

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
2. Køge Kommune	5
2.1. Socialforvaltningen	6
2.1.1. Fællesekspeditionen	7
2.1.2. Arbejdsmarkedsafdelingen	8
2.1.3. Afdelingen for pension og sundhed	9
2.2. Børne- og kulturforvaltningen	10
2.2.1. Økonomi-, planlægnings- og udvalgssekretariatet	11
2.2.2. Institutionsafdelingen	11
2.2.3. Børne- og ungerådgivningen	13
2.2.4. Skole- og SFO-afdelingen	14
2.2.5. Kultur- og fritidsafdelingen	14
2.2.6. Rundgangen i børne- og kulturforvaltningen	15
2.3. Besøg på to af kommunens ældrecentre	17
2.3.1. Tingstedet.....	17
2.3.2. Nørremarken	21

3. Ombudsmandens bemærkninger	24
3.1. Generelt.....	24
3.2. Tilgængelighed	24
3.3. Diskretionshensyn under forvaltningens behandling af borgerhenvendelse	27
3.4. Personalesikkerhed ved borgerhenvendelser	29
3.5. Åbningstider	30
3.6. Oplysninger om sagsbehandlingstid m.m.	31
3.7. Andre forhold	39
3.8. Besøgene på Tingstedet og Nørremarken	39
4. Gennemgang af udlånte sager.....	39
4.1. Fire sager fra socialforvaltningen.....	40
4.1.1.....	43
4.1.2.....	48
4.1.3.....	51
4.1.4.....	57
4.2. Fire sager fra børne- og kulturforvaltningen	63
4.2.1.....	65
4.2.2.....	72
5. Opfølgning	82
6. Underretning	82

1. Indledning

Ved lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand, der trådte i kraft den 1. januar 1997, blev den tidligere eksisterende begrænsning i ombudsmandens kompetence over for kommunerne ophævet i medfør af lovens § 7, stk. 1.

Efter § 18 i loven kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested der hører under ombudsmandens virksomhed.

Som et led i denne inspektionsvirksomhed foretog ombudsmandsinstitutionen den 4. marts 1998 sin første kommuneinspektion (Vejen Kommune).

Den 5. september 2000 foretog jeg sammen med retschef Jens Møller og fire af embedets øvrige medarbejdere inspektion af Køge Kommune.

Formålet med en inspektion af en kommune er dels at jeg selv og mine medarbejdere kan få et indtryk af hvorledes den kommunale forvaltning arbejder i det daglige, dels at give mulighed for at undersøge behandlingen af nogle konkrete sager med henblik på belysning af sagsbehandlingsrutiner og -måder i kommuner på de forskellige fagområder.

Inspektionen den 5. september 2000 bestod af en indledende samtale med borgmester Willi Eliassen og kommunaldirektør Suzanne Aaholm efterfulgt af en samtale med fællessamarbejdsudvalget. Drøftelserne i fællessamarbejdsudvalget omhandlede bl.a. personalesikkerhed – herunder kommunens håndtering af episoder med voldsomme eller voldelige klienter, sagsbehandlingstider i konkrete sager og kommunens personalepolitik – herunder syge- og fraværspolitik.

Herefter delte inspektionsholdet sig i to hold der hver for sig inspicerede henholdsvis børne- og kulturforvaltningen og socialforvaltningen. Inspektionsholdet besøgte endvidere to af kommunens plejehjem. Inspektionen blev afsluttet med en samtale med borgmesteren og kommunens direktion.

Under inspektionen bad jeg om udlån af akterne i fire sager fra socialforvaltningen og fire sager fra børne- og kulturforvaltningen fra en bestemt periode. Disse sager modtog jeg dels under inspektionen, dels med kommunens brev af 13. september 2000.

Jeg havde forud for inspektionen modtaget et omfattende informationsmateriale fra Køge Kommune. Dette materiale har sammen med mine iagttagelser, de ovennævnte samtaler og de modtagne konkrete sager dannet grundlag for udarbejdelsen af denne rapport.

Under pkt. 2. har jeg beskrevet de ovenfor nævnte samtaler og mine iagttagelser fra rundvisningen i den centrale forvaltning og besøgene på de to plejehjem. Pkt. 3. indeholder de bemærkninger som iagttagelserne har givet anledning til. Under pkt. 4. har jeg omtalt de sager som jeg har haft til udlån, og anført de bemærkninger som gennemgangen af sagerne har givet mig grundlag for.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Køge Kommune og Det Sociale Nævn for Roskilde Amt for at myndighederne kunne få lejlighed til at fremkomme med de eventuelle bemærkninger som rapporten måtte give anledning til. Køge Kommune har i brev af 4. marts 2002 fremsat bemærkninger til nogle faktiske forhold som er omtalt i den foreløbige rapport. Bemærkningerne er indarbejdet i denne rapport. Kommunens brev indeholder endvidere kommunens svar på de spørgsmål som jeg har stillet i den foreløbige rapport (afsnittene i kursiv), og kommunens stillingtagen til mine henstillinger mv. Denne rapport udgør derfor såvel min endelige rapport vedrørende inspektionen den 5. september 2000 af Køge Kommune som min (første) opfølgning af de spørgsmål som inspektionen har givet anledning til. Jeg har for at lette læsningen af rapporten markeret de afsnit som udgør opfølgningen (med en lodret streg i venstre margin).

2. Køge Kommune

Køge Kommune har ca. 39.000 indbyggere. Der er ca. 3.700 fastansatte i forvaltningen og kommunens institutioner (opgjort ved udgangen af 2000).

Kommunens øverste administrative leder er borgmesteren. Den administrative ledelse af kommunen består i øvrigt af kommunaldirektøren, vicekommunaldirektøren, socialdirektøren, kulturdirektøren og den tekniske direktør.

Kommunens administration er opdelt i fire forvaltninger: fællesforvaltningen, socialforvaltningen, teknisk forvaltning og børne- og kulturforvaltningen. Under fællesforvaltningen hører bl.a. arbejdsopgaver som økonomi, skat, personaleadministration og personale- og organisationsudvikling.

Den gamle, fredede rådhusbygning huser bl.a. byrådssalen og borgmesterens og kommunaldirektørens kontorer. Byrådssalen ligger på første sal, og der er ikke elevator.

Under inspektionen blev det oplyst at der er planer om restaurering af den gamle rådhusbygning. Restaureringsarbejderne forventedes på tidspunktet for inspektionen igangsat i oktober 2000. I planerne indgår bl.a. forbedringer af handicaptilgængeligheden således at der etableres en elevator i bygningen.

Den øvrige del af kommunens administration ligger bag ved rådhuset i administrationsbygningen, der er bygget i 1970'erne. Køge Kommune har efterfølgende telefonisk oplyst at administrationsbygningen er opført i 1976-78 og for sidste etapes vedkommende taget i brug i juni 1978. Bygningen, der har to etager, er opbygget med en bred, overdækket "gade" i midten hvorfra der er adgang til de enkelte forvaltninger. I den brede "gade" er der skilte der henviser til de enkelte dele af forvaltningen, og en informationsluke hvor man kan få personlig betjening.

2.1. Socialforvaltningen

Den ene halvdel af inspektionsholdet under Jens Møllers ledelse inspicerede socialforvaltningen. Holdet startede med en rundgang i forvaltningen under ledsagelse af socialdirektør Ebbe Holm.

Adgangen til ”gaden” midt i administrationsbygningen sker ved hjælp af to døre i hver af de store porte der afslutter ”gaden”. Disse døre – og døren fra ”gaden” og ind til selve socialforvaltningen – kan af kørestolsbrugere åbnes ved hjælp af tryk på en knap. Knapperne er relativt store og tydeligt markeret med blå skilte. Portdørene er mere end en meter i bredden og giver dermed adgang også for kørestolsbrugere.

Vejen fra den brede ”gade” midt i bygningen og indtil socialforvaltningens skranke for udbetaling og visitation er tydeligt markeret med skilte.

Også kørestolsbrugere har mulighed for at anvende elevatorerne i socialforvaltningen idet dørene ind til selve elevatorstolen kan give en fri passage på 90 cm. Elevatorernes betjeningsknapper sidder 110 cm over gulvet og mere end 50 cm inde i elevatorstolen.

Trapperne i socialforvaltningen er forsynet med en mørk, skridsikker belægning; trinenes afslutning er ikke markeret med kontrastfarve for blinde og svagtseende.

Socialforvaltningen har et handicaptoilet placeret i stueetagen tæt på indgangen fra ”gaden”. Toilettet er aflåst først og fremmest på grund af narkomaner. Nøglen til toilettet er let tilgængeligt anbragt på en opslagstavle i det tilstødende sagsbehandlersafsnit. Toilettet er ikke forsynet med nedfældelige armgreb. Der er endvidere kun plads til en hjælper på den ene side af toilettet.

Døren ind til fællesekspeditionens visitationsskranke er forsynet med en hård dørpumpe, og døren kan derfor være vanskelig at åbne for handicappede borgere og ældre.

Gangene indenfor er brede og fremtræder nydelige. På første sal er gangarealerne præget af ovenlys og derfor overordentlig lyse og venlige. I tilknytning til skrankerne er der placeret sofaer til borgere der venter på at det skal blive deres tur. Sofaerne er placeret inden for hørevidde i forhold til skrankerne.

Det jeg har anført nedenfor om lokalerne i børne- og kulturforvaltningen i tilknytning til spørgsmålet om personalesikkerhed, dækker også socialforvaltningens lokaler.

Efter rundgangen var der møde med afdelingscheferne og (de fleste af) sektionslederne.

Socialforvaltningen er delt op i en fællesekspedition og i to afdelinger – arbejdsmarkedsafdelingen og afdelingen for pension og sundhed. Fællesekspeditionen og de to afdelinger er hver for sig opdelt i sektioner.

2.1.1. Fællesekspeditionen

Fællesekspeditionen yder rådgivning og vejledning, beregner og udbetaler diverse ydelser (kontanthjælp, aktiveringsydelse, sygedagpenge, børnetilskud, børnefamilieydelse m.m.) og visiterer de borgere der ikke i forvejen har en sagsbehandler, til den rette specialsektion.

Der aftales som udgangspunkt allerede ved borgerens første fremmøde (i fællesekspeditionen) et mødetidspunkt i specialsektionen.

Fællesekspeditionen arbejder på at effektivisere sagsbehandlingen så meget som muligt. Tiden fra borgerens fremmøde i fællesekspeditionen til eksempelvis en aktivering er sat i gang, kan ofte begrænses til en uge hvis sagen ikke er kompleks. Ellers kan der gå op til tre uger.

2.1.2. Arbejdsmarkedsafdelingen

Arbejdsmarkedsafdelingen varetager alle kommunens opgaver med hensyn til at fastholde, integrere, revalidere og aktivere borgerne i forhold til arbejdsmarkedet. Afdelingen har også en modtagefunktion for asylmodtagere og står endvidere for det arbejde som er forbundet med at Køge Kommune fungerer som centerkommune for sprogundervisning, jf. § 11 i lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre (lovbek. nr. 975 af 25. oktober 2000).

Afdelingen har vejledere med forskellig uddannelsesmæssig baggrund – herunder håndværksmæssig baggrund. Af kommunens to jobkonsulenter er den ene arabisksproget.

Køge Kommune har indgået en samarbejdsaftale med AF i Roskilde Amt om ledige med problemer ud over selve ledigheden. Samarbejdet, der på tidspunktet for inspektionen var påtænkt etableret sidst på året 2000, indebærer at kommunen skal varetage grundregistreringen af de ledige mens AF's konsulent med sin adgang til hele amtet står for formidlingen af selve arbejdet.

Interessen for skånejob er mindsket efter at arbejdsgiverne nu skal betale en del af udgifterne selv. Der er i kommunen ca. 35 fleksjob.

Sektionen for kontanthjælp og sygedagpenge har pr. 1. januar 1999 gennemgået en mindre specialisering. Sektionen yder en målrettet indsats for at nedbringe udgiften til sygedagpenge ved at foretage dagpengeopfølgning allerede efter fem uger (efter dagpengelovens § 24 skal der ske opfølgning senest efter otte ugers ledighed og derefter mindst hver ottende uge).

2.1.3. Afdelingen for pension og sundhed

Denne afdeling udfører kommunens opgaver i forhold til pensionister og handicappede og varetager desuden en række boligsociale opgaver.

Til afdelingen er der knyttet to hjælpemiddelkonsulenter der betjener de borgere som ikke samtidig modtager pleje.

Afdelingen er delt op i to sektioner:

- pension og bolig samt
- aktivitet og pleje.

Sektionen for aktivitet og pleje er opdelt geografisk i fire lokalområder med en central visitationsordning. Sektionen har en fra sektionslederne adskilt bestillerfunktion af hensyn til valgfriheden mellem kommunale og private ydelser.

Rengøring af køkken, bad og opholdsrum udgør de basale ydelser i hjemmehjælpen. Der afsættes som udgangspunkt to timer hver 14. dag til disse ydelser. En yderligere halv time kan borgeren selv bestemme over (i form af valg mellem visiterede ydelser).

Om den nye ledsagerordning (§ 78 i lov om social service – senest lovbek. nr. 944 af 16. oktober 2000) blev det oplyst at afdelingen har annonceret om ordningen, ligesom denne har været drøftet på møder med kommunens handicapråd. Der havde på tidspunktet for inspektionen kun været 30 sager om ledsageordningen måske fordi der allerede i forvejen har været praktiseret en række delvist overlappende ordninger.

Kommunen har som konsekvens af en højesteretsdom afsagt den 22. december 1999 (refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2000.645ff) skrevet til alle modtagere af laveste pension. Af disse har mere end halvdelen reageret og ønsket deres sager genoptaget med henblik på eventuel forhøjelse. Der skal som følge heraf gennemgås ca. 270 sager. Kommunernes Landsforening har bedt Køge Kommune om en afmelding med henblik på forhandlingerne med regeringen om kommunernes økonomiske forhold.

Den nye persondatalov har især givet anledning til diskussioner i kommunen i relation til sager om mistanke om socialbedrageri. I disse sager opfyldes pligten til at underrette borgerne om indsamling af personoplysninger under et møde.

2.2. Børne- og kulturforvaltningen

Jeg foretog sammen med to af mine medarbejdere inspektion af børne- og kulturforvaltningen. Under inspektionen blev jeg bl.a. ledsaget af kulturdirektør Tage Høyer Hansen.

Børne- og kulturforvaltningen i Køge Kommune består af et økonomi-, planlægnings- og udvalgssekretariat samt fire afdelinger: institutionsafdelingen, børne- og ungerådgivningen, skole- og SFO-afdelingen samt kultur- og fritidsafdelingen.

Børne- og kulturforvaltningen er placeret i stuen og på første sal i administrationsbygningen.

Besøget i børne- og kulturforvaltningen blev indledt med et møde med direktøren og afdelingscheferne. Efter samtalerne med afdelingscheferne og direktøren for børne- og kulturforvaltningen foretog jeg en rundgang i forvaltningens lokaler.

2.2.1. Økonomi-, planlægnings- og udvalgssekretariatet

Økonomi-, planlægnings- og udvalgssekretariatet varetager bl.a. opgaver i forbindelse med journalisering og arkivering. Sekretariatet varetager endvidere opgaver i relation til budget-, regnskabs- og ressourcestyring, en række øvrige administrative opgaver samt sekretariatsfunktioner for ledelsen og en række udvalg.

Kommunens økonomistyring foretages i høj grad decentralt.

2.2.2. Institutionsafdelingen

Under institutionsafdelingen hører administrative opgaver i relation til kommunens vuggestuer, børnehaver, integrerede institutioner og puljeinstitutioner. Endvidere hører dagplejen og støttepædagogkorpset under institutionsafdelingen.

Kommunen har siden 1. april 2000 haft pladsgaranti på daginstitutionsområdet med det indhold at kommunen kan tilbyde en daginstitutionsplads inden for et geografisk område tæt på ansøgerens bopæl på det tidspunkt hvor behovet opstår. Den institution der tilbydes, er dog ikke nødvendigvis den institution som ansøgeren har prioriteret højest.

Udnyttelsesprocenten på institutionsområdet er for tiden 98,5. Underkapacitetsproblemer er blevet løst ved kapacitetsudvidelser og ved tidlig flytning fra vuggestue til børnehave. Ved ressourcetildelingen til de enkelte institutioner anvender kommunen et rygsæks- eller taxameterprincip hvorefter ressourcerne følger det enkelte barn.

Udgangspunktet for pladstildelingen er anciennitetsprincippet i § 12, stk. 2, i lov om social service (lovbek. nr. 944 af 16. oktober 2000). Herfra gøres alene undtagelse når pædagogiske hensyn tilsiger dette, og i de tilfælde hvor en dagplejemor siger op og børnene derfor må flyttes. Ved pladstildelingen tages der endvidere hensyn til børn med allergi, som har fortrinsret til pladser på nyere institutioner, hvor allergigenerne generelt er færrest.

Akutte institutionsansøgninger behandles på lige fod med andre ansøgninger. Afgørende for placeringen på ventelisten er i alle tilfælde et anciennitetsprincip baseret på barnets fødselsdato.

Der var i 2000 afsat 3 mio. kr. til reovering af kommunens daginstitutioner, og i den forbindelse er der blevet udarbejdet arkitektrapper og tilstandsrapporter for alle daginstitutioner i kommunen i samarbejde med et konsulentfirma. Ved udførelsen af arbejderne prioriteres Arbejdstilsynets anvisninger generelt højst. Derudover foretages prioriteringen under hensyn til kommunens egen planlægning hvor der bl.a. lægges vægt på slitage af bygninger og inventar og på forhold der – hvis de ikke udbedres – kan medføre yderligere forringelse af bygningsmassen.

2.2.3. Børne- og ungerådgivningen

Børne- og ungerådgivningen består af pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR), familiesektionen og sundhedstjenesten. Fælles for de tre sektioner er at de i større eller mindre omfang varetager opgaver vedrørende børn og unge med særlige behov. Det drejer sig bl.a. om nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, indlæringsvanskeligheder, tale-/høreproblemer og sociale problemer i et omfang som belaster det pågældende barns eller den unges sundhed og udvikling.

SSP-samarbejdet – der koordineres af børne- og ungerådgivningen – fungerer efter kommunens opfattelse godt.

Kommunen har relativt mange anbringelser af børn af såvel frivillig som tvangsmæssig karakter. Kommunen havde i de første otte måneder af 2000 foretaget 165 anbringelser – heraf var de 12 tvangsmæssige. I de tilfælde hvor kommunens tvangsmæssige afgørelser har været indbragt for Den Sociale Ankestyrelse og eventuelt efterfølgende for Østre Landsret, er afgørelserne som hovedregel blevet opretholdt, hvorimod varigheden i flere tilfælde er blevet ændret.

Der er en tendens til at børn der tvangs fjernes, bliver det i en yngre alder. Baggrunden herfor kan bl.a. være et tættere samarbejdet mellem socialforvaltningen og sundhedstjenesten.

Der er ca. 30 medarbejdere i børne- og ungerådgivningens familiesektion. Det forholdsvis store personale skyldes at kommunen selv forestår tilsynsopgaverne på området.

Der er et tæt samarbejde med socialforvaltningen når unge fylder 18 år og overgår til socialforvaltningen, ligesom der også er et tæt samarbejde i forhold til forældre med handicappede børn.

I praksis er der ikke overlappingsproblemer mellem børne- og ungerådgivningens og socialforvaltningens arbejdsområder eftersom socialforvaltningens opgaver – i modsætning til børne- og ungerådgivningen – hovedsagelig er forsørgelsesrelaterede.

2.2.4. Skole- og SFO-afdelingen

Skole- og SFO-afdelingen varetager opgaver i relation til kommunens folkeskoler og skolefritidsordninger. Under afdelingen hører endvidere en pædagogisk central der huser skolebibliotekernes kontor- og klargøringscenter, den kommunale fællessamling, kursuslokaler og konsulentkorpset. Endelig hører også den kommunale skoletandpleje under skole- og SFO-afdelingen.

Stillingen som chef for skole- og SFO-afdelingen var vakant på tidspunktet for inspektionen.

2.2.5. Kultur- og fritidsafdelingen

Kultur- og fritidsafdelingen varetager en række administrative opgaver i samarbejde med de kommunale og selvejende institutioner som f.eks. kommunens biblioteker, musikskole og ungdomsskole, Køge Svømmeland og svømmehallen i Herfølge, Køge Museum og Køge Lystbådehavn. Kultur- og fritidsafdelingen forbereder endvidere sager til kulturudvalget og folkeoplysningsudvalget i bl.a. sager om tilskud efter folkeoplysningsloven.

Kommunens politik på folkeoplysningsområdet er ca. tre år gammel. Retningslinjerne for tildeling af tilskud er af kommunen blevet revideret og strammet op i 1999 med henblik på at kunne yde borgerne en bedre rådgivning under ansøgningsproceduren. Der er i den forbindelse bl.a. udarbejdet retningslinjer for hvilke aktiviteter der normalt ikke kan ydes tilskud til.

Lokaleønsker fra foreninger mv. kan som hovedregel opfyldes på folkeoplysningsområdet. For så vidt angår tildeling af udendørsfaciliteter, f.eks. fodboldbaner, kan kommunen dog have kapacitetsproblemer.

Kommunen var på tidspunktet for inspektionen i færd med at indføre elektronisk registrering af lokalefordelingen for at optimere udnyttelsen af de lokaler der er til rådighed.

Kommunen har en pulje med ekstra midler som bl.a. anvendes til rekvisitter og særlig støtte til unge mv. Afslag på folkeoplysningsområdet bliver navnlig givet i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om at få del i disse ekstra midler. I den seneste ansøgningsrunde var der ca. 20 ansøgninger om ekstra midler. Der blev givet afslag på ni af ansøgningerne, og tre af disse blev påklaget til folkeoplysningsudvalget.

2.2.6. Rundgangen i børne- og kulturforvaltningen

Det jeg har anført ovenfor under pkt. 2.1. om adgangen til socialforvaltningens lokaler, er i vidt omfang også dækkende for min inspektion af forholdene i børne- og kulturafdelingen.

Rundgangen startede ved skranken for pladshenviisning, der er beliggende i administrationsbygningens stueetage. I forlængelse af skranken er

der ventefaciliteter hvor der bl.a. var opstillet små borde og stole til børn, ligesom der lå en del børnelitteratur (der var op ad væggen placeret sofaer for ventende voksne i en relativ kort afstand fra skranken). Den øvrige del af børne- og kulturforvaltningens lokaler i stueetagen består primært af et større kontorlandskab der er inddelt med skillevægge.

Under rundgangen kom inspektionsholdet bl.a. igennem familiesektionen under børne- og ungerådgivningen, der er placeret på administrationsbygningens første sal. I familiesektionen henvender man sig til personalet i skranken for at blive henvist til en sagsbehandler. Under en eventuel ventetid før samtalen med sagsbehandleren kan man vente i et tilstødende rum hvor der også er indrettet et hjørne for børn. Samtaler mellem sagsbehandlere og klienter foregår hovedsagelig på et af de 11 sagsbehandlerkontorer. Medarbejderne sidder i både enkeltmandskontorer og delekontorer. De tilknyttede psykologer har udelukkende enkeltmandskontorer.

Under rundgangen i familierådgivningen var der lejlighed til at inspicere et sagsbehandlerkontor (enkeltmandskontor) nærmere.

Af hensyn til medarbejderens sikkerhed var kontoret udstyret med to døre. Delekontorerne er derimod ikke i alle tilfælde udstyret med to døre.

Af hensyn til medarbejdernes sikkerhed er der endvidere til edb-systemet tilknyttet en alarmfunktion der dækker børne- og kulturforvaltningen, socialforvaltningen – herunder hjemmeplejen og inkassoafdelingen. Pc'erne i disse forvaltninger skal derfor altid være tændt. Med alarmen tilkaldes rådhusbetjentene. Det blev oplyst at alarmsystemet anvendes forholdsvis sjældent henset til det store antal sager der behandles ved

kommunen. Personalet er generelt mest utryk ved psykisk syge klienter og narkomaner.

Kommunens hovedsikkerhedsudvalg har i juni 1997 udgivet tre pjecer om vold og trusler om vold og om psykisk chok til brug for personalet. Jeg modtog i forlængelse af inspektionen et eksemplar af pjecerne. Pjecerne indeholder hhv. information om det forebyggende arbejde på arbejdspladsen, om hvordan man yder hjælp til en kollega i knibe, og information til ansatte der har været udsat for vold og trusler om vold eller psykisk chok. Det fremgår af pjecerne at der tilbydes medarbejdere psykologhjælp op til 10 konsultationer.

Samtalerummet i familierådgivningen blev inspiceret. Selvom der kun er ovenlys, fremtrådte samtalerummet indbydende. Rummet var møbleret med bl.a. en sofa, ligesom der var et hjørne med legetøj.

2.3. Besøg på to af kommunens ældrecentre

Køge Kommunes ældrepleje er inddelt i fire distrikter. Ældreplejen er integreret og består af hjemmehjælp, plejehjem og hjemmesygepleje. Herudover er der et servicekorps der gør rent, vasker tøj og køber ind.

Retschef Jens Møller og to af embedets øvrige medarbejdere besøgte ældrecentret Tingstedet (se pkt. 2.3.1.), mens jeg og de to resterende medarbejdere besøgte plejeenheden på Nørremarken under ældrecenteret Møllebo (se pkt. 2.3.2).

2.3.1. Tingstedet

Efter inspektionen af socialforvaltningen besøgte Jens Møller og hans del af inspektionsholdet plejehjemmet Tingstedet, nu ledsaget af kommunal-

direktør Suzanne Aaholm og afdelingsleder Niels Jørgen Assing. Besøget startede med en rundgang med yderligere deltagelse af ældrecenterleder Grethe Burchardt og afsluttedes med en samtale.

Plejhjemmet ligger i Herfølge og er etableret i 1988 som en markant udvidelse af Herfølges tidligere ældreplejehjem. Tingstedet er kommunens nyeste plejehjem. Plejhjemmet indeholder i alt 51 boliger. Til plejhjemmet er knyttet et af Køge Kommunes fem ældrecentre med dagaktiviteter for alle pensionister.

Plejhjemmet består af en række moduler omkring et opholdsareal med ovenlys. Disse opholdsarealer er alle markeret med en særlig gulvbelægning (skaktern). Ovenlyset kan åbnes. De enkelte moduler har anretterkøkken med mikroovn.

Plejhjemmet er bygget i to etager. Den underste etage er på grund af det skrånende terræn delvist kælder (anvendes til værksteder m.m.). Den øverste etage er mange steder gennembrudt således at også nederste etage får ovenlys.

Plejhjemmet er bygget omkring en gårdhave med brosten og bede med buske og små træer. I den let skrånende gårdhave er der i forskellige niveauer placeret grupper af havemøbler. Der er udgang til gårdhaven fra fællesarealerne, men også fra nogle værelser. Nogle beboere har på denne måde "egen forhavn".

Under inspektionen blev vi inviteret indenfor hos en af beboerne. Boligerne, der er ens, er 33 m² store og indeholder et opholdsrum med alkove og et badeværelse. Gulvbelægningen er parketgulv. Badeværelserne, der er relativt store, er indrettet med nedfældelige armgreb ved toilettet, og

der er plads til en hjælper på begge sider af toilettet. Der er endvidere brusebad med forhæng og en håndvask. Den fremviste bolig fremtrådte meget lys, pænt vedligeholdt og rengjort.

En ældre bygning på ejendommen er indrettet til cafe med plads til alle plejehjemmets beboere. Cafeen har åben hver dag fra kl. 08.00 til kl. 13.30. Der serveres morgenmad fra kl. 08.00 til kl. 10.00 og middagsmad fra kl. 11.00 til kl. 13.00.

Plejehjemmet er udstyret med elevator. Kun en enkelt trappe (tegltrappe) var på trinenes forkant forsynet med striber i kontrastfarve for blinde og svagtseende.

Helhedsindtrykket af plejehjemmet Tingstedet er lyst og venligt og tillige rent og pænt. Gårdhaven udgør et særligt plus. Med udsigten til gårdhaven får beboerne en særligt tydelig fornemmelse for årstidernes skiften.

I et særligt rum for fysio- og ergoterapi kan beboerne (gen)optrænes. Beboerne og pensionister udefra kan her desuden blive instrueret i brugen af særlige hjælpemidler.

I plejehjemmet er der fire decentrale vaskerum hvor pårørende eller andre besøgende kan vaske tøj for beboerne. Ingen af beboerne er i stand til at vaske selv.

Plejehjemmet biblioteksbetjenes af Herfølge Bibliotek og har endvidere en kiosk der drives af hjemmets støtteforening. Overskuddet fra kiosken går til arrangementer for beboerne.

Plejhjemmet har ingen særligt skærmet afdeling for senildemente. Der er planer om at indrette sådanne 13 boliger på grund af et stigende behov for særligt skærmede enheder. Der har ikke været sager om ældres bortgang trods de åbne døre.

Tingstedet har desuden et gæsteopholdsafsnit med plads til seks beboere. Afsnittet anvendes bl.a. til videre optræning, aflastning, som en overgang fra hospital til eget hjem og som led i udredning af den pågældendes behov for boligændringer.

Tingstedet har et særligt afsnit som udgør et daghjem for visiterede udefra. Nogle kommer en gang om ugen, andre to eller tre gange om ugen eller eventuelt hver dag.

Ud over at være plejhjem lægger Tingstedet hus til et ældrecenter, hvor 50-60 pensionister udefra hver uge møder til forskellige aktiviteter såsom trædrejning, perlesyning, porcelænsmaling, ”sund mad i små gryder”, bridge og seniordans. Aktiviteterne varetages af frivillig arbejdskraft. Kommunen stiller dog koordinatorene til rådighed for ældrecentrene.

Støtteforeningen har fire til fem gange om året forskellige større arrangementer for alle. Arrangementerne er gratis for beboerne.

Under det afsluttende møde oplyste Niels Jørgen Assing at plejhjemmet har en natnormering på fire personer hvoraf to kan køre ud til pensionister der får behov for bistand i eget hjem.

Niels Jørgen Assing fortalte endvidere om kommunens planer om at etablere et bofællesskab for seks til otte psykisk syge og et særligt bofællesskab på Møllebo for ældre udviklingshæmmede.

For fysisk handicappede og hjerneskadede planlægges sammen med nabokommunerne at indrette eller lade bygge specielle almennyttige boliger. Der bliver formentlig tale om seks til otte boliger plus et aktivitets- hus med værksted. Køge Kommune vil formentlig selv kunne bruge fire af disse boliger.

Om maden oplyste Niels Jørgen Assing at Køge Kommune har etableret et selskab sammen med Roskilde Amt (KRAM). Maden opvarmes og anrettes lokalt i de enkelte anretterkøkkener. Køge Kommune arbejder på at kunne tilbyde de ældre mulighed for at få madpakker med hjem eventuelt som frossen mad.

Køge Kommune har pr. 1. september 2000 effektiviseret hjemmehjælpen i form af en central indkøbsordning for alle pensionister. I 2001 er der planer om at etablere en tilsvarende central vaskeordning.

2.3.2. Nørremarken

Jeg fortsatte med min del af inspektionsholdet til plejeenheden Nørre- marken i Køge. Under besøget blev jeg ledsaget af socialdirektør Ebbe Holm og områdeleder Susanne Worsøe Hansen.

Nørremarken er bygget og taget i brug i 1974. Institutionen er bygget i et plan med to fløje og har i alt 51 boliger. Mellem de to fløje er der et haveanlæg med bl.a. springvand og flisegange.

Med udgangspunkt i plejeenheden på Nørremarken varetages hjemme- hjælp for 150-175 personer. Der er fem til seks hjemmehjælpere på ar- bejde i dagtimerne i hver af institutionens fløje, men hjemmehjælperne har også opgaver uden for institutionen. Baggrunden herfor er at der er

samdrift mellem institutionen og den øvrige hjemmepleje – Nørremarken fungerer således som base for hjemmeplejen i det pågældende distrikt.

Beboerne har faste kontaktpersoner blandt de ansatte der ligeledes varetager rengøring på beboernes stuer. Rengøring af gange og fælleslokaler varetages af kommunens servicekorps under afdelingen for aktivitet og pleje i socialforvaltningen.

Beboernes mad tilberedes af KRAM (jf. ovenfor pkt. 2.3.1.). I køkkenet på Nørremarken foretages således som hovedregel alene opvarmning og anretning af maden.

Institutionen har et træningslokale med to fysioterapeuter tilknyttet. Der er plads til op til fem beboere ad gangen i træningslokalet. Lokalet anvendes også til uddannelse af personalet i løfteteknik mv.

I ergoterapilokalet er der mulighed for at arbejde med forskellige former for håndgerning mv. Hver formiddag er der frivillige aktiviteter i ergoterapien af to til tre timers varighed. Nørremarken har i øvrigt ikke særlige rutiner for aktivering af beboerne, men beboerne kan selv stille forslag og få hjælp til aktiviteter. Ergoterapien arrangerer ikke aktiviteter i weekenden.

Der er knyttet en støtteforening til Nørremarken. Foreningen består hovedsagelig af nuværende og tidligere pårørende til beboere og arrangerer forskellige aktiviteter for beboerne, bl.a. hyggeaftener og udflugter. Derudover er der ved at blive etableret en cafe på Nørremarken.

De forholdsvis lange gangarealer mv. fremtrådte pæne og indbydende, og der var mange steder opsat billeder på væggene. Fællesarealer og gange

var endvidere indrettet med møbler med henblik på at skabe en hjemlig atmosfære.

Boligerne består af et værelse af en pæn størrelse samt gang og badeværelse. Alle beboere har eget bad og toilet.

Under besøget havde jeg lejlighed til at besigtige en af boligerne. Værelset fremtrådte lyst og rengjort. Badeværelset var handicapvenligt og moderne.

Nørremarken har en demensafdeling med syv beboere (på tidspunktet for inspektionen fem kvinder og to mænd).

Dørene på afdelingen er uaflåst, og der er ingen døralarmer. Dørsøgende beboere følges i stedet af en ansat. Fra demensafdelingen er der udgang til en have. Haven har forbindelse til landevejen. Adgangen til landevejen – der dog på grund af beplantningen ikke er umiddelbart synlig – er afskærmet med en uaflåst havelåge.

I dagtimerne er der som udgangspunkt tre medarbejdere på arbejde i demensafdelingen – af og til fire – og om natten to medarbejdere.

3. Ombudsmandens bemærkninger

3.1. Generelt

Under min inspektion af Køge Kommune blev jeg overalt mødt med stor imødekommenhed – en imødekommenhed som er fortsat i forbindelse med de spørgsmål som udarbejdelsen af denne rapport har rejst.

På det grundlag som har kunnet etableres inden for rammerne af min inspektion, er det mit indtryk at Køge Kommune i det daglige gør sig store bestræbelser på at opfylde de krav og forventninger der kan stilles til en borgerrettet og borgervenlig forvaltning. I den forbindelse finder jeg anledning til særligt at nævne kommunens initiativ efter afsigelsen af den under pkt. 2.1.3. nævnte højesteretsdom i form af breve til kommunens pensionister. Et selvstændigt initiativ af denne art er meget rosværdigt.

For så vidt angår de otte sager der blev udtaget til stikprøvevis kontrol, er der, som det fremgår af gennemgangen nedenfor under pkt. 4., fundet en række fejl mv. Jeg bemærker dog samtidig at de afdækkede mangler – navnlig vedrørende partshøring og begrundelse – ikke adskiller sig i negativ retning fra hvad jeg normalt finder i forbindelse med min gennemgang af klagesager eller sager som jeg tager op af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, hverken med hensyn til art eller omfang.

3.2. Tilgængelighed

Siden 1. juli 1978 har der i byggelovgivningen været fastsat såkaldte handicapkrav med det formål at sikre at bebyggelserne kan benyttes af alle, også af personer der – midlertidigt eller permanent – har gangbesvær eller må benytte kørestol, eller hvis orienteringsevne på anden måde er nedsat. I Bygningsreglementet fra 1995 er der kommet yderligere krav der generelt tilgodeser bygningers tilgængelighed. Disse krav skal efterkommes ved nybyggeri, (væsentlige) ombygninger

og ved ændret brug af bygninger. Reglerne er ikke i øvrigt tillagt tilbagevirkende kraft.

Det er en særlig opgave for ombudsmanden at overvåge forholdene for handicappede idet Folketinget ved beslutning af 2. april 1993 anmodede ombudsmanden om ”at følge udviklingen i ligebehandlingen [af handicappede] og eventuelt meddele påtale, hvor dette er muligt inden for ombudsmandens kompetence”.

Ved ombudsmandens undersøgelse af om der i offentlige bygninger o.l. er handicaptilgængeligt for personer med midlertidig nedsat bevægelse eller orienteringsevne, kan ombudsmanden således undersøge om de omtalte handicapkrav i byggelovgivningen er iagttaget.

Ombudsmandens grundlag for at bedømme et forhold er imidlertid i et vist omfang mere vidtgående end hvad der i almindelig forvaltningsretlig terminologi betegnes som ”gældende ret”; i dette tilfælde byggelovgivningens tilgængelighedskrav. Ombudsmanden har således også en vis mulighed for at anlægge mere overordnede humanitære eller medmenneskelige betragtninger i sin bedømmelse af et forhold. Ombudsmandens vurdering er i den forbindelse præget af krav om hensynsfuld og menneskeværdig behandling af borgerne.

Som anført ovenfor er byggelovgivningens tilgængelighedskrav – når der bortses fra de ligeledes ovenfor nævnte særlige tilfælde – ikke tillagt tilbagevirkende kraft. Som led i det udvidede bedømmelsesgrundlag jeg har nævnt ovenfor, har jeg imidlertid i et vist omfang også mulighed for at tage stilling til spørgsmålet om tilgængelighed i bygninger der var opført på det tidspunkt da byggelovgivningens tilgængelighedskrav trådte i kraft.

Generelt er det således min opfattelse på dette område at det så vidt muligt må tilstræbes at det i offentlige bygninger med almindelig publikumssøgning er muligt

for handicappede (og personer med midlertidig nedsat bevægelses- eller orienteringsevne) at komme ind og blive betjent som andre borgere. Som minimum må der efter min opfattelse være i hvert fald et handicaptilgængeligt lokale der kan anvendes til modtagelse og betjening af handicappede borgere.

Jeg har noteret mig at portdørene ind til ”gaden” midt i administrationsbygningen giver tilstrækkelig plads også for kørestolsbrugere, jf. pkt. 2.1. Tilsvarende gælder socialforvaltningens elevatorer og – formoder jeg – administrationsbygningens øvrige elevatorer. Kommunens administrationsbygning er fra tiden før byggelovgivningens tilgængelighedskrav for handicappede trådte i kraft (den 1. juli 1978). Forholdene i administrationsbygningen lever således på dette område mere end op til de krav der efter min opfattelse – på ulovbestemt grundlag – kan stilles til tilgængelighed.

Jeg beder Køge Kommune oplyse hvorvidt restaureringen af den gamle rådhusbygning – og dermed den planlagte installation af elevator – er kommet i gang efter planen.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2.1., noterede jeg mig under inspektionen at handi-
captoiletet i socialforvaltningen ikke er forsynet med nedfældelige armgreb.

*Jeg beder Køge Kommune overveje at ændre på dette forhold ved socialforvaltningens handi-
captoilet og eventuelt andre handi-
captoiletter i administrationsbygningen. Jeg bad om underretning om
resultatet af kommunens overvejelser.*

Jeg noterede mig at trapperne i socialforvaltningen er forsynet med en mørk, skridsikker belægning, og at trinenes afslutning ikke er markeret med kontrastfarve for blinde og svagtseende (se ligeledes ovenfor under pkt. 2.1.).

Jeg henstiller til Køge Kommune at foranstalte at trinenes afslutning i de områder hvor kommunens borgere færdes, markeres med kontrastfarve eller på anden hensigtsmæssig måde synliggøres for

svagtseende og blinde. Jeg sigter hermed ikke alene til trapperne i administrationsbygningen, men også til trapperne på Tingstedet og i andre af kommunens bygninger.

Køge Kommune har i brevet af 4. marts 2002 oplyst følgende:

”...

Der er ved at blive opsat armlæn på samtlige handicptoiletter på Rådhuset som foreslået. Arbejdet forventes færdiggjort i løbet af februar måned 2002.

Restaureringen af det gamle Rådhus, herunder etablering af elevator som planlagt, forventes afsluttet senest ultimo april 2002. Der ligger heri en mindre overskridelse af den oprindelig tidsplan, som skyldes nødvendigheden af en mere gennemgribende reovering af Rådhusets trækonstruktioner end oprindeligt forudset.

De påpegede manglende markeringer af trappetrinsafslutninger i kommunens bygninger vil blive synliggjort for svagtseende og blinde besøgende i overensstemmelse med Ombudsmandens henstilling. Arbejdet forventes udført inden udgangen af marts måned 2002.

...”

Jeg tager det som kommunen har oplyst til efterretning. Jeg går ud fra at arbejdet med at montere nedfældelige armlæn på handicptoiletterne og de øvrige arbejder nu er afsluttet og foretager mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om handicaptilgængelighed.

3.3. Diskretionshensyn under forvaltningens behandling af borgerhenvendelse

Efter forvaltningslovens § 27 har offentligt ansatte tavshedspligt mht. fortrolige oplysninger om borgerne. Efter de almindelige principper om god forvaltnings-skik skal forvaltningens ansatte optræde høfligt og hensynsfuldt over for borgerne.

Det følger af disse regler at en borger der henvender sig til forvaltningen, har krav på at samtaler om personlige og andre fortrolige forhold kan finde sted uden at andre – såvel ansatte som borgere – har mulighed for at overhøre samtalen.

På baggrund af mine iagttagelser under besøget er det min opfattelse at Køge Kommune generelt er opmærksom på diskretionshensynet i forbindelse med forvaltningens behandling af borgerhenvendelser.

Under inspektionen havde jeg lejlighed til at se nærmere på nogle af de skranke i administrationsbygningen hvor borgerne modtages. De sofaer mv. som anvendes af ventende borgere, er visse steder placeret så tæt på skranke at borgerne ved skranken umiddelbart ikke synes at have mulighed for at oplyse sagsbehandleren bag skranken om baggrunden for fremmødet i forvaltningen uden at andre borgere i lokalet kan høre hvad der bliver sagt, jf. beskrivelsen ovenfor under pkt. 2.1. og 2.2.6. Denne iagttagelse under inspektionen gælder skranke i socialforvaltningens fællesekspedition og børne- og kulturforvaltningens pladshenvisning, men det samme forhold kan også gøre sig gældende andre steder i administrationsbygningen.

Jeg henstiller til Køge Kommune at foretage en nærmere undersøgelse af placeringen af skranke i administrationsbygningen i forhold til opholdsarealerne for ventende borgere set i lyset af det nævnte diskretionshensyn. Jeg henstiller endvidere til Køge Kommune at foretage de nødvendige ændringer for at tilgodese diskretionshensynet. Jeg beder kommunen underrette mig om hvad der sker i anledning af mine henstillinger.

Jeg beder endvidere om kommunens bemærkninger til hvorvidt der generelt bør etableres diskretionslinjer (f.eks. markeret med en linje på gulvet) i tilknytning til skranke med det formål at borgerne ved skranken kan føre samtale med kommunens medarbejdere uden for andre borgeres hørevide.

Køge Kommune har i brevet af 4. marts 2002 oplyst at kommunen er enig i den rejste kritik, men at de trange lokaleforhold på rådhuset gør det vanskeligt at indrette borgerbetjeningen så der kan tages større diskretionshensyn. Køge Kommune har samtidig oplyst at økonomiudvalget har vedtaget at samle ekspeditionen af de ”glatte” borgerhenvendelser i en fælles borgerbetjening, og at kommunen i forbindelse med indretningen af lokalerne hertil vil være meget opmærksom på diskretionshensynet. Køge Kommune har endvidere oplyst at kommunen i den forbindelse vil overveje om der bør etableres diskretionslinjer, eller om diskretionshensynet skal tilgodeses på anden måde.

Jeg tager til efterretning at Køge Kommune er enig med mig i det generelle udgangspunkt hvorefter en borger der henvender sig til forvaltningen, har krav på at samtaler om personlige og andre fortrolige forhold kan finde sted uden at andre – såvel ansatte som borgere – har mulighed for at overheøre samtalen. Jeg har endvidere noteret mig at kommunen vil være meget opmærksom på diskretionshensynet ved indretningen af lokalerne til den nye fælles borgerbetjening. Jeg beder kommunen underrette mig når den fælles borgerbetjening er sat i værk – herunder om resultatet af kommunens overvejelser om diskretionslinjer. Jeg beder endvidere om at kommunen – på dette tidspunkt - underretter mig om betydningen af etableringen af den fælles borgerbetjening for diskretionshensynet i forhold til de borgere som ikke bliver betjent i den fælles borgerbetjening.

3.4. Personalesikkerhed ved borgerhenvendelser

Under inspektionen rejste jeg spørgsmålet om hvilke forholdsregler der var taget til beskyttelse af medarbejdernes sikkerhed under udførelsen af deres arbejde i kontakt med borgerne.

Det er efter min opfattelse vigtigt at sikre at det personale der i det daglige arbejde kan komme i kontakt med klienter der kan være opfarende, truende, eller voldelige, fysisk placeres i kontorer og

kontorlandskaber sådan at der er mulighed for at komme væk uden at skulle passere en eventuel aggressiv klient. Der bør endvidere være mulighed for at tilkalde umiddelbar hjælp i tilspidsede situationer også uden at klienten observerer tilkaldet.

På baggrund af mine iagttagelser og samtalerne med medarbejderne er det mit indtryk at personalets sikkerhed generelt er højt prioriteret i Køge Kommune. Jeg har i den forbindelse navnlig noteret mig oplysningerne om alarmsystemet.

Under inspektionen noterede jeg mig dog samtidig at administrationsbygningen indeholder delekontorer med kun en dør, jf. pkt. 2.2.6.

Jeg beder Køge Kommune om oplysning om antallet af disse kontorer. Jeg beder endvidere om en udtalelse om hvorvidt kommunen har overvejet at ændre de bygningsmæssige forhold således at disse delekontorer – på tilsvarende måde som enkeltmandskontorerne – forsynes med to døre og personalets sikkerhed dermed forbedres.

Køge Kommune har i brevet af 4. marts 2002 oplyst at socialforvaltningen ingen kontorer har med kun en dør, og at der i børne- og kulturafdelingens familierådgivning – herunder i familierådgivningens kontorer i PPR – nu er etableret en ekstra dør i de sagsbehandlerkontorer hvor der ikke tidligere har været to døre/flugtveje.

Jeg tager det oplyste til efterretning og foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

3.5. Åbningstider

Køge Kommune har følgende åbningstider for henholdsvis personlig og telefonisk henvendelse:

For telefonisk henvendelse:

Man.-ons. kl. 8.00-15.15

Tors. kl. 8.00-18.15

Fre. kl. 8.00-13.30

For personlig henvendelse:

Man.-ons. kl. 10.00-15.00

Tors. kl. 10.00-18.00

Fre. kl. 10.00-13.00

Køge Kommunes åbningstider giver efter min opfattelse borgerne gode muligheder for at rette henvendelse til forvaltningen, såvel telefonisk som personligt.

3.6. Oplysninger om sagsbehandlingstid m.m.

Forvaltningsloven indeholder ikke regler om myndighedernes sagsbehandlingstid. Der har heller ikke i ombudsmandens praksis udviklet sig faste tidsmæssige normer for sagsbehandlingstiden. Ombudsmanden tager imidlertid ofte stilling til rimeligheden af sagsbehandlingstiden i konkrete sager. De retningslinjer der kan udledes heraf, er bl.a. gengivet i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986).

Vejledningens pkt. 205-208 angående svarfrister mv. er sålydende:

”205. Forvaltningsloven indeholder ikke generelle regler om sagsbehandlingstiden. Baggrunden herfor er bl.a., at de opgaver, der udføres af den offentlige forvaltning, er af så forskellig karakter og omfang, at det ikke vil være muligt i en lov, der skal gælde for hele den offentlige forvaltning, at

fastsætte bestemte regler for sagsbehandlingstiden, som med rimelighed vil kunne håndhæves ved domstolene.

Derimod kan der på baggrund af Folketingets Ombudsmands udtalelser om, hvad der med hensyn til sagsbehandlingstiden må antages at følge af almindelig god forvaltningsskik, gives nogle vejledende regler om sagsbehandlingens tilrettelæggelse, herunder om underretning til den, der er part i en sag, om den forventede sagsbehandlingstid.

Ombudsmanden har i nogle afgørelser også peget på, at myndighederne med henblik på at sikre, at sager ikke henligger i længere tid, inden afgørelse træffes, og at sager ikke bliver glemt og derfor ikke afgjort, bør oprette tilstrækkeligt *effektive erindringssystemer*.

206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. Myndigheden bør endvidere give den, der er part i sagen, underretning, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

208. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.”

Under inspektionen modtog jeg kopi af kommunens notat af 22. marts 1991 om kvitteringsbreve ligesom jeg havde lejlighed til at drøfte spørgsmålet om sagsbehandlingstider mv. med ledelsen.

I brev af 4. juni 1997 henstillede Indenrigsministeriet til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd at der blev fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager hvor forvaltning træffer afgørelse over for borgerne.

Jeg beder om at Køge Kommune nærmere redegør for de initiativer kommunen har iværksat med henblik på at sikre en rimelig sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af konkrete sager. Jeg beder endvidere om oplysning om hvorvidt kommunen har overvejet at offentliggøre resultatet af disse initiativer, og om resultatet af disse overvejelser. Jeg beder desuden Køge Kommune oplyse hvad Indenrigsministeriets henstilling af 4. juni 1997 har givet kommunen anledning til. Endelig

beder jeg Køge Kommune sende mig kopi af de første fem kvitteringsbreve som socialforvaltningen har sendt i 2001 – og hvori der er angivet en tidshorisont for besvarelsen – med angivelse af om borgeren har fået svar inden for den angivne frist.

Køge Kommune har i brevet af 4. marts 2002 oplyst følgende:

” ...

Køge Kommunes praksis er i overensstemmelse med de i Indenrigsministeriets brev af 4. juni 1997 nævnte målsætninger for sagsbehandlingstider – bortset fra, at de ikke er nedskrevet.

Der vedlægges notater af 3. og 17. august 2000, hvori Køge Kommunes praksis i forhold til Indenrigsministeriets målsætninger gennemgås.

De anslåede sagsbehandlingstider er medtaget i kommunens servicedeclarationer, som kan ses og udleveres i kommunens Borgerservice samt på kommunens biblioteker. Servicedeclarationerne er tillige tilgængelige på kommunens hjemmeside.

De fleste henvendelser til Socialforvaltningen sker ved personligt fremmøde. I forbindelse med ekspeditionen til disse henvendelser informerer forvaltningens personale borgerne mundtligt om sagens videre forløb, herunder forventet ekspeditionstid. Hvis borgeren medbringer den fornødne dokumentation ved den første henvendelse, afgøres sagerne som straksekspeditioner, og eller så snart borgeren vender tilbage med den fornødne dokumentation. Det gælder f.eks. ansøgninger om personlige tillæg i henhold til lov om social pension, ansøgninger om særligt begrundede enkeltudgifter i henhold til lov om aktiv socialpolitik og ansøgninger om boligstøtte. Nogle sager udvikler sig dog til mere komplekse sagsforløb, f.eks. sager, hvor der udbetales kontanthjælp eller sygedagpenge som forsørgelseshjælp, men skal ske aktivering, arbejdsprøvning, revalidering eller rejses pensions-sag. I disse sager er det nødvendigt løbende at informere borgerne om sagsforløbet (visitationsafgørelser). Dette sker i dag både mundtligt og skriftligt. Socialforvaltningen har i forbindelse med udarbejdelse af virksomhedsplan for 2002 besluttet at arbejde målrettet med at forbedre kvaliteten i sagsbehandlingen af disse sager med særlig fokus på løbende skriftlig information om sagsforløb, partshøring og begrundelser.

...”

Af notatet af 17. august 2000 som der i brevet af 4. marts 2002 er henvist til, fremgår bl.a. følgende:

”Målsætninger for enkelte sagsbehandlingstyper og oversigt

Ifølge Indenrigsministeriets brev skal der fastsættes forsvarlige og realistiske målsætninger for de enkelte sagsbehandlingstyper.

Endvidere skal eventuelle forskellige mål for undergrupper inden for samme sagstype fastsættes.

Endelig skal der udarbejdes en oversigt over de opstillede mål for sagsbehandlingstider, som skal være offentlig tilgængelig.

Udover ovennævnte kvitteringsbreve er der for så vidt vides ikke opsat målsætninger for de enkelte sagsbehandlingstyper.

Kontrol med overholdelse af målsætninger

Indenrigsministeriet foreslår kontrol med overholdelse af målsætninger, f.eks. ved indberetning til Byrådet. Ved kontrol kan det besluttes at ændre målsætninger (kortere eller længere sagsbehandlingstider).

Så vidt vides føres ikke kontrol med, om reglerne for kvitteringsbreve følges.”

Det fremgår af afsnittet om kvitteringsbreve (i notatet af 17. august 2000) at kommunens anslåede sagsbehandlingstider som hovedregel er under en måned (der er herved henvist til et tidligere notat af 10. februar 1999 fra politisk-økonomisk sekretariat). I afsnittet er herefter angivet de sagsområder hvor dette ikke gælder. Det drejer sig især om sager i socialforvaltningen (der er f.eks. anslået en sagsbehandlingstid på 1-6 måneder vedrørende sager om individuelle hjælpemidler og boligindretning (større sager)). Det fremgår dog samtidig at fællesforvaltningens sagsbehandlingstider ikke har været oplyst.

Med brev af 4. juni 1997 henstillede Indenrigsministeriet til kommunerne (og amtskommunerne) at opstille målsætninger for sagsbehandlingstiden

i sager hvor der træffes afgørelser i forhold til borgerne. Indenrigsministeriet henstillede endvidere at kommunerne (og amtskommunerne) udarbejdede en oversigt over de opstillede målsætninger. Ministeriet henstillede desuden til kommunerne (og amtskommunerne) at de overvejede på længere sigt at orientere kommunens (eller amtskommunens) borgere om oversigten over de vedtagne målsætninger i forbindelse med udsendelsen af kommunens (eller amtskommunens) serviceinformation, jf. § 62 i den kommunale styrelseslov.

Indenrigsministeriet skrev i brevet endvidere (bl.a.) følgende:

”Borgeren bør under alle omstændigheder [min understregning] – hvor der ikke er opstillet særlige frister f.eks. i vejledninger – have et svar fra kommunen eller amtskommunen inden en måned efter sagens modtagelse. Træffer kommunen eller amtskommunen afgørelse i sagen inden en måned, udgøres svaret af afgørelsen. Er det ikke muligt at træffe afgørelse inden for denne frist, kan et foreløbigt svar til den pågældende bestå i, at kommunen eller amtskommunen bekræfter at have modtaget sagen og oplyse, hvorpå sagen beror og så vidt muligt, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.”

Det fremgår af et opslag på hjemmesiden (som en af mine medarbejdere foretog den 7. maj 2002) at Køge Kommune har opstillet offentligt tilgængelige målsætninger for sagsbehandlingstiden på en række sagsområder. Jeg sigter til (nogle af) de servicedeclarationer som via hjemmesiden er gjort offentligt tilgængelige (f.eks. sager om hjælp til et barn med handicap og ansøgninger om landzonetilladelse (inden for landsbyerne i kommunen)).

Jeg har dog samtidig noteret mig at der ikke er udfærdiget servicedeclarationer (og dermed heller ikke fastsat (offentligt tilgængelige) målsætninger for sagsbehandlingstiden) på alle de sagsområder som er omfattet af Indenrigsministeriets henstilling. Jeg bemærker endvidere at nogle servicedeclarationer ikke indeholder oplysninger om kommunens målsætning for sagsbehandlingstiden, men alene oplysninger om indholdet af det kvitterings-

brev som borgerne bliver oplyst om at de vil modtage fra kommunen (f.eks. "Tilskud til aktiviteter").

Kommunen har heller ikke, så vidt jeg kan se, udarbejdet nogen oversigt over de nedskrevne målsætninger. (Der foreligger derfor selvfølgelig heller ikke nogen offentlig tilgængelig oversigt, ligesom kommunens borgere ej heller er blevet orienteret herom efter (f.eks.) kommunestyrelseslovens § 62). Jeg bemærker herved at mange af sagsbehandlingstiderne i den begrænsede oversigt i notatet af 17. august 2000 (med henvisning til et ældre notat) er anslået med en så bred margin at de ikke kan sidestilles med målsætningerne i Indenrigsministeriets henstilling.

Det fremgår endvidere af brevet af 4. marts 2002 (jf. henvisningen til notatet af 17. august 2000) at kommunen ikke har kontrolleret om Indenrigsministeriets henstilling om at udsende kvitteringsbreve bliver efterlevet i kommunen. (Jeg henviser i den forbindelse endvidere til det som jeg har anført nedenfor).

Det fremgår som nævnt af Køge Kommunes brev af 4. marts 2002 at kommunens praksis – bortset fra at kommunens målsætninger ikke er nedskrevet – er i overensstemmelse med Indenrigsministeriets henstilling om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstiden. I det omfang oplysningerne herom ikke er nedskrevet, er det naturligvis vanskeligt at vurdere om Køge Kommune har opfyldt Indenrigsministeriets henstilling om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstiden.

Jeg beder under henvisning hertil og til det som jeg i øvrigt har anført ovenfor, om en nærmere redegørelse for i hvilket omfang Køge Kommune har efterlevet Indenrigsministeriets henstilling om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstiden i sager hvor der træffes afgørelser i forhold til borgerne og de øvrige henstillinger i Indenrigsministeriets brev af 4. juni 1997.

Det notat af 17. august 2000 som Køge Kommune i brevet af 4. marts 2002 har henvist til, kan læses som om kommunen har opfattet Indenrigsministeriets henstilling om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstiden således at henstillingen ikke omfatter de (typer af) sager hvor der kan træffes afgørelse inden for en måned.

Jeg beder Køge Kommune oplyse om det er kommunens opfattelse at notatet skal forstås på denne måde. Hvis dette er tilfældet, har kommunen efter min opfattelse misforstået ministeriets henstilling på dette punkt. Jeg henviser herved til udtrykket "under alle omstændigheder" i citatet ovenfor fra Indenrigsministeriets brev af 4. juni 1997. Efter min opfattelse omfatter ministeriets henstilling om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstiden alle sagstyper (bortset fra dem som Indenrigsministeriet udtrykkeligt har undtaget).

Jeg bad som nævnt Køge Kommune om at sende mig en kopi af de første fem kvitteringsbreve som socialforvaltningen havde sendt i 2001 – kvitteringsbreve hvori der er angivet en tidshorisont for besvarelsen – med angivelse af om borgeren har fået svar inden for den angivne frist.

Jeg har gennemgået det materiale som Køge Kommune har sendt mig i den anledning. Materialet udgør fem henvendelser/sager som socialforvaltningen har behandlet på skriftligt grundlag i første halvdel af 2001. Oplysningen om hvornår borgeren har fået svar, er i alle fem tilfælde givet i form af en kopi af kommunens endelige svar henholdsvis kommunens afgørelse i sagen. De breve hvori kommunen har kvitteret for modtagelsen af borgerens skriftlige henvendelse, indeholder i ingen af de fem tilfælde en tidshorisont for besvarelsen henholdsvis kommunens afgørelse. (Der er dog i et enkelt af de fem tilfælde angivet en tidshorisont for modtagelsen af aktindsigt, men ikke for kommunens besvarelse af sagens hovedspørgsmål (stop af sygedagpenge)).

Jeg beder Køge Kommune om at oplyse om dette forhold skal tilskrives en fejl ved udvælgelsen af kvitteringsbreve. Jeg beder endvidere kommunen om en udtalelse om hvorvidt der i de fem tilfælde er forholdt i overensstemmelse med kommunens interne regler (det af ledergruppen den 12. april 1991 godkendte notat dateret den 22. marts 1991).

Jeg bemærker i tilknytning til Indenrigsministeriets henstilling i brev af 4. juni 1997 at det i retssikkerhedsloven § 3, stk. 2 (lov nr. 453/1997, nu lovbek. nr. 267 af 12. april 2000), er fastsat at kommunen eller amtskommunen skal fastsætte en frist for hvor lang tid der må gå inden der skal være truffet en afgørelse inden for de enkelte sagstyper på det sociale område. Hvis denne frist ikke kan overholdes i den konkrete sag, skal ansøgeren skriftligt have besked om hvornår den pågældende kan forvente en afgørelse.

Jeg henleder endvidere hvad tidspunktet for udsendelse af kvitteringsbreve angår, i øvrigt kommunens opmærksomhed på bestemmelserne i persondatalovens §§ 28-30 (lov nr. 429 af 31. maj 2000). Hvis der skal gives underretning efter lovens bestemmelser om underretning af den registrerede, skal dette ske snarest muligt hvilket ifølge Datatilsynets vejledning pkt. 2.1.1 og 2.2.1 i almindelighed vil sige inden for 10 dage (Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 (rettighedsvejledningen)).

Det fremgår af det modtagne materiale at henvendelserne i de fem tilfælde er blevet (endeligt) besvaret henholdsvis afgjort af kommunen efter henholdsvis (i to tilfælde) 12 dage, 14 dage, 4½ uge og 7 uger. I det sidste tilfælde har borgerens henvendelse været behandlet på møder i såvel kommunens klageråd som socialudvalg.

Det har i fire af de fem tilfælde været nødvendigt at indhente en udtalelse fra vedkommende sektionsleder inden borgerens henvendelse har kunnet besvares af socialdirektøren.

På den baggrund må jeg anse sagerne for at være behandlet inden for rimelig tid. Tilsvarende gælder den sidste sag (sagen behandlet af klageråd og socialudvalg).

3.7. Andre forhold

Det er mit generelle indtryk at skiltningen i kommunens administrationsbygning er god og overskuelig.

3.8. Besøgene på Tingstedet og Nørremarken

Besøgene på ældrecentret Tingstedet og plejeenheden Nørremarken gav henholdsvis retschef Jens Møller og mig meget positive indtryk af institutionerne.

4. Gennemgang af udlånte sager

Under inspektionen anmodede jeg om udlån af fire sager fra socialforvaltningen – to sager om ophør af sygedagpenge på grund af eller efter varighedsbegrænsning på et år og to sager om afslag på at indlede sag om førtidspension. Jeg bad endvidere om udlån af fire sager fra børne- og kulturforvaltningen – to sager om afslag på skoleskift og to sager om afslag på tilskud efter folkeoplysningsloven. Jeg bad om inden for hver kategori at modtage de to sidst afgjorte sager fra juli måned 2000.

Jeg modtog herefter fra socialforvaltningen sager vedrørende fire personer. Der er i realiteten tale om syv sager – nemlig tre sager om ophør af sygedagpenge, som derudover alle indeholder en afgørelse om afslag på at rejse sag om førtidspension, og en sag der kun indeholder en afgørelse om afslag på at rejse sag om førtidspension. Tre af de fire personer klagede til Det Sociale Nævn for Roskilde Amt. Det drejer sig om de sager som jeg har gennemgået nedenfor i pkt. 4.1.2., 4.1.3. og 4.1.4. Det sociale nævn har i alle tre tilfælde tiltrådt Køge Kommunes afgørelse(r). Den ene af de tre personer har endvidere haft sine sager indbragt for Den Sociale Ankestyrelse der dog afviste at behand-

le dem fordi de ikke blev anset for at have principiell eller generel betydning (sagerne under pkt. 4.1.4.).

Som følge af at også Det Sociale Nævn for Roskilde Amt – og ikke kun Køge Kommune – har realitetsbehandlet sagerne fra tre af de fire personer, har jeg underrettet nævnet om denne rapport med henblik på nævnets eventuelle bemærkninger til det jeg har anført om disse sager. Jeg har ikke ved min gennemgang af sagerne fundet grundlag for at kritisere resultatet af afgørelserne.

Ved min gennemgang af det modtagne materiale har jeg navnlig haft opmærksomheden henledt på hvorvidt proceduren i forhold til de gældende regler er blevet fulgt. Gennemgangen har givet mig anledning til de følgende bemærkninger:

4.1. Fire sager fra socialforvaltningen

De fire sociale sager som jeg i forbindelse med min inspektion fik udleveret fra Køge Kommune, drejede sig som allerede nævnt i realiteten om i alt syv sager.

For de nedennævnte sager gælder bl.a. de følgende bestemmelser:

Forvaltningslovens (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændring) § 19, stk. 1 og 2, § 22, § 24, stk. 1 og 2, og § 25, stk. 1, har følgende indhold:

”§ 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.

...

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

...

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

...

§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og med oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.”

Dagpengelovens (lovbek. nr. 147 af 2. marts 2000 med senere ændringer) § 5, stk.

1, § 22, stk. 1, og § 24, stk. 1, har følgende indhold:

”§ 5. Dagpenge ydes ved fuld uarbejdsdygtighed på grund af sygdom. Udbetaling af dagpenge ophører den dag, lønmodtageren er arbejdsdygtig, uanset om den pågældende undlader at træde i arbejde eller at raskmelde sig.

...

§ 22. Udbetalingen af dagpenge ophører, når der er udbetalt dagpenge eller løn under sygdom for mere end 52 uger i de 18 forudgående kalendermåneder, medmindre

- 1) det anses for overvejende sandsynligt, at revalidering vil blive iværksat,
- 2) den sikrede er under eller venter på lægebehandling, som må antages inden for en kortere tid at kunne genskabe arbejdsdygtigheden,
- 3) der er rejst sag om ret til erstatning efter lov om sikring mod følger af arbejdsskade, eller
- 4) der er påbegyndt en sag om førtidspension, eller
- 5) særlige omstændigheder i øvrigt taler derfor.

...

§ 24. Kommunen skal med henblik på at bevare den sikredes tilknytning til arbejdsmarkedet senest efter 8 uger og derefter mindst hver 8. uge tage dennes forhold op til vurdering med henblik på, om der er behov for behandling, optræning, revalidering eller andre former for bistand til den pågældende eller dennes familie. Dette skal ske i samarbejde med dagpengemodtageren, læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner, virksomheder og de faglige organisationer samt arbejdsformidlingen. Kan den sikrede ikke blive erhvervsaktiv igen, skal kommunen, når betingelserne herfor er opfyldt, rejse sag om en social pension.”

Pensionslovens (lovbek. nr. 385 af 26. maj 2000 med senere ændringer) § 20a, stk. 2, har følgende indhold:

”§ 20a. ...

Stk. 2. Behandlingen af en sag om førtidspension kan først påbegyndes på det tidspunkt, hvor det konstateres, at alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger har været afprøvet, jf. § 15, stk. 2. Dette gælder dog ikke i de tilfælde, hvor det vurderes, jf. stk. 1, at erhvervsevnen er ubetydelig og ikke kan forbedres efter de nævnte foranstaltninger i 1. pkt.”

Generelt er der en overordentligt grundig notatføring i næsten alle de syv sager. Herudover viser sagsbehandlingstiden at kommunen, alt efter den konkrete sags art og omfang, er ganske hurtig i behandlingen af sagerne. Sagerne fremstår endvidere særdeles grundigt behandlede.

Sagerne viser imidlertid at kommunen generelt ikke har overholdt partshøringsreglerne. Endelig har kommunen i begrundelserne i førtidspensionssagerne ikke overholdt forvaltningslovens krav til en begrundelse.

Køge Kommune har i brevet af 4. marts 2002 oplyst at kommunen har noteret sig ombudsmandens kritik og har oplyst at socialforvaltningen i forbindelse med sin virksomhedsplan for 2002 har besluttet at arbejde målrettet med at forbedre kvaliteten i sagsbehandlingen med særlig fokus bl.a. på partshøring og begrundelse.

For så vidt angår de konkrete sager har kommunen taget kritikken til efterretning.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende sagerne fra socialforvaltningen.

4.1.1. Sag om afslag på at rejse en sag om førtidspension og om afslag på yderligere forlængelse af sygedagpenge for en mand i fyrrerne, mit j.nr. 2000-2855-025

Manden havde tidligere arbejdet på forskellige offentlige arbejdspladser. Da der blev stillet krav om uddannelse, ophørte han i 1997 med dette arbejde og har siden været arbejdsledig.

Manden havde forinden sin sygemelding den 7. juni 1999 deltaget i et edb-kursus, men måtte erkende at han ikke kunne klare dette, hvorpå han meldte sig syg.

Kommunens sagsbehandler og manden havde den 7. juli 1999 det første opfølgingsmøde hvor de ifølge kommunens journalark gennemgik mandens sociale situation, erhverv og helbred. Han oplyste at han havde et mangeårigt misbrugsproblem. Han havde bl.a. hukommelsesproblemer og kunne ikke koncentrere sig.

Videre er det i journalen anført at der på daværende tidspunkt ikke kunne lægges planer for manden idet dette måtte afvente at han kom i gang med behandling.

Manden var herefter til opfølgningssamtaler hos kommunen otte gange mellem den 6. september 1999 og den 21. august 2000.

Manden var i arbejdsprøvning på BOMI i perioden 24. januar til 18. juni 2000. I dagene 7. til 12. april 2000 udeblev han fra BOMI uden at melde sit fravær til hverken BOMI eller Køge Kommune. Kommunen skrev i den anledning bl.a. således til manden den 11. april 2000:

”Jeg skal gøre opmærksom på, at fortsat udbetaling af sygedagpenge kun kan opretholdes, så længe du følger den lagte plan i form af arbejdsprøvning på BOMI.

Såfremt du ikke omgående starter på BOMI igen, er jeg nødt til at stoppe dine sygedagpenge. Begrundelsen for dette sker i henhold til dagpengelovens § 8 stk. 1 nr. 3, idet du undlader at medvirke til det planlagte forløb på trods af det skønnes at være helbredsmæssigt forsvarligt og hensigtsmæssigt i forhold til din fortsatte tilknytning til arbejdsmarkedet.

...

Hører jeg ikke fra dig inden 18. april 2000, stoppes dine sygedagpenge fra denne dato.”

Manden mødte igen til arbejdsprøvning den 13. april 2000.

Det blev den 6. juni 2000 besluttet at manden skulle starte i arbejdspraktik i en offentlig virksomhed. Han var under denne praktik stadig indskrevet på kvarttidsbasis på BOMI. Af journalarket fremgår under denne dato bl.a. også følgende (alle forkortelser er omskrevet til hele ord):

”Aftaler at undertegnede laver forlængelse af sygedagpenge og klienten bevarer disse under arbejdspraktikken”

I brev af 8. juni 2000 meddelte Køge Kommune følgende til manden:

”...

Dine dagpenge udløber på grund af varighedsbegrænsningen den 30. juni 2000 jfr. dagpengelovens § 22 stk. 1.

Det er besluttet at forlænge udbetalingen af sygedagpenge udover varighedsbegrænsningen jfr. Socialministeriets bekendtgørelse nr. 442 af 23. juni 1998 i henhold til § 37 stk. 1 nr. 1.

Det er planen, at du i perioden 19. juni 2000 – 30. september 2000 starter i arbejdspraktik med 37 timer pr uge hos

Det er dog en forudsætning for forlængelsen, at der fortsat er grundlag for en realistisk vurdering af revalideringsmulighederne.

...”

Den 3. juli 2000 har sagsbehandleren anført i journalen at manden var ophørt i arbejdspraktikken i virksomheden. På møde den 6. juli 2000 oplyste manden at han havde været på arbejdspladsen i den første uge og om mandagen derefter, men at han så var gået helt i sort fordi der var alt for mange mennesker, og fordi han ikke kunne klare det tempo der var på arbejdspladsen. Sagsbehandleren forklarede på dette møde at sygedagpengene var forlænget med henblik på revalidering, og at dette ikke kunne fortsætte medmindre der blev lagt en realistisk plan hvor manden blev

forsøgt revalideret, omskølet eller placeret i arbejdspraktik. Sagsbehandleren foreslog en anden og mere hensigtsmæssig arbejdspraktik, og manden blev gjort meget klart at opretholdelse af sygedagpenge var betinget af positiv medvirken til denne nye arbejdspraktik.

I sagen foreligger en afsluttende udtalelse fra BOMI af 7. juli 2000.

Manden startede i praktik i en anden virksomhed den 17. juli 2000. I anden uge af praktikken meldte han sig syg, og i tredje uge gav arbejdspladsen meddelelse til BOMI om at man ikke ønskede at fortsætte ansættelsesforholdet på grund af den megen sygdom på så kort tid.

På møde den 9. august 2000 oplyste manden til sagsbehandleren at han reelt ikke havde været motiveret for praktikken og nu ønskede fred og ro. Han mente ikke at han havde noget at tilbyde arbejdsmarkedet.

Den 21. august 2000 er der bl.a. anført følgende i kommunens journalark (alle forkortelser er omskrevet til hele ord):

”Undertegnede finder på nuværende tidspunkt, at der ikke kan rejses ansøgning om førtidspension, idet revalideringsmulighederne samt behandlingsmulighederne ikke er udtømte.”

Den 22. august 2000 afslog Køge Kommune at forlænge sygedagpengene yderligere. Sygedagpengene ophørte herefter med sidste sygedag den 27. august 2000. Efter at have refereret forløbet med arbejdsprøvning hos BOMI og de to arbejdspraktikker skrev Køge Kommune således i sin afgørelse:

” ...

Derfor skønnes det ikke længere realistisk at tilrettelægge et revalideringsforløb sammen med dig. Dels fordi du i samtale af 9. og 21. august 2000 har udtrykt ønske om fred og ro nu, og dels fordi der er forsøgt 2 forløb i arbejdspraktik, som begge er mislykkedes.

Der skønnes ikke at være andre muligheder for forlængelse af dine sygedagpenge, ligesom det på nuværende tidspunkt heller ikke skønnes at være grundlag for at rejse en pensionssag.
...”

For så vidt angår begrundelse i sygedagpengesagen:

Det fremgår af bestemmelsen i forvaltningslovens § 24 at begrundelser skal indeholde en henvisning til de retsregler som afgørelsen er truffet efter.

Køge Kommune har ikke henvist til dagpengelovens § 22.

For så vidt angår begrundelse i førtidspensionssagen:

Det fremgår af bestemmelsen i forvaltningslovens § 24 at begrundelser skal indeholde en henvisning til de retsregler som afgørelsen er truffet efter.

Køge Kommune har ikke henvist til pensionslovens § 20a.

Det overordnede formål med begrundelser er at parten får en sammenhængende forklaring på det udfald sagen har fået.

En begrundelse skal efter forvaltningslovens § 24 fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1999), s. 420ff. Hvis afgørelsen bygger på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Om

fornødent skal begrundelsen indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Kommunen traf den 22. august 2000 afgørelse om ikke at påbegynde en førtidspensionssag.

Ifølge pensionslovens § 20a, stk. 2, kan en førtidspensionssag først påbegyndes på det tidspunkt hvor det konstateres at alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger har været afprøvet. Dette gælder dog ikke i de tilfælde hvor det vurderes, jf. stk. 1, at erhvervsevnen er ubetydelig og ikke kan forbedres efter de nævnte foranstaltninger i 1. pkt.

Køge Kommune har ikke i brevet af 22. august 2000 begrundet sit afslag på at påbegynde en pensionssag. Jeg finder herefter ikke at begrundelsen opfylder nogen af kravene i forvaltningslovens § 24.

4.1.2. Sag om afslag på at rejse sag om førtidspension til kvinde i tresserne, mit j.nr. 2000-2860-040

Det fremgår af Køge Kommunes journalark at kvinden den 7. april 1999 mødte op hos kommunen sammen med sin mand for at få råd og vejledning om eventuel støtte via den sociale lovgivning. Den umiddelbare anledning til mødet var at kvindens mand ville overgå fra efterløn til folkepension den 1. juni 1999, og at dette ville betyde et væsentligt lavere forsørgelsesgrundlag for ægteparret. Kvinden havde været hjemmegående i over 25 år og havde en del helbredsmæssige gener.

Af journalarket fremgår videre af notatet den 7. april 1999:

” ...

Ægteparret forespørger til mulighederne for førtidspension. De orienteres om, at det er kommunen, som vurderer relevansen heraf, og at samtlige behandlingsmæssige muligheder skal være afprøvet, ligesom der skal være tale om en varig lidelse, før der kan tages stilling til, om grundlaget herfor er til stede.

Ægteparret giver klart udtryk for, at [C] på ingen måde skal deltage i nogen form for arbejdsprøvelse, og at de i så fald vil foretrække at klare sig selv.

For god ordens skyld indhentes generel helbredsattest.

...”

Læge D afgav den 4. maj 1999 en generel helbredsattest til kommunen. D mente ikke at kvinden kunne klare hårdt fysisk arbejde, og hun kunne heller ikke sidde længe på grund af sine gener. Han mente at hun kunne klare lette arbejdsfunktioner i langsomt tempo og i små bidder ad gangen. Imidlertid anførte lægen at kvinden ikke ville være egnet til arbejdsmarkedet.

Kommunen indhentede endvidere en udtalelse fra en ortopædkirurg. Denne konkluderede i en udtalelse af 1. juli 1999 bl.a. at generne fra bevægeapparatet ikke kunne bekræftes ved den objektive undersøgelse.

Køge Kommune traf den 4. august 1999 afgørelse om ikke at påbegynde en sag om førtidspension. Af afgørelsen fremgår følgende:

”Efter at have modtaget den udarbejdede speciallægeerklæring fra overlæge [E], har denne været forelagt Køge Kommunes lægekonsulent, hvorefter jeg har truffet følgende beslutning:

Med baggrund i Pensionslovens §20a er det min vurdering, at der ikke på nuværende tidspunkt er grundlag for at rejse en ansøgning om førtidspension, idet du har en arbejdsevne, som gør det muligt for dig at supplere din ægtefælles indtægt.

...”

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, har en myndighed pligt til at parts-høre hvis myndigheden i en afgørelsessag er i besiddelse af oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder der er til ugunst for parten, og som er af væsentlig betydning for sagen. Bestemmelsen forudsætter at parten ikke antages at være bekendt med at myndigheden er i besiddelse af de pågældende faktiske oplysninger.

Forvaltningslovens § 19, stk. 2, indeholder visse undtagelser fra partshøringspligten, bl.a. er der ikke pligt til at partshøre hvis det må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse på det foreliggende grundlag.

Forvaltningsmyndigheden har ansvaret for at sagen oplyses i et tilstrækkeligt omfang, og partshøringsreglerne skal bl.a. sikre at parten får tilstrækkelig lejlighed til at kontrollere beslutningsgrundlaget inden afgørelse træffes. Eventuelle fejl 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.

For så vidt angår partshøring:

Det fremgår af Køge Kommunes begrundelse for afgørelsen af 4. august 1999 at kommunen har lagt vægt på de helbredsmæssige oplysninger i sagen, og jeg må herefter lægge til grund at de to indhentede lægeerklæringer af henholdsvis 4. maj 1999 og 1. juli 1999 har været væsentlige for afgørelsen og til ugunst for kvinden.

Da kvinden ikke blev partshørt over disse to lægeerklæringer før kommunens afgørelse, har hun ikke fået lejlighed til at tilføje sagen sine synspunkter eventuelt ved at tilvejebringe yderligere oplysninger der kunne ændre eller afsvække lægeerklæringernes betydning for sagens afgørelse. Jeg henviser i den forbindelse til Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – sagsbehandling, 5. udg. (2001), s. 180ff.

Da ingen af undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 2, finder anvendelse i kvindens sag, burde hun være gjort bekendt med lægeerklæringerne mv. før kommunen traf afgørelse.

For så vidt angår begrundelse:

Jeg henviser til det under pkt. 4.1.1. anførte om begrundelser i henhold til forvaltningslovens § 24.

Køge Kommune har begrundet sit afslag på at påbegynde en pensions sag med at kvinden havde en arbejdsevne som gjorde det muligt for hende at supplere sin ægtefælles indtægt.

Det havde været rigtigst om kommunen i begrundelsen også havde forholdt sig udtrykkeligt til de forhold der er nævnt i pensionslovens § 20a, stk. 2.

4.1.3. Sag om ophør af sygedagpenge og afslag på at rejse førtids-pensions sag til kvinde i fyrrerne, mit j.nr. 2000-2858-025

Kvinden havde gennem årene haft mange forskellige jobs.

Den 13. september 1999 blev hun på grund af smerter i sine led sygemeldt.

Kvinden og den kommunale sagsbehandler havde efter aftale et møde den 13. september 1999. Af kommunens journal fremgår at hun fortalte at hun var i arbejde, men at hun gerne ville søge om førtidspension. Hun havde samme dag sygemeldt sig da hun ikke kunne klare at arbejde på grund af mange smerter i leddene.

Kvinden oplyste under mødet at hun skulle undersøges af en reumatolog den 15. oktober 1999, og at hun af egen læge var sendt til videre undersøgelse bl.a. med undersøgelse af blodprøver.

I journalen er herefter en opremsning af alle de job kvinden har haft siden hun gik ud af 10. klasse. Sagsbehandleren har orienteret kvinden om at alle behandlings- og revalideringsmuligheder skal være udtømte før man kan starte en pensionssag. Af journalen fremgår i forlængelse heraf at dette slet ikke er tilfældet endnu, men at man i første omgang skal belyse og undersøge disse muligheder.

Planen er således udformet som følger (jeg har omskrevet alle forkortelserne til hele ord):

- ”1) Klienten går til undersøgelse via egen læge samt speciallæge
- 2) Gerne tilbagemelding hertil angående resultat
- 3) Undertegnede indhenter generel helbredsundersøgelse, men afventer undersøgelse hos speciallæge, så egen læge får de sidste undersøgelsesresultater med, det vil sige undertegnede forventer at generel helbredsundersøgelse skal indhentes ca. efter 15.11.99.
- 4) Ny tid aftalt medio november”

Den 20. september 1999 afleverede kvinden, ifølge kommunens journal, lægelige akter tilbage fra 1968 fra Ortopædisk Hospital i København.

Den 24. november 1999 anmodede Køge Kommune om en generel helbredsundersøgelse og en statusbedømmelse fra en speciallæge.

Dagen efter, den 25. november 1999, mødte kvinden op hos kommunen til en opfølgende samtale. Af referatet fra dette møde fremgår bl.a. følgende (jeg har omskrevet alle forkortelserne til hele ord):

”Er endnu ikke færdig med undersøgelse hos speciallæge [F], idet hun stadig venter svar på de sidste blodprøver. Syntes dog ikke at hun får svar på de spørgsmål som hun stiller, ligesom han heller ikke har kunne stille nogen sikker diagnose. Der er dog ikke tale om ledegigt, hvilket klienten godt selv var klar over.

Har været til røntgenundersøgelse vedrørende hænder og fødder på Fakse Sygehus, fordi man her havde den korteste ventetid på røntgenundersøgelse.”

Under samme møde drøftede kvinden og sagsbehandleren kvindens fremtid på jobmarkedet.

Under mødet den 25. november 1999, den 11. januar 2000 og den 14. februar 2000 informerede sagsbehandleren kvinden om at der var en risiko for at kommunen efter at have modtaget alle lægeerklæringerne ville erklære kvinden for rask og dermed stoppe for udbetalingen af sygedagpenge.

I sagen foreligger bl.a. en generel helbredsattest fra den 6. december 1999, en statusattest af 10. december 1999 og en statusattest af 11. februar 2000.

Lægen mener i den generelle helbredsattest af 6. december 1999 at kvinden formentlig vil få tiltagende slidgener. Denne risiko vil især gøre sig gældende ved fortsat fysisk belastende arbejde. Lægen mener dog at kvinden nok vil kunne fungere fint i job med vekslende arbejdsstillinger og uden løft eller trappegang.

Reumatologen konkluderede i sin statusattest af 10. december 1999 at han ikke kunne stille nogen veldefineret reumatologisk diagnose. Kvinden mente ikke at hun var arbejdsfør, men det kunne lægen ikke forklare ud fra kvindens sygdomskompleks.

Sagsbehandleren har den 11. januar 2000 anført i journalen at kvinden har fået fuld aktindsigt i lægeskønnet. I journalen er herefter gengivet kvindens bemærkninger til dette.

Af statusattesten af 11. februar 2000 fremgår bl.a. at kvinden må kunne bestride et arbejde, eventuelt på deltid i starten, hvor hun kan veksle mellem siddende og stående arbejde.

Denne attest fik kvinden indsigt i på møde i kommunen den 14. februar 2000. Hun var ikke enig i attestens indhold.

Den 22. februar 2000 traf Køge Kommune afgørelse om ophør af sygedagpenge og afslag på at starte en førtidspensionssag. Af afgørelsen fremgår følgende:

” ...

På baggrund af de lægelige oplysninger, der er indhentet i din dagpengesag, skønnes du ikke længere at være fuldt uarbejdsdygtig jfr. dagpengelovens § 5.

Derfor stoppes dine sygedagpenge med sidste sygedag fredag 25. februar 2000.

Jeg har indhentet statusbedømmelse af 10. december 1999 fra speciallæge [A], generel helbredsattest af 6. december 1999 fra din læge samt statuserklæring af 11. februar 2000 fra speciallæge [B].

Endvidere har sagen været forelagt til kommunens lægekonsulent til vurdering. Kopi af lægelige akter vedlægges til din orientering.

Jeg finder på baggrund af samtaler med dig samt med henvisning til de lægelige akter, at du burde kunne stille dig til rådighed med skånehensyn til dine helbredsgener.

Din læge vil kunne lave attest til brug for dokumentation for din a-kasse, således at du ikke tilbydes hårdt fysisk arbejde samt at der tages hensyn til de helbredsgener du har.

Endvidere ses der ikke at være varige begrænsninger, der nedsætter din erhvervsevne med mindst 50 %, hvorfor der ikke skønnes at være grundlag for at rejse ansøgning om førtidspension.
...”

For så vidt angår partshøring i sygedagpengesagen:

Jeg henviser til det under pkt. 4.1.2. anførte om partshøring i henhold til forvaltningslovens § 19.

Af journalen fremgår af notater af 11. januar 2000 og 14. februar 2000 at kvinden har fået indsigt i henholdsvis lægeskønnet og statusattesten af 11. februar 2000. I afgørelsen af 22. februar 2000 fremgår at kopi af de lægelige akter var vedlagt til kvindens orientering.

Jeg lægger herefter til grund at kvinden alene har fået indsigt i lægekonsulentudtalelsen og statusattesten af 11. februar 2000, og at hun ikke før afgørelsen blev truffet, har haft mulighed for at udtale sig om den generelle helbredsattest af 6. december 1999 og statusattesten af 10. december 1999.

Det fremgår af Køge Kommunes begrundelse for afgørelsen af 22. februar 1999 at kommunen har lagt vægt på de helbredsmæssige oplysninger i sagen, og jeg må herefter lægge til grund at de forskellige lægeerklæringer har været væsentlige for afgørelsen og til ugunst for kvinden.

Idet kvinden ikke blev partshørt over to af lægeerklæringerne før kommunens afgørelse, har hun ikke fået lejlighed til at tilføje sagen sine synspunkter eventuelt ved at tilvejebringe yderligere oplysninger der kunne ændre eller afsvække lægeerklæringerne betydning for sagens afgørelse. Jeg

henviser i den forbindelse til Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – sagsbehandling, 5. udg. (2001), s. 181.

Da ingen af undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 2, finder anvendelse i kvindens sag, burde hun være gjort bekendt med alle lægeerklæringerne mv. før kommunen traf afgørelse.

For så vidt angår begrundelse i sygedagpengesagen:

Jeg henviser til det under pkt. 4.1.1. anførte om begrundelse i henhold til forvaltningslovens § 24.

Afgørelsen om at kvinden var arbejdsdygtig og dermed ikke længere berettiget til sygedagpenge, bygger som ovenfor nævnt bl.a. på en konkret vurdering af lægelig karakter. Køge Kommune skulle derfor i begrundelsen angive de hovedhensyn der var bestemmende for afgørelsen, og således nærmere forklare hvilke oplysninger om kvindens helbredstilstand der blev tillagt væsentlig betydning.

Kommunen begrundede sin afgørelse om ophør af sygedagpenge med at man på baggrund af samtaler med kvinden og med henvisning til de lægelige akter mente at kvinden burde kunne stille sig til rådighed med skånehensyn til hendes helbredsgener.

Efter min opfattelse opfylder denne begrundelse ikke kravene i forvaltningslovens § 24. Begrundelsen fremstår ikke som en konkret forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Således fremgår det ikke af begrundelsen hvilke hovedhensyn, herunder hvilke konkrete helbredsmæssige oplysninger, der har været bestemmende for at Køge Kommune anså kvinden for arbejdsdygtig.

For så vidt angår begrundelse i førtidspensionssagen:

Jeg henviser til det under pkt. 4.1.1. anførte om begrundelse i henhold til forvaltningslovens § 24.

Køge Kommune har ikke i sin afgørelse af 22. februar 2000 henvist til pensionslovens § 20a.

4.1.4. Sag om afslag på yderligere forlængelse af sygedagpenge og afslag på at rejse sag om førtidspension til kvinde i halvtredserne, mit j.nr. 2000-2857-025

Kvinden anmodede den 3. maj 1998 om sygedagpenge på grund af en cyste i maven.

Af Køge Kommunes journalark fremgår at det første opfølgningsmøde blev afholdt den 17. august 1998 (ud fra sammenhængen med den øvrige journal må jeg dog gå ud fra at der er tale om den 17. juli 1998). Kvinden fortalte på dette møde at hun havde arbejdet som selvstændig, og at hun herefter startede på en uddannelse. På grund af gener i ryggen kunne hun dog ikke færdiggøre denne uddannelse. Af samme grund måtte hun efterfølgende også stoppe med et skånejob. Siden dette job havde hun stået til rådighed for arbejdsmarkedet indtil sygemeldingen den 1. maj 1998.

I forlængelse af mødet indhentede sagsbehandleren statusbedømmelse fra kvindens egen læge. Denne statusbedømmelse modtog kommunen den 28. juli 1998.

Kvinden blev tilmeldt et kommunalt projekt, Contra, og via dette kom hun i arbejdspraktik i en daginstitution.

Senere overgik hun til praktik i en anden daginstitution og deltog i et kursus. Hun blev i marts 1999 sygemeldt fra Contra på grund af psykiske problemer.

Den 6. maj 1999 indhentede kommunen statusbedømmelse fra kvindens egen læge samt en udtalelse fra Contra.

Udtalelsen fra Contra forelå den 7. maj 1999.

På møde den 18. maj 1999 diskuterede man mulighederne for at forlænge sygedagpengeperioden, og i den forbindelse erklærede kvinden sig villig til at medvirke i en praktik.

Af brev af 19. maj 1999 fra Køge Kommune fremgår at udbetalingen af sygedagpenge er blevet forlænget ud over varighedsbegrænsningen den 31. maj 1999. Køge Kommune har endvidere skrevet således i brevet:

”...

Udbetaling af sygedagpenge fortsætter indtil mulighederne for revalidering i form af arbejdspraktik via Contra er nærmere undersøgt.

Som aftalt på møde i går forsøger Mette og Michael [to af Contras medarbejdere] at lave en arbejdspraktik i 20 timer pr. uge.

Du vil høre nærmere fra Mette og Michael herom.

Det er dog en forudsætning for forlængelsen, at der fortsat er grundlag for en realistisk vurdering af revalideringsmulighederne.

...”

I statusattesten af 27. maj 1999 fra kvindens egen læge blev det oplyst at kvinden stadig var under udredning hos en speciallæge.

Speciallægen i reumatologi konkluderede følgende i sin udtalelse af 28. maj 1999 (alle forkortelser er omskrevet til hele ord):

”...

Jeg ser mest problemet som et socioøkonomisk problem snarere end organisk reumatologisk sygdom.

Patienten vil gerne have stillet diagnosen fibromyalgi, men det har efter min opfattelse ikke rigtig nogen konsekvenser overhovedet. Jeg kan ikke se nogen behandlingsmæssige aspekter i problemet set med somatikerens øjne.

...”

Det fremgår af journalen under den 13. juli 1999 at kommunen havde problemer med at finde en praktikplads til kvinden da hun hverken havde kundskaber indenfor edb eller sprog. Sagsbehandleren skrev derfor samme dag til kvinden og bad hende overveje andre realistiske praktikønsker.

Af speciallægeerklæring af 4. august 1999 fremgår bl.a. følgende af konklusionen:

”Patienten har fibromyalgi. I den forbindelse er det dog vigtigt at udelukke andre årsager til dette. Patienten henvises til afdelingen med denne baggrund og ligeledes med henblik på fibromyalgi-team.”

Den 5. august 1999 ringede kvinden til kommunen og oplyste at hun havde fået stillet diagnosen fibromyalgi. Det blev i den forbindelse aftalt at kommunen skulle indhente en statusattest fra egen læge.

Den 11. august 1999 har sagsbehandleren refereret en telefonsamtale med kvinden på følgende måde (alle forkortelser er omskrevet til hele ord):

” ...

Er orienteret om reglerne om forlængelse samt at pension kun rejses, når betingelserne er opfyldt – det vil sige alle revaliderings- og behandlingsmulighederne skal være udtømte. Dersom der ikke kan rejses ansøgning om førtidspension og såfremt kravet om at revalidering [ikke] er overvejende sandsynlig, bringes dagpengene til ophør.

Det skal så undersøges om klienten vil være berettiget til kontanthjælp.

...”

Den 12. august 1999 har sagsbehandleren bl.a. anført i journalen at revalidering ikke længere skønnedes overvejende sandsynlig, at der ikke på det foreliggende var grundlag for at rejse en førtidspensionssag, og at der i stedet burde satses på et fleksjob til kvinden.

Køge Kommune traf den 16. august 1999 afgørelse om ophør af sygedagpenge pr. 31. august 1999 og om afslag på at påbegynde en sag om førtidspension. Kommunen havde begrundet afgørelserne således:

” ...

Du har modtaget sygedagpenge siden 1. maj 1998 og udbetalingerne er senest forlænget den 19. maj 1999, idet det blev vurderet, at revalidering var overvejende sandsynlig.

Det har imidlertid ikke været muligt at tilrettelægge et revalideringsforløb sammen med dig. Dels fordi du har givet udtryk for mange helbredsklager, dels da det har været vanskeligt at finde et arbejdsområde, som du har kunnet bestride.

Senest har du oplyst, at du har fået konstateret fibromyalgi og på den baggrund finder du, at der bør rejses en pensionssag.

Selv om du har fået konstateret, at dine smerter kan være begrundet i fibromyalgi, skønner vi det ikke muligt på nuværende tidspunkt at rejse en pensionssag.

Det er fortsat en forudsætning, at revalideringsmulighederne har været praktisk afprøvet.

Vi vil derfor tilbyde dig fortsat at arbejde på at skaffe dig en jobtræningsplads evt. med mulighed for at etablere et flexjob. Et udgangspunkt kunne være de 15 timer, som du selv har tilkendegivet, at du mener, du kan arbejde.

...”

Den 26. august 1999 havde kvinden og hendes ægtefælle møde med to af kommunens sagsbehandlere. Begrundelserne for afgørelserne blev uddybet på mødet da kvinden var uforstående over for dem.

På baggrund af kvindens mundtlige anmodning blev der den 31. august 1999 givet aktindsigt.

I brev af 13. september 1999 uddybede kommunen sine begrundelser for afgørelserne. Heraf fremgår bl.a. følgende:

”Dine sygedagpenge blev forlænget ud over den generelle varighed 31. maj 1999, idet det blev skønnet, at det var overvejende sandsynligt, at der blev iværksat revalidering. Det var du enig i på det tidspunkt.

Efterfølgende har du oplyst, at du har fået stillet diagnosen fibromyalgi, og du mener ikke længere, at du kan arbejde. Ej heller i et fleksjob.

Selv om du har fibromyalgi, behøver det ikke betyde, at du ikke skal arbejde. Under alle omstændigheder skal alle behandlings- og revalideringsmuligheder være faktisk afprøvet – og med negativt resultat, hvis der skal rejses en sag om førtidspension.

Du har været afprøvet i en praktik i en institution under dit forløb i CONTRA. Efter de oplysninger vi har fået, forløb praktikken rimelig godt, når du var opmærksom på dine arbejdsstillinger. Vi har også forstået, at du blev meget skuffet over, at forvaltningen ikke kunne sikre dig et job i en institution.

Efterfølgende har Køge kommunes jobkonsulent som aftalt forgæves forsøgt at fremskaffe en arbejdsprøvningsplads som receptionist.

Det er ikke muligt, og da du taler med jobkonsulenten oplyser du, at du har fibromyalgi. Du henvises derfor til sagsbehandleren og ved telefonisk samtale forespørger du, om der kan rejses ansøgning om førtidspension, idet din læge mener du skal søge.

På baggrund af dine tilbagemeldinger om, at du har fået konstateret fibromyalgi og dine helbredsklager i øvrigt, skønner vi det ikke længere overvejende sandsynligt, at revalidering vil kunne iværksættes.”

I en generel helbredsattest af 30. september 1999 anbefalede kvindens egen læge at hun blev tildelt pension, idet hun ikke var i stand til at bestride nogen form for job.

Helbredsattesten blev forelagt kommunens lægekonsulent, som ikke mente at der var fysiske eller psykiske forandringer der kunne begrunde en pension.

Den 2. november 1999 traf Køge Kommune en ny afgørelse om ikke at rejse en førtidspensionssag. Af denne afgørelse fremgår følgende:

”...

Jeg har nu modtaget generel helbredsattest fra din læge [H] og har i den forbindelse drøftet de lægelige akter med vores lægekonsulent.

På baggrund af de lægelige oplysninger findes der fortsat ikke at være grundlag for på nuværende tidspunkt at rejse ansøgning om førtidspension.

...”

For så vidt angår begrundelse i førtidspensionssagen:

Jeg henviser til det under pkt. 4.1.1. anførte om begrundelse i henhold til forvaltningslovens § 24 og om påbegyndelse af en førtidspensionssag i henhold til pensionslovens § 20a, stk. 2.

Køge Kommune traf den 16. august 1999 den første afgørelse om ikke at påbegynde en førtidspensionssag.

Køge Kommune har begrundet denne afgørelse med at revalideringsmulighederne skulle være praktisk afprøvet, og at det derfor ikke var tilstrækkeligt at kvinden havde fået konstateret fibromyalgi.

Denne begrundelse fremstår ikke som en konkret forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Således fremgår det ikke konkret hvorfor revaliderings- og behandlingsmulighederne ikke allerede var udtømte.

For så vidt angår afgørelsen af 2. november 1999, består begrundelsen alene i en henvisning til de lægelige akter.

Kommunen har dermed truffet en afgørelse om ikke at starte en førtidspensionssag uden at redegøre for vurderingen af de betingelser der er afgørende for en afgørelse af denne karakter.

Jeg finder herefter at de to begrundelser ikke opfylder kravene i forvaltningslovens § 24.

4.2. Fire sager fra børne- og kulturforvaltningen

De fire sager fra børne- og kulturforvaltningen som jeg i forbindelse med min inspektion fik udleveret fra Køge Kommune, drejede sig som nævnt om to sager om afslag på skoleskift og to sager om afslag på tilskud efter folkeoplysningsloven.

For samtlige de fire nedennævnte sager gælder bl.a. de følgende bestemmelser i forvaltningslovens (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændring) § 19, stk. 1 og 2, § 22, § 24, stk. 1 og 2, og § 25, stk. 1, der har følgende indhold:

”§ 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.

...

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

...

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

...

§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og med oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.”

4.2.1. To sager vedrørende Køge Kommunes j.nr. 17.20.17 GO1 00-0161-03 og 17.20.17 GO1 00-0167-03, hhv. mine j.nr. 2000-2862-710 og 2000-2861-710

På tidspunktet for kommunens behandling af de to sager om afslag på skoleskift gjaldt derudover bl.a. bestemmelserne i den dagældende folkeskolelovs (lovbek. nr. 714 af 6. september 1999) § 36, § 40, stk. 1 og 2, og § 51, stk. 1 og 2, der havde følgende indhold:

”§ 36. Et barn kan efter forældrenes anmodning, jf. § 54, indskrives i folkeskolen fra begyndelsen af det kalenderår, hvor det fylder 5 år.

Stk. 2. Til hver skole hører et skoledistrikt, der kan være større eller mindre for de enkelte klassetrin. Et barn optages i skolen i det distrikt, hvor det bor eller opholder sig, jf. dog stk. 3, § 3, stk. 2, § 5, stk. 7, og § 22.

Stk. 3. Forældrene har krav på, at deres barn optages i en skole i kommunen uden for distriktet, hvis skolen erklærer sig villig hertil, og det kan ske inden for de rammer, kommunalbestyrelsen har fastsat i henhold til § 40, stk. 2. Det samme gælder, hvis forældrene fremsætter ønske om skoleskift under skoleforløbet. Hvis det ikke er muligt at imødekomme alle ønsker om optagelse på en anden skole end distriktsskolen, kan kommunalbestyrelsen fastsætte retningslinjer for, hvilke børn der skal optages først.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om, at forældrene frit kan vælge mellem distriktsskolen og andre skoler i kommunen. Hvis det ikke er muligt at opfylde alle ønsker om optagelse på en bestemt skole, fastsætter kommunalbestyrelsen retningslinjer for, hvilke børn der skal optages først.

Stk. 5. En elev, der er optaget i en skole, har ret til at fortsætte skolegangen i denne skole, jf. dog § 3, stk. 2, § 5, stk. 7, og § 22, medmindre der gennemføres ændringer i kommunens skolestruktur, eller eleven overflyttes til en anden skole i medfør af § 52. Dette gælder tillige elever, der flytter til en anden bopæl uden for distriktet.

Stk. 6. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at anmodning om optagelse skal indgives inden en vis frist.

Stk. 7. Undervisningsministeren kan fastsætte regler om, at en elev i særlige tilfælde kan optages eller forblive i en skole i en anden kommune end bopælskommunen, herunder regler om bopælskommunens betaling til skolekommunen.

...

§ 40. Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for kommunens skolevæsen og påser, at alle undervisningspligtige børn i kommunen indskrives i folkeskolen eller får en undervisning, der

står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Kommunalbestyrelsen fastlægger mål og rammer for skolernes virksomhed. Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med skolernes virksomhed.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om følgende:

- 1) Bevillinger til skolevæsenet og økonomiske rammer for de enkelte skoler.
- 2) Ansættelse og afskedigelse af ledere og lærere. Beslutningerne om ansættelse af ledere og lærere træffes efter udtalelse fra vedkommende skolebestyrelse, jf. § 44, stk. 7.
- 3) Skolestrukturen, herunder antallet af klager og hver enkelt skoles omfang med hensyn til klassetrin, specialundervisning og specialpædagogisk bistand efter § 3, stk. 2, og § 4, stk. 2, undervisning i fritiden efter § 3, stk. 3, og skolefritidsordning efter § 3, stk. 4. Beslutningerne træffes efter indhentet udtalelse fra skolebestyrelserne ved de berørte skoler.
- 4) Kommunens inddeling i skoledistrikter. Beslutninger om distriktsændringer som følge af strukturændringer træffes efter indhentet udtalelse fra skolebestyrelserne ved de berørte skoler.
- 5) Rammer for klassedannelsen, elevernes timetal og specialundervisningen m.v.
- 6) Generelle retningslinier for skolernes virksomhed efter § 3, stk. 5 og 6.
- 7) Andre spørgsmål, der ikke er henlagt til de enkelte skoler, herunder specialpædagogisk bistand efter § 4, stk. 1, henvisning til undervisnings på andre skoler, retningslinjer om indskrivning og optagelse, hel eller delvis fri forplejning samt skolebiblioteksordningen i kommunen.

...

§ 51. Klage over afgørelser, der er truffet af de enkelte skoler, kan inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse indbringes for de kommunale myndigheder.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens afgørelse i henhold til stk. 1 og andre beslutninger og afgørelser, som træffes af kommunalbestyrelsen vedrørende det kommunale skolevæsen, kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. dog stk. 3. Undervisningsministeren kan dog fastsætte regler om, at visse afgørelser kan indbringes for ministeren.”

Der ligger i de to sager et enslydende notat af 5. april 2000 fra børne- og kulturforvaltningen om i alt ti klagesager fra forældre der havde ønsket deres barn optaget på anden skole end distriktsskolen. Jeg lægger til grund at notatet bl.a. omfatter de to sager som jeg har lånt. Forvaltningen har i notatet indstillet til børneudvalget at de modtagne ansøgninger om frit skolevalg ikke imødekommes. Af notatet fremgår endvidere:

” ...

Afslagene er givet på baggrund af det vedtagne administrationsgrundlag for området, der foreskriver at skoler, der har 24 elever i alle klasser på det relevante trin, ikke kan optage elever fra andre distrikter.

Det vedtagne administrationsgrundlag for frit skolevalg:

- Hvis en skole modtager flere ønsker om optagelse af elever fra andre distrikter, end skolen har plads til, gælder følgende optagelseskriterier i prioriteret rækkefølge:
 1. Søskendekriteriet: Børn fra familier, der allerede har børn gående på den ønskede skole, optages først.
 2. Afstandskriteriet: Børn, der bor i et naboskoledistrikt, optages før de børn, der bor i skoledistrikter, der ligger langt væk.
 3. Som følge af Køge Kommunes vedtagne flygtninge og indvandrerpolitik, skal der ved indskrivningen og klassedannelsen tilstræbes en hensigtsmæssig fordeling mellem danske børn og indvandrers-/flygtningebørn....”

Der er herudover i notatet redegjort for hvorledes situationen ville være hvis ankesagerne blev imødekommet. Det fremgår heraf at det i alle tilfælde ville føre til at der blev flere elever i klasserne end forudsat i klassedannelsesplanen.

For så vidt angår administrationsgrundlaget:

Det fremgår af folkeskolelovens § 36, stk. 3, 3. punktum, hhv. stk. 4, 2. punktum, at kommunalbestyrelsen kan fastsætte retningslinier for hvilke børn der skal optages først, hvis det ikke er muligt at imødekomme alle ønsker om optagelse på en anden skole end distriktsskolen/på en bestemt skole.

Det fremgår af bemærkningerne til forslag nr. L 136 om ændring af lov om folkeskolen (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 3084) at bestemmelsen indebærer at kommunalbestyrelsen (nu) frit kan bestemme

efter hvilke saglige kriterier børnene skal fordeles, herunder om børn med ældre søskende skal have fortrinsstilling i forhold til nærmestboende børn. Se også Kirsten Krogstrup mfl., Folkeskoleloven med kommentarer (5. udg., 1999), s. 135f.

Kommunens administrationsgrundlag for frit skolevalg giver mig på det foreliggende grundlag ikke anledning til at foretage mere. Jeg bemærker dog at jeg ikke har nærmere kendskab til hvorledes Køge Kommune administrerer efter pkt. 3 om fordelingen mellem danske og udenlandske børn. Under hensyn til at de udtagne sager ikke berører problemstillinger efter pkt. 3, har jeg ikke taget stilling til lovligheden af dette kriterium.

I begge de to sager klagede forældrene til kommunen over afslag meddelt af de folkeskoler som de pågældende ønskede deres børn optaget på, og som var en anden skole end distriktsskolen.

Klagerne til kommunen i de to sager er dateret henholdsvis den 27. og den 30. marts 2000. I begge sager har børne- og kulturforvaltningen, sekretariatet, med breve dateret den 30. marts 2000 kvitteret for modtagelsen og oplyst at formanden for børneudvalget var orienteret ved kopi, samt at henvendelsen var videresendt til skoleafdelingen, hvorfra klagerne snarest ville modtage et svar.

Begge sager blev afgjort på børneudvalgets møde den 5. april 2000, og forældrene blev underrettet om afgørelsen ved breve af 6. april 2000. Afgørelserne havde dette indhold:

” ...

Vi må desværre, meddele at børneudvalget ikke kan imødekomme ansøgningen. Afslaget er givet på baggrund af det vedtagne administrationsgrundlag for området, der foreskriver at skoler, der har 24 elever i alle klasser på det relevante trin, ikke kan optage elever fra andre distrikter.

Hvis der i den kommende tid opstår ledige pladser på den skole, som I har ønsket optagelse på, vil I blive kontaktet af den pågældende skole.

...”

For så vidt angår begrundelse:

Det fremgår af forvaltningslovens § 22 at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Derudover fremgår det af lovens § 24 at begrundelser skal indeholde en henvisning til de retsregler som afgørelsen er truffet efter.

En begrundelse skal efter lovens § 24 fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1999), s. 420ff, og Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 363f. Hvis afgørelsen bygger på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Om fornødent skal begrundelsen indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Dette indebærer i de foreliggende sager efter min opfattelse at kommunen ud over at henvise til administrationsgrundlaget for området burde have henvist til den relevante bestemmelse i folkeskoleloven (§ 36, stk. 3 eller 4).

Jeg har endvidere tidligere udtalt at en fyldestgørende begrundelse efter omstændighederne også vil kræve en stillingtagen til de anbringender som parten har gjort gældende under sagen (se f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 359). Dette gælder ikke blot såfremt partens anbringender angår kriterier som myndigheden selv har inddraget i afgørelsen, men også andre partsanbringender som ikke umiddelbart kan afvises som uvæsentlige eller irrelevante for afgørelsen. For så vidt angår anbringender som af myndigheden anses for uvæsentlige eller irrelevante, men som parten selv lægger stor vægt på, vil det efter omstændighederne være rigtigst udtrykkeligt i begrundelsen kortfattet at angive at de pågældende anbringender ikke er tillagt betydning, således at parten kan konstatere at myndigheden har været opmærksom på disse, jf. herom også John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (1999), s. 428.

I den ene (00-0161-03) af de to sager som jeg har gennemgået, henviste forældrene i klagen til kommunen særligt til at alle datterens legeveninder skulle gå på den skole som forældrene ønskede hende optaget i. Forældrene gjorde endvidere gældende at der kun var to børn som ikke havde fået deres ønske om optagelse på den pågældende skole opfyldt.

I den anden sag (00-0167-03) henviste forældrene dels til de trafikale forhold, dels til at barnets søster i forvejen er elev på skolen.

Det havde efter min opfattelse været bedst stemmende med god forvaltningsskik at kommunen i afslagene til forældrene havde gengivet disse indsigelser og afvist deres relevans under henvisning til den i afgørelserne anførte begrundelse efter hvilken der ikke kan optages elever fra andre distrikter på skoler der har 24 elever i alle klasser på det relevante trin.

For så vidt angår oplysningsgrundlaget:

Det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe de fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog at foranledige at parten eller parterne medvirker til sagens oplysning (official- eller undersøgelsesprincippet). Officialprincippet indebærer i relation til kommunens behandling af klagesager efter folkeskolelovens § 51 at det er rekursmyndighedens (kommunens) ansvar at sikre at klagesagen er tilstrækkeligt oplyst inden der træffes afgørelse.

En af sagerne indeholder en kopi af skolens afgørelse (af 30. marts 2000). Det fremgår imidlertid af klagen til kommunen at afgørelsen er fremsendt af klagerne som et bilag til klagen. Der er ikke i sagerne i øvrigt korrespondance, (telefon)notater e.l. der giver grundlag for at antage at børne- og kulturforvaltningen indhentede akter vedrørende sagerne fra de skoler der havde truffet afgørelse i første instans. Som sagerne foreligger oplyst, må jeg derfor gå ud fra at kommunen ikke har indhentet sagsakter fra skolerne i forbindelse med behandlingen af klagesagerne.

Efter min opfattelse burde kommunen i hver enkelt sag have indhentet sagens akter fra den pågældende skole. Ud over at bidrage til at sikre at sagerne materielt bliver lovlige og rigtige, giver indhentelse af sagsakterne kommunen mulighed for at påse om der har foreligget forhold i forbindelse med den enkelte skoles behandling af sagen som skal påtales over for skolen, f.eks. om skolens afgørelse har opfyldt begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, og om der er givet klagevejledning, jf. forvaltningslovens § 25. Sagsakterne ville også kunne give kommunen et mere sikkert grundlag for at vurdere om der er oplysninger af faktisk karakter som kommunen skal partshøre over, jf. forvaltningslovens § 19, inden kommunen træffer afgørelse.

Kommunen har i brevet af 4. marts 2002 oplyst at mine bemærkninger vedrørende begrundelse og oplysningsgrundlaget er taget til efterretning og vil blive indarbejdet i fremtidige procedurer.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende de to sager om afslag på skoleskift.

4.2.2. To sager vedrørende Køge Kommunes j.nr. 18.15.05 GO1 00-0090-03, mine j.nr. 2000-2913-714 og 2000-2914-71

De to konkrete sager fra folkeoplysningsområdet som jeg i forbindelse med min inspektion bad om udlån af fra Køge Kommune, indgik i en ”samlesag” vedrørende ”ekstra tilskud – 2000”. Sagen er oprettet den 29. februar 2000 og indeholder i kronologisk orden korrespondancen i de ansøgningssager om ekstra tilskud efter folkeoplysningsloven som kommunen modtog i perioden den 28. februar til den 6. april 2000. Fra samlesagen har jeg udtaget dokumenterne vedrørende to konkrete sager til min gennemgang. Sagerne angår ansøgning om ekstra tilskud fra henholdsvis en petanque-klub og en håndboldklub.

På tidspunktet for kommunens behandling af de to pågældende sager gjaldt bl.a. bestemmelserne i den dagældende folkeoplysningslovs (lovbek. nr. 560 af 20. juni 1996) §§ 2, 3 og 15, § 16, stk. 1, § 19, § 31, stk. 1, § 32, stk. 1, § 33, stk. 4, § 34, stk. 2, og § 38, stk. 1, der havde følgende indhold:

”§ 2. Kommunalbestyrelsen skal sikre rammerne for, at børn, unge og voksne kan etablere og tage del i folkeoplysende virksomhed.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens forpligtelse i henhold til stk. 1 opfyldes ved, at kommunalbestyrelsen yder tilskud til undervisning, studiekredse og foredragsvirksomhed for voksne og for børn og voksne sammen samt aktiviteter i tilknytning hertil, jf. kapitel 4, yder tilskud til aktiviteter for børn og unge og eventuelt til aktiviteter for voksne, jf. kapitel 5, samt stiller lokaler mv til rådighed for folkeoplysende virksomhed og yder tilskud til driftsudgifter til private lokaler mv til sådan virksomhed, jf. kapitel 6.

§ 3. Tilskud og lokaleanvisning efter § 2, stk. 2, skal med de begrænsninger, der følger af loven, ydes efter følgende kriterier:

- 1) Enhver kreds af personer, der tilbyder denne virksomhed, er med de begrænsninger, der følger af denne lov, tilskudsberettiget og har adgang til lokaler m.v. Den enkelte kreds' idépolitiske grundlag, organisatoriske struktur, frie emnevalg, frie valg af tilrettelæggelsesform og frie dispositionsret skal respekteres.
- 2) Støtte til virksomheden ydes efter objektive kriterier, der sikrer lige tilskudsvilkår for virksomhed med samme funktion og indhold. Der skal dog tages særlige hensyn til aktiviteter for børn og unge og til undervisning m.v. for voksne med særlige behov i relation til undervisningens tilrettelæggelse.
- 3) Aktiviteter for børn og unge af idébestemt, politisk og religiøs art skal sidestilles med anden folkeoplysende aktivitet for børn og unge.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fastsætter nærmere regler om tilskud til virksomhed inden for lovens område og om anvisning af offentlige lokaler og udendørsanlæg, herunder om opkrævning af gebyr for brug for anviste lokaler og udendørsanlæg.

...

§ 15. For børn og unge under 25 år yder kommunalbestyrelsen tilskud til aktiviteter, hvortil er knyttet deltagerbetaling.

§ 16. Ansøgning om tilskud efter § 15 indgives til folkeoplysningsudvalget inden en af udvalget fastsat frist. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte nærmere regler om formkrav til ansøgning om tilskud.

...

§ 19. For personer over 25 år kan kommunalbestyrelsen beslutte at yde tilskud til aktiviteter, hvortil er knyttet deltagerbetaling.

...

§ 31. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om alle forhold vedrørende virksomhed efter denne lov, der ikke er henlagt til anden myndighed.

...

§ 32. Kommunalbestyrelsen nedsætter et folkeoplysningsudvalg på 9-15 medlemmer. Medlemstallet skal være ulige. Folkeoplysningsudvalget består af

- 1) et mindretal valgt af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer og
- 2) et flertal, der består af
 - a) en bredt sammensat repræsentation for de i § 4, stk. 3, nævnte hovedområder, og
 - b) en repræsentant for de lokale handicapkredse.

...

§ 33. ...

Stk. 4. Folkeoplysningsudvalget træffer afgørelse om tilskudsberettiget virksomhed i henhold til kapitel 4 og 5.

...

§ 34. ...

Stk. 2. Folkeoplysningsudvalget har ansvaret for information om mulighederne for at opnå tilskud m.v. til folkeoplysende virksomhed i kommunen, herunder for udarbejdelse af oversigter over offentlige lokaler m.v. samt for rådgivning og vejledning og administrativ hjælp til mindre og nye initiativtagere samt til andre grupper med behov herfor.

...

§ 38. Klage over folkeoplysningsudvalgets afgørelser kan inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse indbringes for kommunalbestyrelsen af de personer, kredse eller myndigheder, som afgørelsen angår.”

Som det fremgår af folkeoplysningslovens § 3, stk. 2, fastsætter kommunalbestyrelsen nærmere regler om bl.a. tilskud til virksomhed inden for lovens område. Jeg modtog i forbindelse med inspektionen et eksemplar af Køge Kommunes ”Regler for tilskud til kredse under hovedområde 2 – aktiviteter”. (Jeg har desuden modtaget eksemplarer af kommunens regler vedrørende undervisning og lokaletilskud.) Reglerne er godkendt ved kulturudvalgets møde den 16. august 1999 og underskrevet af kulturudvalgsformanden og kulturdirektøren den 20. august 1999.

Det er heri beskrevet at tilskudsreglerne i Køge Kommune er opbygget således at budgetrammen er opdelt i fire kategorier: aktivitetstilskud, starttilskud, ekstra tilskud og tilskud til uddannelse af ledere/instruktører.

Særligt om ekstra tilskud fremgår det at de halvårslige ansøgningsfrister for sådanne tilskud er den 1. april og den 1. oktober, og at kultur- og fritidsafdelingen hvert år i januar udsender et ansøgningskema til alle godkendte kredse. Under overskriften ”Hvad kan tilskuddet bruges til?” er i reglerne anført:

” ...

Ekstra tilskud dækker:

- Tilskud til rekvisitter/bygningsforbedring og lignende.
- Aktiviteter for, eller i samarbejde med, ’svage’ grupper.
- Kredsrelaterede arrangementer.

Tilskuddet skal anvendes i tilskudsåret.

Der ydes normalt ikke tilskud til:

- forbedring af private udlejningsejendomme
- byggeri
- pc'er
- videoudstyr
- fotokopimaskiner
- ekstra træningstimer
- lokaleleje
- fast inventar i lejede lokaler
- rejseudgifter

...”

Om kommunalbestyrelsens fastsættelse af egne regler i henhold til lovens § 3, stk. 2, er der i Undervisningsministeriets vejledning til folkeoplysningsloven (1997), s. 6, anført følgende:

” ...

Kommunalbestyrelsen er forpligtet til at udarbejde regler for støtte til folkeoplysning i overensstemmelse med sin overordnede politik. Disse regler kan udtrykke helt generelle prioriteringer, eller

de kan være mere omfattende og detaljerede, alt efter den enkelte kommunes beslutning. Folkeoplysningsudvalget afgiver udtalelse om disse regler.

Reglerne skal omfatte hele lovens område, men kan inden for rammerne af regelgrundlaget tilpasses de lokale behov og ønsker i hver kommune.

...”

Kommunens regler for tildeling af ekstra tilskud giver mig i denne relation ikke grundlag for at foretage yderligere. Min undersøgelse har ikke omfattet spørgsmålet om kundgørelse af reglerne for den relevante persongruppe.

I overensstemmelse med hjemlen i lovens § 16, stk. 1, 2. punktum, har Køge Kommune endvidere udarbejdet et ansøgningsskema vedrørende ekstra tilskud. Jeg har modtaget et eksemplar af skemaet. Også heraf fremgår ansøgningsfristerne og kommunens generelle prioriteringer angående hvilke udgifter der ikke ydes tilskud til, som anført ovenfor.

Ansøgningsskemaet giver mig ikke grundlag for bemærkninger.

For så vidt angår ansøgnings- og klageprocedure:

De to ansøgninger blev ifølge modtagelsesstemplet modtaget i Køge Kommune hhv. den 31. marts og den 3. april 2000. Ansøgningerne vedrørte tilskud til opførelse af lysanlæg og tilskud til socialt samvær i forbindelse med en træningstur til udlandet.

Af ansøgningsskemaerne fremgår det som nævnt at ansøgningsfristerne (som fastsat i kommunens egne regler) for ekstra tilskud er den 1. april og den 1. oktober i tilskudsåret. Af skemaet fremgår endvidere at ansøg-

ninger der indkommer efter ansøgningsfristens udløb, ikke vil blive behandlet.

Den ansøgning som blev stemplet modtaget den 3. april 2000, er blevet behandlet af folkeoplysningsudvalget. Jeg beder om at få oplyst hvorvidt folkeoplysningsudvalget har betragtet klagen som rettidig, og i den forbindelse at få oplyst nærmere hvorvidt ansøgninger der modtages for sent i forhold til ansøgningsfristerne, bliver realitetsbehandlet. I benægtende fald beder jeg om at få oplyst hvilke retningslinier der følges ved afgørelsen af hvorvidt en ansøgning der er indkommet for sent i forhold til en ansøgningsfrist, skal realitetsbehandles. Jeg bemærker i denne forbindelse at det fremgår af den kronologiske oversigt over korrespondancen i samsagen om ekstra tilskud at der også den 6. april 2000 blev modtaget en ansøgning som blev behandlet af folkeoplysningsudvalget (jf. dokumenterne med løbenr. 47 og 54).

Kommunen har herom i brevet af 4. marts 2002 oplyst at ansøgningen der blev modtaget den 3. april 2000, blev betragtet som rettidig idet ansøgninger indkommet op til 4-5 hverdage efter ansøgningsfristen medtages da de kan nå at blive sagsbehandlet inden folkeoplysningsudvalgsmødet.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet.

I begge de to her gennemgåede sager kvitterede kommunen ved brev af 4. april 2000 for modtagelsen af ansøgningen og vejledte om at sagen ville blive behandlet i folkeoplysningsudvalget den 25. april 2000. (I den ene af sagerne blev ansøgerne samtidig bedt om, inden sagen kunne blive behandlet, at fremkomme med et mere detaljeret budget og yderligere oplysninger om beløbets anvendelse.) Folkeoplysningsudvalgets afgørelse

om afslag blev i begge sager meddelt ansøgerne i brev dateret den 28. april 2000.

Begrundelsen for afslaget på tilskud i de to sager er enslydende:

” ...

Ansøgningen kan desværre ikke imødekommes, da Folkeoplysningsudvalget har besluttet, at de ikke ønsker at yde tilskud til det ansøgte formål.

...”

Der er i begge afgørelser vejledt om muligheden for inden for fire uger at klage til kulturudvalget.

Ansøgerne i den ene af sagerne rettede herefter henvendelse til børne- og kulturforvaltningen i et brev modtaget i kommunen den 3. maj 2000. I brevet bad ansøgerne om nærmere vejledning fra kommunens side idet ansøgerne oplyste at de i forbindelse med forskellige arrangementer havde søgt om tilskud gennem kommunen, men at ingen af ansøgningerne havde opfyldt reglerne for tilskud. Ansøgerne ønskede derfor en lidt mere uddybende forklaring på hvilke områder der kunne søges tilskud til.

Forvaltningen opfattede tilsyneladende dette brev som en klage over folkeoplysningsudvalgets afslag og meddelte i brev af 8. juni 2000 alene at ansøgningen ville blive behandlet på kulturudvalgets næste møde, den 19. juni 2000.

Efter min opfattelse burde forvaltningen tillige have videreekspereret henvendelsen til folkeoplysningsudvalget for at udvalget kunne få lejlighed til – eventuelt sammen med en uddybning af den oprindelige (mangelfulde) begrundelse for afgørelsen af 28. april 2000 – at vejlede generelt om de gældende regler og retningslinier for tilskud som ansøgeren havde bedt om. Jeg henviser herved

særligt til at det fremgår af folkeoplysningslovens § 34, stk. 2, at folkeoplysningsudvalget har ansvaret for information om mulighederne for at opnå tilskud mv. til folkeoplysende virksomhed i kommunen, herunder for udarbejdelse af oversigter over offentlige lokaler mv. samt for rådgivning, vejledning og administrativ hjælp til mindre og nye initiativtagere samt til andre grupper med behov herfor.

Kommunen har i brevet af 4. marts 2002 oplyst at mine bemærkninger er taget til efterretning og vil blive indarbejdet i fremtidige procedurer.

Vedrørende folkeoplysningsudvalgets informationspligt har kommunen oplyst at kommunens retningslinier findes på kommunens hjemmeside, og at de årligt udsendes til foreningerne samt på opfordring.

Kommunen har endvidere anført at folkeoplysningsudvalget har revideret retningslinierne for tildeling af tilskud med virkning pr. 1. januar 2002 dels på grund af den nye folkeoplysningslov dels for at imødekomme foreningernes behov for en klargøring og synliggørelse af hvad en forening kan forvente at opnå tilskud til. Retningslinierne er ifølge kommunen godkendt på kulturudvalgets møde i november 2001. Kommunen har til min orientering vedlagt et eksemplar af retningslinierne.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet.

For så vidt angår begrundelse:

I Kulturudvalgets notater om ankesagerne, begge af 19. juni 2000, fremgår det at kultur- og fritidsafdelingen i begge sager indstillede at der blev givet afslag. Det fremgår videre at kulturudvalget besluttede at godkende indstillingen. Kulturudvalgets afgørelser blev sendt til ansøgerne i breve af 21. juni 2000. Den ene af afgørelserne var begrundet således:

” ...

Kulturudvalget har besluttet at fastholde afslaget. Afslaget er givet ud fra et konkret skøn, idet udvalget ikke ønsker at yde tilskud til særlige aktiviteter i forbindelse med udlandsrejser.

...”

Jeg henviser til det under pkt. 4.2.1. anførte om begrundelser i henhold til forvaltningslovens § 22 og om de nærmere krav til begrundelsers indhold i henhold til forvaltningslovens § 24.

Der er ikke i begrundelsen henvist til retsgrundlaget for afgørelsen. Under hensyn til at klageren i sit brev til forvaltningen modtaget den 3. maj 2000 har henvist til at der er tale om ulønnet, frivilligt socialt arbejde, og udtrykkeligt har bedt om en uddybende forklaring på hvilke områder der kan søges tilskud til, burde kulturudvalget efter min opfattelse i begrundelsen for afslaget nærmere have forklaret hvorfor klageren ikke kunne modtage det ønskede tilskud. Jeg henviser herved til det jeg har anført ovenfor under pkt. 4.2.1. om myndighedens pligt til at tage stilling til partsanbringender.

Kommunen har i brevet af 4. marts 2002 oplyst at mine bemærkninger er taget til efterretning og vil blive indarbejdet i fremtidige procedurer.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet.

Den anden afgørelse var begrundet således:

” ...

Kulturudvalget har besluttet at fastholde afslaget, idet der står i retningslinierne at der ikke ydes tilskud til byggeri, og at lysanlæg har karakter af byggeri.

...”

Det burde efter min opfattelse i begrundelsen have været nærmere beskrevet hvilke retningslinier der var tale om (kommunens egne bestemmelser). Derudover burde der have været henvist til de relevante bestemmelser i folkeoplysningsloven.

Kommunen har i brevet af 4. marts 2002 oplyst at mine bemærkninger er taget til efterretning og vil blive indarbejdet i fremtidige procedurer.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet.

Det er min opfattelse at kommunens afgørelser i begge de to sager må anses for utilstrækkeligt begrundet. Til trods for at jeg ved min gennemgang af sagerne ikke har taget udtrykkeligt stilling til folkeoplysningsudvalgets afgørelser, bemærker jeg at også folkeoplysningsudvalget er omfattet af forvaltningslovens bestemmelser om begrundelse mv.

Kommunen har i brevet af 4. marts 2002 oplyst at også disse (konkluderende) bemærkninger er taget til efterretning og vil blive indarbejdet i fremtidige procedurer.

Jeg foretager mig, som det fremgår ovenfor, ikke mere vedrørende de to sager om afslag på ekstra tilskud efter folkeoplysningsloven.

5. Opfølgning

Jeg beder om at de oplysninger mv. som jeg har bedt Køge Kommune om under pkt. 3, sendes tilbage til mig direkte.

6. Underretning

Denne rapport sendes til Køge Kommune, Det Sociale Nævn for Roskilde Amt, Tilsynsrådet for Roskilde Amt, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Folketingets Retsudvalg.

Hans Gammeltoft-Hansen
Folketingets Ombudsmand