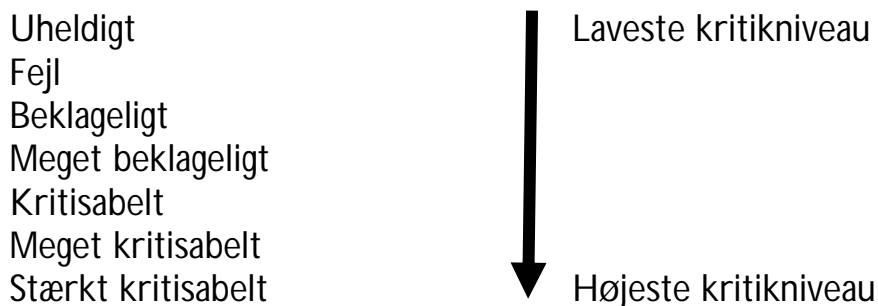
Jeg har noteret mig, at forvaltningen jævnligt udbyder kurser i brugen af arbejdsgangsportalen.

Jeg har desuden noteret mig, at forvaltningen med en omorganisering bestående af at samle sagerne om introduktionsydelse ved 3 socialrådgivere i enheden Integration og Sprog på Jobcenter København, Musvågevej forsøger fremadrettet at undgå procedurefejl. Forvaltningen gør opmærksom på i brev af 19. januar 2011, at størsteparten af sagerne med sanktionering og manglende partshøring i nærværende undersøgelse ligger forud for omorganiseringen.

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, Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007.

Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, nr. 11740 af 4. december 1986.

Integrationsloven, Lovbekendtgørelse nr. 1062 af 20. august 2010.

PARTSHØRING I SAGER OM OPHØR AF INTRODUKTIONSYDELSE

FORELØBIG 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

