

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	3
2.	Kerteminde Kommune	5
2.1.	Social- og sundhedsforvaltningen	7
2.1.1.	Aktivafdelingen	7
2.1.2.	Ældre- og serviceafdelingen	9
2.1.3.	Hjemmeplejen	11
2.1.4.	Rundgangen i social- og sundhedsforvaltningen	12
2.2.	Teknisk forvaltning	14
2.3.	Besøg på to af kommunens plejecentre	17
2.3.1.	Plejecentret Fjordly	17
2.3.2.	Plejecentret Svanevej	21
3.	Ombudsmandens bemærkninger	22
3.1.	Generelt	22
3.2.	Handicaptilgængelighed	23
3.3.	Diskretionshensyn mv.	26
3.4.	Personalesikkerhed	28
3.5.	Åbningstider mv.	29
3.6.	Sagsbehandlingstider mv.	30
3.7.	Andre forhold	35
3.8.	Besøgene på Svanevej og Fjordly	35
4.	Gennemgang af udlånte sager	35
4.1.	Seks sager fra teknisk forvaltning	35
4.1.1.	Sagernes indhold	36
4.1.1.1.	Sager om dispensation fra byggelovgivningen	36
4.1.1.2.	Sager om planlovgivningen	37
4.1.2.	Sagsbehandlingsregler	38

4.1.2.1.	Kompetence mv.....	38
4.1.2.2.	Inhabilitet.....	41
4.1.2.3.	Partsrepræsentation.....	45
4.1.2.4.	Vejledning	45
4.1.2.5.	Notatpligt	48
4.1.2.6.	Aktindsigt og persondataloven	50
4.1.2.7.	Partshøring	54
4.1.2.8.	Sagsoplysning	60
4.1.2.9.	Tavshedspligt.....	60
4.1.2.10.	Begrundelse	60
4.1.2.11.	Klagevejledning	68
4.1.2.12.	Bekendtgørelse	71
4.1.2.13.	Sagsbehandlingstid	72
4.1.2.14.	Vildfarelse, sjusk	76
4.1.2.15.	Den sproglige udformning af myndighedens afgørelser og andre breve	78
4.1.3.	Særlige sagsbehandlingsregler.....	79
4.1.3.1.	Gebyrer	79
4.1.3.2.	Naboorientering	80
4.1.4.	Overholdelse af interne kvalitetsmål.....	83
4.1.5.	Hjemmelsspørgsmål.....	84
4.1.5.1.	Bemyndigelsesspørgsmål	84
4.1.5.2.	Fortolkningsspørgsmål	86
4.1.5.3.	Skønsspørgsmål (kriterier og afvejning).....	87
4.1.5.4.	Spørgsmål i relation til retsfølgen.....	88
4.2.	Seks sager fra social- og sundhedsforvaltningen.....	88
5.	Underretning	107

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.

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

Som led i denne inspektionsvirksomhed har jeg den 4. marts 1998 og den 5. september 2000 inspiceret henholdsvis Vejen Kommune og Køge Kommune.

Den 9. oktober 2002 foretog jeg sammen med retschef Jens Møller og fire af embedets øvrige medarbejdere inspektion af Kerteminde 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 på de forskellige fagområder i kommuner.

Inspektionen den 9. oktober 2002 bestod af en indledende samtale med borgmester Else Møller og kommunaldirektør Ronald Stelmer, efterfulgt af en samtale med sikkerheds- og samarbejdsudvalget (SISU). Herefter delte inspektionsholdet sig i to hold der besøgte henholdsvis social- og sundhedsforvaltningen og teknisk forvaltning samt to af kommunens plejecentre. Besøget blev afsluttet med en samtale med borgmesteren og kommunens chefgruppe.

Under inspektionen bad jeg om udlån af akterne i seks sager fra social- og sundhedsforvaltningen og seks sager fra teknisk forvaltning. Disse sager modtog jeg dels under inspektionen, dels med kommunens brev af 30. oktober 2002.

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

Under punkt 2 har jeg beskrevet mine iagttagelser fra samtalerne og rundgangen i den centrale forvaltning og i de to plejecentre. Punkt 3 indeholder de bemærkninger som mine iagttagelser har givet anledning til. Under punkt 4 har jeg omtalt og kommenteret de sager som jeg har haft til udlån.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Kerteminde Kommune for at kommunen kunne få lejlighed til at fremkomme med de eventuelle bemærkninger som rapporten måtte give anledning til. Kerteminde Kommune har i brev af 14. august 2003 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 9. oktober 2002 af Kerteminde Kommune som min 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. Kerteminde Kommune

Kerteminde Kommune har ca. 11.000 indbyggere. Der er ca. 1.150 ansatte – svarende til ca. 800 fuldtidsstillinger – i forvaltningen og kommunens institutioner (pr. 1. oktober 2002).

Administrationen er beliggende på rådhuset der er et toetagesbyggeri fra 1973.

I tilknytning til rådhuset er der to parkeringspladser. Fra den ene parkeringsplads – hvor der er reserveret én plads til bevægelseshandicappede – kan der gås eller (med kørestol) køres til rådhuset ad niveaufri fliser som skrâner ganske lidt hen mod rådhusets vestligste indgangsparti.

Adgangen til rådhusbygningen sker ved hjælp af to døre (vindfang) ud mod de nævnte parkeringspladser. Døren ud mod den parkeringsplads hvor der er handicapparke-ring, kan af kørestolsbrugere åbnes ved hjælp af tryk på en knap. Knappen er ikke stor og heller ikke markeret med et skilt, men er alligevel nem at få øje på. Ved siden af denne knap sidder en mindre knap ved hjælp af hvilken en eventuel kørestolsbruger – om nødvendigt – kan tilkalde hjælp inde fra rådhuset. Yderdørene er forsynet med lave dørtrin (på ca. 2 cm i højden). De inderste døre i vindfangene åbner automatisk. Ad begge døre – som er brede og dermed giver adgang til rådhuset også for kørestolsbrugere – bliver man automatisk ledt ind til rådhusets tydeligt afmærkede reception.

I hallen er der tydelig skiltning til de enkelte afdelinger, og der er en tavle som viser navne og billeder af de ansatte på rådhuset. Der er elevator i hallen. Elevatordøren er meget smal (70 cm) og giver ikke adgang for kørestole af almindelig bredde. Det blev oplyst at en særlig smal kørestol opbevares på handicaptoliet i rådhusets forhal i umiddelbar tilknytning til social- og sundhedsforvaltningen. Ligeledes fra hallen fører en bred trappe til 1. sal hvor bl.a. centralforvaltningen og byrådssalen er beliggende.

Kommunens øverste administrative leder er borgmesteren. Den administrative ledelse består i øvrigt af kommunaldirektøren, socialchefen, kulturens chef, den tekniske chef, økonomichefen, skattechefen og sekretariatslederen.

Inden for de seneste år har der været stor udskiftning i chefgruppen, og på et chefseminar har gruppen for nylig udarbejdet et fælles værdigrundlag for arbejdet.

Administrationen er opdelt i fem forvaltninger: centralforvaltningen, social- og sundhedsforvaltningen, teknisk forvaltning, børne- og kulturforvaltningen og økonomisk forvaltning. Skatteområdet er siden den 1. juli 2001 varetaget af en fælles skatteadministration for Kerteminde, Langeskov, Munkebo og Ullerslev Kommuner der ligeledes har fælles skatteankenævn.

Mange af kommunens indbyggere er pendlere til andre byer, og kommunen har et af de højeste beskatningsgrundlag på Fyn.

Kommunen besluttede i marts 2000 at lister over indgående post skulle lægges på Internettet efter nærmere retningslinjer. Ordningen, der især var ønsket af pressen, blev iværksat medio maj 2000. Efter indsigelser fra en række borgere blev det i december 2000 besluttet at postlisterne ikke længere lægges på Internettet. Den nuværende ordning har ikke givet anledning til kritik. Efter denne bliver posten delt op i kategorier hvor noget kommer på en postliste, andet ikke. Efter min anmodning herom udlånte kommunen sagen om offentlige postlister til mig.

På mødet med sikkerheds- og samarbejdsudvalget blev det oplyst at forvaltningerne ofte har problemer med at implementere ny lovgivning, især på det sociale område, så hurtigt som ønsket. Det skyldes at der fra centralt hold ikke udsendes bekendtgørelser og vejledninger i god tid inden ikrafttrædelsen. Kommunen er derfor nødt til at forberede implementeringen på et usikkert grundlag hvilket ikke er tilfredsstillende. Som eksempel nævntes implementeringen af ældrepakken.

2.1. Social- og sundhedsforvaltningen

Den ene halvdel af inspektionsholdet under min ledelse inspicerede social- og sundhedsforvaltningen. Holdet startede med et møde med socialchef Leif Olsen, afdelingsleder (og souschef) Gudrun Skov og afdelingsleder Kim Breide og sluttede med en rundgang i forvaltningen under ledsagelse af socialchef Leif Olsen.

Social- og sundhedsforvaltningen er delt op i to afdelinger – aktivafdelingen og ældre- og serviceafdelingen. Under den sidstnævnte afdeling hører også kommunens hjemmepleje, som dog udgør en selvstændig enhed. Forvaltningens ledergruppe består således af socialchefen, de to afdelingsledere og lederen af hjemmeplejen.

Kommunens børn og unge-område varetages af børne- og kulturforvaltningen.

Der er udarbejdet en kompetenceplan for social- og sundhedsforvaltningen efter samme mønster som kompetenceplanen for teknisk forvaltning. Jeg henviser til det under afsnit 2.2 anførte.

2.1.1. Aktivafdelingen

Aktivafdelingen varetager kommunens opgaver på områderne kontanthjælp, revalidering, aktivering, beskæftigelse og sygedagpenge. Aktivafdelingen varetager endvidere kommunens opgaver i forhold til flygtninge.

Der var på tidspunktet for inspektionen 170 kontanthjælpsmodtagere i kommunen – heraf var 90 revalidender. Den relativt lille andel egentlige kontanthjælpsmodtagere giver gode muligheder for aktivering.

Aktiveringen foregår i tre forskellige projekter: Projektgården (med ”straks-aktivering”), haveserviceordningen (som også foretager snerydning for kommunens pensionister) og et projekt for vanskeligt placerbare kontanthjælpsmodtagere.

Det sidstnævnte projekt er et projekt hvortil kommunen modtager støtte fra EU's socialfond. Dette "socialaktiveringsprojekt", som har eksisteret i 1½ år, adskiller sig fra andre aktiveringsprojekter derved at det ikke har noget arbejdsmarkedsperspektiv. Visitation til projektet forudsætter at den pågældende har modtaget kontanthjælp i mere end fem år, og at den pågældende har et misbrugsproblem. Det tilkendegivne formål med projektet er at motivere de pågældende til misbrugsbehandling og til afklaring af forskellige andre forhold – herunder særligt boligforhold. Deltagerne er først og fremmest (langvarige) stofmisbrugere. Indtil videre har 12-14 personer været igennem projektet der har plads til otte deltagere. Der er og har været en overraskende høj mødeprocent blandt deltagerne. Dette tilskrives efter det oplyste bl.a. det åbent formulerede manglende arbejdsmarkedsperspektiv.

Revalideringsområdet er sammen med fleksjobområdet fokusområder i Kerteminde Kommune. Kommunen har således 60 fleksjob. Heraf er halvdelen i den private sektor. En del af kommunens revalidender bliver tiltrukket af byens kunst- og håndværkerseminarium og kan optages der på grund af seminariets "bløde" optagelseskrav. Seminariet bliver imidlertid formentlig lukket i 2004. Det antages at bygningerne herefter skal bruges af Den Frie Lærerskole i Ollerup som forbereder en satellit i Kerteminde.

Det følger af de mange revalidender at antallet af tilkendte førtidspensioner er lavt.

Kerteminde Kommune modtog de første flygtninge i 1999. I dag er der 106 personer (flygtninge og familiesammenførte). Kommunen har to flygtningekoordinatorer og en integrationsmedarbejder. Integrationsmedarbejderen har som araber en anden etnisk baggrund end de to koordinatorer. Integrationsmedarbejderens arbejdsopgaver er i høj grad af udgående karakter, f.eks. besøg hos flygtninge, tolk, undervisning mv. Den pågældende har ingen administrative funktioner.

På flygtningeområdet er der et godt netværkssamarbejde med kommunens borgere. Borgerne viser generelt en stor interesse for flygtningenes situation. En gruppe af

kommunens borgere har således taget initiativ til oprettelse af en integrationsforening. Til den stiftende generalforsamling mødte over 50 personer frem. Der var endvidere kort før tidspunktet for inspektionen over 100 fremmødte til et debatemøde i kommunen om flygtninge.

2.1.2. Ældre- og serviceafdelingen

Ældre- og serviceafdelingen står – ud over for hjemmeplejen – for førtids- og folkepension, boligstøtte og familieydelse. Afdelingen varetager endvidere handicapområdet.

Kommunen har 149 ældreboliger og 108 plejeboliger. Af de sidstnævnte er otte aflastningsboliger. Plejeboligerne er fordelt på tre plejecentre: Fjordly, Svanebjerg og Dalsbo. (De to inspektionshold besøgte senere på dagen henholdsvis Fjordly og Svanebjerg; se herom nedenfor under punkt 2.3.1 og 2.3.2).

Alle tre plejecentre har været igennem en ombygning/nybygning. Fjordly blev genindviet den 1. januar 2002. Også ombygningen af Svanebjerg er tilendebragt mens Dalsbo forventedes færdigt til december 2002. Der er i alt planlagt en udvidelse med 9 plejeboliger og 2 aflastningspladser på de 3 plejecentre i kommunen.

På forespørgsel blev det oplyst at kommunen har en overkapacitet på dette område. Dette skyldes at det i forbindelse med de planlagte ombygninger/nybygninger blev muligt at inddrage de foreliggende prognoser for forskydningen i aldersfordelingen blandt kommunens borgere i den langsigtede planlægning (efter den seneste beregning forudses i år 2020 således mere end 40 pct. flere ældre over 67 år end i dag – en stigning fra 1.600 til 2.100 personer). Kommunen har trods overkapaciteten fastholdt sin hidtidige visitationspraksis, og overkapaciteten af boliger bliver således brugt af andre kommuners (visiterede) ældre.

Kommunen havde på tidspunktet for inspektionen tre personer der modtog tilskud til dækning af udgifter ved ansættelse af hjælpere efter servicelovens § 77. Den samlede

årlige udgift til sådan hjælp kan udgøre op til 1½ mio. kroner. Kommunen får nu amtsrefusion for udgifter over grundtaksten på 300.000 kr.

Kommunen har to støttecentre (botilbud) for udviklingshæmmede voksne. Støttecentret på Askvej blev startet i samarbejde med Landsforeningen for Evnesvages Vel. Der er otte boliger på Askvej som på grund af de fysiske forhold ligger meget tæt (boligerne er på ca. 43-45 m²). Det nyeste støttecenter ligger hvor byens gamle – nu nedrevne – jernstøberi i sin tid lå. Den private investor som byggede boliger på grunden, forlangte at byggeriet også skulle indeholde boliger med et socialt islæt. På denne baggrund blev der indrettet seks boliger til udviklingshæmmede voksne i tilknytning til dette byggeri. De støttede boliger i dette center ligger knap så tæt som boligerne på Askvej og er endvidere lidt større (54 m²). Kommunen fik i forbindelse med ibrugtagelsen af Støttecentret Jernstøberiet mulighed for at flytte de beboere på Askvej som havde brug for mere luft omkring sig, til Jernstøberiet.

Det blev i tilknytning til omtalen af Støttecentret Jernstøberiet oplyst at kommunen tillige havde planer om at oprette støttede boliger til ægtepar hvoraf den ene af ægtefællerne er dement. Hensigten hermed var at give den raske ægtefælle aflastning således at den smertefulde adskillelse mellem ægtefællerne som denne sygdom ofte fører med sig, kunne udskydes eller helt undgås. Kommunens ældre borgere modtog oplysninger om planerne, men kommunen modtog ingen tilbagemeldinger om dette planlagte botilbud, og planerne blev derfor ikke gennemført. De lokaler som skulle have være brugt til dette formål, blev i stedet for indrettet dels som værested for psykisk syge, dels som (fire) boliger for psykisk syge.

Det blev oplyst at den manglende tilbagemelding vedrørende det planlagte botilbud for ægtepar hvoraf den ene af ægtefællerne er ramt af demens, formentlig skyldes at mange ægtepar ønsker at klare sig selv så længe som muligt, kombineret med at demens i vide kredse stadig er et tabuområde. Behovet for aflastning er dog efter kommunens opfattelse en realitet, og kommunen overvejer derfor i øjeblikket om der bør oprettes et dagcenter for denne gruppe som alternativ til et botilbud.

Der er fælles ledelse for de to støttecentre. Der er ikke natbemanding på støttecentre-
ne idet ingen af beboerne har behov for dette på nuværende tidspunkt.

2.1.3. Hjemmeplejen

Hjemmehjælp omfatter personlig hjælp og pleje, hjælp eller støtte til nødvendige
praktiske opgaver i hjemmet og hjælp til at vedligeholde fysiske og psykiske færdig-
heder.

Der var på tidspunktet for inspektionen 450 borgere som modtog hjemmehjælp/hjem-
mesygepleje; de fleste dog kun i ganske få timer om ugen. På forespørgsel med bag-
grund i oplysningerne om kommunens overkapacitet af plejeboliger blev det oplyst at
det nok er rigtigt at kommunen har færre ældre der modtager mange timers hjemme-
hjælp i forhold til andre kommuner. Men kommunen har også borgere der modtager
22 timers hjemmehjælp eller mere om ugen i eget hjem. Der er to hjemmehjælpere på
vagt hver nat.

På tidspunktet for inspektionen var kommunen i gang med en større spørgeskema-
undersøgelse blandt modtagere af hjemmehjælp (i eget hjem). Undersøgelsen omfat-
ter både hjemmesygeplejen, den praktiske hjemmehjælp og forskellige spørgsmål på
ældreområdet. Kommunen har modtaget spørgeskemaer retur fra 68,7 pct. af de ad-
spurgte. Jeg modtog den 13. november 2002 rapporten om undersøgelsen. Af rappor-
ten fremgår bl.a. at 98,3 pct. af de indkomne svar viser at brugerne altid eller for det
meste som helhed er tilfredse med den hjælp som de modtager fra kommunen.

Af aktiviteter på ældreområdet blev nævnt Aktivhuset som har lokaler i Kertemindes
nedlagte sygehus (bag ved Fjordly). Huset, der er brugerstyret, har kun få kommunalt
ansatte og er efter det oplyste meget velfungerende.

På Fjordly har såvel beboerne som andre af Kertemindes borgere mulighed for at
modtage hjælp til genoptræning/vedligeholdelsestræning. Kommunen varetager også

genoptræning for amtet. Personalnormeringen er på dette område for nylig sat op med én person. Personalet består nu af to fysioterapeuter og en ergoterapeut. Dette personale tager sig også af hele hjælpemiddelområdet og sager om boligændring. På grund af det store antal ældreboliger i kommunen er antallet af boligændringssager meget lavt (det drejer sig fortrinsvis om ramper og andre lignende, mindre, boligændringer). Dette område administreres fra Fjordly. Alle andre administrative opgaver i social- og sundhedsforvaltningen – bortset fra kommunens jobkonsulentordning – varetages fra rådhuset.

Både på Fjordly og i Aktivhuset er det muligt for kommunens pensionister at købe og spise (varm) mad. Ud over det ernæringsmæssige har ordningen med at maden kan indtages på stedet, en social funktion.

På tidspunktet for inspektionen blev der bragt 120 portioner varm mad ud hver dag til (visiterede) pensionister i eget hjem. Kommunen har prioriteret det forhold at maden bringes ud i varm tilstand – og ikke i frossen tilstand – højt. Det gør ikke alene maden sundere og mere indbydende, men er også nemmere for modtagerne at håndtere. Denne opgave er i øjeblikket – og frem til august måned 2003 – udliciteret til et privat firma (Completa A/S). Kommunen forventer at den private virksomhed herefter trækker sig ud af samarbejdet idet firmaet har fået forøgede (transport)omkostninger i forhold til licitationstidspunktet. Det blev oplyst at fritvalgsordningen kræver fem leverandører. Interessen i den private sektor i en kommune af Kertemindes størrelse vil imidlertid normalt være for lille til at lovgivningens krav til antallet af leverandører kan opfyldes. Da madudbringningen sidste gang var udbudt i licitation, modtog kommunen således kun to tilbud.

2.1.4. Rundgangen i social- og sundhedsforvaltningen

Der er et handicapp toilet i rådhusets forhal i umiddelbar tilknytning til social- og sundhedsforvaltningen. Det ligger på gangen der fører ind til forvaltningen, og tæt på receptionen i hallen. Toilettet er ikke aflåst, men kan låses indefra af brugeren. Toilettet er forsynet med nedfældelige armgreb. Toilettet er endvidere udstyret med en

almindelig kumme med (aftagelig) forhøjer – og altså ikke med en forhøjet toilet-kumme. Der er kun plads til en hjælper på den ene side af toilettet.

Forvaltningen ligger i rådhusets stueetage. Der ligger kontorer – og et enkelt mødelokale – på begge sider af en lang gang. Gangen er relativt bred og fremtræder nydelig. Der er nålefilt på gulvet på gangen og på kontorerne. På gangen lige inden for døren ind til forvaltningen er en skranke hvor publikum skal henvende sig. Bag skranken er indrettet to arbejdspladser til forvaltningens kontorpersonale – den ene arbejdsplads bag en skærm. Ved siden af skranken adskilt fra denne af en væg er et område med tre stole og to små borde til borgere der venter på at det skal blive deres tur. Ventepladserne, der er placeret længst væk fra gangarealet, er uden for normal hørevidde i forhold til skranken. De fleste borgere der møder op, har bestilt tid til en samtale med en sagsbehandler på forhånd. Kommunens pensionister møder dog ofte op uden forudgående aftale. Det sker en sjælden gang at der er flere der venter end der er plads til – eksempelvis på sene torsdage eller omkring den 1. i måneden.

Ved siden af venterummet ligger forvaltningens ”maskinrum”. Her står afdelingens printere og fotokopimaskine mv. Journalerne i de afsluttede sager står også i dette rum (mens de verserende sager opbevares af sagsbehandlerne på kontorerne). Journalerne i maskinrummet opbevares i arkivskabe af metal der på tidspunktet for inspektionen ikke var aflåst.

Medarbejderne i forvaltningen sidder i både enkeltmandskontorer og delekontorer. Sagsbehandlerne har dog udelukkende enkeltmandskontorer. Samtaler mellem sagsbehandler og borger foregår som udgangspunkt på sagsbehandlerens kontor. Forvaltningen har dog også længst nede ad gangen til højre et mødelokale. Dette lokale er ikke større end et gennemsnitskontor, men giver alligevel plads til flere mødedeltagere på grund af den mere sparsomme møblering (et mødebord med tilhørende stole). Uden for de enkelte døre er der en rød ”mødelampe”.

De fleste af sagsbehandlerne kontorer er forholdsvis små. Da alle sagsbehandlere har store skriveborde med hæve/sænkefunktion, er det ikke muligt at indrette de små kontorer således at sagsbehandleren kan sidde nærmest døren. Det er heller ikke altid muligt at placere borgeren på den anden side af bordet.

Ingen af enkeltmandskontorerne er udstyret med to døre. Flygtningemedarbejdernes kontor – hvor der er tre arbejdspladser – havde dog af sikkerhedshensyn to døre. Dette kontor ligger uden for social- og sundhedsforvaltningens fysiske område, og medarbejderne her er således adskilt fra de øvrige medarbejdere i forvaltningen.

Af hensyn til medarbejderens sikkerhed var de af medarbejderne som havde ønsket det, blevet udstyret med en (bærbar) trådløs alarm. Dette initiativ var iværksat ganske kort tid før inspektionen. I et af de inspicerede sagsbehandlerkontorer var alarmerne anbragt under en lampe til højre for medarbejderens kontorstol, i et andet kontor lå alarmknappen løst på bordet ved siden af tastaturet. Et tryk på alarmerne udløser en (kraftig) klokke på gangen over for skranken. Medarbejderne i skranken kan herefter aflæse hvilket kontor der ringes fra. Personalet i forvaltningen er instrueret om at ”stimle sammen” når klokken lyder, med henblik på at komme den pågældende medarbejder til undsætning. Det blev oplyst at medarbejderne tillige er meget opmærksomme på at ”kigge ind” hos hinanden hvis der er meget ”støj” fra et kontor. Ved den månedlige supervision af sagsbehandlerne bliver sikkerhedsspørgsmål også diskuteret.

2.2. Teknisk forvaltning

Retschef Jens Møller og to af mine andre medarbejdere inspicerede teknisk forvaltning og havde en samtale med teknisk chef Alex Ovesen.

Forvaltningen ligger i stueetagen lige over for receptionen. Den er indrettet med så mange enkeltkontorer som muligt hvilket er en fordel på grund af den store kundekontakt. Der har ikke været voldelige kunder i forvaltningen, men der kan være per-

soner som optræder truende i forbindelse med forvaltningens udgående tilsynsvirksomhed. I disse tilfælde deltager så vidt muligt to personer i tilsynet.

Der er ansat 15 personer i forvaltningen på fuld tid eller deltid. Af disse er seks akademikere. Der er brugt mange ressourcer på at implementere ny løn, men resultatet er magert. Efteruddannelse prioriteres højt, og der er dannet erfa-grupper med medarbejdere i andre kommuner. Desuden er der planer om elektronisk vidensdeling på Internettet for medarbejdere i tekniske forvaltninger.

Forvaltningen er opdelt efter følgende hovedopgaver: bolig- og erhvervsudlejning; byggesager og BBR; vej, forsyning og drift; drift og miljø; planlægning og kollektiv trafik; sekretariat; budget og regnskab; tegnestue.

Der er udarbejdet en udførlig, men overskuelig kompetencefordelingsplan for forvaltningen. Planen viser hvilke sager der skal forelægges de politiske organer eller andre, og den grad af kompetence der udøves af disse og af forvaltningen. Planen beskriver således beslutnings- og ansvarsdelegationen og dermed også arbejdsfordelingen. Planen ajourføres mindst en gang om året.

Der er en stigning i antallet af sager hvor borgere er utilfredse med kommunens afgørelser. Der er imidlertid kun ganske få sager som påklages til en højere myndighed.

Kommunen er præget af en del store herregårde og nogle store svinefarme. Det har betydet at kysten er friholdt for bebyggelse. Der er næsten ingen byggegrunde i dag, og efterspørgslen er meget større end udbuddet. Sommerhusområderne er fuldt udbygget. Der er ingen tunge, miljøforurenende industrivirksomheder og kun få vindmøller. Foruden den kommunale vandforsyning er der 17 private vandværker. Kommunen har et betydeligt antal turister om sommeren.

Der er 1.526 sommerhuse i kommunen. I 'Sommerbyen' i Kerteminde by er der 300 sommerhuse på lejet grund. Desuden er der ca. 100 badehuse hvor overnatning ikke er tilladt. Der er planer om et nyt regulativ der skal stramme reglerne herom op.

Mange sommerhusbeboere benytter kommunens telebusordning, dvs. en bus som kommer efter telefonisk anmodning. Kommunen finansierer ordningen, men det vil af økonomiske årsager formentlig blive nødvendigt med ændringer. I dag betaler pensionister 10 kr. pr. transport til eller fra et af de faste stoppesteder, og ikke-pensionister betaler 20 kr. Transport til gadedøren koster 40 kr.

Kommunen har kun haft få landzonesager efter at kommunen er blevet landzonemyndighed i forbindelse med at planloven blev ændret med virkning fra den 1. september 2002 (lov nr. 383/2002).

Tilsynet i miljørager føres af Miljøcentret som er et fælleskommunalt samarbejde mellem over 30 kommuner. Centret fører bl.a. tilsyn med de private brønde. Centret har ingen besluttende myndighed.

Kommunen har kun få sager om vedligeholdelse af private veje.

Kommunen har ca. 300 byggesager om året. Mange af disse vedrører byggeri på bevarelsesværdige eller fredede ejendomme, og disse tager typisk længere tid at behandle end andre byggesager. Af kommunens serviceinformationspjece om byggesagsbehandling fremgår at byggetilladelser normalt skal være færdigbehandlet inden 4 uger efter ansøgningen. Denne tidsfrist kan ikke overholdes på nuværende tidspunkt. En del sager tager 2-3 måneder. Det forventes imidlertid at sagsbehandlingstiden vil komme tæt på de 4 uger efter årsskiftet. Der udsendes altid kvitteringsskrivelse inden 2 uger efter modtagelsen af ansøgningen, og heri oplyses om sagsbehandlerens navn. Det oplyses ikke hvornår sagen forventes færdigbehandlet. Hvis der går mere end 4 uger, skrives der til ansøgeren om den forventede sagsbehandlingstid. Det tilstræbes at afgørelser skrives i et let forståeligt sprog.

Kommunen fører ikke statistik over antallet af sager på de forskellige områder og over sagsbehandlingstiden, men forvaltningen har ønsket herom.

Jeg bad om at modtage de tre senest afsluttede og upåklagede sager om dispensation fra henholdsvis planlovens og byggelovens bestemmelser med henblik på en gennemgang, jf. nedenfor under punkt 4.

2.3. Besøg på to af kommunens plejecentre

Retschef Jens Møllers hold besøgte plejecentret Svanebjerg, mens mit hold besøgte Fjordly.

2.3.1. Plejecentret Fjordly

Under besøget var inspektionsholdet ledsaget af socialchef Leif Olsen og områdeleder Alice Wiinblad.

Fjordly er oprindeligt bygget i 1957, men har i løbet af det seneste 1½ år gennemgået en gennemgribende ombygning/nybygning. Institutionen består af en servicebygning samt 6 enheder med i alt 64 boliger. Enhederne er placeret som 6 fløje – 3 fløje på hver side af en midtergang. Fjordly har en dejlig beliggenhed. Der er udsigt til Kertinge Nor fra mange af Fjordlys vinduer. Udsigten til noret kan under alle omstændigheder nydes fra institutionens have. Omkring Fjordly ligger andre kommunale institutioner såsom børneinstitution og børnetandpleje. Klods op ad Fjordly ligger der nogle ældreboliger. Det blev under besøget på Fjordly oplyst at en af beboerne har en ægtefælle boende i disse ældreboliger. De to ægtefæller har på den måde meget gode muligheder for at ses.

Institutionen fremtræder lys og indbydende. Gangene er brede og lyse med store vinduespartier samt ovenlysvinduer mange steder. Der er elektrisk døråbning fra midtergangen og ud til alle enhederne. Der er opsat gardiner i begge ender af gangen inde

på enhederne. Institutionens mobile lifte står fremme på gangene. Her hænger endvidere en postkasse til hver af beboerne.

Inde på hver enhed er boligerne placeret på begge sider af gangen, og i midten af hver enhed er der – i tilknytning til gangarealet – et (åbent) fællesrum på 67 m². Nogle af bygningselementerne i de enkelte enheder er malet i farver der passer til enhedens navn. Der er f.eks. forskellige brunlige farver i Nøddehaven. Fællesrummet består af et åbent køkken, spiseplads samt opholdsareal. Der er en del grønne planter i fællesrummet og et stort vinduesparti med udgang til en flisebelagt terrasse med havemøbler og vandkunst. Rundt om terrassen er der en beplantning der passer til enhedens navn. F.eks. er der plantet æbletræer ved Æblehavens terrasse.

Under inspektionen deltog inspektionsholdet i Mirabellehavens eftermiddagskaffe sammen med beboerne og personalet. Endvidere blev jeg under inspektionen inviteret indenfor hos en af beboerne. Imens besøgte mine medarbejdere en anden beboers bolig.

Boligerne er ca. 37 m² store og indeholder en opholdsstue samt et badeværelse. I et hjørne af opholdsstuen er en håndvask, et bord og skabe. Endvidere er der i hver bolig et stort klædeskab på hjul. Klædeskabet kan anvendes som rumdeler. Fra alle opholdsstuer er der en dør ud til haven. Badeværelserne, der er store og moderne, er indrettet med nedfældelige armgreb ved toilettet, og der er plads til en hjælper på begge sider af toilettet. Der er endvidere brusebad og en håndvask. Den fremviste bolig fremtrådte rengjort og med personligt præg.

I alle boliger i Fjordly er der – yderst diskret – i både opholdsstue og badeværelse opsat beslag til montering af loftliftsskinner. Liftsystemet er indrettet således at beboeren kan flyttes fra stuen til badeværelset uden at skulle ud af liften. Fjordly har 18 loftslifte hvilket efter det oplyste dækker institutionens behov.

Alle beboere der er i stand til at benytte en alarm, er forsynet med en sådan. Beboerne kan bære alarmerne på sig og kan ved hjælp af denne tilkalde personalet. Eventuelle kald registreres på personalets bærbare telefon.

Fjordly råder også over to trædemåtter. Måtterne fungerer på den måde at personalet tilkaldes hvis der trædes på måtten. Måtten kan f.eks. placeres ved en seng eller ved en dør således det kan registreres hvis beboeren står ud af sengen eller går ud på gangen. Måtterne anvendes ikke særligt ofte.

Problemet med dørsøgende beboere forsøger Fjordly at forebygge bl.a. ved hjælp af de opsatte gardiner for dørene i hver ende af enhederne. Endvidere er der børnesikring på havedørene i boligerne (en tap skal løftes samtidig med at håndtaget drejes). Det er af brandhensyn ikke muligt at låse havedørene.

To af Fjordlys enheder er deciderede demensafsnit, men der er også demente beboere i de øvrige enheder. Efter det oplyste har kommunen særlig fokus på dette område. Bl.a. foretages en demensudredning af alle beboere der har symptomer på demens. Kommunen stiller endvidere krav til medarbejderne om en dokumenteret grundlæggende viden om demens som (f.eks.) erhverves ved deltagelse i relevante kurser.

Fjordly har et stort og lyst festlokale med klaver. Inspektionsholdet deltog under besøget i (en lille del af) ”onsdagsklubbens” møde der foregik i festlokalet. Lokalet kan efter behov opdeles ved hjælp af stationære skillevægge. På Fjordly er der endvidere et terapilokale hvor der hver formiddag er aktiviteter for beboerne.

Beboerne på Fjordly har fuld forplejning. Der serveres varm mad om middagen som tilberedes centralt i institutionens køkken. Den øvrige mad tilberedes i de enkelte enheder i køkkenet i fællesrummet. På Fjordly tilberedes endvidere den varme mad til de øvrige to plejecentre i kommunen. Pensionister i området omkring Fjordly har mod betaling mulighed for at komme som madgæster på Fjordly og spise varm mad midt på dagen. Der er i øjeblikket ti såkaldte madgæster på Fjordly. Madgæsterne

spiser sammen i ovennævnte terapilokale. Fjordlys aktivitetsmedarbejder fungerer normalt som vært for spisegæsterne. Institutionens køkken har i øvrigt to gange i 2002 haft besøg af fødevarekontrollen som ikke havde bemærkninger eller henstillinger i den anledning.

På første sal i institutionens servicebygning er der – lige ved siden af elevatoren – indrettet et træningslokale. Lokalet er lyst og rummeligt med diverse hjælpemidler til træningen. Der er holdtræning i lokalet fire formiddage om ugen (med syv deltagere på hvert hold). Herudover foregår der også individuel træning i lokalet. Det er ikke kun Fjordlys egne beboere der benytter lokalet. Ligeledes på første sal har hjemmeplejen kontor.

Ved siden af træningslokalet er indrettet en frisørsalon som Fjordlys beboere kan benytte. Frisørsalonen er åben to gange om ugen.

På Fjordly er endvidere indrettet to gæsteværelser hvor pårørende har mulighed for at overnatte. Også disse værelser – der ikke blev besigtiget – har eget toilet og bad. Fjordly råder endvidere over en minibus til brug for småture med beboerne.

Om dagen er der tre medarbejdere og om aftenen (indtil kl. 23.00) er der to medarbejdere tilknyttet hver af de seks enheder. Om natten er der tre medarbejdere der dækker hele institutionen. Under den afsluttende samtale under besøget på Fjordly deltog Karen Marie Lorentzen som er fællestillidsmand for det ansatte plejepersonale. Karen Marie Lorentzen gav udtryk for at Fjordly er et godt sted at være for såvel beboere som personale. Personalet sætter stor pris på den indsats som blev gjort i planlægningsfasen, og som (bl.a.) har medført at beboerne kan komme rundt i lift overalt på Fjordly. De gode fællesrum i enhederne har efter hendes vurdering stor betydning for beboernes trivsel – ikke kun på demensafdelingerne, men nok særligt her.

2.3.2. Plejecentret Svanehøj

Under besøget var inspektionsholdet ledsaget af souschef i social- og sundhedsforvaltningen Gudrun Skov, områdeleder Toni Melin og en beboerrepræsentant.

Den ældste bygning, hvor administrationen har til huse på 1. sal, er fra 1916. En betydelig tilbygning er fra 1979. Plejecentret er i 2002 blevet udbygget og renoveret. Administrationsbygningen er i to etager, mens resten er i ét plan. Bygningerne er placeret rundt om en lille gårdhave.

Der er 21 beboere og 1 aflastningsbeboer. Alle beboere har eget værelse. Værelserne er på 33-45 m², og alle har fået nye, store badeværelser. Døren til badeværelset er en skydedør der er så stor at en seng kan komme igennem. Lyset på badeværelset tænder og slukker automatisk.

10 af værelserne har udgang til egen terrasse. Der er desuden en fælles have.

Der findes herudover et gæsterum hvor pårørende kan overnatte, og der kan stilles en madras til rådighed for pårørende som ønsker at overnatte sammen med en beboer på dennes værelse.

Der er to store opholdsstuer med bl.a. tv. Disse og gangarealerne er holdt i lyse farver, og der er placeret grønne planter rundt omkring. Der er desuden ophængt malerier af lokale kunstnere. Gulvene er overalt belagt med linoleum.

Køkkenet er placeret åbent ud til et fællesareal. Den varme mad leveres fra Fjordly, men alle andre måltider laves på stedet. Der er adgang for spisegæster udefra, og disse vil kunne ledsages af hjemmehjælperen.

Terapien består bl.a. af sang, bankospil, gymnastik og socialt samvær. Tre gange ugentligt kommer en fysioterapeut. Der findes desuden bøger på computer for svagtseende.

Boligerne er nu almene plejeboliger og dermed beboernes egne boliger. Det er derfor ikke muligt at flytte rundt på beboerne og f.eks. placere demente i en særlig afdeling. Aktiviteter holdes dog særskilt for demente.

Alle beboere er udstyret med en alarm i form af et ur eller en halskæde. Beboerne bestemmer selv om døren til deres bolig skal være låst.

Der er etableret to grupper til at føre tilsyn med plejeboligerne. Tilsyn foretages én gang årligt, og pårørende inviteres til at deltage. Pårørende som er forhindret i at deltage, får tilsendt et brev med spørgsmål om hvorvidt de er tilfredse med ydelsen.

Med udgangspunkt i plejeenheden på Svanevej varetages hjemmepleje/hjemmehjælp for ca. 150 personer.

3. Ombudsmandens bemærkninger

3.1. Generelt

Under inspektionen blev jeg mødt med stor imødekommenhed. Det er mit indtryk at kommunen i det daglige gør sig store bestræbelser på at opfylde de forventninger der kan stilles til en borgervenlig forvaltning. I den forbindelse kan nævnes det omtalte initiativ i forhold til ægtepar hvoraf den ene af ægtefællerne er ramt af demens. Kommunens planer om at oprette støttede boliger til sådanne ægtepar viser efter min opfattelse at Kerteminde Kommune er en aktiv kommune der ønsker at yde bidrag til at løse de problemer som kommunens borgere har, og ikke blot de problemer som borgerne selv har formuleret.

Jeg noterede mig kommunens fremsynethed i forhold til antallet af plejeboliger (i forbindelse med ombygningen mv. af kommunens plejecentre) – en fremsynethed der som allerede nævnt også kommer andre kommuners ældre til gode.

3.2. Handicaptilgængelighed

Siden den 1. juli 1978 har der i byggelovgivningen været fastsat 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 og lignende er handicaptilgængelighed, 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 humane 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 ses bort fra de ligeledes ovenfor nævnte særlige tilfælde – ikke tillagt tilbagevirkende kraft. Som led i det udvidede bedømmelsesgrundlag jeg har nævnt ovenfor, har ombudsmanden 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 være et handicaptilgængeligt lokale der kan anvendes til modtagelse og betjening af handicappede borgere.

Rådhuset er fra tiden før byggelovgivningens tilgængelighedskrav for handicappede trådte i kraft (den 1. juli 1978), og der kan således (kun) rejses spørgsmål om hvorvidt kommunen lever op til de krav der efter min opfattelse – på ulovbestemt grundlag – kan stilles til tilgængelighed.

Jeg noterede mig at der kun er indrettet én særlig parkeringsplads til brug for handicappede borgere som kommer til rådhuset i bil. Jeg forstår samtidig at de ”almindelige” parkeringspladser ved siden af denne særlige parkeringsplads normalt ikke er fyldt op.

Umiddelbart må jeg stille mig tvivlende over for at én (handicap)parkeringsplads er tilstrækkelig til (altid) at dække behovet. Det synes endvidere umiddelbart at være uproblematisk at indrette en (eller flere) yderligere plads(er). Jeg går imidlertid ud fra at kommunen til stadighed er opmærksom på om det er tilstrækkeligt med den ene handicapparkeringsplads.

Jeg har noteret mig at der er fri (og nem) adgang til rådhusets stueetage (med bl.a. reception og social- og sundhedsforvaltning) – også for kørestolsbrugere, jf. punkt 2 ovenfor. Derimod giver elevatoren i hallen ikke adgang for kørestole af almindelig bredde. Det betyder at kørestolsbrugere umiddelbart er afskåret fra at overvære (bl.a.) møder i byrådssalen.

Jeg går ud fra at der kun i ganske få tilfælde er behov for at anvende den smalle kørestol, og at kommunen er meget opmærksom på at yde den hjælp som måtte være nødvendig på grund af den smalle elevatoråbning. Jeg finder herefter ikke tilstrækkelig anledning til at foretage mig videre.

Socialdirektøren oplyste at der findes et lokale i stueetagen der (normalt) anvendes til modtagelse og betjening af handicappede borgere. Jeg forstår at lokalet på tidspunktet for inspektionen var inddraget til kontor.

Jeg beder Kerteminde Kommune om nærmere oplysninger om dette lokale, dets anvendelse og dets anvendelighed til modtagelse og betjening af handicappede borgere.

Jeg noterede mig at trappetrinene på trappen fra hallen til rådhusets første sal ikke er markeret med kontrastfarve for blinde og svagsynede.

Jeg henstiller til Kerteminde Kommune at foranstalte at trinenes afslutning markeres med kontrastfarve eller på anden hensigtsmæssig måde synliggøres for blinde og svagsynede.

Jeg beder Kerteminde Kommune underrette mig om resultatet af min henstilling.

Kommunen har oplyst at kommunen er opmærksom på om det er tilstrækkeligt med 1 handicapparkeringsplads. På nuværende tidspunkt er det efter kommunens opfattelse utvivlsomt tilstrækkeligt med kun 1 plads.

Vedrørende lokale til modtagelse og betjening af handicappede borgere har kommunen oplyst følgende: ”Der er kun ganske få personlige henvendelser på Rådhuset fra handicappede. Når en handicappet henvender sig vil den pågældende i første omgang blive betjent af personalet i Informationen. Hvis den handicappede har brug for betjening, som ikke kan klares af Informationsmedarbejderen, vil den relevante sagsbehandler blive kontaktet, og lokalesituationen på Rådhuset er så fleksibel, at der altid vil kunne skaffes et lokale, hvor den handicappede kan blive betjent. Den pågældende vil blive ledsaget til dette lokale. Lokalesituationen på Rådhuset tillader ikke, at et lokale står tomt med henblik på de forsvindende få tilfælde, hvor en handicappet henvender sig og har brug for betjening i et mødelokale.”

Kommunen har endvidere oplyst at trappetrinene snarest vil blive malet med en kontrastfarve.

Der er som nævnt fri (og nem) adgang til rådhusets stueetage – også for kørestolsbrugere. Under henvisning hertil og til det som kommunen har anført, foretager jeg mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om et (møde)lokale til modtagelse og betjening af handicappede borgere.

Jeg tager det oplyste om at kommunen snarest muligt vil male trappetrinenes afslutning med en kontrastfarve for blinde og svagsynede, til efterretning.

3.3. Diskretionshensyn mv.

Efter straffelovens § 152, jf. forvaltningslovens § 27, har offentligt ansatte tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger om borgerne. Efter de almindelige principper om god forvaltningsskik 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.

Jeg noterede mig at ventepladserne i social- og sundhedsforvaltningen er placeret uden for normal hørevidde i forhold til skranken (se ovenfor under punkt 2.1.4). Jeg noterede mig endvidere oplysningerne om at der kun sjældent møder flere borgere op end der er (vente)plads til, og oplysningerne om at forholdene ikke har givet anledning til problemer.

Jeg lægger til grund at Kerteminde Kommune er opmærksom på diskretions hensynet i forbindelse med forvaltningens behandling af borgerhenvendelser.

De beskrevne forhold i social- og sundhedsforvaltningen giver mig herefter ikke grundlag for bemærkninger.

Social- og sundhedsforvaltningens journaler opbevares dels hos sagsbehandlerne (verserende sager), dels i (uaflåste) arkivskabe (afsluttede sager) i ”maskinrummet” ved siden af det rum hvor de borgere der venter på at blive betjent af en sagsbehandler, opholder sig. Jeg henviser til min beskrivelse under punkt 2.1.4 af rundgangen i social- og sundhedsforvaltningen.

Jeg henstiller til Kerteminde Kommune at sørge for at arkivskabene med den omtalte placering holdes aflåst.

Kommunen har oplyst at arkivskabene i ”maskinrummet” nu holdes aflåst.

Jeg tager det oplyste til efterretning.

3.4. Personalesikkerhed

Under inspektionen rejste jeg spørgsmålet om hvilke forholdsregler der er 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 borgere 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 borger. Der bør endvidere være mulighed for at tilkalde umiddelbar hjælp i tilspidsede situationer, også uden at borgeren direkte observerer tilkaldelsen.

På baggrund af mine iagttagelser og samtalerne med medarbejderne er det mit indtryk at kommunen er opmærksom på personalets sikkerhed. Jeg har i den forbindelse navnlig noteret mig oplysningerne om at der ikke forud for kommunens beslutning om indkøb af en række bærbare trådløse alarmer har været en faktisk hændelse som har begrundet beslutningen.

Jeg går ud fra at dette medarbejdertilbud også gælder eventuelle nyansatte, og at kommunen opfordrer nyansatte medarbejdere til at modtage tilbuddet.

Jeg noterede mig at to medarbejdere som jeg under rundgangen i social- og sundhedsforvaltningen talte med om alarmsystemet – og som havde fået en alarm udleveret – havde placeret alarmerne således at den pågældende borger kunne observere en eventuel tilkaldelse af hjælp.

Jeg beder kommunen oplyse om spørgsmålet om alarmernes placering på kontorerne eller hos medarbejderne har været drøftet i forbindelse med alarmsystemets introduktion – og i givet fald på hvilken måde. Jeg beder endvidere om kommunens bemærkninger til det som jeg har anført.

Under rundgangen i social- og sundhedsforvaltningen noterede jeg mig at ingen af (sagsbehandler)kontorerne inden for forvaltningens fysiske område er udstyret med to døre, jf. punkt 2.1.4. Kommunen oplyste i den forbindelse at de bygningsmæssige forhold gør det meget vanskeligt at ændre på dette forhold.

Jeg er enig i at bygningsmæssige forhold gør det vanskeligt at pege på forbedringsmuligheder. Under henvisning hertil og til oplysningerne om at der ikke har været episoder med vold mod personalet, foretager jeg mig ikke noget på dette punkt.

Kommunen har oplyst følgende: ”Kommunen er meget opmærksom på medarbejdernes sikkerhed. Nyansatte bliver orienteret om at de kan få en trådløs alarm, hvis de ønsker det. Alarmernes placering var drøftet med personalet før alarmsystemets introduktion. Personalet er efter Ombudsmandens inspektion blevet mindet om, at alarmerne skal placeres således, at borgerne ikke kan observere en eventuel tilkaldelse af hjælp. Personalet vil løbende blive mindet om denne forholdsregel.”

Idet jeg går ud fra at kommunen ikke alene orienterer nyansatte om muligheden for en trådløs alarm, men også opfordrer de pågældende til at modtage en alarm, tager jeg det oplyste til efterretning.

3.5. Åbningstider mv.

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

For telefonisk henvendelse:

Mandag – onsdag kl. 8.00-15.30

Torsdag kl. 8.00-17.30

Fredag kl. 8.00-13.00

For personlig henvendelse:

Mandag – onsdag kl. 10.00-15.00

Torsdag kl. 10.00-17.30

Fredag kl. 10.00-13.00

Kommunen udsender et velkomstbrev til alle nye borgere i kommunen. Heraf fremgår åbningstiderne, og det fremgår desuden at andre tider kan aftales individuelt pr. telefon. Det er også muligt at sende e-mail til rådhuset og den enkelte sagsbehandler. E-mail-adresserne findes på kommunens hjemmeside.

To gange årligt indbyder kommunen tilflyttere til velkomst og orientering om kommunen.

Kommunens åbningstider mv. giver efter min mening borgerne gode muligheder for kontakt med forvaltningen.

3.6. Sagsbehandlingstider mv.

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 punkt 205-208 angående svarfrister mv. har denne ordlyd:

”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 til-

rettelæggelse, 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 erindringsystemer*.

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.”

I brev af 4. juni 1997 henstillede Indenrigsministeriet til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd at der blev opstillet målsætninger for hvor hurtigt man vil tilstræbe at behandle sager hvor forvaltningen skal træffe afgørelser i forhold til borgerne. Målsætningerne skal være forsvarlige og realistiske, og de bør være offentligt tilgængelige. Det bør kontrolleres om målsætningerne overholdes. Borgerne bør under alle omstændigheder have et svar inden en måned efter sagens modtagelse. Kan afgørelse ikke træffes inden en måned, bør kommunen bekræfte modtagelsen og oplyse hvad sagen beror på, og så vidt muligt hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

I tilknytning hertil bemærker jeg at det i retssikkerhedslovens § 3, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 807 af 26. september 2002), er bestemt at kommunen 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 fristen ikke kan overholdes, skal ansøgeren i den konkrete sag skriftligt have besked om hvornår den pågældende kan forvente en afgørelse.

Herudover kan der i anden lovgivning være fastsat svarfrister, f.eks. er der i offentlighedsloven og persondataloven fastsat frister for henholdsvis besvarelse af anmodninger om aktindsigt og underretning af den registrerede.

I forbindelse med inspektionen har jeg modtaget en del materiale fra Kerteminde Kommune. Der er bl.a. udarbejdet en samlet oversigt over kvitteringsskrivelser fra kommunen. Oversigten viser for hver forvaltning hvilke typer af skrivelser der kvitteres for – eller afgøres – inden 3 arbejdsdage eller inden 1 måned. Desuden viser oversigten hvilke typer af skrivelser der ikke kvitteres for.

Oversigten er klar og overskuelig. Retningslinjerne giver mig i øvrigt ikke anledning til bemærkninger.

I det omfang der i øvrigt er fastsat kvalitetsmål i form af frister for sagsbehandlingen, fremgår dette dels af virksomhedsplaner for de enkelte forvaltninger og dels af de serviceinformationer som kommunen har udarbejdet for de enkelte sagsområder. Serviceinformationerne kan ses på kommunens hjemmeside. Der er ingen samlet oversigt over de fastsatte tidsfrister. Det fremgår ikke klart af det materiale jeg har modtaget, om overholdelsen af fristerne kontrolleres i alle tilfælde.

Særligt angående byggesager kan nævnes at der – som nævnt i kapitel 2, punkt 2.2 – er fastsat et kvalitetsmål hvorefter byggetilladelser normalt skal være færdigbehandlet inden 4 uger efter at ansøgningen og de nødvendige bilag er modtaget. På grund af den høje bygge- og anlægsaktivitet og med den eksisterende bemanning har det i en periode ikke været muligt at overholde denne tidsfrist. En del sager tager således 2-3 måneder. Kommunen har oplyst at den forventer at sagsbehandlingstiden vil nærme sig de 4 uger efter årsskiftet til 2003.

Jeg beder kommunen oplyse om den fastsatte frist nu overholdes. Jeg beder desuden om oplysning om den kontrol der måtte være iværksat af overholdelse af fristerne på de enkelte områder.

Jeg har noteret mig at der ikke er fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden på alle de sagsområder som er omfattet af Indenrigsministeriets (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriets) henstilling og retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, f.eks. vedrørende bilstøttesager. Jeg beder kommunen oplyse hvilke områder der endnu ikke er fastsat sådanne målsætninger for, og hvad kommunen agter at gøre i disse tilfælde.

For så vidt angår sagsbehandlingstiden i de 12 konkrete sager som jeg har modtaget fra kommunen, henviser jeg til afsnit 4.

Vedrørende byggesager har kommunen oplyst følgende: "Manuel stikprøvekontrol af 15 sager viser at tidsfristerne for byggesagsbehandling nu generelt overholdes. Det er klart, at når der skal gives dispensationer og indhentes udtalelser fra andre myndigheder, går der ofte længere tid. Hvis Teknisk Forvaltning har modtaget de nødvendige oplysninger i forbindelse med ansøgningen, så viser stikprøvekontrollen, at tidsfristen overholdes i 93% af sagerne."

Kommunen har desuden oplyst følgende: "Kommunen kan bekræfte at der ikke er fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden på alle de sagsområder, som er omfattet af Indenrigsministeriets henstilling af 4. juni 1997. Som bekendt behandler Kommunen et meget stort antal forskellige sagstyper, jf. kompetenceplanerne for Teknisk Forvaltning og for Social- og Sundhedsforvaltningen. Også de øvrige forvaltninger behandler mange forskellige sagstyper. Inden for de enkelte sagstyper er der stor forskel på sagernes kompleksitet. Kommunen har valgt kun at fastsætte mål for sagsbehandlingstiden inden for de sagsområder, som typisk er af ukompliceret art, medens Kommunen ikke har fastsat sagsbehandlingstid inden for sagsområder, hvor der skal foretages mere komplicerede undersøgelser og høringer, hvis tidsmæssige udstrækning er usikker. Inden for det tekniske område

kan f.eks. nævnes plansager. Det fremgår af Kommunens serviceinformationer og virksomhedsplaner, i hvilke tilfælde der er fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden, og Kommunen vil også fremover være opmærksom på, om der er yderligere sagsområder, hvor der med rimelighed kan fastsættes sådanne målsætninger. Kommunen finder at det ville være unødigt bureaukratisk at skulle kontrollere, om reglerne om sagsbehandlingstider holdes inden for ethvert sagsområde. Formålet med at fastsætte regler for sagsbehandlingstider inden for alle sagsområder bliver efter Kommunens opfattelse til fulde tilgodeset ved, at sagerne generelt bliver behandlet meget hurtigt i Kommunen. Kommunen kan da også se i Deres foreløbige rapport, at De er enig i at de gennemgåede sager blev behandlet hurtigt. En fastsættelse af regler for sagsbehandlingstider inden for alle sagstyper, og især en kontrol af om de fastsatte regler overholdes, ville efter Kommunens opfattelse nødvendiggøre en yderligere og ikke ubetydelig ressourceindsættelse på det administrative område, og dette er urealistisk ud fra det økonomiske råderum, som er til rådighed for Kommunen. Kommunens prioritering er således at fastsætte regler om sagsbehandlingstider inden for udvalgte sagsområder, hvor en kontrol er praktisk realiserbar og uden for stor ressourceindsættelse. Derudover er Kommunen meget opmærksom på at følge op på eventuelle klager over langsomme sagsbehandling. Endelig kan Kommunen oplyse, at Kommunernes Revision fortager såkaldt 'forvaltningsrevision', hvor revisionen bl.a. påser at sagsbehandlingstiden er tilfredsstillende."

Jeg tager kommunens oplysninger vedrørende sagsbehandlingstiden for byggesager til efterretning.

For så vidt angår de sagsområder hvor der ikke er fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden, bemærker jeg følgende: Retssikkerhedslovens § 3, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 807 af 26. september 2002), har denne ordlyd:

"Stk. 2. Kommunen eller amtskommunen fastsætter en frist for, hvor lang tid, der må gå, inden der skal være truffet en afgørelse. ..."

Som det fremgår af bestemmelsen, skal kommunen fastsætte en frist for sagsbehandlingstiden på de områder som er omfattet af loven. Hvis kommunen undlader at fastsætte en frist, vil det være i strid med loven.

Jeg går på denne baggrund ud fra at kommunen fastsætter de lovbestemte frister på de sagsområder hvor dette endnu ikke er sket.

3.7. Andre forhold

Kommunen har som anført ovenfor (under punkt 2.1.2) ikke natbemanding på kommunens to støttecentre idet ingen af beboerne har behov herfor på nuværende tidspunkt.

Det følger af kommunens begrundelse at kommunen vil bemane støttecentrene med personale om natten hvis der skulle opstå behov for det, og jeg foretager mig derfor ikke noget i forhold til dette spørgsmål.

3.8. Besøgene på Svanebjerg og Fjordly

Besøgene på plejecentrene Svanebjerg og Fjordly gav henholdsvis retschef Jens Møller og mig et positivt indtryk af institutionerne. Jeg noterede mig de praktiske og upåfaldende trædemåtter (omtalt ovenfor under punkt 2.3.1). Jeg noterede mig i den forbindelse desuden kommunens placering af ældreboliger i umiddelbar tilknytning til plejecentret Fjordly og Fjordlys måde at modtage spisegæster på.

4. Gennemgang af udlånte sager

4.1. Seks sager fra teknisk forvaltning

Under inspektionen anmodede jeg om udlån af seks sager fra teknisk forvaltning.

Jeg bad om at sagerne blev udvalgt således at sagerne omfattede de tre senest afgjorte sager vedrørende dispensation fra byggelovgivningen og de tre senest afgjorte sager omhandlende dispensation fra planlovgivningen hvori der ikke var klaget over afgørelsen og klagefristen i øvrigt var udløbet.

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

4.1.1. Sagernes indhold

De seks sager fra teknisk forvaltning omfattede således tre sager vedrørende byggelovgivningen og tre sager vedrørende planlovgivningen. Sagerne omhandlede følgende:

4.1.1.1. Sager om dispensation fra byggelovgivningen

Sag A. Sag om dispensation fra bygningsreglementet i forbindelse med om- og tilbygning af en skolefløj på en kommunal skole. Mit j.nr. 2002-3505-160.

I forbindelse med en sag om om- og tilbygning af en skolefløj på en kommunal skole blev der ansøgt om dispensation fra bygningsreglementet vedrørende ventilationen i nogle eksisterende lokaler. Kommunen meddelte byggetilladelse og dispensation i overensstemmelse med det ansøgte.

Sag B. Sag om dispensation fra bebyggelsesprocenten og dispensation vedrørende højden på carport/udhus samt tagets højde. Mit j.nr. 2002-3506-160.

En borger overvejede at købe et enfamiliehus og bygge en 1. etage på huset. Borgeren ansøgte i den forbindelse kommunen om dispensation vedrørende bebyggelsesprocenten på grunden. Kommunen meddelte borgeren at hvis han købte huset, kunne han forvente at få dispensation fra bebyggelsesprocenten. Da borgeren havde købt huset, udstedte kommunen en byggetilladelse der dispensererede fra bebyggelsespro-

centen. Kommunen meddelte endvidere på et senere tidspunkt dispensation vedrørende højden på en carport samt vedrørende højden på husets tag.

Sag C. Sag om dispensation til placering af bygninger for tæt på skel. Mit j.nr. 2002-3507-160.

Som følge af en udstykningssag ønskede en ansøger at få dispensation til placering af bygninger for tæt på et skel. Det fremtidige skel påtænkte ansøgeren at placere tættere på nogle udhusbygninger end disse måtte være beliggende i henhold til bygningsreglementet. Kommunen gav afslag på ansøgningen da kommunen ikke fandt at der forelå sådanne forhold at det kunne begrunde en dispensation.

4.1.1.2. Sager om planlovgivningen

Sag D. Sag vedrørende landzonetilladelse til udstykning og opførelse af tre boliger på en ejendom i Martofte og vedrørende landzonetilladelse til genopførelse af et hus i træ. Mit j.nr 2002-3508-160.

En borger ansøgte oprindelig om landzonetilladelse til udstykning og opførelse af tre boliger på en ejendom. Kommunen gav tilladelse til både udstykning og bebyggelse af de tre parceller. Da de 3 parceller ikke kunne sælges, valgte ejeren i stedet kun at genopføre et nedbrændt stuehus på den oprindelige parcel. Borgeren ansøgte herefter om landzonetilladelse til at opføre det nye stuehus som et træhus. Kerteminde Kommune gav landzonetilladelse til genopførelse af huset og tilladelse til at dette blev opført i træ.

Borgeren påbegyndte dog byggeriet inden klagefristens udløb, og kommunen gav derfor påbud om standsning af byggeriet indtil klagefristens udløb.

Sag E. Sag om dispensation fra lokalplan i forbindelse med opførelsen af et hus med sortglaseret tegltag. Mit j.nr. 2002-3509-160.

Kerteminde Kommune udbød to grunde til salg ved tilbudsgivning. En borger der påtænkte at købe den ene af de to grunde, ansøgte om en forudgående tilladelse til ved opførelsen af et hus på grunden at bygge dette med sortglaseret tegltag. Lokalplanen for området foreskrev at husene i området skulle ”udføres med røde teglsten eller røde tegllignende materialer”.

Kerteminde Kommune gav dispensation i overensstemmelse med det ansøgte.

Sag F. Sag om placering af et sommerhus uden for byggefelt og ansøgning om påfyldning af jord på sommerhusgrunden. Mit j.nr. 2002-3510-160.

Et ægtepar ansøgte om at få dispensation fra lokalplanen til at placere deres sommerhus uden for det i ”lokalplanen angivne byggefelt”. Parret ansøgte også om tilladelse til at påfylde jord på grunden således at denne kom i niveau med den overforliggende vej.

Kerteminde Kommune gav tilladelse til påfyldning af jord i overensstemmelse med det ansøgte. Derimod gav kommunen afslag på ansøgningen om dispensation fra lokalplanen.

4.1.2. Sagsbehandlingsregler

4.1.2.1. Kompetence mv.

I ingen af de 6 undersøgte sager er der kompetencemangler i forhold til Kerteminde Kommune. Alle 6 sager har været behandlet af teknisk forvaltning. En af sagerne (*sag E*) blev på foranledning af et byrådsmedlem behandlet af byrådet.

Byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 2. Loven finder anvendelse ved:

- a. opførelse af ny bebyggelse og tilbygning til bebyggelse,

- b. ombygning af og andre forandringer i bebyggelse, som er væsentlige i forhold til bestemmelser i loven eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser,
- c. ændringer i benyttelse af bebyggelse, som er væsentlige i forhold til bestemmelser i loven eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser,
- d. nedrivning af bebyggelse.

Stk. 2. Ved bebyggelse forstås bygninger og mure samt andre faste konstruktioner og anlæg, når lovens anvendelse på de pågældende konstruktioner m.v. er begrundet i de hensyn, som loven tilsigter at varetage.

Stk. 3. Loven finder anvendelse på transportable konstruktioner, som agtes gjort til genstand for bygningsmæssig udnyttelse, der ikke er af rent forbigående art. Dette gælder dog ikke transportable konstruktioner, der er tilladt opstillet i medfør af lov om sommerhuse og camping m.v.

Stk. 4. Loven finder anvendelse på bestående bebyggelse uanset tidspunktet for bebyggelsens opførelse, når de enkelte bestemmelser indeholder udtrykkelig hjemmel herfor.

...

§ 16. Arbejder, der er omfattet af § 2, må ikke påbegyndes uden byggetilladelse fra kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan kræve, at ansøgeren giver de oplysninger, der er nødvendige for bedømmelse af ansøgningen. En byggetilladelse kan opdeles i deltilladelser, hvis byggeriet efter kommunalbestyrelsens skøn kan påbegyndes, uden at alle forhold i byggesagen er endeligt afklaret. En tilladelse bortfalder, hvis det af tilladelsen omfattede arbejde ikke er påbegyndt inden 1 år fra tilladelsens dato. Må det antages at et projekt, der omfatter flere bygninger, ikke kan færdiggøres inden 2 år efter dets påbegyndelse, kan tilladelsen begrænses til en del af projektet.

...

§ 16A. Kommunalbestyrelsen påser i sagsbehandlingen, at denne lov og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen påser, at påbud efter loven eller de nævnte regler efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser eller dispensationer overholdes.

...

§ 21. I bygningsreglementet kan fastsættes nærmere regler om kommunalbestyrelsens administration af loven og de i medfør heraf udfærdigede bestemmelser.

...

§ 22. Der kan meddeles dispensation fra bestemmelser i loven og de i medfør af loven fastsatte bestemmelser, når det skønnes foreneligt med de hensyn, som ligger til grund for de pågældende bestemmelser.

Stk. 2. Dispensationer fra bestemmelserne til varetagelse af naboers interesser i §§ 6 A, 6 B, 6 C, 8 og 10 A og de i medfør af §§ 6 B, 6 C, 8 og 9 fastsatte regler kan først meddeles, når der er forløbet 2 uger efter, at kommunalbestyrelsen har oplyst naboer til den omhandlede ejendom om, hvortil der søges dispensation, og om, at eventuelle bemærkninger kan fremsendes inden 2 uger. Kommunalbestyrelsen underretter de naboer, der efter orientering i henhold til 1. pkt. rettidigt har fremsat bemærkninger til den søgte dispensation, om afgørelsen.

...

Stk. 5. Dispensation meddeles af kommunalbestyrelsen. Bolig- og byministeren kan fastsætte bestemmelser om kommunalbestyrelsens udøvelse af dispensationsmyndigheden.”

I henhold til byggelovens § 16, stk. 1, er det således kommunalbestyrelsen der meddeler byggetilladelser. Det følger af byggelovens § 22, stk. 1, at der kan meddeles dispensation fra bestemmelser i loven og de i medfør af loven fastsatte bestemmelser når det skønnes foreneligt med de hensyn som ligger til grund for de pågældende bestemmelser. Det er kommunalbestyrelsen der meddeler dispensation, jf. byggelovens § 22, stk. 5.

Herudover påser kommunalbestyrelsen i medfør af byggelovens § 16A, stk. 2, at byggeloven og bygningsreglementet overholdes. I bygningsreglementet er der fastsat nærmere regler om kommunalbestyrelsens administration af byggelovgivningen og bygningsreglementet, jf. byggelovens § 21, stk. 1.

Planloven (lovbekendtgørelse nr. 763 af 11. september 2002) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 19. Kommunalbestyrelsen kan dispensere fra bestemmelser i en lokalplan eller en plan m.v., der er opretholdt efter § 68, stk. 2, hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i planen, jf. dog § 40.

Stk. 2. Videregående afvigelser end omhandlet i stk. 1 kan kun foretages ved tilvejebringelse af en ny lokalplan.

Stk. 3. En bestemmelse i en lokalplan, hvis indhold er fastlagt i overensstemmelse med regler eller beslutninger efter § 3 eller en aftale med en statslig eller en regional myndighed, kan kun fraviges med miljøministerens henholdsvis den pågældende myndigheds samtykke.

...

§ 35. I landzoner må der ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. dog §§ 36-38.”

Kerteminde Kommune har således kompetence til give landzonetilladelse og kompetence til at dispensere fra en lokalplan hvis dispensationen ikke afviger fra principperne i lokalplanen.

4.1.2.2. Inhabilitet

Forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985) indeholder i § 3 følgende bestemmelser:

”§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.”

Af byggelovens § 23 fremgår bl.a.:

”§ 23. Kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende forhold, der er omfattet af denne lov, jf. dog § 12, stk. 7, § 16 A, stk. 4 og § 18 A, stk. 4 kan, for så vidt angår retlige spørgsmål påklages til statsamtet, i Københavns og Frederiksberg kommuner til bolig- og byministeren.

Stk.2. Kommunalbestyrelsens afgørelser kan i øvrigt ikke påklages til anden administrativ myndighed. Statsamtets afgørelser efter stk. 1 kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

...

Stk. 4. Bolig- og byministeren kan fastsætte bestemmelser om, at påklage ikke kan ske i sager vedrørende bestemmelser af underordnet eller mindre indgribende betydning.”

Forvaltningslovens § 3 omhandler inhabilitet hos personer som virker i den offentlige forvaltning. Imidlertid kan ikke blot personer, men også myndigheder være inhabile. Myndighedsinhabilitet er bl.a. omtalt i forarbejderne til forvaltningsloven (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 86) hvoraf fremgår at myndighedsinhabilitet efter Justitsministeriets opfattelse ikke egner sig til en almindelig lovmæssig regulering inden for rammerne af forvaltningsloven, og forvaltningsloven indeholder således ingen bestemmelser om myndighedsinhabilitet.

Retstilstanden vedrørende myndighedsinhabilitet beror hovedsageligt på den praksis der har udviklet sig med rod i grundsætningerne og reglerne om den personlige inhabilitet. Det fremhæves dog at forholdene på flere punkter stiller sig forskelligt, alt efter om det drejer sig om personlig inhabilitet eller om myndighedsinhabilitet.

I *sag A* har Kerteminde Kommune som bygningsmyndighed meddelt sig selv, som ejer af ejendommen (skolen), dispensation fra bygningsreglementet. Dispensation kan ifølge byggelovens § 22, stk. 1 (jf. punkt 4.1.2.1) gives ”når det skønnes foreneligt med de hensyn, som ligger til grund for de pågældende bestemmelser”. Det kan ikke udelukkes at der i en sådan situation vil foreligge en interessekonflikt mellem på den ene side de interesser som kommunen skal varetage som bygningsmyndighed, og på den anden side de interesser kommunen som ejer af ejendommen har i at få meddelt den pågældende dispensation.

Lovgiver har dog bevidst valgt at kommunerne selv skal have dispensationskompetencen, også når det gælder kommunale grunde og ejendomme. Lovgrundlaget for at henskyde afgørelsen til en anden myndighed i tilfælde af myndighedsinhabilitet hos en kommune – den tidligere § 22, stk. 4, i byggeloven – blev ophævet med lov nr. 270 af 2. maj 1990. Det må i overensstemmelse med bestemmelsens forarbejder derfor lægges til grund at det har været lovgivers hensigt at kommunerne selv skal behandle disse dispensationssager uanset mulige interessekonflikter.

Endvidere kan kommunalbestyrelsens afgørelser alene påklages til statsamtet for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. byggelovens § 23, stk. 1. Den skønmæssige del af kommunalbestyrelsens afgørelse kan således ikke påklages og afgøres alene af kommunalbestyrelsen.

Det må derfor lægges til grund at Kerteminde Kommune i denne type byggesager er myndighedsinhabil, men at det af lovgiver er forudsat at der ikke i denne type sager er mulighed for substitution. Se nærmere Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 150ff.

Til trods for at det er forudsat af lovgiver at der i denne type sager ikke skal være mulighed for substitution, må kommunen i sin behandling af sagen tage hensyn til den foreliggende inhabilitet. Som konsekvens heraf må der stilles krav om at kommunens sagsbehandling i disse tilfælde er særlig grundig, og at kommunen i visse tilfælde bør anlægge en strengere bedømmelse end sædvanligt. Rækkevidden heraf afhænger dog af en konkret vurdering af hensynet til den almene tillid til forvaltningen. Endvidere må der, hvis afgørelsen er ”begunstigende” for myndigheden, udvises særlig omhu for i begrundelsen at påvise at afgørelsen er i fuld overensstemmelse med sædvanlig praksis på området. Se nærmere Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 284.

I sag A fremgår det ikke af det foreliggende grundlag om der er foretaget en særlig grundig sagsbehandling. Det ville have været hensigtsmæssigt hvis der på sagen havde ligget en nærmere beskrivelse af de tilgrundliggende hensyn således at det efterfølgende er muligt at godtgøre at afgørelsen er truffet på baggrund af saglige hensyn. Kerteminde Kommunes begrundelse for afgørelsen lever heller ikke op til kravet om at udvise særlig omhu med begrundelsen.

Vedrørende *sag E* kunne der eventuelt være opstået et problem vedrørende Kerteminde Kommunes habilitet. Habilitetsproblemerne ville dog have været af en anden karakter end i *sag A*. Kerteminde Kommune er i *sag E* både sælger af den omhandlede grund og byggemyndighed. Som udgangspunkt opstår der ikke et habilitetsproblem hvis ikke dispensationen er medvirkende til at den pris der bydes på grundene, bliver højere end ellers. Det vil sige at er der to potentielle købere der begge ønsker at give den samme pris for huset uanset at den ene har fået en forudgående dispensation, er der for så vidt ikke et habilitetsproblem.

Kerteminde Kommune bør dog være opmærksom på det habilitetsproblem der kan opstå, hvis der kan sås tvivl om hvorvidt en dispensation er givet for at opnå en højere pris. I så fald bør kommunen som beskrevet ovenfor være særlig omhyggelig i sin sagsbehandling.

Kommunen har oplyst følgende: ”Der er i sag A efter Teknisk Forvaltnings vurdering foretaget en særlig grundig behandling før meddelelsen af dispensation til den kommunalt ejede skole. Det medgives, at det havde været hensigtsmæssigt, om der i sagen havde ligget en nærmere beskrivelse af de tilgrundliggende hensyn og havde været udvist en særlig omhu med begrundelse for dispensationen. Generelt er forvaltningen meget opmærksom på at det forventes at kommunen ikke tiltager sig særlige fordele eller rettigheder. Men bag den konkrete sag lå andre tilsvarende sager fra andre skoler – herunder også private – hvor dispensationsspørgsmålet også havde været aktuelt.”

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om inhabilitet.

4.1.2.3. Partsrepræsentation

De seks sager giver mig ikke anledning til bemærkninger.

4.1.2.4. Vejledning

Efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, har forvaltningsmyndigheder en almindelig vejledningspligt. Forvaltningslovens § 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Stk. 2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.”

I *sagerne C og F* har det ikke været aktuelt at give parten/parterne vejledning i medfør af forvaltningslovens § 7, stk. 1.

I *sag A* er der nederst i bilaget til byggetilladelsen anført:

”NB: Opmærksomheden henledes endvidere på, at såfremt det ansøgte er i strid med gældende bestemmelser i byggeloven, bygningsreglementet fra 1995, servitutter, eller andre byggeforskrifter, skal dette tydeligt fremgå af ansøgningen, jfr. bygningsreglementets kap 1.3 stk. 4b.

Afvielser fra byggelovens og reglementets bestemmelser kan således kun anses for godkendt, såfremt dispensation eller tilladelse udtrykkeligt er nævnt i byggetilladelsen eller på anden måde meddelt skriftligt, jfr. bygningsreglement 1995 kap. 1.11 stk. 3.”

Der kan være nogen tvivl om hvorledes denne passage skal forstås. Efter min opfattelse tyder passagens placering og indhold på at kommunen mener at have en særlig vidtgående adgang til at tilbagekalde byggetilladelsen hvis det på et tidspunkt viser

sig at byggetilladelsen er i strid med de omtalte bestemmelser og dette ikke fremgår af ansøgningen. Hvis dette er tilfældet, kan jeg ikke erklære mig enig heri.

Til trods for bestemmelsen i bygningsreglementet fra 1995, kapitel 1.3, stk. 4b, har kommunen som forvaltningsmyndighed stadig en forpligtelse til at handle i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 1. Bestemmelsen i bygningsreglementet indskrænker således ikke kommunens pligt til at vejlede ansøgeren om hvilke bestemmelser i byggeloven, bygningsreglementet, servitutter og andre byggeforskrifter projektet måtte være i strid med.

Endvidere fremgår det af officialprincippet at en offentlig myndighed har ansvaret for at oplyse sagen i fornødent omfang. Bestemmelsen i bygningsreglementet giver ikke Kerteminde Kommune en bredere tilbagekaldelsesadgang under henvisning til at borgeren ikke har oplyst om bestemmelser i byggeloven, bygningsreglementet, servitutter eller andre byggeforskrifter som byggetilladelsen må være i strid med.

Gengivelsen i byggetilladelsen af bestemmelsen i bygningsreglementets kapitel 1.11, stk. 3, må endvidere anses for at være unøjagtig. Af bestemmelsen fremgår alene at afvigelser fra byggelovens og bygningsreglementets bestemmelser kun kan anses for meddelt (men ikke ”godkendt”, som det fremgår af byggetilladelsen) hvis dispensationen eller tilladelsen er udtrykkeligt nævnt i byggetilladelsen eller på anden måde meddelt skriftligt.

Det er min opfattelse at Kerteminde Kommune inden tilladelsen blev givet – og ikke efterfølgende – burde have gjort ansøgeren opmærksom på bestemmelsen i bygningsreglementets kapitel 1.3, stk. 4b, således at ansøgeren kunne nå at rette op på eventuelle fejl. Kommunen skulle endvidere vejlede borgeren i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Jeg henstiller til kommunen at et lignende ”generalforbehold” ikke i fremtiden fremgår af byggetilladelser.

Vedrørende *sag D* har jeg bemærket at der tilbydes ansøgeren et møde med henblik på at rette ansøgningen til. Dette er som udgangspunkt en meget god behandling af borgeren. Kommunen bør dog være opmærksom på at tilbuddet om afholdelse af et møde ikke i sig selv er tilstrækkelig til opfyldelse af vejledningspligten. Hvis ansøgeren afslår at afholde et møde, skal der alligevel gives vejledning i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Vedrørende *sag B og E* henvises til afsnit 4.1.5.1.

Kommunen har oplyst følgende: ”Passagen i byggetilladelsen om ansøgers pligt til i ansøgninger at gøre opmærksom på evt. afvigelser i relation til byggelovgivningen m.v. bruges ikke generelt, men kun i situationer hvor der benyttes sagkyndig bistand, og hvor ansøgningsmaterialet på behandlingstidspunktet ikke er fuldstændigt, og hvor der som vilkår i byggetilladelsen derfor er bedt om det nødvendige supplerende materiale. Kommunerne er ved flere lejligheder, bl.a. på de årlige kontaktmøder med Erhvervs- og Boligstyrelsen, blevet opfordret til at præcisere overfor de projekterende, at det er deres ansvar at byggerierne, herunder projekt materialet der ligger til grund herfor, er i overensstemmelse med lovgivningen og hvis ikke, at kommunerne så gør opmærksom på at der søges dispensation. Såfremt det foreliggende materiale udviser uoverensstemmelse med gældende lovgivning, gør Kerteminde Kommune dog opmærksom herpå, og det har ikke indtil dato været aktuelt at overveje inddragelse af en udstedt byggetilladelse, da det alene er konstruktionsmæssige detailspørgsmål, der i visse situationer ikke er helt afklaret, når byggetilladelse udstedes. Den nævnte passage er således ikke et ’generelt forbehold’, der benyttes i alle sager.”

Jeg har i forbindelse med ”generalforbeholdet” fundet anledning til at bemærke at der med ”generalforbehold” i rapporten ikke er ment at forbeholdet anvendes i alle sager, men at der efter min opfattelse er tale om et for generelt forbehold i den enkelte sag.

Jeg må endvidere fastholde at kommunens pligt til at oplyse sagen ikke kan erstattes af et forbehold, særligt hvis det som her er af mere generel art.

Hvis kommunen ønsker at præcisere over for de projekterende at det er deres ansvar at byggerierne, herunder projektmaterialerne der ligger til grund for byggerierne, er i overensstemmelse med lovgivningen, er det fortsat min opfattelse at Kerteminde Kommune bør gøre ansøgeren opmærksom på dette inden tilladelsen gives, og ikke i selve byggetilladelsen.

4.1.2.5. Notatpligt

Offentlighedsloven indeholder i § 6, stk. 1 (lov nr. 572 af 19. december 1985) følgende bestemmelser:

”§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.”

Det følger desuden af god forvaltningsskik at der herudover skal gøres notat om bl.a. alle væsentlige ekspeditioner i en sag.

Min gennemgang af sagerne har givet mig anledning til at fremkomme med nogle få bemærkninger om spørgsmålet om notatpligten.

Der er ikke i nogen af sagerne taget notat i henhold til offentlighedslovens § 6, stk. 1.

På sagerne A, B, C, E og F er der gjort notat vedrørende visse ekspeditioner i sagen, f.eks. hvornår der er foretaget nabohøring, hvornår dispensationen er udstedt etc.

I *sag E* er der i referatet fra teknisk forvaltnings møde den 22. maj 2002 henvist til ”ansøgers telefoniske henvendelse”. Jeg kan ikke på grundlag heraf udlede om der under telefonsamtalen er fremkommet oplysninger som er af betydning for sagen, men hvis dette er tilfældet, burde disse have været noteret på sagen.

Vedrørende *sag B* fremgår det af sagens akter at ejeren ved sin ansøgning af 25. september 2001 kun anmodede om dispensation fra bebyggelsesgraden. Ombygningen medførte dog at det endvidere var nødvendigt at dispensere vedrørende henholdsvis højden på carport/udhus og højden på taget. Det fremgår ikke af sagen om kommunen talte med ansøger herom, eller om kommunen blot af egen drift lod disse yderligere to forhold omfatte af dispensationsansøgningen. Hvis en forvaltningsmyndighed mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder der er af betydning for sagens afgørelse, skal der gøres notat på sagen om indholdet af disse oplysninger. Jeg har ikke i sagen kunnet se om kommunen mundtligt har modtaget ansøgningen om dispensation vedrørende de to sidste forhold, og i givet fald hvornår. Hvis ansøger har fremsat mundtlig anmodning om dispensation, burde det have været noteret på sagen hvornår dette skete.

På baggrund af ovenstående beder jeg kommunen om en udtalelse om hvorledes notatpligten i praksis overholdes af kommunen i bygge- og plansager.

Kommunen har oplyst følgende: ”Kommunen er meget opmærksom på notatpligten og har efter modtagelsen af Deres foreløbige rapport på et personalemøde erindret det samlede rådhuspersonale om denne pligt. Kommunen holder møde med lederne af Kommunens institutioner 4 gange om året, og i forbindelse med møderne bliver der ligeledes jævnligt erindret om bl.a. notatpligten, således at også institutionerne har kendskab til reglerne. I løbet af efteråret 2003 vil der desuden blive afholdt kurser for personalet i offentlighedsloven og forvaltningsloven.

I byggesager er det princippet, at der gøres notater på sagsomslaget, dels om sagens aktivitetsmæssige forløb, dels om væsentlige oplysninger. Endelig kan der

på sagsomslaget være henvisninger til større notater, der så ligger inde i selve sagen. Det er ikke alt der gøres notat om, men det som – på den givne tidspunkt – anses for at være væsentligt. Der har været enkelte situationer hvor en oplysning i første omgang ikke blev anset for væsentlig, men hvor forskellige ganske uforudsigelige omstændigheder senere uheldigvis ændrede den første formodning. Et generelt princip om at notere alt ned, der bliver sagt under en byggesags forløb, ville imidlertid gøre sagen unødigt omfattende. I den konkrete byggesag, hvor Ombudsmanden har konstateret, at Kommunen meddelte dispensation både til noget ansøgt og til noget uansøgt, har der været forudgående samtaler med byggherren herom – men fejlagtigt er der ikke gjort notat herom.”

Således som kommunens notatpraksis ovenfor er beskrevet, anvender Kerteminde Kommune en betingelse om væsentlighed som afgørende for om der gøres notat på sagen. Offentlighedslovens § 6 stiller ikke som betingelse at oplysninger skal være ”væsentlige”, men blot at de skal være ”af betydning”, cfr. især ekstraheeringsbestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, som indeholder et væsentlighedskrav. Notatpligtens omfang afhænger således ikke af en væsentlighedsbetingelse, men af et relevanskrav (for så vidt angår oplysninger som ikke på anden måde fremgår af sagen), hvilket kommunen bør være opmærksom på i sin fremtidige sagsbehandling.

Det er og har således ikke været min opfattelse at kommunen ved behandlingen af byggesagerne skal notere alt ned.

Jeg foretager mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om notatpligt.

4.1.2.6. Aktindsigt og persondataloven

a) Aktindsigt

Der er ikke søgt om aktindsigt i nogen af sagerne.

b) Persondataloven

Kerteminde Kommune anvender elektronisk databehandling i forbindelse med tekstbehandling af breve og andre dokumenter og i forbindelse med journalisering af sager og akter i kommunens edb-journalsystem.

Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (herefter kaldet persondataloven) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 1. Loven gælder for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

Stk. 2. ...

...

§ 3. I denne lov forstås ved:

- 1) Personoplysninger:
Enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (den registrerede).
- 2) Behandling:
Enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysninger gøres til genstand for.
- 3) Register med personoplysninger (register):
Enhver struktureret samling af personoplysninger, der er tilgængelige efter bestemte kriterier, hvad enten denne samling er placeret centralt, decentralt eller er fordelt på et funktionsbestemt eller geografisk grundlag.
- 4) Den dataansvarlige:
Den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighed, institution eller ethvert andet organ, der alene eller sammen med andre afgør, til hvilket formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af oplysninger.
- 5) Databehandleren:
Den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighed, institution eller ethvert andet organ, der behandler oplysninger på den dataansvarliges vegne.

...

Afsnit II

Behandlingsregler

Kapitel 4

Behandling af oplysninger

§ 5. Oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlings-skik.

Stk. 2. Indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. ...

Stk. 3. Oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

Stk. 4. ...

...

§ 6. Behandling af oplysninger må kun finde sted, hvis

1) ...

...

6) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt, eller

...

§ 7. Der må ikke behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til en sådan behandling,
- 2) behandlingen er nødvendig for at beskytte den registreredes eller en anden persons vitale interesser i tilfælde, hvor den pågældende ikke fysisk eller juridisk er i stand til at give sit samtykke,
- 3) behandlingen vedrører oplysninger, som er blevet offentliggjort af den registrerede, eller
- 4) behandlingen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares.”

Bestemmelsen i persondatalovens § 7, stk. 2, nr. 4, omfatter bl.a. offentlige myndigheds behandling af oplysninger som led i myndighedsudøvelse.

Persondataloven indeholder videre bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 11. Offentlige myndigheder kan behandle oplysninger om personnummer med henblik på en entydig identifikation eller som journalnummer.

Stk. 2. ...

...

Afsnit III

Registreredes rettigheder

Kapitel 8

Oplysningspligt over for den registrerede

§ 28. Ved indsamling af oplysninger hos den registrerede skal den dataansvarlige eller dennes repræsentant give den registrerede meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarliges og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:
 - a) Kategorierne af modtagere.
 - b) Om det er obligatorisk eller frivilligt at besvare stillede spørgsmål samt mulige følger af ikke at svare.
 - c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis den registrerede allerede er bekendt med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger.

§ 29. Hvor oplysninger ikke er indsamlet hos den registrerede, påhviler det den dataansvarlige eller dennes repræsentant ved registreringen, eller hvor de indsamlede oplysninger er bestemt til videregivelse til tredjemand, senest når videregivelsen af oplysningerne finder sted, at give den registrerede meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarliges og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:
 - a) Hvilken type oplysninger det drejer sig om.
 - b) Kategorierne af modtagere.
 - c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis den registrerede allerede er bekendt med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger, eller hvis registreringen eller videregivelsen udtrykkeligt er fastsat ved lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 gælder heller ikke, hvis underretning af den registrerede viser sig umulig eller er uforholdsmæssigt vanskelig.

...

§ 76. Loven træder i kraft den 1. juli 2000.

...”

I ingen af de gennemgåede sager har Kerteminde Kommune iagttaget bestemmelserne i persondatalovens kapitel 8 om oplysning over for den registrerede.

Der er i ingen af de undersøgte sager sket individuel underretning til parter eller andre registrerede efter persondatalovens §§ 28 og 29.

En overholdelse af bestemmelserne i persondatalovens §§ 28 og 29 – herunder orientering af registrerede personer om den registreredes rettigheder efter persondataloven – ville imidlertid i vid udstrækning kunne ske ved en generel vejledning som den eller de registrerede modtager når Kerteminde Kommune har registreret pågældende.

Persondataloven indeholder i kapitel 9 bestemmelser om den registreredes indsigtret. I ingen af de undersøgte sager har en registreret anmodet om indsigt efter persondataloven.

4.1.2.7. Partshøring

a) Indledning

Forvaltningsloven indeholder i § 19 og § 21 følgende bestemmelser om partshøring, henholdsvis på myndighedens initiativ og efter partens begæring:

”§ 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 mv., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

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

...

§ 21. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

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

- 1) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 2) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, eller
- 3) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.”

Er én eller flere personer inddraget (hørt) i en sag, skal det stå de pågældende klart at de er parter i sagen, og det bør eksplicit fremgå at der er tale om en partshøring.

Herudover er der i visse situationer en ulovbestemt pligt til partshøring på myndighedens initiativ, jf. nærmere Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 531ff.

b) Foretagelse af partshøring

Forvaltningslovens partshøringsregler og de ulovbestemte partshøringsregler gælder i relation til alle afgørelsessager.

Er der flere parter i en sag og har disse modstridende interesser, skal der alene af den grund foretages partshøring.

I *sagerne A, C og F* er der ikke foretaget partshøring idet kommunen ikke er i besiddelse af oplysninger som ansøger ikke kan antages at være bekendt med. Endvidere er det i alle sagerne kun ansøger der er part.

I *sag B* er kommunen ikke i besiddelse af nogen oplysninger som ansøger ikke kan antages at være bekendt med. Det er derfor korrekt at der ikke er foretaget partshøring af ansøgeren. Der er i sagen krav om naboorientering i henhold til byggelovens § 22, stk. 2. Naboorienteringen blev foretaget, dog burde der have været naboorienteret både vedrørende højden på carport/udhus og højden på taget allerede i første omgang. Se nærmere under punkt 4.1.3.2.

Hvis en nabo er part fordi denne har en væsentlig og individuel interesse i sagen, skal vedkommende også partshøres. Dette skyldes at partshøring efter forvaltningslovens § 19 giver den pågældende en bedre retsstilling end naboorienteringen efter byggeloven (jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 6, modsætningsvis, og princippet i forvaltningsloven § 34 og § 36). Vurderingen af om en person skal anses for part i en sag, skal foretages uafhængigt af om den pågældende er orienteret om dispensationsansøgningen i medfør af byggelovens § 22, stk. 2. Jeg har tidligere udtalt mig herom i bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 125, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 221.

Jeg har i *sag B* bemærket at kommunen har meddelt naboen at vedkommende kunne påklage afgørelsen til statsamtet. Det fremgår af byggelovens § 23, stk. 3, at man for at være klageberettiget i forhold til kommunens afgørelse skal have individuel, væsentlig interesse i sagens udfald. At kommunen giver naboen klagevejledning, mener jeg kan give naboen indtryk af at kommunen anser denne for part i sagen. Hvis kommunen har opfattet naboen som part i sagen, skal jeg bemærke at naboorientere-

ringsbrevene i sagen ikke opfylder kravene der stilles til en partshøring efter forvaltningslovens § 19. En partshøring skal tilkendegive sin karakter af partshøring, og det skal fremgå af høringsbrevet at vedkommende er part i sagen. Endvidere skal det fremgå af partshøringen hvilke væsentlige faktiske oplysninger der indgår i sagen til ugunst for vedkommende, og at vedkommende i den anledning opfordres til at varetage sine interesser, se nærmere John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 380. Naboorienteringsbrevene angiver blot hvilke bestemmelser i bygningsreglementet der er ansøgt om dispensation fra, samtidig med at tegningerne i sagen er vedlagt.

I sag B er der allerede ved dispensationen fra bebyggelsesprocenten sket en ikke ubetydelig udvidelse af boligens størrelse, og som det anføres af naboen, vil denne udvidelse konkret komme til at genere naboen idet han dermed vil miste sin havudsigt.

På baggrund heraf mener jeg – på det foreliggende grundlag – at naboen har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald og derfor burde have været anset for part i sagen og dermed partshørt i medfør af forvaltningslovens § 19.

Det har endvidere været vanskeligt ud af sag B at se om kommunen har overvejet om genboerne var parter i sagen. Det har ikke ud fra sagens akter været muligt at afgøre om genboerne konkret havde en væsentlig og individuel interesse i sagen, men kommunen skulle naturligvis foretage en konkret vurdering heraf, eventuelt ved besigtigelse på stedet.

I sag D burde der have været foretaget partshøring af ansøgeren i forbindelse med den første del af sagen. Kommunen modtog den 17. april 2001 en ansøgning fra en borger om landzonetilladelse til opførelse af 3 nye boliger på en grund i Martofte. Den 8. maj 2001 skrev kommunen således til ansøgeren:

” ...

Hvis boligerne skal udstykkes, kræver dette også en landzonetilladelse, ligesom det evt. vil kræve en dispensation fra kommuneplanen til udstykning af grunde på mindre end 700 m².

Med hensyn til boligernes placering vurderer vi, at for at der skal være tale om huludfyldning, skal boligerne placeres fortrinsvis med facaden ud mod vejen.

...

Da der i kommuneplanen kun gives tilladelse til huludfyldning, mener vi ikke at intentionen i jeres forslag om at skabe et gårdmiljø er den rigtige løsning.

Hvis I er interesseret kan vi afholde et møde hvor vi kan drøfte en ændret placering af boligerne.

...”

Da kommunen ikke mente at der med de oprindelige planer var tale om huludfyldning som foreskrevet i kommuneplanen, burde kommunen have partshørt ansøgeren herom, jf. forvaltningslovens § 19, idet der er tale om oplysninger som ansøgeren ikke kan antages at være bekendt med, og idet disse oplysninger er til ugunst for ansøgeren.

Kommunens brev af 8. maj 2001 til ansøgeren kan ikke betragtes som en partshøring idet der alene er tale om et brev hvor kommunen giver sin vurdering af tegningerne og oplyser at der er mulighed for at afholde et møde hvor de forskellige muligheder for at ændre de oprindelige tegninger kan diskuteres. Det fremgår ikke af sagen om et sådant møde blev afholdt. Endvidere skal en partshøring som ovenfor anført angive sin karakter af at være en partshøring.

I *sag E* kunne det overvejes om der burde have været foretaget partshøring over det svar der kom i forbindelse med naboorienteringen. Selv om naboen ikke selv betegner sit svar som en indsigelse, mener jeg at svaret på grund af sit indhold bør betragtes som en indsigelse. Det er dog min opfattelse at naboens svar ikke har haft væsentlig betydning for sagens afgørelse, og det er derfor korrekt at der ikke blev foretaget partshøring jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1, 2. pkt.

c) Partshøringsfrist

De seks sager giver mig ikke anledning til bemærkninger.

d) Materiale omfattet af partshøring

De seks sager giver mig ikke anledning til bemærkninger ud over det jeg har anført ovenfor.

e) Reaktion på partshøring

De seks sager giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Kommunen har oplyst følgende: ”Teknisk Forvaltning er principielt opmærksom på den juridiske forskel på partshøring, jf. forvaltningsloven, og nabohøring, jf. byggeloven. Kerteminde Kommune har siden Deres besøg ændret praksis, således at partshøringen for byggesager følger partshøringsreglerne for plansager. I den konkrete byggesag B er der ved orienteringsskrivelsen til naboen oplyst om klagemulighed. Generelt giver forvaltningen oplysning om denne klagemulighed, og det er således ikke automatisk udtryk for, at forvaltningen mener, der er tale om partshøring. Bag forvaltningens praksis ligger drøftelser med den tidligere Bygge- og Boligstyrelse om pligten til klagevejledning overfor naboer, der ved en afgørelse på en dispensationssag efter byggeloven ikke havde fået tilgodeset deres indsigelse. Forvaltningen vil fremover udelade klagevejledning i sager, der ikke er omfattet af forvaltningslovens regler om partshøring.

Forvaltningen har taget de øvrige bemærkninger til dette afsnit til efterretning.”

Kommunens svar giver mig anledning til at præcisere at det fortsat er min opfattelse at naboen i sag B var part i sagen, og at kommunen burde have foretaget en konkret vurdering af om genboerne havde en væsentlig og individuel interesse i sagen.

4.1.2.8. Sagsoplysning

Efter officialprincippet påhviler det den myndighed der skal træffe afgørelse, at påse at sagen er tilstrækkeligt oplyst til at myndigheden kan træffe en fuldt forsvarlig afgørelse.

I forbindelse med *sagerne C, D, E og F* er de nødvendige oplysninger tilvejebragt.

Vedrørende *sag A* henvises til punkt 4.1.2.2.

Vedrørende *sag B* henvises til punkt 4.1.5.1.

4.1.2.9. Tavshedspligt

De seks sager giver mig ikke anledning til bemærkninger.

4.1.2.10. Begrundelse

a) Indledning

Forvaltningsloven indeholder i kapitel 6 følgende bestemmelser om begrundelse af afgørelser:

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

§ 23. Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden 14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

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

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

Stk. 3. § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.”

Begrundelsespligten gælder når afgørelser ikke giver den pågældende part fuldt ud medhold, jf. § 22 og § 23, stk. 1, 1. pkt.

I forbindelse med skriftligt meddelte afgørelser gælder bestemmelserne i forvaltningslovens § 22 og § 24 om samtidig begrundelse.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., skal der i begrundelsen henvises til den eller de *retsregler* der danner grundlag for afgørelsen. Henvisningen skal være præcis. For så vidt angår love og bekendtgørelser der er optaget i Lovtidende, skal der således henvises til nr., dato og korrekt titel i Lovtidende samt til de(n) relevante paragraf(fer), stk.(r), pkt.(r), litra, led osv. Er en retsforskrift kundgjort på anden måde (f.eks. ved kundgørelse af bekendtgørelser og lignende i et alternativt medium med hjemmel i en kongelig anordning, udstedt i medfør af § 2, stk. 2, 2. led, i lovtidende-loven (lovbekendtgørelse nr. 842 af 16. december 1991 om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende) eller ved optagelse af fællesskabsretlige regler i De Europæiske Fællesskabers Tidende), må der – ud over den korrekte titel, nr., dato osv. – henvises hertil. Meningen med kravet om en præcis henvisning til de(n) relevant(e) retsforskrift(er) er at give parten mulighed for at foretage kontrolopslag i den originale retskilde. En identifikation af retsforskriften ved dennes almindelige kaldenavn vil kunne være tilstrækkeligt i tilfælde hvor myndigheden med sikkerhed kan lægge til grund at parten i forvejen kender retsforskriften og dens præcise indhold, og hvor der samtidig ikke – på grund af ændringer i retsforskriften – kan være tvivl om hvilken affattelse af retsforskriften der er anvendt. Der skal foretages en konkret vurdering af om identifikation af retsforskriften ved dennes almindelige kaldenavn er tilstrækkeligt. Ved vurderingen skal der lægges vægt på om parten er en privat person

eller en fagmand der må formodes at kende de relevante regler inden for sit område. Endvidere skal der lægges vægt på hvilken retsforskrift der henvises til. Som eksempel må en praktiserende arkitekt eller bygningsingeniør som udgangspunkt forudsættes at kende byggeloven hvorimod en lignende formodningsregel ikke kan opstilles for så vidt angår private personer.

For så vidt angår skønsmæssige afgørelser – dvs. afgørelser hvor betingelserne for at træffe en given afgørelse (retsfaktum) og/eller afgørelsens indhold (retsfølgen) i den skrevne retsforskrift ikke er angivet eller dog kun angivet med en ikke ubetydelig mangel på præcision – kræver forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., at de bestemte *hovedhensyn* – dvs. de væsentlige kriterier der har ført til afgørelsen – skal angives.

I en vis udstrækning vil en begrundelse også skulle tage stilling til *partsanbringender*, jf. bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 339 (jf. særligt 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 myndigheden anser 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.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 2, skal begrundelsen endvidere ”om fornødent indeholde en kort redegørelse” for sagens faktum. Omfanget, indholdet og detaljeringsgraden af en redegørelse for sagens faktum afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Behovet for en redegørelse for sagens faktum må bl.a. vurderes på baggrund af i hvilket omfang parten har medvirket i sagens behandling (særligt ved partshøring og partsaktindsigt), og hvorvidt sagens faktum i øvrigt er velkendt for parten eller ej. Herudover må kompleksiteten af sagens faktum også indgå i vur-

deringen, ligesom det er af betydning om faktum er omtvistet eller ej. I relation til omstridt faktum må begrundelsen ikke blot indeholde en angivelse af at faktum er omstridt, men også en angivelse af de modstridende versioner heraf og en udtrykkelig angivelse af hvilket faktum myndigheden bevismæssigt lægger til grund i forbindelse med afgørelsen.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, kan begrundelsens indhold kun begrænses i det omfang oplysninger der ellers skulle være indgået i begrundelsen efter § 24, stk. 1 og 2, ville kunne undtages fra aktindsigt i medfør af den ganske restriktive bestemmelse i forvaltningslovens § 15. Denne bestemmelse kræver at der foreligger *afgørende* modhensyn af nærmere bestemt karakter. En indskrænkning af begrundelsen efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, vil ikke kunne tænkes at være relevant på det undersøgte område.

I øvrigt kan der med hensyn til begrundelsespligten og begrundelsens indhold henvises til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 551ff, og særligt s. 556ff.

b) Begrundelsen i sagerne

I *sag A* gives der ansøgeren fuldt ud medhold både for så vidt angår byggetilladelsen og for så vidt angår dispensationen. Der er derfor ikke krav om begrundelse, jf. forvaltningslovens § 22.

I *sag B* gives der også ansøgeren fuldt ud medhold, og der er således ikke krav om begrundelse i forhold til ansøgeren. Som ovenfor anført under punkt 4.1.2.7 er jeg dog af den opfattelse at ansøgerens nabo (og ud fra en konkret vurdering eventuelt også genboerne) har partsstatus i sagen.

Da kommunens afgørelse i forhold til naboen er ugunstig, burde afgørelsen have været begrundet i overensstemmelse med reglerne i forvaltningslovens §§ 22-24.

Som det også er anført ovenfor under punkt 4.1.2.7., har kommunen idet den har meddelt naboen at denne kan påklage afgørelsen til statsamtet, givet naboen indtryk af at være part i sagen. Som nævnt fremgår det af byggelovens § 23, stk. 3, at man for at være klageberettiget i forhold til kommunens afgørelse skal have individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.

Der er således meget der taler for at kommunen har opfattet naboen som part i sagen, og brevet af 6. februar 2002 skulle således have været ledsaget af en begrundelse der var i overensstemmelse med forvaltningslovens regler. I brevet af 6. februar 2002 er der ikke henvist til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, jf. forvaltningslovens § 24. En afgørelse om at meddele dispensation fra byggelovens regler er en udpræget skønsmæssig afgørelse hvorfor der ifølge forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., burde have været redegjort for de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Der er heller ikke givet naboen en redegørelse vedrørende sagens faktiske omstændigheder.

For så vidt angår begrundelse i forhold til partsanbringender, giver denne del af begrundelsen ikke i sig selv anledning til yderligere bemærkninger. Det fremgår af kommunens brev til naboen:

” ...

Deres fremsendte bemærkninger har indgået i behandlingen, men er ikke taget til følge da det ansøgte skønnes at ligge inden for det rimelige og i overensstemmelse med almindelig praksis på området.

...”

Denne passage ville, såfremt den øvrige del af begrundelsen havde levet op til forvaltningslovens krav, ikke i sig selv have kunnet give anledning til kritik.

I sag C gives følgende begrundelse for afslaget på ansøgningen om dispensation:

”Der meddeles herved afslag på fremsendte ansøgning om dispensation, da der ikke skønnes at foreligge så særlige forhold at dette kan retfærdiggøre meddelelse af dispensation.

Sagen drejer sig om:

Bygningsreglementets 1995 kap.:

2.3. stk. 2, pkt.2: hvorefter det ved fastlæggelse af mindste afstande til naboskel skal sikres at vinduer, altaner, og lignende, der vender mod naboskel, ikke giver væsentlige indbliksgener.

6.3 stk. 1: hvorefter bygninger der anbringes tættere skel end 2,5 m skal udføres med brandvæg imod skel.

6.3 stk. 3: hvorefter bygninger med udvendige overflader ringere end klasse 1 beklædning, skal holdes i en afstand af mindst 5 m fra naboskel samt vej- og stimidte.”

I afgørelsen opregnes de bestemmelser i bygningsreglementet der ikke meddeles dispensation fra. Der redegøres ikke i afgørelsen for praksis. En fyldestgørende begrundelse kunne eksempelvis have bestået i en redegørelse for hvornår der i praksis dispenseres i lignende sager, og en konstatering af at den konkrete sag falder uden for denne praksis. Kommunen har heller ikke i afgørelsen redegjort for de hovedhensyn der har ligget bag skønsudøvelsen. De bestemmelser i bygningsreglementet der i afgørelsen er henvist til, indeholder to hovedhensyn der skal lægges vægt på ved afgørelsen: hensynet til indbliksgener og hensynet til brandrisiko. Det burde fremgå af begrundelsen hvorledes disse to hovedhensyn er blevet vægtet. Af sagens bilag fremgår det at de omhandlede udhuse som ikke overholder afstandskravene, bruges til henholdsvis opbevaring, stald for én hest og hønsehus. Det er derfor tvivlsomt om det er risikoen for indbliksgener der er tillagt væsentlig betydning. Det må derimod være hensynet til brandsikkerheden der har været den væsentligste årsag til at kommunen ikke finder at der er tale om ”så særlige forhold”. Dette burde kommunen have anført i sin begrundelse. Der er heller ikke i afgørelsen redegjort for sagens faktiske omstændigheder.

I sag D gives der i den første del af sagen landzonetilladelse til udstykning og opførelse af de tre ejendomme. Det fremgår dog af sagsforløbet at kommunen den 14. juli 2000 modtog ansøgningen om landzonetilladelse til udstykning af de tre grunde. Ved brev af 10. august 2000 gjorde kommunen ansøger opmærksom på at denne også

skulle søge om landzonetilladelse til opførelse af en ny bygning. Herefter modtog kommunen den 17. april 2001 ansøgningen om landzonetilladelse til både udstykning og opførelse af de tre nye boliger. Kommunen svarede den 8. maj 2001 således:

” ...

Hvis boligerne skal udstykkes, kræver dette også en landzonetilladelse, ligesom det evt. vil kræve en dispensation fra kommuneplanen til udstykning af grunde på mindre end 700 m².

Med hensyn til boligernes placering vurderer vi, at for at der skal være tale om huludfyldning, skal boligerne placeres fortrinsvis med facaden ud mod vejen.

Vi vil derfor foreslå således at facaden vender ud mod vejen, ligeledes bør parcel nr. 3 flyttes længere ud mod vejen.

En anden løsning kunne være at placere pcl. 2 på den anden side af den private vej samtidig med at boligen på pcl. nr. 1 drejes, således at udsynet til hovedbygningen fra Langøvej bliver bevaret da denne har en stor herlighedsværdi for området.

Da der i kommuneplanen kun gives tilladelse til huludfyldning, mener vi ikke at intentionen i jeres forslag om at skabe et gårdmiljø er den rigtige løsning.

Hvis I er interesseret kan vi afholde et møde hvor vi kan drøfte en ændret placering af boligerne.

...”

Det fremgår ikke af sagen om et sådan møde blev afholdt, men boligernes placering i ansøgerens projektbeskrivelse ændredes dog inden teknisk udvalgs møde den 29. maj 2001. Da landzonetilladelsen blev givet den 31. maj 2001, var der således ikke tale om at der blev givet ansøgeren fuldt ud medhold, jf. forvaltningslovens § 22. Ansøgeren havde ifølge forvaltningslovens § 22 krav på et få en begrundelse der lever op til kravene i forvaltningslovens §§ 22-24.

Landzonetilladelsen som kommunen meddelte til ansøgeren den 15. maj 2002, gav derimod ansøgeren fuldt ud medhold. De vilkår for landzonetilladelsen som er anført under afsnittet ”Tilladelsen er baseret på følgende”, er vilkår af standardmæssig karakter og svarer til almindelig praksis på området. Der er derfor ikke krav om begrundelse i forhold til disse vilkår, jf. forvaltningslovens § 22.

I *sag E* fik ansøgeren fuldt ud medhold, og derfor havde ansøgeren ifølge forvaltningslovens § 22 ikke noget krav på at få en begrundelse. Kommunen har dog valgt at henvise til de retsregler som dispensationen er givet i medfør af. Der er henvist til Lokalplan nr. 39, § 6, stk. 2, og til planlovens § 20. Derimod er der ikke henvist til planlovens § 19 som er den generelle dispensationsbestemmelse.

Selv om der ikke er noget krav om at der skal gives en begrundelse i den konkrete sag, skal kommunen dog være opmærksom på at hvis den alligevel vælger at give en begrundelse, skal denne være både korrekt og fyldestgørende.

I *sag F* blev der givet tilladelse til opfyldning af 20 cm jord fra terræn på grunden således at grunden kom i niveau med vejen. Der blev dog samtidig givet afslag på ansøgningen om dispensation til at bygge et nyt sommerhus uden for det i lokalplanen anførte byggefelt. Begrundelsespligten gælder kun i forhold til den del af ansøgningen som ikke imødekommes, jf. forvaltningslovens § 22. Det vil sige at afgørelsen om at give afslag på dispensationsansøgningen til at bygge uden for byggefeltet skal begrundes.

Der er i afgørelsen henvist til de specielle bestemmelser i lokalplanen der ikke gives dispensation fra.

Derimod er der ikke henvist til den generelle dispensationsbestemmelse i planlovens § 19 hvilket er en fejl.

Der er i afgørelsen redegjort for den særligt strenge praksis i det område hvor sommerhuset er beliggende, og for begrundelsen for denne særligt strenge praksis. Derudover er der redegjort for hvorfor der i dette konkrete tilfælde ikke kan gives dispensation selv om dispensation er givet til ejeren af naboejendommen. Der redegøres herved for at der er forskel på sager hvor der er tale om genopførelse i modsæt-

ning til denne sag hvor der er tale om nyopførelse. Der er herved også givet begrundelse i forhold til et partsanbringende vedrørende lighedsbetragtninger.

Der er endvidere redegjort for hovedhensynene bag afgørelsen.

Kommunen har oplyst at forvaltningen har taget bemærkninger til dette afsnit til efterretning.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om begrundelse.

4.1.2.11. Klagevejledning

Forvaltningslovens § 25 indeholder i stk. 1, følgende bestemmelse om klagevejledning:

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

I sager vedrørende byggelovgivningen fremgår reglerne om rekurs af byggelovens §§ 23-24. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

”§ 23. Kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende forhold, der er omfattet af denne lov, jf. dog § 12, stk. 7, § 16 A, stk. 4, og § 18 A, stk. 4, kan, for så vidt angår retlige spørgsmål påklages til statsamtet, i Københavns og Frederiksberg Kommuner til by- og boligministeren.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens afgørelser kan i øvrigt ikke påklages til anden administrativ myndighed. Statsamtets afgørelser efter stk. 1 kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens afgørelser kan påklages af afgørelsens adressat og andre, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald. De Samvirkende Invalideorganisationer og medlemsorganisationer heraf er tillige berettiget til at påklage kommunalbestyrelsens afgørelser vedrørende handicapforhold.

Stk. 4. By- og boligministeren kan fastsætte bestemmelser om, at påklage ikke kan ske i sager vedrørende bestemmelser af underordnet eller mindre indgribende betydning.

§ 24. Når ikke andet er bestemt, er klagefristen 4 uger fra den dag, afgørelsen er meddelt den pågældende.

Stk. 2. Afgørelser, som kan påklages, skal indeholde oplysning om, til hvilken myndighed klage kan ske, og om fristen for indgivelse af klage.

Stk. 3. Klage over et af kommunalbestyrelsen givet pålæg fritager ikke for at efterkomme dette. Dog kan klagemyndigheden bestemme, at en klage skal have opsættende virkning.”

I sager vedrørende planlovgivningen fremgår reglerne om rekurs af planlovens §§ 58-60. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

”**§ 58.** Til Naturklagenævnet, som er nedsat i medfør af § 79 i lov nr. 9 af 3. januar 1992 om naturbeskyttelse, kan påklages:

- 1) Kommunalbestyrelses afgørelser efter § 35, stk. 1.
- 2) Kommunalbestyrelses afgørelser efter § 47, stk. 1.
- 3) Amtsråds, i hovedstadsområdet Hovedstadens Udviklingsråds, og på Bornholm kommunalbestyrelses afgørelser om tilladelser efter regler fastsat af miljøministeren i henhold til § 6 c, stk. 3.
- 4) Amtsråds, Hovedstadens Udviklingsråds og kommunalbestyrelses afgørelser om andre forhold, der er omfattet af denne lov, for så vidt angår retlige spørgsmål.

Stk. 2. Naturklagenævnets formand kan på nævnets vegne træffe afgørelse i sager, der ikke skønnes at have meget væsentlig interesse i forhold til lovens formål.

Stk. 3. Naturklagenævnets afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

§ 58a. Foreningers afgørelser efter § 21, stk. 1, kan påklages til kommunalbestyrelsen.

§ 59. Klageberettiget efter § 58 er miljøministeren og i øvrigt enhver med retlig interesse i sagens udfald.

Stk. 2. Klageberettiget efter § 58, stk. 1, nr. 1, 3 og 4, er endvidere landsdækkende foreninger og organisationer, der som hovedformål har beskyttelsen af natur og miljø eller varetagelsen af væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen, på betingelse af,

- 1) at foreningen eller organisationen har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og
- 2) at foreningen eller organisationen repræsenterer mindst 100 medlemmer.

§ 60. Klage skal være indgivet skriftligt inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes klagefristen dog altid fra bekendtgørelsen. I tilfælde, hvor en afgørelse træffes indirekte og således ikke meddeles eller offentliggøres, regnes fristen fra det tidspunkt, hvor klageren har fået kendskab til afgørelsen. Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller en helligdag, forlænges fristen til den følgende hverdag.

Stk. 2. Klage efter § 58, stk. 1, nr. 1, indgives til kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen videresender klagen til Naturklagenævnet ledsaget af den påklagede afgørelse og det materiale, der er indgået i sagens bedømmelse. Andre klager indgives til Naturklagenævnet.

Stk. 3. Ved rettidig klage efter § 58, stk. 1, nr. 3 og 4, kan Naturklagenævnet bestemme, at en af kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, i hovedstadsområdet Hovedstadens Udviklingsråd, meddelt tilladelse eller godkendelse ikke må udnyttes, og at et påbud ikke skal efterkommes. Er et bygge- eller anlægsarbejde iværksat, kan nævnet påbyde dette standset.

Stk. 4. En tilladelse efter § 35, stk. 1, må ikke udnyttes før klagefristens udløb. Rettidig klage efter § 58, stk. 1, nr. 1 og 2, har opsættende virkning, medmindre Naturklagenævnet bestemmer andet.

Stk. 5. Naturklagenævnet påser, at den, som har modtaget en tilladelse, underrettes om klagen. Når klage indgives til kommunalbestyrelsen, underretter kommunalbestyrelsen straks den, der har modtaget en tilladelse, om klagen.”

I sag B anmodede ansøgers nabo i brev af 17. januar 2002 om klagevejledning. Kommunen gav herefter i sin nabounderretning klagevejledning. Det oplyses i klagevejledningen at kommunens afgørelse for så vidt angår retlige spørgsmål, kan påklages til statsamtet i henhold til byggelovens § 23, og at indgivelse af søgsmål skal ske inden 6 måneder, jf. byggelovens § 25. Som anført ovenfor under punkt 4.1.2.7 om partshøring er det min opfattelse – ud fra det foreliggende grundlag – at naboen er part i sagen, og at kommunen ikke har foretaget partshøring af naboen i tilstrækkeligt omfang.

Hvis naboen derimod ikke anses for part i sagen, er det fejlagtigt at kommunen har givet naboen klagevejledning, jf. byggelovens § 23, stk. 3.

I sag D er der ikke i afgørelsen af 15. maj 2002 givet tilstrækkelig klagevejledning for så vidt angår indholdet af planlovens § 60, stk. 4. Af klagevejledningen fremgår det alene at "[k]ommer der klager, må tilladelsen kun bruges, hvis Naturklagenævnet fastholder kommunens afgørelse", og at "[t]illadelsen må først udnyttes når klagefri-

sten er udløbet”. Det fremgår ikke med tilstrækkelig tydelighed af klagevejledningen at indgives der rettidig klage til Naturklagenævnet over kommunalbestyrelsens afgørelse, har denne klage opsættende virkning, jf. planlovens § 60, stk. 4.

I sag E gives der klagevejledning til ansøgeren til trods for at der gives denne fuldt ud medhold. Kommunen burde i denne situation helt have undladt at give klagevejledning idet en klagevejledning i sager hvor ansøgeren ikke har noget at klage over, kunne foranledige borgeren til at tro at der ikke var givet fuldt ud medhold, og at der dermed kunne være grund til at klage. Kommunen bør derfor undlade at give klagevejledning i sager hvor der gives fuldt ud medhold, og hvor der kun er én klageberettiget part.

Kommunen har oplyst at forvaltningen har taget bemærkninger til dette afsnit til efterretning.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om klagevejledning.

4.1.2.12. Bekendtgørelse

En afgørelse skal bekendtgøres for sagens parter. Der er ikke i byggeloven særlige regler om bekendtgørelse.

Af planlovens § 35, stk. 9 og 10, fremgår følgende:

”§ 35.

...

Stk. 9. Tilladelser efter stk. 1 skal offentliggøres. Offentliggørelse kan dog undlades, hvis tilladelsen er i overensstemmelse med en offentligt bekendtgjort lokalplan.

Stk. 10. Offentliggørelsen af en tilladelse efter stk. 1 skal indeholde oplysning om bestemmelserne i §§ 59 og 60.”

De særlige regler om naboorientering behandles under punkt 4.1.3.2.

I *sag A, C, E og D* er afgørelserne bekendtgjort for parterne i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler.

I sag B er naboen som nævnt efter min opfattelse part i sagen. Naboen burde derfor ikke alene have været orienteret ifølge reglerne om naboorientering, men burde endvidere have fået meddelt afgørelsen i overensstemmelse med forvaltningsrettens almindelige regler.

I *sag D* skal der ud over den almindelige bekendtgørelse over for parten ifølge planlovens § 35, stk. 9 og 10, ske offentliggørelse af afgørelsen. Afgørelsen er blevet offentliggjort i Kjerteminde Avis og indeholder i overensstemmelse med planlovens § 35, stk. 10, oplysning om bestemmelserne i planlovens §§ 59 og 60.

Kommunen har oplyst at forvaltningen har taget bemærkninger til dette afsnit til efterretning.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om bekendtgørelse.

4.1.2.13. Sagsbehandlingstid

a) Sagsbehandlingstid fra sagens start til myndighedens første henvendelse til parten.

I *sagerne A og F* er der ingen korrespondance mellem kommunen og ansøgeren i perioden fra ansøgningens indlevering til kommunen træffer afgørelse i sagen. I *sag A* træffer kommunen afgørelse efter 29 dage og i *sag F* efter 14 dage.

I *sag C* går der 15 dage fra sagens start til myndighedens første henvendelse til parten, og i *sag D* går der vedrørende den første ansøgning 30 dage og vedrørende den anden ansøgning 13 dage.

I ingen af sagerne finder jeg anledning til at kritisere den tid der er gået fra sagens start til kommunens første henvendelse til parten.

Jeg finder anledning til at fremhæve kommunens fremgangsmåde i sag E. Allerede samme dag som kommunen modtager ansøgningen, afsendes en bekræftelse til ansøgeren på at ansøgningen er modtaget. Det oplyses i denne bekræftelse hvem der er sagsbehandler på sagen. Jeg mener at denne fremgangsmåde er en rigtig god service der med fordel vil kunne anvendes generelt i alle sager der rejses ved ansøgning.

Se nærmere under punkt 4.1.4 vedrørende overholdelse af kommunens interne kvalitetsmål.

I sag B meddeler kommunen samme dag som ansøgningen modtages, at anmodningen kan forventes at blive imødekommet.

Det forekommer tvivlsomt – medmindre der er gået et forløb forud som ikke fremgår af sagen – at kommunen så hurtigt kan nå at oplyse sagen tilstrækkeligt grundigt samt tage stilling til om det er nødvendigt at gennemføre partshøringer.

En alt for hurtig udmelding fra kommunen kan i sådan en situation resultere i at ansøgerens berettigede forventninger bliver skuffet idet kommunen måske ikke har undersøgt sagen tilstrækkeligt inden denne forhåndsudmelding gives.

b) Samlet sagsbehandlingstid

Den samlede sagsbehandlingstid varierer i de seks sager fra 14 dage (sag F) til 12 måneder og 7 dage (sag D). 4 ud af de 6 sager har en sagsbehandlingstid på under 2 måneder. Jeg har ingen bemærkninger til kommunens sagsbehandlingstider da de længste sagsbehandlingstider har beroet på ansøgerens fremskaffelse af tegninger mv. og ikke på at behandlingen af sagen hos kommunen er trukket ud.

Særligt skal *sag E* fremhæves som et eksempel på særdeles effektiv sagsbehandling. Fra Kerteminde Kommune modtager ansøgningen den 3. maj 2002 til den endelige afgørelse foreligger den 1. juli 2002, er der gået knap 2 måneder. Det skal hertil bemærkes at sagen i denne periode har været behandlet af byrådet, og at der er foretaget naboorientering med 14 dages svarfrist.

Det skal dog nævnes at det i *sag B* ikke er muligt at udregne sagsbehandlingstiden. Kommunen modtager ansøgningen om dispensation den 25. september 2001. Dispensationen vedrørende bebyggelsesprocenten gives samtidig med at byggetilladelsen meddeles den 11. januar 2002. De to øvrige dispensationer meddeles den 6. februar 2002. Sagen blev dog sat i bero efter at kommunen meddelte ansøgeren at han kunne forvente at få dispensation vedrørende bebyggelsesprocenten såfremt han købte huset. Det fremgår ikke hvornår sagen senere blev genoptaget.

Da såvel god forvaltningsskik som kommunen selv i sine interne kvalitetsmål stiller krav til sagsbehandlingstiden, burde det være muligt i de enkelte sager at beregne sagsbehandlingstiden. Det burde derfor også af denne grund fremgå af sagen hvornår sagen blev genoptaget.

c) Besvarelse af rykkere og underretning af parten når sagen trækker ud

Af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986) fremgår følgende om forvaltningsmyndigheders besvarelse af rykkerskrivelser:

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. Besvarel-

sen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.”

For så vidt angår sagerne *A, B, C, E og F*, giver spørgsmålet om besvarelse af rykkere og underretning af parten når sagen trækker ud, ikke anledning til nogen bemærkninger. Som ovenfor anført har den samlede sagsbehandlingstid i sagerne *A, B, E og F* ikke oversteget 2 måneder.

Det kan dog generelt anføres at ifølge Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986) har myndigheden ikke blot pligt til at underrette parten i tilfælde hvor sagen trækker længere ud end myndigheden i den konkrete sag (eventuelt som svar på en rykker) har givet udtryk for over for parten, men også i tilfælde hvor sagsbehandlingen bliver mere langvarig end det ud fra partens synspunkt med rimelighed kan forventes. Myndigheden må således vurdere hvor lang tid parten med rimelighed kan forvente at der i almindelighed vil medgå til behandlingen af en sag af den omhandlede art, og – når dette tidsrum er forløbet – underrette parten om at behandlingen af sagen trækker ud, og så vidt muligt om hvornår sagen kan forventes afsluttet.

Kerteminde Kommune har i sine interne retningslinjer for centralforvaltningen vedtaget retningslinjer for kvitteringsskrivelser i bl.a. teknisk forvaltning og har endvidere i sin skrivelse ”Serviceinformation” vedrørende byggesagsbehandling sat sig dels nogle servicemål, dels nogle kvalitetsmål. Dette er efter min opfattelse et rigtig godt udgangspunkt for at tydeliggøre både myndighedens forpligtelser og også hvad borgeren kan forvente.

Da jeg har fået oplyst at kommunen endnu ikke har en lignende ”Serviceinformation” vedrørende planlovgivningssagerne, vil jeg henstille at kommunen overvejer at udarbejde en sådan.

Overholdelsen af kommunens målsætninger behandles nærmere under punkt 4.1.4.

Vedrørende *sag D* har jeg bemærket at ansøgeren i sit brev af 30. april 2002 klager til Kerteminde Kommune over at en af ham fremsendt byggeansøgning skal igennem en ny sagsbehandling. Ansøgeren gør endvidere gældende at der er tale om forskelsbehandling af ansøgerens ejendom der er beliggende i landzone, og landbrugsejendomme der også er beliggende i landzone. Jeg kan ikke af sagens akter se at kommunen har besvaret denne henvendelse.

Det fremgår af mødearket fra den 6. maj 2002 at man i teknisk forvaltning rettede henvendelse til Fyns Amt for at få oplyst om der eventuelt skulle være en undtagelsesregel for udstedelse af landzonetilladelser som i det aktuelle tilfælde. Det fremgår heraf at teknisk forvaltning har været opmærksom på henvendelsen, men man undlader alligevel at give borgeren svar herpå. Landzonetilladelsen gives dog ganske kort tid (13 dage) efter at klagen er indgivet og gives i overensstemmelse med det ansøgte.

Til trods herfor mener jeg at kommunen udtrykkeligt burde have forholdt sig til henvendelsen.

Kommunen har oplyst at forvaltningen har taget bemærkninger til dette afsnit til efterretning.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om sagsbehandlingstid.

4.1.2.14. Vildfarelse, sjusk

De undersøgte sager er generelt præget af systematik og god orden.

Enkelte af sagerne giver dog anledning til at påpege visse – oftest mindre alvorlige – tilfælde af sjusk.

I sag B fremgår det som nævnt ikke af sagen hvornår og i hvilken form der er ansøgt om dispensation vedrørende henholdsvis højden på carport/udhus og højden på taget

(se nærmere under punkt 4.1.2.5). Der er ikke gjort notat om en eventuel mundtlig anmodning om dispensation. Det er således ikke muligt at se om der er ansøgt om dispensation, eller om kommunen af egen drift har ladet de to forhold omfatte af dispensationsansøgningen. Det fremgår derudover ikke af sagen hvornår den blev genoptaget efter meddelelsen den 25. september 2001.

Endvidere glemte kommunen i forbindelse med naboorienteringen den 11. januar 2002 bestemmelse 2.4.1 i Bygningsreglement for småhuse 1998 (optaget i Retsinformation som bekendtgørelse nr. 60027 af 25. juni 1998) og blev derfor nødt til at fremsende endnu en naboorientingsskrivelse den 18. januar 2002 hvor fejlen blev rettet.

I sag D fremgår det ikke af sagens akter om der er svaret på spørgsmålene i ansøgers brev af 17. april 2001 vedrørende muligheden for at slippe for betaling af ejendomsafgifter, renovation mm.

Endvidere er der i kommunens brev dateret den 21. maj 2002 henvist til at "Kerteminde Kommune har ved et tilsyn den 24. maj 2002, konstateret at du er gået i gang med udgravningen/støbningen af fundament til et nyt hus, ...". Der må således være tale om en datofejl enten for så vidt angår dateringen af brevet eller datoen for tilsynet.

I sag F fremgår det af afgørelsen af 9. september 2002:

"...

Teknisk Forvaltning har 26. august modtaget *din* [min fremhævelse] ansøgning om dispensation til placering af et nyt sommerhus delvis udenfor byggefeltet,

..."

Ansøger er i dette tilfælde et ægtepar, og der burde derfor rettelig have været henvist til "jeres ansøgning".

Ved min gennemgang af *sag F* fandt jeg bagest i den på sagen vedlagte lokalplan nr. 49, Kerteminde Sommerby, et brev af 5. september 2002 der vedrørte et andet journalnummer end *sag F*. Brevet var påført original underskrift og fremtrådte derfor som værende det originale og uafsendte brev. Brevet indeholdt et påbud om beskæring af et træ på en grund omfattet af lokalplan nr. 49, Kerteminde Sommerby. Ifølge brevet pålægges det borgeren at fælde/beskære det pågældende træ inden en vis frist således at beplantningen kan overholde de i lokalplanen fastsatte bestemmelser.

Den 3. februar 2003 rettede en af mine medarbejdere telefonisk henvendelse til Kerteminde Kommunes tekniske forvaltning og oplyste om brevet. Det blev fra Kerteminde Kommunes tekniske forvaltning oplyst at man var sikker på at den sag var på plads, men at man da gerne ville have returneret brevet. Min medarbejder returnerede herefter brevet den 4. februar 2003.

Dette forhold må anses for et relativt alvorligt tilfælde af sjusk hvis forholdet er det at den borger påbuddet er stilet til, faktisk ikke har modtaget påbuddet, mens det af Kerteminde Kommunes sag fremgår at påbuddet er afsendt.

Kommunen har oplyst følgende: "Forvaltningen har taget bemærkninger til dette afsnit til efterretning, men kan dog oplyse at det 'bortkomne' brev ikke har haft indflydelse på den aktuelle sags afgørelse og afslutning."

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

4.1.2.15. Den sproglige udformning af myndighedens afgørelser og andre breve

Breve mv. fra offentlige myndigheder bør sprogligt være korrekt udformet. Min gennemgang af de seks sager fra teknisk forvaltning har ikke givet mig anledning til at kommentere dette forhold nærmere idet helhedsindtrykket fra gennemgangen af den sproglige udformning af Kerteminde Kommunes breve er at disse er korrekte og forståelige.

4.1.3. Særlige sagsbehandlingsregler

4.1.3.1. Gebyrer

Byggelovens § 28, stk. 1, giver hjemmel til at By- og Boligministeriet kan fastsætte regler vedrørende betaling af gebyrer for kommunalbestyrelsernes behandling af ansøgninger i henhold til byggeloven. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 28. By- og boligministeren fastsætter nærmere regler om gebyrer for kommunalbestyrelsernes behandling af ansøgninger i henhold til loven.”

Af bygningsreglementets punkt 1.11 fremgår de nærmere regler for gebyrfastlæggelsen. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

”1.11 Gebyrer

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der skal opkræves gebyr for tilladelser, midlertidige tilladelser og anmeldelser efter reglementet. Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte, at der skal opkræves gebyr for dispensationer ved byggearbejder, der ikke kræver tilladelse eller anmeldelse.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der ikke skal opkræves gebyrer eller at der kun skal opkræves gebyrer for visse sagstyper.

Stk. 3. Der kan ikke opkræves gebyr for anmeldelser eller dispensationer ved jordbrugerhvervets avls- og driftsbygninger.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen fastsætter beregningsmåden for gebyrerne og gebyrstørrelsen.

Stk. 5. Gebyret forfalder til betaling, når tilladelsen eller dispensationen kan gives. Beregnes gebyret som et byggeomkostningsgebyr, forfalder gebyret, så snart gebyret kan beregnes.

Stk. 6. Ved anmeldelser efter reglementet forfalder gebyret til betaling ved indsendelsen af anmeldelsen.

Stk. 7. Kommunalbestyrelsen kan tilbageholde tilladelsen eller dispensationen, indtil gebyret er indbetalt.”

Vedrørende bygningsreglementet for småhuse fremgår reglerne om gebyrfastlæggelse af pkt. 1.10. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

”1.10 Gebyrer

1.10.1 Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der skal opkræves gebyr for tilladelser, midlertidige tilladelser og anmeldelser efter reglementet. Kommunalbe-

styrelsen kan endvidere beslutte, at der skal opkræves gebyr for dispensationer ved byggearbejder, der ikke kræver tilladelse eller anmeldelse.

1.10.2 Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der ikke skal opkræves gebyrer, eller at der kun skal opkræves gebyrer for visse sagstyper.

1.10.3 Kommunalbestyrelsen fastsætter beregningsmåden for gebyrerne og gebyrstørrelsen.

1.10.4 Gebyret forfalder til betaling, når tilladelsen eller dispensationen kan gives. Beregnes gebyret som et byggeomkostningsgebyr, forfalder gebyret, så snart gebyret kan beregnes.

1.10.5 Ved anmeldelser efter reglementet forfalder gebyret til betaling ved indsendelsen af anmeldelsen.

1.10.6 Kommunalbestyrelsen kan tilbageholde tilladelsen eller dispensationen, indtil gebyret er indbetalt.”

I *sag A og B* opkræves der gebyr for byggetilladelse, men ikke for dispensationen da denne gives sammen med byggetilladelsen. I *sag C* ansøges der kun om dispensation fra bygningsreglementet, men ikke om byggetilladelse. I *sag C* opkræves der derfor et gebyr for behandlingen af dispensationsansøgningen. Opkrævningen af gebyrerne ses at være i overensstemmelse med kommunens takster.

Kommunens opkrævning af gebyrer giver mig ikke anledning til yderligere bemærkninger.

4.1.3.2. Naboorientering

Både i byggeloven og i planloven stilles der krav om naboorientering i visse dispensationssager.

Af byggelovens §§ 8, 9 og 22, stk. 2, fremgår det:

”§ 8. Bebyggelse må ikke opføres nærmere skel mod anden grund eller sti end 2,5 m, i sommerhusområder dog 5 m. Dobbelthuse, rækkehuse, kædehuse, gruppehuse o.lign. kan dog sammenbygges i naboskel.

Stk. 2. I bygningsreglementet kan fastsættes regler om anbringelse af mindre bygningsdele samt garager, skure, udhuse og andre mindre bygninger i mindre afstand end fastsat i stk. 1 samt om anbringelse af altaner, tagterrasser, kviste, gavlvinduer og lign. i større afstand end fastsat i stk.1.

Stk. 3. Er et område overvejende bebygget med sluttet bebyggelse, kan kommunalbestyrelsen bestemme, at ny bebyggelse skal opføres i vej- eller byggelinien og føres ud i skel mod nabogrundene.

Stk. 4. Bestemmelserne i stk. 1-3 finder ikke anvendelse i tilfælde, hvor der om det pågældende forhold er fastsat bestemmelser i en lokalplan eller byplanvedtægt.

§ 9. I bygningsreglementet kan fastsættes regler om forholdet mellem bebyggelsens højde og dens afstand til vej, naboskel og anden bebyggelse på samme grund til sikring af tilfredsstillende bygningsafstande og lysforhold.

Stk. 2. Regler fastsat i medfør af stk. 1 finder ikke anvendelse i tilfælde, hvor der om det pågældende forhold er fastsat bestemmelser i en lokalplan eller byplanvedtægt.

....

§ 22.

...

Stk. 2. Dispensationer fra de i medfør af §§ 8 og 9 fastsatte regler til varetagelse af naboers interesser samt fra § 10 A, stk. 1, kan først meddeles, når der er forløbet 2 uger efter, at kommunalbestyrelsen har oplyst naboer til den omhandlede ejendom om, hvortil der søges dispensation, og om, at eventuelle bemærkninger kan fremsendes inden 2 uger. Dette gælder dog ikke, hvis kommunalbestyrelsen skønner, at dispensationen er uden større betydning for de pågældende naboer. Kommunalbestyrelsen underretter de naboer, der efter orientering i henhold til 1. pkt. rettidigt har fremsat bemærkninger til den søgte dispensation, om afgørelsen.”

Af planlovens § 35 fremgår bl.a. følgende:

”**§ 35.** I landzoner må der ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. dog §§ 36-38.

...

Stk. 5. Tilladelser efter stk. 1 kan først meddeles, når der er forløbet 2 uger efter, at kommunalbestyrelsen har givet skriftlig orientering om ansøgningen til naboerne til den omhandlede ejendom.

Stk. 6. Bestemmelserne i stk. 4 og 5 gælder ikke, hvis det ansøgte efter kommunalbestyrelsens skøn er af underordnet betydning for de i stk. 4 nævnte myndigheder og naboerne.

Stk. 7. Ansøgeren og regionplanmyndigheden skal have skriftlig meddelelse om afgørelser efter stk. 1.

Stk. 8. En afgørelse efter stk. 1 skal indeholde oplysning om bestemmelserne i §§ 59 og 60.”

Reglerne om naboorientering har fundet anvendelse i *sagerne B og E*.

Vedrørende de 3 dispensationer der gives i *sag B*, er der i to af tilfældene tale om dispensationer fra bestemmelser i bygningsreglementet for småhuse som er fastsat med hjemmel i byggelovens §§ 8 og 9, jf. bygningsreglementet for småhuse, pkt. 2.4.1, stk. 1, og pkt. 11.3.1, stk. 1 c.

Kommunen naboorienterer ved breve af 11. og 18. januar 2002. Som ovenfor anført under punkt 4.1.2.14 naboorienteres der to gange fordi brevet af 11. januar 2002 kun indeholder orientering om dispensationen vedrørende højden på carport/udhus. I naboorienteringen af 18. januar 2002 er der endvidere orienteret om dispensationen fra højden på taget.

Derudover foretages naboorienteringen korrekt.

I forbindelse med dispensationen i *sag E* naboorienterer Kerteminde Kommune ved brev af 3. juni 2002 i henhold til planlovens § 20, jf. planlovens § 19, stk. 3. En nabo skrev i den forbindelse således til Kerteminde Kommune den 5. juni 2002:

”Jeg skal hermed meddele at jeg ikke har et personligt modsætningsforhold til sort glaserede tagsten, og derfor ikke vil komme med nogen indsigelse.

Jeg vil dog bemærke, at jeg finder det i første række forkert at bebygge området, og i anden række unaturligt at fravige fra de røde tage i et potentielt kommende boligområde.”

Ifølge planlovens § 20, stk. 3, skal der gives underretning om afgørelsen til dem der rettidigt har fremsat bemærkninger. Selv om naboen i sit brev skriver at han ikke vil komme med nogen indsigelse, er det som nævnt min opfattelse at brevet har en sådan karakter af en indsigelse at naboen burde have været direkte og individuelt underrettet om afgørelsen i medfør af planlovens § 20, stk. 3.

Kommunen har oplyst at forvaltningen har taget bemærkninger til dette afsnit til efterretning.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om naboorientering.

4.1.4. Overholdelse af interne kvalitetsmål

Kerteminde Kommune har i januar 2002 gjort en beskrivelse af byggesagsbehandlingen tilgængelig for kommunens borgere. Beskrivelsen angår kommunens generelle målsætning for byggesagsbehandlingen og nogle mere specifikke mål for kommunens servicemål (i samarbejde med ansøgeren) og kvalitetsmål. Endvidere gives en vejledning i hvordan der ansøges om byggetilladelse. Det beskrives bl.a. hvad borgeren særligt skal være opmærksom på i forbindelse med ansøgningen, hvornår der kræves byggetilladelse, og de generelle regler for gebyrer, dispensationer og klagemuligheder.

Af kommunens kvalitetsmål fremgår det bl.a.:

”Ved byggesager, der bliver afgjort via dispensation og naboorientering:

- At du inden for 2 uger efter at vi har modtaget din ansøgning, får besked om, hvor lang tid der vil gå, før din sag er færdigbehandlet,
- at du normalt får meddelt tilladelse senest 6 uger efter, at vi har modtaget din ansøgning, og
- at afgørelser er skrevet i et sprog, som er let forståeligt.”

I *sag C* er dispensationsansøgningen indgået til kommunen den 17. juni 2002. Ansøgningen er indgivet efter kvalitetsmålenes offentliggørelse i januar 2002, og kvalitetsmålene finder derfor som udgangspunkt anvendelse på ansøgningen. Det fremgår af det første kvalitetsmål at kommunen inden 2 uger efter at ansøgningen er modtaget, skal give ansøgeren besked om hvor lang tid der vil gå inden sagen er færdigbehandlet. Dette gælder ifølge kvalitetsmålets ordlyd i sager der vil blive afgjort via dispensation og naboorientering. I overensstemmelse hermed er der, idet der ikke er foretaget naboorientering i *sag C*, ikke givet oplysning om hvor lang tid sagsbehandlingen må påregnes at tage.

Jeg er dog af den opfattelse at det vil være særlig god service over for borgerne hvis kravet om underretning inden 2 uger kom til at gælde i alle byggesager der vedrører dispensationer, og ikke blot i sager der angår dispensation efter naboorientering. Jeg henstiller derfor til kommunen at overveje om den bør udvide sine kvalitetsmål således at kravet om underretning inden 2 uger gælder i alle byggesager der vedrører dispensation.

Afgørelsen i *sag C* træffes inden for 6 uger og er skrevet i et letforståeligt sprog og opfylder derfor også i den henseende kvalitetsmålene.

Det er min opfattelse at kommunens kvalitetsmål er af en høj standard, og at disses overholdelse sikrer kommunens borgere en meget god service.

4.1.5. Hjemmelsspørgsmål

4.1.5.1. Bemyndigelsesspørgsmål

I *sagerne A, C, D og F* er der efter min opfattelse ikke tvivl om at Kerteminde Kommunes afgørelser har haft fornøden bemyndigelse.

Vedrørende *sag B* kan kommunens afgørelse give anledning til tvivl. Kerteminde Kommune oplyste ved brev af 25. september 2001 at ansøgeren kunne forvente at få

dispensation vedrørende bebyggelsesprocenten hvis han købte huset. Brevet har følgende ordlyd:

”Det meddeles herved at du ved evt. køb af ovennævnte ejendom vil kunne forvente at opnå dispensation fra:

- Tinglyste salgsvilkårs bestemmelse om max. bebyggelse $\frac{1}{4}$ af grundens areal samt
- Byggelovens § 6 B stk.1 pkt.1 hvorefter max. bebyggelsesprocent er 25. Der er således godkendt en udnyttelse på 90 m^2 i påtænkt ny tagetage.

Tilsagnet er gældende i 2 år fra dato.”

Et bindende forhåndstilsagn kræver hjemmel. Der er ikke i hverken byggeloven eller bygningsreglementet hjemmel til at give et bindende forhåndstilsagn, og kommunens brev af 25. september 2001 kan således ikke anses for at være et bindende forhåndstilsagn. Kommunen skriver da også at ansøgeren ved køb af ejendommen kan **forvente** at få dispensationen. Samtidig fremgår det at dog at tilsagnet er gældende i 2 år. Heri ligger der en vis modsætning idet bemærkningen om at tilsagnet gælder 2 år fra dato, kan give borgeren en forventning om at forhåndstilsagnet er bindende.

Idet kommunen ikke har hjemmel til at give bindende forhåndstilsagn vedrørende dispensationen, burde dette tydeligt fremgå af kommunens brev. Kommunen kan godt erklære sig generelt positiv over for ansøgningen, men et egentligt tilsagn om dispensation kan kommunen derimod ikke give. Ansøgeren bør endvidere vejledes om at han, hvis han erhverver ejendommen, må indsende en ny, egentlig ansøgning. Kommunen vil først derefter kunne træffe en egentlig afgørelse.

En lignende situation gør sig gældende i *sag E*. I denne sag gives der ved brev af 1. juli 2002 dispensation til sortglaseret tegltag på to parceller i et nyt boligområde. Ansøgeren har hverken på ansøgningstidspunktet eller på afgørelsestidspunktet købt parcellen. Følgende fremgår af brevets ordlyd:

”...

Byrådet har på deres møde den 20. juni 2002 endeligt behandlet jeres ansøgning om dispensation fra [...], og et flertal besluttede at meddele dispensation til sort glaseret tegltag på boligerne på de to parceller.

Dispensationen bortfalder, hvis den ikke er udnyttet indenfor 3 år efter, at den er meddelt.

...”

Brevet fremtræder som et bindende forhåndstilsagn. Kerteminde Kommune burde have gjort ansøgeren opmærksom på at dispensationen selvfølgelig ikke kan udnyttes før ansøgeren har råderet over grunden. Derudover burde kommunen have understreget at afgørelsen kun var et forhåndstilsagn om dispensation, men at der ikke var tale om et bindende forhåndstilsagn idet kommunen ikke har hjemmel hertil. Det er således min opfattelse at kommunen mere klart burde have oplyst ansøgeren om at kommunen er positivt indstillet over for dispensationen, men at ansøgeren – hvis han køber ejendommen – skal søge om den endelige dispensation hvorefter kommunen vil kunne træffe afgørelse herom.

Kommunen har oplyst at forvaltningen har taget bemærkninger til dette afsnit til efterretning.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om hjemmel.

4.1.5.2. Fortolkningsspørgsmål

I ingen af de undersøgte sager kan Kerteminde Kommunes fortolkningsresultat efter min opfattelse anses for forkert eller uholdbart.

4.1.5.3. Skønsspørgsmål (kriterier og afvejning)

Min undersøgelse har i intet tilfælde vist at Kerteminde Kommune har inddraget ulovlige kriterier, ikke har inddraget relevante lovlige kriterier eller har afvejet kriterier i strid med gældende ret.

Vurderingen af hvorvidt der kan gives dispensation fra bygningsreglementet, er en udpræget skønsmæssig afgørelse. § 22, stk.1, i byggeloven har følgende ordlyd:

”§ 22. Der kan meddeles dispensation fra bestemmelser i loven og de i medfør af loven fastsatte bestemmelser, **når det skønnes foreneligt med de hensyn, som ligger til grund for de pågældende bestemmelser** [min fremhævelse].

...”

Der er således overladt et ganske vidtgående skøn til kommunalbestyrelsen.

Af hensyn til muligheden for at efterprøve kommunens afgørelser ville jeg dog finde det hensigtsmæssigt hvis kommunen – særligt i sager (som sag A) hvor kommunen har kompetence til at træffe afgørelse til trods for at der er myndighedsinhabilitet – er mere omhyggelig med på sagen at dokumentere de hensyn som er inddraget i kommunens afgørelser, og afvejningen heraf.

Når disse ikke fremgår klart af sagerne, kan det efterfølgende være svært at se hvilke overvejelser kommunen har gjort sig, og dermed efterprøve afgørelsens lovlighed.

I sag E ville det også have været hensigtsmæssigt om der på sagen havde foreligget sådanne oplysninger om de hensyn kommunen har inddraget, og afvejningen heraf, navnlig henset til at kommunen både er udbyder af grunden og dispensationsudsteder. Kommunen vil kunne modvirke at blive beskyldt for at have udstedt dispensationen for at opnå en højere pris på grunden end tilfældet ville være hvis dispensationen ikke var givet. I en sådan situation ville det have været hensigtsmæssigt om det af sagen tydeligt fremgik hvilke hensyn der er inddraget i afgørelsen.

4.1.5.4. Spørgsmål i relation til retsfølgen

Sagerne B, C, D, E og F har ikke givet mig ikke anledning til bemærkninger.

Vedrørende *sag A* henvises til punkt 4.1.2.4.

4.2. Seks sager fra social- og sundhedsforvaltningen

Under inspektionen anmodede jeg om udlån af seks sager fra social- og sundhedsforvaltningen.

Jeg bad om at sagerne blev udvalgt således at sagerne omfattede de seks senest afgjorte sygedagpengesager hvori der ikke var klaget over afgørelsen og klagefristen i øvrigt var udløbet.

Ved min gennemgang af det modtagne materiale har jeg koncentreret mig om hvorvidt sagsbehandlingsreglerne i forvaltningsloven og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område er fulgt, og om sygedagpengelovens regler er iagttaget.

Jeg har ved min gennemgang endvidere undersøgt om kommunen har iagttaget reglerne i persondataloven.

Bortset fra sag nr. 6 var der i sagerne ingen lægelige akter. Efter at have gennemgået sagerne mener jeg imidlertid under hensyn til formålet med min undersøgelse at det er forsvarligt at jeg behandler sagerne på det foreliggende grundlag.

Gennemgangen har givet mig anledning til følgende bemærkninger:

Forvaltningsloven, retssikkerhedsloven og sygedagpengeloven:

Dagpengelovens (jf. lovbekendtgørelse nr. 147 af 2. marts 2001 med senere ændringer om dagpenge ved sygdom eller fødsel) §§ 5 og 24 er sålydende:

”§ 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.

Stk. 2. Socialministeren fastsætter nærmere regler om adgangen til nedsatte dagpenge ved delvis uarbejdsdygtighed og dagpenge ved deltagelse i erhvervs-mæssig uddannelse af begrænset omfang.

...

§ 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, op-træning, 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.

Stk. 2. Kommunen skal før den første kontakt til den sikrede tage stilling til, om karakteren af den sikredes sygdom eller den sikredes sygdomsfrekvens kræver, at den sikrede indkaldes til en personlig samtale. Samtidig skal der tages stilling til, i hvilket omfang der skal ske inddragelse af læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner, virksomheder og de faglige organisationer samt arbejdsformidlingen.

Stk. 3. Kommunen skal ved den første opfølgning tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan. Planen skal i alle tilfælde senest udarbejdes, når dagpengemodtageren har været sygemeldt i 6 måneder inden for de sidste 12 måneder. Har kommunen forlænget dagpengeperioden efter § 22, stk. 1, nr. 1, skal nødvendige afklarende aktiviteter forud for revalideringen være iværksat senest 6 måneder efter forlængelsen.

...

Stk. 5. Socialministeren kan fastsætte nærmere regler om opfølgning af langvarig dagpengetilfælde.”

Kapitel 9 i bekendtgørelse nr. 442 af 23. juni 1998 med senere ændringer om dagpenge ved sygdom og fødsel er sålydende:

”Kapitel 9

Opfølgning

I medfør af sygedagpengelovens § 24, stk. 4, fastsættes:

§ 41. Når sygefraværet har været i 8 uger, skal kommunen snarest muligt indhente en lægeerklæring. Kommunen fastsætter en frist for modtagelse af erklæringen. Overskridelse af fristen, som skyldes dagpengemodtagerens forhold, medfører, at retten til dagpenge bortfalder, indtil erklæringen modtages, jf. lovens § 8, stk. 2.

...

Stk. 4. Når helbredstilstanden er stationær, og kommunen skønner, at sikrede ikke er berettiget til social pension eller revalidering, skal dagpengeudbetalingen ophøre.”

§ 6 og § 7 i lovbekendtgørelse nr. 267 af 12. april 2000 med senere ændringer om retssikkerhed og administration på det sociale område (nu lovbekendtgørelse nr. 807 af 26. september 2002 med senere ændringer) har følgende ordlyd:

”§ 6. Hvis en borger har brug for at få hjælp i en længere tid, skal kommunen og amtskommunen tidligt i forløbet tilstræbe at tilrettelægge hjælpen ud fra en samlet vurdering af pågældendes situation og behov på længere sigt.

§ 7. Senest 8 uger efter første henvendelse om løbende hjælp til forsørgelse skal kommunen foretage en vurdering efter § 6.

Stk. 2. Ansøgeren skal skriftligt have besked om kommunens vurdering efter stk. 1.”

Af vejledning nr. 40 af 9. april 1997 om styrkelse af opfølgningsreglerne på sygedagpengeområdet fremgår bl.a. følgende:

”2.1. Opfølgning efter 8 uger.

Kommunen skal senest efter 8 uger og derefter mindst hver 8. uge tage den sygemeldtes forhold op til vurdering. Den sygemeldte skal direkte gennem en *personlig samtale* medinddrages i denne opfølgning.

Det bemærkes, at selve 8-ugersreglen er en minimumsregel og er således ikke til hinder for, at kommunen foretager en tidligere opfølgning.

Reglen omfatter alle sygedagpengemodtagere, der på ikrafttrædelsestidspunktet har været sygemeldt i 8 uger eller mere.

2.2. Opfølgningsplan.

Kommunen skal ved den første 8 ugers opfølgning som udgangspunkt tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan – d.v.s. en plan først og fremmest

for, hvilke foranstaltninger kommunen i samarbejde med de relevante samarbejdspartnere kan gøre for at bringe den sygemeldte tilbage til arbejdsmarkedet.

I de sager, hvor der ikke på opfølgningstidspunktet foreligger et tilstrækkeligt grundlag for at lægge en sådan plan, kan udarbejdelsen heraf udskydes indtil senest, når dagpengemodtageren har været sygemeldt i 6 måneder, regnet fra første sygedag inden for de sidste 12 måneder. Opgørelsen af de 6 måneders sygefravær inden for 12 måneder vil automatisk fremgå af sygedagpengesystemet.

Ved opgørelsen af de 6 måneder medregnes også de første 2 uger af sygefraværet.

Modtager kommunen underretning om sygefraværet efter 8 ugers fristen, må kommunen hurtigst muligt herefter opstille en opfølgningsplan.

Det fremgår af bemærkningerne til lovændringerne, at opfølgningsplanen f.eks. kan indebære et fortsat behandlingsforløb, indhentelse af generel helbreds- eller statuserklæring m.v. Endvidere kan opfølgningsplanen indebære iværksættelse af revalidering i form af arbejdsprøvning, samt evt. ansøgning om førtidspension.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at den sygemeldte også skal medinddrages i opfølgningen, herunder udarbejdelsen af opfølgningsplanen, med henblik på at give den pågældende større indflydelse på det videre sagsforløb.

Det bemærkes, at kompetencen til udarbejdelse af opfølgningsplanen er hos kommunen. Hvis den sygemeldte ikke er enig i selve opfølgningsplanen, vil han eller hun kunne klage over denne til Dagpengeudvalget.

3. Generelle ændringer.

3.1. Medinddragelse af virksomheder og faglige organisationer.

Opfølgningen skal som hidtil ske i samarbejde med en række samarbejdspartner. Ud over dem, der er omtalt i den hidtil gældende § 24 – læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner samt arbejdsformidlingen – skal samarbejdet efter lovændringen også omfatte virksomheder og de faglige organisationer.

Det bemærkes, at det er frivilligt, om virksomhederne og de faglige organisationer ønsker at medvirke i opfølgningen.

...

5.2. Udarbejdelse af en opfølgningsplan.

Hensigten med reglen om, at kommune skal udarbejde en opfølgningsplan, er at sikre, at der iværksættes de foranstaltninger, der er nødvendige, for at den sygemeldtes situation kan blive afklaret, med henblik på, at den pågældende kan forblive på arbejdsmarkedet eller den konkrete arbejdsplads.

Opfølgningsplanen bør derfor bl.a. beskrive årsagen til selve uarbejdsdygtigheden, behandling, uddannelse, beskæftigelse og arbejdsfunktioner, herunder om sygdommen må forventes at kunne medvirke til en indskrænkning af de nuværende arbejdsfunktioner. Endvidere beskrives det aftalte med hensyn til, hvad der skal ske i forbindelse med det videre sygdomsforløb. Det er vigtigt, at planen gengiver den sygemeldtes egen opfattelse/vurdering af sin situation, herunder hvilke overvejelser den pågældende har gjort.

Den omstændighed, at det ikke lykkes at fastholde den sygemeldte på den konkrete arbejdsplads, er ikke det samme som, at der ikke længere kan udarbejdes en opfølgningsplan. Som et led i planen skal man i så fald overveje andre hjælpemuligheder, f.eks. om der skal ydes hjælpemidler, omskoling eller revalidering. Hvis det sidstnævnte er tilfældet, må det overvejes om revalideringen skal foregå på den nuværende arbejdsplads, en anden arbejdsplads eller i form af en ny uddannelse.”

Af vejledning nr. 185 af 18. september 1998 om syge- og barseldagpenge fremgår følgende af kapitel 10:

”Kapitel 10

*Varighedsbegrænsning og opfølgning – lovens §§ 22-24
Kommunens opfølgning af sagen*

8-ugers opfølgning

126. Efter lovens § 24 skal kommunen senest, når sygefraværet har varet i 8 uger, tage den sygemeldtes forhold op til vurdering og derefter mindst hver 8. uge. Det skal ved disse opfølgninger undersøges, om der fortsat er grundlag for at udbetale dagpenge, herunder om der er behov for behandling, optræning, revalidering, fleksjob, pension eller andre former for bistand til sygemeldte eller dennes familie. Opfølgningen er et vigtigt redskab til at bevare den sygemeldtes tilknytning til arbejdsmarkedet.

Opfølgningen skal ske i samarbejde med den sygemeldte, læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner, virksomheder og de faglige organisationer samt arbejdsformidlingen. Det er frivilligt, om virksomhederne og de faglige organisationer ønsker at medvirke i selve opfølgningen.

8-ugersreglen er en minimumsregel. Der er således ikke noget til hinder for, at kommunen foretager en tidligere opfølgning.

...

Personlig samtale

127. Den sygemeldte skal direkte gennem en personlig samtale medinddrages i opfølgningen. Er den sygemeldte på grund af hospitalsindlæggelse eller af helbredesmæssige grunde forhindret i at deltage i en personlig samtale, må kommunen foretage opfølgning på anden hensigtsmæssig måde.

Indhentelse af oplysninger

128. Selve opfølgningen skal ske på grundlag af ajourførte oplysninger, herunder lægelige oplysninger. Inden sygefraværet har varet i 8 uger, skal kommunen således snarest muligt indhente en lægeerklæring. Kommunen kan dog undlade at indhente en ny lægeerklæring, hvis der allerede foreligger en egnet lægeerklæring, eller andre tilstrækkelige lægelige oplysninger i form af journaludskrift fra hospital/klinik kan fremskaffes.

Lægeerklæringen skal for at være fyldestgørende indeholde oplysning om diagnose, konsultationstidspunkt, eventuelt sygehus- eller speciallægebehandling, graden af uarbejdsdygtighed, i hvilket omfang den sygemeldte kan genoptage arbejdet i mindre omfang, og i den forbindelse, hvilke begrænsninger der måtte være for arbejdets udførelse.

Der skal i erklæringen være angivet et (præcist) skøn over, hvor længe uarbejdsdygtigheden vil vare. Er der ikke angivet et sådant skøn, skal kommunen eventuelt efter drøftelse med kommunens lægekonsulent anmode lægen om at uddybe erklæringen og herunder redegøre for årsagen til usikkerheden. Skyldes et sådant skøn ventetid på behandling, bør kommunen i samarbejde med den praktiserende læge og lægekonsulenten undersøge, om der er kortere ventetid på behandlingen på andre sygehus eller hos andre speciallæger, eller om ventetiden skyldes, at dagpengemodtageren har fået udskudt en planlagt behandling på grund af egne forhold, fx ferie mv.

Lægekonsulenten medinddrages i sagsbehandlingen så tidligt som muligt med henblik på tidligst muligt at fremskaffe supplerende lægelige oplysninger, eventuelt generel helbredserklæring eller statusbedømmelse af helbredsforholdene mv., herunder journaludskrifter fra sygehus eller speciallægeerklæringer. Lægekonsulentens tidlige medvirken i sagsbehandlingen er også nødvendig for at kunne bedømme behovet for behandling og revalidering eller overgang til førtidspension.

...

Opfølgningsplan

130. Kommunen skal ved den første opfølgning efter lovens § 24, stk. 2, tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan, som under alle omstændigheder skal være udarbejdet senest, når dagpengemodtageren har været sygemeldt i 6 måneder.

Opfølgningsplanen bør beskrive årsagen til selve uarbejdsdygtigheden, behandlingen og afhængig af sygemeldingens art den konkrete beskæftigelse, herunder arbejdsfunktioner, og om uarbejdsdygtigheden må forventes at kunne medføre indskrænkninger i de nuværende arbejdsfunktioner. I opfølgningsplanen bør indgå den sygemeldtes egen opfattelse af sin situation, hvilke overvejelser pågældende har gjort sig og omfanget af tidligere sygefravær.

Kommunen foretager den endelige udformning af opfølgningsplanen. Hvis den sygemeldte ikke er enig i selve planen, vil dagpengemodtageren kunne klage over denne til det sociale nævn.

Med hensyn til eksempler på en opfølgningsplan henvises til Socialministeriets vejledning nr. 40 af 9. april 1997.

...

Samarbejde med arbejdsmarkedets parter

132. Den tidlige opfølgning skal medvirke til at fastholde den sygemeldte på arbejdspladsen eller på arbejdsmarkedet. Derfor skal den faglige organisation/tillidsmanden på arbejdspladsen medinddrages i opfølgningsarbejde i de sager, hvor der er behov herfor. De kan give en vurdering af den sygemeldtes muligheder for at klare de arbejdskrav, der stilles på arbejdspladsen eller generelt på arbejdsmarkedet, og hvilke foranstaltninger der skal iværksættes for at afhjælpe eventuelle fysiske eller psykiske problemer. Samtidig vil de kunne bidrage med oplysninger om, i hvilket omfang den sygemeldte vil være i stand til at kunne udføre andet arbejde inden for pågældendes faglige område.

...”

Den Sociale Ankestyrelse har i sin praksis SM D-5-00, SM D-18-00 og SM F-7-01 udtalt sig om kravene til opfølgningen i sygedagpengesager.

Som det fremgår af dagpengelovens § 24 stk. 1 og 3, skal kommunen med henblik på at bevare dagpengemodtagerens tilknytning til arbejdsmarkedet senest 8 uger efter

sygefraværets start og derefter mindst hver 8. uge tage dagpengemodtagerens 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 bl.a. dagpengemodtageren. Kommunen skal endvidere ved den første opfølgning tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan. Opfølgningsplanen skal i alle tilfælde senest udarbejdes når dagpengemodtageren har været sygemeldt i 6 måneder inden for de sidst 12 måneder. Den Sociale Ankestyrelse har i sin praksis (SM D-5-00) lagt til grund at opfølgningsplanen efter god forvaltnings-skik bør udarbejdes skriftligt.

Af vejledning nr. 40 af 9. april 1997 om styrkelse af opfølgningsreglerne på sygedagpengeområdet og vejledning nr. 185 af 18. september 1998 om syge- og barseldagpenge fremgår det at den sygemeldte direkte gennem en personlig samtale skal medinddrages i opfølgningen.

Pligten til at indkalde den sygemeldte til en personlig samtale er blevet smidiggjort ved lov nr. 1308 af 20. december 2000 hvorved sygedagpengelovens nuværende stk. 2 blev indsat. Der fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til denne bestemmelse:

”En tidlig opfølgning er ikke i sig selv et mål, hvis den ikke tjener et formål. I sygedagpengesager, der vedrører forudsigelige eller korterevarende sygdomsforløb som fx et brækket ben eller terminale/livstruende sygdomsforløb som fx en uhelbredelig kræftlidelse, vil det således ofte være hensigtsmæssigt at undlade en tidlig intensiv opfølgning, både af hensyn til den sygemeldte selv og til prioriteringen af kommunens ressourcer. En personlig samtale vil i de situationer ofte ikke være nødvendig eller hensigtsmæssig, ligesom det heller ikke altid vil være relevant med inddragelse af arbejdsmarkedets parter. Det vil derfor være tilstrækkeligt, at kommunen tager kontakt til den sygemeldte og på den baggrund vurderer, om en personlig samtale er nødvendig i første omgang.

I andre tilfælde vil en opfølgning efter 8 uger indebære en for sen opfølgning, hvormed opfølgningen ikke vil have den fornødne effekt i forhold til at bevare den sygemeldtes tilknytning til arbejdsmarkedet. Der tænkes her specielt på personer med hyppigt sygefravær og personer med specifikke lidelser – især bevægeapparatslidelser og ryglidelser. I sager, der vedrører personer, hvis sygemelding er begrundet i et dårligt arbejdsmiljø, vil det også være vigtigt med en tidlig opfølgning, dels fordi årsagen til sygefraværet ikke går væk af sig selv,

dels fordi den sygemeldtes problemer ofte vil kunne afhjælpes på en anden arbejdsplads eller blot en anden arbejdsfunktion på den nuværende arbejdsplads.

...

Kravet om, at der i alle tilfælde kræves en personlig samtale med den sygemeldte ophæves derfor. Det er i den forbindelse meget vigtigt, at kommunen foretager en målrettet afdækning af de sager, der kan bedømmes som værende 'risikosager'.

Det er alene i de tilfælde, hvor der er et forudsigeligt sygdomsforløb, at kommunen ikke behøver at indkalde den sygemeldte til en personlig samtale. I alle andre tilfælde har kommunen en pligt til at indkalde den sygemeldte til en personlig samtale, og kommunen skal stadig i alle sygedagpengesager tage deres vurdering af sagernes karakter og kompleksitet op til overvejelse senest efter 8 uger med henblik på at sikre, at eksempelvis sager der hidtil er blevet vurderet som ukomplicerede, fortsat kan betegnes som ukomplicerede, og at der fortsat ikke er behov for intensiv opfølgning. Der kan være sygdomme, der i starten betragtes som ubetydelig, men som efterfølgende viser sig at være længerevarende eller psykisk overbygget.

I de tilfælde, hvor kommunen har fulgt op på en sygedagpengesag efter fx 6 uger skal der ikke følges op endnu en gang efter fristen i retssikkerhedslovens § 7 (senest efter 8 uger), når de er optaget opfølgning efter dagpengeloven.”

Endvidere fremgår det af retssikkerhedslovens § 7, jf. § 6, og Sociale Meddelelser D-5-00, D-18-00 og F-7-01 at parten skriftligt skal have besked om kommunens helhedsvurdering senest 8 uger efter første henvendelse om løbende hjælp til forsørgelse.

Hvis det ikke er muligt at foretage en endelig vurdering af borgerens fremtidige situation inden udløbet af 8-ugers-fristen i retssikkerhedslovens § 7, f.eks. på grund af dagpengemodtagerens komplicerede helbredssituation, bør kommunen dog inden fristens udløb meddele borgeren en foreløbig skriftlig vurdering.

Sag 1 (mit j.nr. 2002-3352-025)

Sygedagpengesagen angik en mand der var sygemeldt fra den 26. til den 31. august 2002 på grund af tarmbetændelse. Den pågældende var selvstændig erhvervsdrivende.

Det fremgår af sagen at den pågældende var berettiget til at modtage sygedagpenge fra 1. fraværsdag, jf. dagpengelovens § 10, stk. 1, idet vedkommende var frivilligt sikret efter lovens § 29 med forhøjet præmie.

Kommunens behandling af sagen giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Sag 2 (mit j.nr. 2002-3348-025)

Sygedagpengesagen angik en kvinde der efter endt barsel blev sygemeldt på grund af bækkendysfunktion. Den pågældende var uddannet social- og sundhedsassistent. Den pågældende havde også været sygemeldt under det meste af graviditeten. Kvinden havde fået løn under barsel med dagpengerefusion fra kommunen og havde efterfølgende orlov til og med 4. november 2001. Kvinden blev i forbindelse med at hun skulle genoptage sit arbejde, sygemeldt pr. 5. november 2001. Under opfølgningssamtalerne med kommunen oplyste kvinden at hun gerne ville være pædagog.

I et brev af 6. juni 2002 modtog kvinden afslag på revalidering til pædagog, men meddeltes samtidig at hun stadig var berettiget til revalidering. Der ses ikke at være givet klagevejledning i anledning af afslaget. Kvinden indkaldtes til ny opfølgningssamtale.

Den 13. juni 2002 anmodede kvinden udvalget om revurdering, og den 27. juni 2002 blev kvinden bevilget revalideringsydelse som ønsket (fuld revalideringsydelse bortset fra lønnet praktikperiode, skolepenge/kursusafgift, nødvendige bøger mv. samt transportudgifter). Dette blev hun meddelt mundtligt dagen efter og skriftligt den 22. juli 2002.

Der ses at have været opfølgningssamtaler efter dagpengelovens § 24 med 2 til 4 ugers mellemrum i starten af perioden. Senere blev intervallerne længere.

Den 4. april 2002 var kvinden til et opfølgingsmøde. Det næste opfølgingsmøde fandt først sted den 21. juni 2002. Sagen ses dog ikke at have været gået i stå i den mellemliggende periode idet sagsbehandleren udarbejdede indstilling til socialudvalget om revalideringsydelse til den pågældende, hvilken hun modtog kopi af den 15. maj 2002. Den 6. juni 2002 blev hendes sag behandlet på socialudvalgets møde hvor det imidlertid blev besluttet at udsætte sagen med henblik på indhentelse af yderligere oplysninger. Kvinden anmodede den 13. juni 2002 om revurdering, og sagen kom på ny på socialudvalgsmøde den 27. juni 2002 hvor hun meddeles revalidering som ønsket. Allerede inden, nemlig den 21. juni 2002, var kvinden til nyt opfølgingsmøde.

Jeg har ikke bemærkninger til kommunens opfølgningssamtaler.

Uanset at kommunen gennem adskillige opfølgningssamtaler med kvinden har fulgt den pågældende tæt og til stadighed har medvirket til at kvindens muligheder for at komme tilbage på arbejdsmarkedet blev undersøgt, er det i strid med retssikkerhedslovens § 7, jf. § 6, at kommunen ikke udarbejdede en egentlig skriftlig helhedsvurdering (eventuelt i foreløbig form) senest 8 uger efter første henvendelse om løbende hjælp. Endvidere burde en eventuel yderligere opfølgningsplan efter sygedagpengelovens § 24 have foreligget senest da kvinden havde været sygemeldt i 6 måneder inden for de sidste 12 måneder.

Kommunen har oplyst følgende: ”Taget til efterretning. Kommunen vil jf. Retssikkerhedslovens § 7 og Dagpengelovens § 24 i fremtiden være opmærksomme på forholdene vedr. skriftlige helhedsvurderinger og opfølgningsplaner.”

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Den 6. juni 2002 blev kvinden som nævnt meddelt afslag på revalidering til pædagog fordi socialudvalget på det foreliggende grundlag fandt at uddannelsen til pædagog harmonerede dårligt med kvindens fysiske begrænsninger da hendes erhvervsmulig-

heder som pædagog fandtes for snævre. Der ses ikke at være blevet givet klagevejledning i anledning af afslaget.

Retssikkerhedslovens (lovbekendtgørelse nr. 267 af 12. april 2000 med senere ændringer) § 60, stk. 1, § 66, og § 67, stk. 1, er sålydende:

”§ 60. De afgørelser, som kommunen og amtskommunen træffer efter den sociale lovgivning, kan indbringes for det sociale nævn. Det er kun den person, som afgørelsen vedrører, der kan klage over afgørelsen.

...

§ 66. Inden en klage behandles, skal den myndighed, som har truffet afgørelsen, vurdere, om der er grundlag for at give klageren helt eller delvist medhold. Derfor skal en klage først afleveres til den myndighed, som har truffet afgørelsen. Stk. 2. Kan myndigheden ikke give klageren medhold, sendes klagen med begrundelse for afgørelsen og genvurderingen videre til klageinstansen.

...

§ 67. Klage til det sociale nævn og Ankestyrelsen skal ske inden 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen

...”

Forvaltningslovens (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer) § 25, stk. 1, har følgende indhold:

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

Uanset at kvinden i forbindelse med afslaget blev meddelt at hun fortsat var revalideringsberettiget, og at hun i samme forbindelse blev indkaldt til en ny opfølgningssamtale, var det i strid med forvaltningslovens regler om klagevejledning at kvinden ikke i forbindelse med afslaget på revalidering til pædagog den 6. juni 2002 fik en klagevejledning.

Sag 3 (mit j.nr. 2002-3347-025)

Denne sag angik en kvinde der var sygemeldt på grund af rygproblemer og depression. Kvinden flyttede til Kerteminde Kommune den 31. januar 2002. Hun havde været sygemeldt siden den 28. august 2001.

Den 1. marts 2002 var kvinden til første opfølgningssamtale i Kerteminde Kommune. Det var vurderet at kvinden ikke kunne arbejde med rengøring eller andet fysisk belastende arbejde. Kvinden var henvist til et længerevarende terapeutisk/psykologisk forløb på Rigshospitalet hvor hun skulle til samtale den 5. marts 2002. Under samtalen i kommunen blev hendes helbredsmæssige, arbejdsmæssige og bolig-mæssige forhold gennemgået. Det blev aftalt at hun skulle få udarbejdet en statusattest hos egen læge. Der blev endvidere aftalt tid til næste opfølgningssamtale den 15. marts 2002.

Ved opfølgningssamtalen den 15. marts 2002 (anført som opfølgningsplan i journalarket) blev det vurderet at kvinden havde brug for at få sat behandlingen på Rigshospitalet i gang og for at få ro og fred til psykisk at komme mere i balance. Hun ville derfor først blive indkaldt til opfølgningssamtale på ny efter 8 uger.

Den 22. juli 2002 skrev kommunen til kvinden at det skulle undersøges om der kunne rejses sag om førtidspension. Samtidig fik hun oplyst at hun kunne forvente at blive indkaldt til samtale med kommunens pensionsmedarbejder. Den 29. august 2002 blev kvinden tilkendt mellemste førtidspension med virkning fra 1. september 2002. Sygedagpengene stoppede pr. 31. august 2002.

Det bemærkes at jeg alene har gennemgået og vurderet kvindens sygedagpengesag og ikke afgørelserne om påbegyndelse og tilkendelse af førtidspension, herunder kommunens begrundelse for at tilkende kvinden mellemste førtidspension.

Kvinden flyttede som nævnt til Kerteminde Kommune den 31. januar 2002. Den tidligere opholdskommunen havde ikke udarbejdet opfølgningsplan på grund af kvin-

dens psykiske tilstand. Hun var til første opfølgningssamtale den 1. marts 2002. Den næste opfølgningssamtale fandt sted den 15. marts 2002. Den sidste egentlige opfølgningssamtale fandt sted den 17. maj 2002. Denne opfølgningssamtale er i journalen beskrevet som behandlingsplan. Den svarer indholdsmæssigt til beskrivelsen af en opfølgningsplan. I perioderne mellem opfølgningssamtalerne var kvinden til behandling på dels Rigshospitalet og dels Odense Universitetshospital ligesom kommunen indhentede opklarende statusattester vedrørende kvinden. Kvindens sag var endvidere på kommunens dagpengemøder den 22. maj og den 17. juli 2002.

Ud fra gennemgangen af kommunens journalark har kommunen i forbindelse med sine opfølgningssamtaler berørt de spørgsmål som var relevante. I tilslutning til kommunens opfølgning den 15. marts 2002 har kommunen udfyldt et skema med overskriften ”Sygedagpenge – opfølgningsplan” som er underskrevet af såvel kvinden som sagsbehandleren.

Denne skriftlige opfølgningsplan opfylder imidlertid ikke – som opfølgningssamtalerne ifølge journalarkene ellers gør – de indholdsmæssige angivelser som fremgår af vejledningerne på området.

Kommunen har oplyst at vejledningerne på området vil blive fulgt ved fremtidige sager.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Sag 4 (mit j.nr. 2002-3351-025)

Sagen angår en kvinde der havde krav på dagpenge i forbindelse med barsel efter sygedagpengelovens § 13. Kvinden fødte barnet den 11. marts 2002. Hun modtog fuld løn fra arbejdsgiver i 14 uger efter fødslen til den 17. juni 2002. Herefter modtog hun dagpenge fra den 18. juni 2002 og til endt barsel den 26. august 2002. Kvinden erklærede den 26. august 2002 at hun genoptog arbejdet den 27. august 2002.

Kommunens behandling af sagen giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Sag 5 (mit j.nr. 2002-3349-025)

Sagen angår en kvinde der først sygemeldtes på grund af en blodprop i lungen og lungebetændelse. Efter raskmelding sygemeldtes kvinden igen (i perioder delvis sygemeldt), denne gang på grund af smerter i leddene, særligt i ryggen. Varighedsbegrænsningen indtrådte den 31. januar 2002. Kvindens sygedagpenge blev imidlertid forlænget. Kvinden blev bevilget mellemste førtidspension med virkning fra 1. september 2002, hvorefter hendes sygedagpenge stoppede den 31. august 2002.

Kommunen fik meddelelse om sygemelding den 9. august 2000. Den 8. september 2000 blev kvinden raskmeldt.

Den 27. september 2000 blev kvinden delvis sygemeldt indtil videre. Kvinden blev i den anledning oplyst om at der ikke fra kommunens side var nogen bemærkninger til den delvise sygemelding. Den 16. oktober 2000 kontaktede kvinden forvaltningen idet der på hendes arbejdsplads var problemer med at hun var sygemeldt på halv tid. Kommunen arrangerede et møde med arbejdspladsen der blev afholdt den 25. oktober 2000 hvorunder arbejdspladsen blev vejledt om reglerne.

Kvinden var heltidssygemeldt fra uge 46/2000.

Kvinden meddelte den 26. januar 2001 at hun fra dagen før var begyndt at arbejde 4 timer pr. dag. Pr. 11. februar 2001 blev kvinden helt raskmeldt.

Den 31. juli 2001 modtog forvaltningen underretning om at kvinden pr. 26. juni 2001 på ny var blevet sygemeldt, nu på grund af rygproblemer.

Kommunen indkaldte hende til første opfølgningssamtale den 28. august 2001 i forbindelse med den sidste sygemelding. I kommunens journalark er samtalen betegnet som opfølgningsplan og lever op til det indhold som forudsættes i en opfølgningsplan efter sygedagpengeloven. Blandt sagens bilag ligger et ”Aftaleark” underskrevet af kvinden den 28. august 2001. I modsætning til indholdet af opfølgningssamtalen som den er gengivet i journalarket, lever dette aftaleark ikke indholdsmæssigt op til de krav der stilles til en opfølgningsplan.

I perioden mellem sygemeldingen og første opfølgningssamtale modtog kommunen en lægeerklæring fra egen læge ligesom kommunen drøftede sagen med lægekonsulenten, og det blev besluttet at kvinden skulle arbejdsprøves. Kvinden var til anden opfølgningssamtale den 10. januar 2002. I perioden mellem de to opfølgningssamtaler blev kvinden brokopereret ligesom kvinden blev forsøgt arbejdsprøvet. Kvinden var herefter til tredje opfølgningssamtale den 29. april 2002. I perioden mellem den anden og den tredje opfølgningssamtale blev kvinden flere gange forsøgt arbejdsprøvet ligesom hun på ny blev opereret for brok. Den fjerde opfølgningssamtale fandt sted den 23. juli 2002 hvorunder det bl.a. blev besluttet at kvinden skulle søge førtidspension. Den 29. august 2002 meddeltes kvinden mellemste førtidspension fra 1. september 2002. I perioden mellem den tredje og den fjerde opfølgningssamtale modtog kommunen statusattest vedrørende kvinden og havde også på anden vis kontakt til kvinden.

Det fremgår ikke af journalnotaterne at kommunen havde opfølgningssamtaler med kvinden hver 8. uge. Intervallerne var længere.

Imidlertid var kvinden mellem opfølgningssamtalerne i behandling og blev arbejdsprøvet. Dette kan måske forklare de længere intervaller mellem opfølgningssamtalerne.

Kommunen udarbejdede ikke en egentlig skriftlig opfølgningsplan senest inden kvinden havde været sygemeldt i 6 måneder. Dette er i strid med dagpengelovens § 24,

stk. 3, jf. stk. 1. Det bemærkes i den forbindelse at "Aftalearket" dateret 28. august 2001 ikke i fuldt tilstrækkelig grad lever op til de retningslinjer der fremgår af vejledning nr. 40 af 9. april 1997 om styrkelse af opfølgningsreglerne på sygedagpengeområdet, punkt 5.2, og vejledning nr. 185 af 18. september 1998 om syge- og barseldagpenge, kapitel 10, punkt 130.

Der blev heller ikke senere under sygedagpengesagen udarbejdet en skriftlig opfølgningsplan. Det bemærkes i den forbindelse at kvindens sygedagpenge endda blev forlænget ud over varighedsbegrænsningen.

Kommunen har oplyst at 6-måneders-fristen tilstræbes overholdt, og at omtalte "aftaleark" ikke længere benyttes.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Sag 6 (mit j.nr. 2002-3350-025)

Sagen angik en kvinde på 39 år der den 12. februar 2002 blev sygemeldt på grund af problemer i bevægeapparatet. Kommunen modtog dagpengeanmodning den 5. marts 2002. Den 24. april 2002 modtog forvaltningen lægeerklæring med angivelse af sygemelding i en måned fra den 22. april 2002. Den 29. april 2002 blev kvinden indkaldt til opfølgningssamtale den 16. maj 2002. I journalen står angivet at kvinden ikke var indkaldt inden 8 uger på grund af tidspres.

Den 16. maj 2002 var kvinden til opfølgningssamtale hvorunder kvindens helbreds-mæssige situation blev drøftet. Den 18. juli 2002 blev det aftalt at næste opfølgningssamtale først skulle finde sted efter at kvinden havde konsulteret speciallægen den 30. juli 2002. Den 8. august 2002 var kvinden på ny til opfølgningssamtale hvor hun medbragte udtalelse fra speciallæge af 1. august 2002 og status af 12. juni 2002 fra fysioterapeut.

Den 3. september 2002 modtog forvaltningen raskmelding med sidste sygedag den 30. august 2002.

Det fremgår af journalen at den første opfølgning på grund af tidspres i forvaltningen først fandt sted mere end 3 måneder efter at kvinden blev sygemeldt.

Som kommunen er opmærksom på, er dette ikke i overensstemmelse med reglerne i retssikkerhedsloven og sygedagpengeloven.

At kommunen i forbindelse med opfølgning den 18. juli 2002 aftalte først at følge nærmere op på sygedagpengesagen efter at kvinden havde været til speciallæge, kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

I overensstemmelse med retssikkerhedslovens § 7, jf. § 6, burde kommunen inden den 29. april 2002 have udarbejdet en egentlig skriftlig helhedsvurdering (eventuelt i foreløbig form). I perioden fra den 16. til den 26. maj 2002 blev der udarbejdet en resourceprofil for kvinden der efter min vurdering må kunne erstatte opfølgningsplanen i dagpengelovens § 24. Kommunen sendte den 26. maj 2002 udskrift af resourceprofilen til kvinden og bad om besked hvis kvinden havde kommentarer eller rettelser.

Kommunen har oplyst at den jf. retssikkerhedsloven vil bestræbe sig på altid at lave en skriftlig helhedsvurdering.

Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Persondataloven

For så vidt angår det retlige grundlag, henviser jeg til min fremstilling ovenfor under min gennemgang af sagerne fra teknisk forvaltning, punkt 4.1.2.6.

Som anført under denne gennemgang anvender Kerteminde Kommune elektronisk databehandling i forbindelse med tekstbehandling af breve og andre dokumenter og i forbindelse med sin journalføring og journalisering.

Kerteminde Kommune har i ingen af de gennemgåede sager iagttaget bestemmelserne i persondatalovens kapitel 8 om oplysning over for den registrerede.

Der er i ingen af de undersøgte sager sket individuel underretning til parter eller andre registrerede efter persondatalovens §§ 28 og 29.

En overholdelse af bestemmelserne i persondatalovens §§ 28 og 29 – herunder orientering af registrerede personer om den registreredes rettigheder efter persondataloven – ville imidlertid i vid udstrækning kunne ske ved en generel vejledning som den eller de registrerede kunne modtage når Kerteminde Kommune havde registreret de pågældende.

Persondataloven indeholder i kapitel 9 bestemmelser om den registreredes indsigtseret. I ingen af de undersøgte sager har en registreret anmodet om indsigt efter persondataloven.

Afsluttende vurdering

Der var fin orden i alle sagerne med bilagene opdelt i omslag efter art. I de sager hvor sagen endte med tildeling af førtidspension, var de lægelige akter overflyttet til førtidspensionssagen. I alle sager var der ført veloplysende journaler.

Det er mit samlede indtryk at kommunen har behandlet sygedagpengesager grundigt, og at sagsbehandlingen har været ganske hurtig således at de involverede borgere er kommet ud af dagpengesystemet så hurtigt som deres helhedsmæssige og sociale forhold tillod det.

5. Underretning

Denne rapport sendes til Kerteminde Kommune, Tilsynsrådet for Fyns Amt, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Folketingets Retsudvalg.

Folketingets Ombudsmand
Hans Gammeltoft-Hansen