

PARTSHØRING I TO PENSIONS- OG OMSORGSKONTORER ENDELIG RAPPORT



**PARTSHØRING I TO
PENSIONS- OG
OMSORGSKONTORER**
ENDELIG RAPPORT

KØBENHAVNS KOMMUNE
DECEMBER 2008

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	9
2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN	11
BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	11
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	11
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	12
SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)	13
3. SAMMENFATNING	17
4. GENERELLE BEMÆRKNINGER	19
4.1 VURDERINGSGRUNDLAGET	19
4.1.1 ORDLYDEN AF § 19	19
4.1.2 ANVENDELSESOMRÅDET	20
4.1.3 BESTEMMELSENS ENKELTE KRITERIER	20
4.1.3.1 IKKE KAN ANTAGES AT VÆRE BEKENDT MED	20
4.1.3.2 OPLYSNINGER VEDRØRENDE SAGENS FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER ²¹	21
4.1.3.3 OPLYSNINGER TIL UGUNST	21
4.1.3.4 VÆSENTLIG BETYDNING FOR SAGENS AFGØRELSE	22
4.1.3.5 KONSEKVENSERNE AF AT BETINGELSERNE ER OPFYLDT	22
4.1.4 UNDTAGELSER TIL PARTSHØRINGSPLIGTEN	23
4.1.4.1 UBETÆNKELIGT	23
4.1.4.2 OVERSKRIDELSE AF LOVBESTEMT FRIST	23
4.1.4.3 VÆSENTLIGE HENSYN TIL ANDRE INTERESSER	23
4.1.4.4 OPLYSNINGER, DER IKKE OMFATTET AF RET TIL AKTINDSIGT	23
4.1.4.5 AFGØRELSEN VEDRØRER EN VIDERE, UBESTEMT KREDS	23
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?	24
4.1.5.1 HVILKE OPLYSNINGER SKAL DER HØRES OVER?	24
4.1.5.2 PARTSHØRINGENS FORM	25
4.1.5.3 FRIST	26
4.1.5.4 FORMEN PÅ PARTENS UDTALELSE	26
4.1.6 PARTSHØRINGENS KONSEKVENSER FOR MYNDIGHEDEN	27
4.1.7 KONSEKVENSERNE AF AT UNDLADE PARTSHØRING	27
4.2 ANDRE REGLER OM BORGERENS INDDRAGELSE OG ADGANG TIL AT PÅVIRKE SAGSOPLYSNINGEN	27
4.2.1 ADGANGEN TIL AKTINDSIGT	28
4.2.2 INDDRAGELSE EFTER RETSSIKKERHEDSLOVENS § 4	28
4.2.3 RETTEN TIL AT AFGIVE UDTALELSE (EFTER FORVALTNINGSLOVENS § 21) ³⁰	31
4.2.4 PARTEN HAR BEDT OM AKTINDSIGT (FORVALTNINGSLOVENS § 11)	31
4.2.5 PARTSHØRING I VIDERE OMFANG END REGLERNE I §§ 19 – 21 FORPLIGTER TIL	31
5. DEN KONKRETE UNDERSØGELSE	33
5.1 NÆRMERE OM DOKUMENTATIONSGRUNDLAGET	33
5.2 KARAKTERISTIKA AF PENSIONS- OG OMSORGSKONTORENES SAGSOPLYSNING	35
5.3 NÆRMERE OM UNDERSØGELSEN	36
5.4 KONKLUSION	36

BILAG	38
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	38
RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG	39

I. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelse i anledning af Borgerrådgiverens undersøgelse af overholdelse af reglerne om partshøring efter forvaltningslovens § 19 i forbindelse med sagsbehandlingen i Pensions- og Omsorgskontor Østerbro og Pensions- og Omsorgskontor Amager i forbindelse med sager om boligindretning efter servicelovens § 116.

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

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

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

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

Borgerrådgiveren den 10. december 2008



Johan Busse
borgerrådgiver

2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN

BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER

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

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

”Uafhængigt tilsyn ved udvidelse af Borgerrådgiverens kompetence

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

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

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

Borgerrådgiverudvalget og Borgerrådgiveren drøftede den 26. januar 2007 en plan for udmøntningen af egen driftkompetencen i 2007 for så vidt angår ti generelle undersøgelser og ti inspektioner. Den plan for egen driftprojekter, som Borgerrådgiveren forelagde udvalget, var holdt i overskrifter og tidspunkter angivet i måneder. Valget af nærmere undersøgelsestemaer, undersøgelsesernes genstand og den nærmere tilrettelæggelse er Borgerrådgiverens eget, jf. nedenfor.

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

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

FORLØB OG INDHOLD (METODE)

Generelt for Borgerrådgiverens egen driftundersøgelser

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

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

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

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

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

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

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

Denne undersøgelses metode

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

REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG

Borgerrådgiverens reaktionsmidler er de samme som Folketingets Ombudsmands reaktionsmidler. Borgerrådgiveren kan således udtale kritik og komme med henstillinger til forvaltningen. Kritik er udtryk for en faglig vurdering af, at regler og 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 kritikkens alvorlighed. Skalaen omfatter konstateringer af, at noget er uheldigt, konstateringer af begåede fejl, at noget er beklageligt, meget beklageligt, kritisabelt, meget kritisabelt eller stærkt kritisabelt. Skalaen med bemærkninger er optrykt som bilag til denne rapport.

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

vedtagne 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 23. maj 2007 Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om en udtalelse og om udlån af 30 nærmere specificerede sager.

Borgerrådgiveren anførte blandt andet følgende til forvaltningen:

”...

Undersøgelsens tema og anmodning om oplysninger

Det fremgår af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at 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 partens udtalelse.

For supplerende information om loven henvises til Justitsministeriets vejledning af 4. december 1986 om forvaltningsloven, punkt 105 ff.

I Borgerrådgiverens Beretning 2005, kapitel 4.1.3., har jeg beskrevet reglerne for inddragelse og partshøring.

Jeg er gennem min undervisningsvirksomhed i 2006 i bl.a. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen blevet opmærksom på, at nogle sagsbehandlere har svært ved at sondre mellem reglerne for inddragelse, partshøring og aktindsigt.

Jeg har derfor i min beretning for 2006 på ny fundet behov for at omtale reglerne om inddragelse, partshøring og aktindsigt, herunder reglernes indbyrdes samspil.

Jeg beder Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om generelt at oplyse, hvordan forvaltningen sikrer sig at partshøring efterleves i pensions- og omsorgskontorerne, 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 15 første sager afsluttet efter 1. januar 2007 vedrørende ansøgning om hjælp til boligindretning efter servicelovens § 116 fra Pensions- og Omsorgskontoret Østerbro.

De 15 første sager afsluttet efter 1. januar 2007 vedrørende ansøgning om hjælp til boligindretning efter servicelovens § 116 fra Pensions- og Omsorgskontoret Amager.

Dette med henblik på at konstatere overholdelsen af pligten til partshøring efter forvaltningslovens § 19, samt adskillelsen af denne pligt fra den almindelige pligt til inddragelse og adgangen til aktindsigt.

...”

Jeg bad om at modtage svar inden 6 uger.

Ved brev af 17. juli 2007 modtog Borgerrådgiveren en udtalelse samt de efterspurgte sager fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Sundheds- og Omsorgsforvaltningens anførte følgende i sin udtalelse:

”Undersøgelse om sikring af partshøring efter forvaltningslovens § 19 i forbindelse med pensions- og omsorgskontorenes sagsbehandling.

Borgerrådgiveren har i brev af 23. maj 2007 bedt Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om generelt at oplyse, hvordan forvaltningen sikrer sig at partshøring efterleveres i pensions og omsorgskontorerne, herunder om forvaltningen har udarbejdet egentlige sagsbehandlervejledninger som supplement til forvaltningslovens regel om partshøring.

Borgerrådgiveren har desuden bedt om at modtage kopi af alle sagsakter inklusiv journaloptegnelser i følgende sager:

De 15 første sager afsluttet efter 1. januar 2007 vedrørende ansøgning om hjælp til boligindretning efter servicelovens § 116 fra Pensions- og Omsorgskontoret Østerbro
De 15 første sager afsluttet efter 1. januar 2007 vedrørende ansøgning om hjælp til boligindretning efter servicelovens § 116 fra Pensions- og Omsorgskontoret Amager

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen kan oplyse, at forvaltningen ikke har udarbejdet egentlige sagsbehandlervejledninger som supplement til forvaltningslovens regel om partshøring.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen kan samtidig oplyse, at forvaltningen er i gang med at kortlægge praksis på pensions- og omsorgskontorerne med henblik på initiativer, der skal sikre, at sagsbehandlingen forbedre, herunder lever op til lovgivningens krav og hensynet til borgernes retssikkerhed.

Kortlægningen og opfølgningen herpå vil indgå i forvaltningens bidrag til kommunens samlede opfølgning på Borgerrådgiverens Beretning for 2005 og 2006.

De ønskede sagsakter er vedlagt.”

Det modtagne materiale bestod af:

15 afgørelser om boligændringer fra Pension og Omsorg Østerbro
15 afgørelser om boligændringer fra Pensions- og Omsorgskontor Amager

Udtalelsen og materialet er gengivet relevante steder nedenfor, hvor der også er givet en nærmere karakteristik af det modtagne materiale.

3. SAMMENFATNING

Undersøgelsen angår overholdelsen af forvaltningslovens § 19 om partshøring i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, nærmere bestemt Pensions- og Omsorgskontor Østerbro og Pensions- og Omsorgskontor Amager.

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 Sundheds- og Omsorgsforvaltningen samt 15 sager vedrørende ansøgning om hjælp til boligindretning efter servicelovens § 116 fra henholdsvis Pensions- og Omsorgskontoret Østerbro og Pensions- og Omsorgskontoret Amager udvalgt efter Borgerrådgiverens kriterier.

Gennemgangen af de i alt 30 sager viser, at der ikke er foretaget partshøring i sagerne. Pensions- og omsorgskontorerne har begrundet dette med, at der ikke i de pågældende sager er indhentet oplysninger til ugunst for borgeren og dennes ansøgning.

Undersøgelsen viser, at sagsforløbet for de fleste af sagernes vedkommende har været kendetegnet ved, at borgeren har ansøgt om hjælp til boligindretning, hvorefter der er aflagt hjemmebesøg af pensions- og omsorgskontoret, f.eks. ved ergoterapeut. Herefter er det ansøgte blevet bevilget.

Der er således tale om ekspeditions-lignende sager, hvor Pensions- og Omsorgskontoret Østerbro oplyser, at borgerne har været inddraget i sagsbehandlingen under det aflagte hjemmebesøg.

I alle sagerne har borgeren fået bevilget den ansøgte hjælp til boligindretningen.

Borgerrådgiveren har ikke fundet anledning til at udtale kritik af manglende partshøring i de pågældende sager.

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.

Forud for vedtagelsen af ovennævnte retsregler var partens rettigheder hjemlet i ombudmandens praksis, der byggede på ulovbestemte retsgrundsætninger og principper for god forvaltningsskik.

Med vedtagelsen af lov nr. 571 af 19. december 1985, forvaltningsloven, blev der i lovens § 19 gennemført en almindelig pligt for forvaltningsmyndighederne til, inden der træffes afgørelse, at høre parten, dvs. en egentlig partshøringspligt.

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.”

Denne undersøgelse angår sikring af partshøring efter forvaltningslovens § 19 i forbindelse med to pensions- og omsorgskontoreres behandling af sager vedrørende ansøgning om hjælp til boligindretning efter servicelovens § 116. Sagerne er udvalgt efter Borgerrådgiverens kriterier.

4.1.1 Ordlyden af § 19

Forvaltningslovens § 19 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.”

4.1.2 Anvendelsesområdet

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 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.

Det fremgår videre, at udtalelser eller vurderinger fra en myndigheds eget personale ikke indgår i sagen som faktiske oplysninger.

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, tillæg A, sp. 152. Er forholdet derimod det, at betingelsen ikke skyldes de nævnte oplysninger, men oplysninger, 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 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, da 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 begunstigeelse, 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 genoptages.

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 myndigheden. Parten kan altid kræve at afgive en skriftlig udtalelse, medmindre andet følger af undtagelserne til partshøringspligten, jf. bestemmelserne i § 19, stk. 2. I mere komplicerede sager vil det, for at partshøringen skal kunne opfylde sit formål, være nødvendigt at forelægge oplysningerne skriftligt ved at fremsende en kopi af de pågældende dokumenter, eventuelt med angivelse af et høringstema, se nedenfor. Navnlig i tilfælde hvor sagen er omfangsrig eller kompliceret, vil det efter omstændighederne være praktisk, at myndigheden udarbejder en sagsfremstilling med referataf 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 ulejligge 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 (tjenestepligten) 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, partshøring og aktindsigt.

Følgende fremgår af min beretning 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.”

Reglerne om aktindsigt og inddragelse vil blive beskrevet nedenfor.

4.2.1 Adgangen til aktindsigt

Partens ret til aktindsigt fremgår af forvaltningslovens Kapitel 4, §§ 9 – 18.

Det fremgår af forvaltningslovens § 9, at

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

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

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

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

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

Det fremgår af forvaltningslovens regler, at aktindsigten som udgangspunkt omhandler alle sagens dokumenter. Der kan kun ske undtagelse, hvis sagstypen, dokumenttypen eller specifikke oplysninger er omfattet af de konkrete undtagelsesbestemmelser i loven.

Hvis et dokument eller en oplysning undtages fra aktindsigt, skal borgeren normalt orienteres om, at der er sket undtagelse, og den almindelige begrundelsespligt gælder, således at forvaltningen skal begrunde undtagelsen og henvise til de bestemmelser, som muliggør undtagelsen.

Afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt af borgeren til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Helt eller delvist afslag på aktindsigt skal derfor ledsages af en klagevejledning i disse sager.

Aktindsigt sker på borgerens initiativ og kan ske på et hvilket som helst tidspunkt under sagens behandling.

4.2.2 Inddragelse efter retssikkerhedslovens § 4

Lovgivningen stiller krav til sagsbehandleren om, at borgeren skal inddrages i behandlingen af sin sag.

På det sociale område følger det generelt af retssikkerhedslovens § 4, at borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag.

Retssikkerhedslovens § 4 er en generel bestemmelse, som udstikker et overordnet princip for god sagsbehandling:

“Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed.”

Bestemmelsen beskriver ikke, *hvordan* sagsbehandleren i praksis skal inddrage borgeren i sagsbehandlingen.

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 2006, kapitel 4.3.2, vedrørende inddragelse:

“Grundelementerne i inddragelse kan overordnet beskrives således:
Sagsbehandleren skal

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

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

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

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

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

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

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

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

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 tilliden 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 retssikkerhedslovens dialogprincip. Det overordnede krav om dialog og inddragelse er således ikke altid nok til at opfylde forvaltningslovens krav om partshøring. Der er således såvel praktisk som principielt stor forskel på løbende at spørge parter om deres forhold, ønsker og lignende og den mere teknisk prægede indflydelse efter forvaltningslovens § 19 til at deltage i sagsoplysningen, jf. Jon Andersen, Socialforvaltningsret, Nyt Juridisk Forlag, 2004, s. 201. Med andre ord skal den pågældende sagsbehandler være bevidst om, hvornår han/hun foretager inddragelse af borgeren, og hvornår der er pligt til at foretage egentlig partshøring efter forvaltningslovens § 19.

4.2.3 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

Undersøgelsen angår overholdelsen af forvaltningslovens § 19 om partshøring i to pensions- og omsorgskontorer.

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.

5. DEN KONKRETE UNDERSØGELSE

5.1 NÆRMERE OM DOKUMENTATIONSGRUNDLAGET

Borgerrådgiveren bad ved brev af 23. maj 2007 Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om generelt at oplyse, hvordan forvaltningen sikrer sig, at partshøring efterleves i pensions og omsorgskontorerne, herunder om forvaltningen har udarbejdet egentlige sagsbehandlervejledninger som supplement til forvaltningslovens regel om partshøring.

Borgerrådgiveren bad desuden om at modtage kopi af alle sagsakter inklusiv journaloptegnelser i følgende sager:

De 15 første sager afsluttet efter 1. januar 2007 vedrørende ansøgning om hjælp til boligindretning efter servicelovens § 116 fra Pensions- og Omsorgskontoret Østerbro

De 15 første sager afsluttet efter 1. januar 2007 vedrørende ansøgning om hjælp til boligindretning efter servicelovens § 116 fra Pensions- og Omsorgskontoret Amager

Borgerrådgiveren modtog ved brev af 17. juli 2007 en udtalelse samt de efterspurgte sager fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Forvaltningens udtalelse er gengivet i kapitel 2.

Der er tale om sager afgjort efter servicelovens § 116, der er sålydende:

” § 116. Kommunalbestyrelsen skal yde hjælp til indretning af bolig til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når indretning er nødvendig for at gøre boligen bedre egnet som opholdssted for den pågældende.

Stk. 2. I de ganske særlige tilfælde, hvor hjælp efter stk. 1 ikke er tilstrækkelig til at gøre boligen egnet som opholdssted, kan kommunalbestyrelsen yde hjælp til dækning af udgifter til anskaffelse af anden bolig til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Det er en betingelse, at der ikke kan anvises anden bolig, som dækker den pågældendes behov.

Stk. 3. Personer, der modtager social pension, kan ikke få hjælp efter stk. 2, medmindre det drejer sig om personer, der har en hjælpeordning efter § 96.

Stk. 4. Socialministeren fastsætter i en bekendtgørelse nærmere regler om, i hvilket omfang hjælp efter stk. 1 og 2 skal tilbagebetales, herunder i hvilket omfang det tilbagebetalingspligtige beløb kan sikres ved pant i ejendommen.”

Af Hjælpevejledningen (Vejledning nr. 97 af 5. December 2006) fremgår blandt andet følgende om kommunens oplysning i sådanne sager:

“285. Når kommunen tager stilling til en ansøgning om boligindretning eller boligskit, er det vigtigt, at der foretages en samlet vurdering af ansøgerens behov, samt at der anlægges en helhedsvurdering af sagen.

I forbindelse med behandlingen af en ansøgning om boligændring eller boligskit bør der også lægges vægt på et ønske fra ansøgeren om at kunne klare sig selvstændigt.

Det bør endvidere indgå i overvejelserne, om det er hensigtsmæssigt at yde anden form for støtte, fx personlig og praktisk hjælp, hjælp til anskaffelse af hjælpemidler eller forbrugsgoder, i stedet for eller som supplement til en eventuel boligindretning eller boligskit.

Afgørelser om mindre ændringer af den eksisterende bolig kan som oftest træffes på grundlag af dels en ansøgning, dels de helbredsmæssige oplysninger. Dette gælder fx ved fjernelse af dørtrin, opsætning af greb på badeværelse og ved trappe etc.

I andre tilfælde, hvor en ansøgning om boligindretning eller skift af bolig kan resultere i mere omfattende og bekostelige om- eller tilbygninger eller boligskitssituationer, må der ofte tilvejebringes en bred beskrivelse af, på hvilken måde og i hvilket omfang

funktionsevnen er nedsat, hvordan ansøgeren i øvrigt klarer sin dagligdag, og hvorledes ansøgeren selv ønsker at indrette sin tilværelse. Dette gælder fx ved anvisning af en anden egnet bolig eller, hvis dette ikke kan lade sig gøre ved anskaffelse af en ejerbolig. Hvilken løsningsmulighed, der i den enkelte situation vil være den bedste løsning, afhænger af en lang række forhold. Se nedenfor under punkterne 286-288.

Det er vigtigt, at kommunens faglige vurderinger, der ligger til grund for sagens afgørelse, fremgår tydeligt for ansøgeren, ligesom det er vigtigt, at kommunen forholder sig konkret til ansøgerens ønsker og behov i forhold til ansøgningen om boligændringer eller boligsift.

...

” 288. Før kommunen træffer en afgørelse i sagen, afklares og beskrives alle væsentlige forhold, og der foretages en helhedsvurdering, som inkluderer alle forhold, der har betydning for sagen.

Der må derfor laves en bred beskrivelse af, på hvilken måde og i hvilket omfang ansøgerens funktionsevne er nedsat, hvordan ansøgeren i øvrigt klarer sin dagligdag, og hvorledes ansøgeren selv ønsker at indrette sin tilværelse.

Dernæst skal der som grundlag for afgørelsen foretages en analyse af, hvad der i den konkrete sag i tilstrækkelig grad er egnet til at tilgodese ansøgerens særlige boligmæssige behov på langt sigt. Analysen skal omfatte ansøgerens eksisterende bolig, ansøgerens funktionsevne med relation til boligen og andre særlige forhold, som i den konkrete sag kan have betydning for ansøgerens fremtidige boligsituation.

Ved afgørelse af sager om foretagelse af mere omfattende og bekostelige ændringer, fx hjælp til etablering af elevator, kran og mindre om- eller tilbygning med henblik på indretning af et værelse eller lignende, påhviler det også kommunen nærmere at undersøge, om en mere hensigtsmæssig eller økonomisk afhjælpning af boligforholdene, eventuelt ved flytning, kan tilvejebringes. Det bør i denne forbindelse tages i betragtning, at boligen skal være egnet til benyttelse gennem et længere tidsrum, og at udgifterne ved ændringen må anses for rimelige i forhold til de opnåede brugsmæssige fordele.

I det følgende angives nogle aspekter, der kan have betydning for den samlede vurdering af sagen. Der er ikke tale om en udtømmende liste. Der kan ofte være tale om komplicerede forhold. Det er derfor ikke muligt at angive alle de aspekter, som kan være nødvendige at medtage ved den samlede vurdering af en sag.

Ved hjælp efter servicelovens § 116, stk. 1, til indretning af bolig til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når indretning er nødvendig for at gøre boligen bedre egnet som opholdssted for den pågældende, kan følgende aspekter indgå i den samlede vurdering:

– De lovgivningsmæssige muligheder for at give hjælp til boligindretning eller til anskaffelse af en anden egnet bolig.

– Ansøgerens ønske om at klare sig selvstændigt i egen bolig.

– Ansøgerens ønsker til boligen, som kan kompensere for hans/hendes funktionsnedsættelse.

– Om boligændringen skal kombineres med andre hjælpeforanstaltninger, fx personlig og praktisk hjælp, hjælpemidler eller lignende.

– At forældre med handicap har mulighed for at deltage aktivt i deres børns liv og færden såvel indendørs som udendørs.

– At børn med handicap har mulighed for aktivt at deltage i familiens liv såvel indendørs som udendørs.

– At løsningen tager højde for fremtidige ændringer i personens liv, herunder familiens ønske om eventuelt at få flere børn.

– Hvordan eventuelle pårørendes og handicapshjælperes arbejdsmiljø kan tilgodeses.

– Den unges overgang fra ung til voksen. Dette kan både have en betydning for såvel den unge selv, som for dennes forældre/familie.

Vedrørende selve boligen bør følgende forhold vurderes /analyseres:

– Boligens type (ejer, leje, andel mv.).

– Boligens størrelse og indretning, herunder parkeringsmuligheder, adgangsforhold, affaldssystemer mv.

- Muligheder for ændring af eksisterende bolig.
 - Boligens stand samt jordbundsforhold på den grund, hvor boligen er beliggende.
 - Boligudgiftens størrelse (fx højere terminsydelse, højere udgifter til el, vand og varme) efter boligændringen, herunder muligheden for at ansøgeren fremover vil have de fornødne økonomiske midler til at betale boligudgiften.
 - Boligens placering i forhold til arbejde, skole, netværk, indkøb, befordringsmuligheder mv.
 - Fortsat tilknytning til familie eller venner og netværk i nærheden af boligen samt ansøgerens tilknytning til selve området eller til boligen som sådan.
- Inddragelse af alle relevante aspekter skal munde ud i, at der i samarbejde mellem sagsbehandler og ansøgeren og dennes eventuelle familie udarbejdes et mål for indsatsen og en beskrivelse af løsningsforslag. Dog under hensyn til de realistiske muligheder kommunen har i de situationer, hvor der opstår behov for boligindretning og/eller boligskift.

Det er vigtigt, at kommunen i forbindelse med sagsbehandlingen vejleder og rådgiver ansøgeren om, hvilken støtte servicelovens § 116 berettiger til.

Indhentelse af relevante oplysninger for sagen

289. Kommunen skal kun indhente oplysninger, som er relevante for sagen.

Dette vil i sager om boligindretning eller skift af bolig fortrinsvis dreje sig om oplysninger om ansøgerens helbredsmæssige, sociale og arbejdsmæssige forhold samt oplysninger om barrierer, som ansøgeren kan støde imod, hvis han/hun skal skifte bolig.

Det er vigtigt, at al relevant viden inddrages i analysearbejdet. Denne viden kan udover hos ansøgeren selv, blandt andet findes ved at inddrage ansøgerens ægtefælle, forældre eller børn. Viden vil endvidere kunne fås fx hos den pågældendes sagsbehandler, pleje- og omsorgsmedarbejdere, terapeuter, byggesagkyndige, læger, specialister fra hjælpemiddelcentral, Arbejdstilsyn og de sociale nævn for så vidt angår praksis på området. På landsplan kan det være relevant at indhente oplysninger fra fx den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation, VISO, herunder Hjælpemiddelinstitutionen, som vil kunne oplyse, hvem der har den praktiske og fornødne viden på området. Desuden kan det være ekspertise, som de frivillige organisationer og videnscentre på handicapområdet rummer, om fx hvor der findes viden og erfaring om liv og tilværelse med den pågældende type funktionsnedsættelse.

Kommunen skal indhente samtykke hos ansøgeren, forinden der indhentes oplysninger med henblik på behandlingen af sagen.

Hvis kommunen allerede tidligt i forløbet kan vurdere ansøgerens funktionsevne, og hvilke mindre ændringer, der skal laves, skal kommunen træffe en afgørelse. “

5.2 Karakteristika af pensions- og omsorgskontorenes sagsoplysning

Der er tale om i alt 30 sager om ansøgninger om hjælp til boligindretning f.eks. i form af installering af toiletgreb, fjernelse af dørtrin med henblik på brug af rollator, fjernelse af glasplade i bruseniche, etablering af trådhegn mellem cykelparkering og bås til opbevaring af el-kørestol, udjævning af allerede fjernet dørtrin, etablering af klapsæde på trappegang, toiletforhøjer, opsætning af gelænder på trappegang og opsætning af greb ved hoveddør.

Det modtagne sagsmateriale har karakter af journaludskrifter, ansøgningsskemaer, notater vedrørende behandling af ansøgningen f.eks. i forbindelse med hjemmebesøg, pensions- og omsorgskontorenes skriftlige anmodninger om ejendomsselskabets tilladelse til boligindretninger, skemaer vedrørende rekvisition af boligindretninger, afgørelser om bevilling af det ansøgte samt ind- og udgående breve i øvrigt.

Oplysningerne til brug for sagen er primært indhentet fra ansøgeren selv og fra observationer under hjemmebesøg.

Oplysningernes karakter og indhold (helbredsmæssige oplysninger om borgeren, boligens fysiske indretning) må antages at være parten bekendt.

Jeg har ikke i sagerne konstateret væsentlige oplysninger til ugunst for parten.

5.3 Nærmere om undersøgelsen

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

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.

I samtlige 30 sager, som Borgerrådgiveren har modtaget, fik borgerne bevilget den ansøgte ydelse i form af hjælp til boligindretning efter servicelovens § 116.

Pensions- og Omsorgskontor Østerbro og Pensions- og Omsorgskontor Amager har på den baggrund ikke fundet anledning til at partshøre borgerne i behandlingen af den konkrete sag, før der er truffet afgørelse i sagen. Der er således ikke foretaget partshøring i de 30 sager.

Pensions- og Omsorgskontoret Østerbro har oplyst til mig, at borgerne har været inddraget i sagsbehandlingen bl.a. via hjemmebesøg.

Jeg har ved en gennemgang af sagerne kunnet konstatere, at borgerne i 26 af de 30 sager er blevet inddraget i sagsbehandlingen i forbindelse med besøg af ergoterapeut i hjemmet. Hjemmebesøget blev aflagt på baggrund af den konkrete ansøgning om hjælp til boligindretning.

De 26 sager fordeler sig med 13 sager fra hver af de to omhandlende pensions- og omsorgskontorer.

I de 4 sager, hvor der ikke var aflagt hjemmebesøg, er der i 2 af sagerne indhentet oplysninger til brug for sagen fra borgeren selv. I en sag, der vedrører afropning af gas, er der indhentet oplysninger fra hjemmesygeplejersken og i en anden sag, der vedrører opsætning af klapsæde på trappegang, er der indhentet oplysninger fra terapeut samt boligvisitator.

Det er min vurdering på baggrund af min gennemgang af sagerne, at de faktiske omstændigheder, der har ligget til grund for pensions- og omsorgskontorenes afgørelser i de enkelte sager, har været parterne bekendt, idet der har været tale om faktiske oplysninger vedrørende borgerens helbredsmæssige situation og den fysiske indretning af hjemmet, som i alt væsentligt er indhentet hos borgeren selv.

Jeg bemærker dog, at det forhold, at oplysningerne vedrører forhold som parten er bekendt med, f.eks. fordi de angår fysiske forhold i borgerens hjem, ikke nødvendigvis fritager for forpligtelsen til at partshøre, idet der ikke er givet, at borgeren er bekendt med, at forholdene er observeret og indgår i sagen.

Det er endvidere min opfattelse, at der ikke har været tale om væsentlige oplysninger til ugunst for borgeren.

5.4 KONKLUSION

Som nævnt under kapitel 3 er de 30 indsendte sager fra henholdsvis Pensions- og Omsorgskontor Østerbro og Amager kendetegnet ved at være ekspeditions lignende sager vedrørende ansøgning

om hjælp til boligændringer. I alle sagerne har borgeren fået bevilget den ansøgte hjælp til boligændringen.

Pensions- og Omsorgskontorerne har ikke foretaget partshøring i de 30 sager. I 26 af sagerne er der sket inddragelse forud for bevilling af det ansøgte i form af hjemmebesøg.

Det er min opfattelse, at Pensions- og Omsorgskontorerne ikke har været forpligtet til at foretage partshøring i de 30 pågældende sager, jf. forvaltningslovens § 19.

Jeg har på den baggrund ikke fundet anledning til at udtale kritik af pensions- og omsorgskontorerne overholdelse af bestemmelsen om partshøring i de pågældende sager.

Forvaltningen har oplyst, at forvaltningen ikke har udarbejdet egentlige sagsbehandlervejledninger som supplement til forvaltningslovens regel om partshøring.

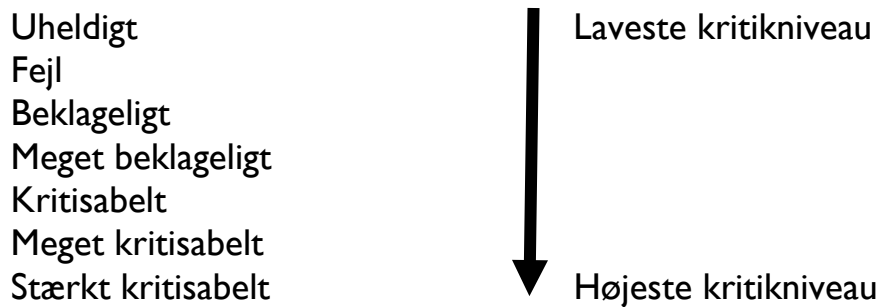
Jeg har noteret mig forvaltningens oplysning om, at forvaltningen er i gang med at kortlægge praksis på pensions- og omsorgskontorerne med henblik på initiativer, der skal sikre, at sagsbehandlingen forbedres, herunder lever op til lovgivningens krav og hensynet til borgernes retssikkerhed.

Jeg har desuden noteret mig, at kortlægningen og opfølgningen herpå vil indgå i forvaltningens bidrag til kommunens samlede opfølgning på Borgerrådgerens Beretning for 2005 og 2006.

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

“Partshøring

§ 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.

§ 20. I sager, hvor myndigheden efter anmodning fra en part kan ændre afgørelsen, kan myndigheden undlade at foretage partshøring, hvis sagens karakter og hensynet til parten selv taler for det.

Stk. 2. Er partshøring undladt i medfør af stk. 1, skal afgørelsen ledsages af de oplysninger, som parten ellers skulle være gjort bekendt med efter bestemmelsen i § 19. Parten skal samtidig gøres bekendt med adgangen til at få sagen genoptaget. Myndigheden kan fastsætte en frist for fremsættelse af begæring om genoptagelse.

Stk. 3. Hvor adgangen til at påklage den truffe afgørelse til en anden forvaltningsmyndighed er tidsbegrænset og begæringen om sagens genoptagelse fremsættes inden klagefristens udløb, afbrydes klagefristen. Klagefristen løber i så fald videre fra det tidspunkt, hvor den nye afgørelse er meddelt parten, dog med mindst 14 dage.

Retten til at afgive udtalelse

§ 21. Den, der er part i en sag, kan 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.

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

- 1) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 2) 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, eller
- 3) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.”

Lov social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007, med senere ændringer:

” § 116. Kommunalbestyrelsen skal yde hjælp til indretning af bolig til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når indretning er nødvendig for at gøre boligen bedre egnet som opholdssted for den pågældende.

Stk. 2. I de ganske særlige tilfælde, hvor hjælp efter stk. 1 ikke er tilstrækkelig til at gøre boligen egnet som opholdssted, kan kommunalbestyrelsen yde hjælp til dækning af udgifter til anskaffelse af anden bolig til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Det er en betingelse, at der ikke kan anvises anden bolig, som dækker den pågældendes behov.

Stk. 3. Personer, der modtager social pension, kan ikke få hjælp efter stk. 2, medmindre det drejer sig om personer, der har en hjælpeordning efter § 96.

Stk. 4. Socialministeren fastsætter i en bekendtgørelse nærmere regler om, i hvilket omfang hjælp efter stk. 1 og 2 skal tilbagebetales, herunder i hvilket omfang det tilbagebetalingspligtige beløb kan sikres ved pant i ejendommen.”

PARTSHØRING I TO PENSIONS- OG OMSORGSKONTORER

ENDELIG RAPPORT

Redaktion

Borgerrådgiveren

Kontakt

Københavns Kommune
Vester Voldgade 2A
1552 København V

Foto

Borgerrådgiveren

Tryk

Oplag

ISBN

Udgiver

Borgerrådgiveren

KØBENHAVNS KOMMUNE

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A

1552 København V

Telefon: 33 66 14 00

Telefax: 33 66 13 90

E-mail: borgerraadgiveren@kk.dk

www.borgerraadgiver.kk.dk