

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2002**

73 – Egen drift sager

01 – Socialret

1. Utilstrækkelig partshøring og mangelfuld begrundelse.

En kommune afslog at yde hjælp til en borger med henvisning til en samlet social vurdering af borgerens totale situation. Kommunen havde partshørt borgeren ved under et møde at forelægge borgeren en lægeerklæring. Ombudsmanden fandt, at der ikke herved var givet borgeren en reel mulighed for at kommentere de oplysninger, som kommunen fandt anledning til at partshøre borgeren over.

Ombudsmanden fandt det endvidere særdeles kritisabelt, at kommunen gentog den samme fejl i høringsproceduren, som Ombudsmanden tidligere havde kritiseret kommunen for.

Kommunen meddelte efterfølgende, at kommunen havde revurderet og herefter imødekommet den pågældende borgers boligansøgning. (J.nr. 11.73.01.01/095-00)

Sagens baggrund er følgende:

Kommunen skrev den 29. juni 2000 til A:

”Socialudvalget behandlede på møde den 29. juni 2000, anke over Boligvisitationsgruppens afgørelse af den 08. januar 1999.

Socialudvalget stadfæstede Boligvisitationsgruppens afgørelse, med den begrundelse at man ikke umiddelbart kan komme i betragtning til hjælp til bolig, ud fra en samlet social vurdering af din totale situation.

Der opfordres endvidere til, hvert år at genbekræfte ansøgning om bolig ved Boligselskabet.

Man kan klage over denne afgørelse senest 4 uger efter man har fået brevet. Eventuel klage sendes til Kommunalbestyrelsen, ... ”

Om afgørelsens baggrund fremgår følgende af ”Sagsudskrift fra Socialudvalgsmøde den 29. juni 2000”:

”Ansøgning om hjælp til tildeling af bolig på baggrund af sociale årsager.

Henvendelsesårsag:

A har siden november 1998 søgt om tildeling af socialbolig gennem Omsorgsafdelingen. Og sagen har kørt videre til Ombudsmanden efter afslag fra Boligvisitationsgruppen. Og efter anmodning om at genbehandle sagen fra Ombudsmanden dateret 13. juni 2000, tages sagen på ny. A har været på partshøringssamtale den 22. juni 2000, og blev oplyst af lægelige oplysning vedrørende hende selv, og om Vedtægterne og betingelserne hvem der prioriteres højt for socialbolig ansøgere.

Person/familiemæssige forhold:

A er fraskilt og eksmanden har forældremyndigheden over deres 3 børn: ..., cpr. nr. ...- og ..., cpr. nr. ...-. Hendes døtre bor hos deres far i Hendes ældste datter kom hertil K sidste år, for at være på 1. år i huset, og bor hos familien ..., hvor hun skal tilbage til ... januar 2001. Hun har oplyst sin mor, at hun er i tvivl til at komme tilbage til ... Hun har søgt til et år i huset for at være i nærheden af sin mor. Dette

havde været svært for dem begge, da de aldrig ved om A skal stadig være indlogerede når datteren kom på besøg til sin mor, dels på grund af A flytter meget rundt, hvor hun skal hele tiden lede efter om hvor hun kan bo henne.

A blev gift igen den 5. maj 2000, med ..., cpr. nr. ... Begge parret er indlogerende nu i på ..., men har adresse på ...

Uddannelse/bekræftigelse:

A er udgået fra folkeskolens 7. klasse og har ingen uddannelse. Fik bevilget socialførtidspension pr. 01. maj 1993 på baggrund af helbredsmæssige grunde.

Helbredsmæssige forhold:

Af A's ansøgning om socialførtidspension fremgår det, at hun har lændesmerter med udsigt til forværring. Dette har debuteret i 1989, da A løftede en tung patient under arbejde. Siden har lændesmerterne været fremtrædende.

I forbindelse med ansøgning om socialbolig har vi på ny indhentet lægelig udtalelse. Af den fremgår, at A har en ret svær hjertesygdom, med jævnlige hjertesmerter, og får på grund af dette, en del medikamenter. Hun er indstillet til videreundersøgelse på Rigshospitalet, m.h.p. om der evt. kan udføres bypass operation eller lignende. Og derfor ved de ikke, hvordan hendes helbredstilstand vil være på længere sigt. Og lægen mener at det vil under alle omstændigheder være af betydning, at hun lever under rolige forhold.

Økonomi:

A modtager socialførtidspension netto på 6.041,00 kr. om måneden. Hun har ingen faste udgifter, udover børnetillæg som automatisk overføres til UH-bidrag. A's mand ... er delvis modtager af offentlig hjælp under arbejdsløshed, er begyndt med arbejde tirsdag den 20. juni 2000 i

Ressourcervurdering:

Det drejer sig om en kvinde på ... år som har ophørt med sin lejlighed efter knap 5 måneders leje. Hun fik ellers tildelt lejligheden via A/S Boligselskabet INI medio november 1996, men ophørte med lejemålet pr. 30. april 1997, da hun ellers flyttede til sin eksmand i A oplyser, at hun efter flere samtaler med eksmanden ellers har flyttet til ham og sine døtre igen. Men eksmanden havde fundet en anden samlever, hvorfor A har vendt hjem til K.

A har ellers et par gange søgt om økonomisk hjælp til billetter for sine døtre, så de kan besøge hende her i K, men har fået afslag til ansøgningerne da hun ikke har egen bolig. Og selv har ellers søgt økonomisk hjælp til billetten til ..., så hun kan være sammen med til sin yngste datters konfirmation, hun har også fået afslag af dette ansøgning, og henvist til K Kommunes rejselegat fonden.

A er træt af sin tilværelse som boligløs, da hun ofte må finde nogen som kan have hende som logerende.

A er noteret på venteliste til bolig ved A/S Boligselskabet INI. pr. 29. december 1998.

Indstilling:

”Ansøger opfylder ikke kriterierne til socialbolig, hvorfor ansøgningen indstilles til afslag.”

Jeg skrev den 6. november 2000 til kommunen:

”Jeg har den 24. oktober 2000 modtaget kommunens orientering om, at kommunen den 29. juni 2000 har genbehandlet A's, sag.

Jeg foretager mig derfor ikke yderligere i klagesagen.

Det er imidlertid samtidig min opfattelse, at der kan være tvivl om grundlaget for kommunens nye afgørelse i sagen, ligesom den reelt set ikke er begrundet, jf. herved min udtalelse af 15. februar 2000, mit j. nr. ...

Jeg har derfor besluttet af egen drift, jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 5, at undersøge følgende forhold i kommunens genbehandling af A's ansøgning om en bolig:

- Hvorledes kommunens partshøring den 22. juni 2000 af A er gennemført.
Jeg ønsker således særlig oplyst, på hvilken måde kommunen har givet A lejlighed til at kommentere de oplysninger, som kommunen forelagde hende den 22. juni 2000.
- Hvilke kriterier kommunen har inddraget i sin afgørelse.
- Årsagen til, at kommunens begrundelse ikke umiddelbart lever op til sagsbehandlingslovens krav.
- Hvorvidt kommunen har vejledt A, om at hun har et retskrav på, at kommunen genbehandler sagen på kommunalbestyrelsesniveau, og hvorledes den i kommunens brev af 29. juni 2000 givne "klagevejledning" skal forstås.

Jeg anmoder i den anledning om en udtalelse til de forhold, jeg undersøger, og om at sende mig A's sag i socialforvaltningen hertil til gennemsyn."

Kommunen svarede mig den 22. januar 2001 således:

"Ombudsmandsinstitutionen har ved skrivelse af 6.11.00 anmodet om uddybende oplysninger i forbindelse med kommunens genbehandling af A's ansøgning om social bolig:

Partshøringen den 22. Juni 2000 af A fandt sted på K Kommune, hvor A og ægtefællen ... blev oplyst om de nye lægelige oplysninger. De blev samtidig oplyst om kriterierne for tildeling af social bolig derunder hvilke kategorier af sager som prioriteres højest f.eks. personer med livstruende sygdom etc. Hun accepterede oplysningerne og havde umiddelbart ikke nogen spørgsmål eller kommentarer til dette. Der blev ikke udleveret bilag af nogen art under partshøringen. Kommunen har i sin afgørelse inddraget alle relevante oplysninger, som kunne have betydning for sagens behandling bl.a. de sociale, helbredsmæssige, og arbejdsmæssige forhold. Det er beklageligt, at Socialudvalget's begrundelse til klienten ikke lever op til sagsbehandlingslovens krav, hvilket er et generelt problem, som vi er opmærksom på og fortløbende arbejder på en forbedring af. A er i brevet fra Socialudvalget af 29. Juni 2000 orienteret om, at hun kan klage over afgørelsen til Kommunalbestyrelsen, senest 4 uger fra modtagelse af brevet. Der er ikke givet yderligere klagevejledning. Til orientering kan det oplyses, at A den 9.8.00 fik udleveret en kopi af Socialudvalgets brev af 29.6.00.

A's personsag fremsendes hermed til gennemsyn."

Jeg udtalte herefter:

"Min undersøgelse har, som beskrevet i mit brev af 6. november 2000 til kommunen, været rettet mod kommunens sagsoplysning og begrundelse, idet disse dele af sagsbehandlingen er af principiel retssikkerhedsmæssig betydning for borgerne.

Til de enkelte dele af min undersøgelse bemærker jeg særskilt:

Gennemførelse af partshøring.

Der er i forvaltningsretten, herunder sagsbehandlingsloven ingen regler, som fastsætter særlige formkrav til gennemførelse af partshøringer.

Foretages partshøring mundtligt, skal høringen gennemføres således, at parten får en reel mulighed for at kommentere de oplysninger, som indgår i høringen.

Det er således ikke tilstrækkeligt at lægge vægt på partens umiddelbare kommentarer i forbindelse med, at oplysningerne forelægges parten.

Jeg bemærker i tilknytning hertil, at efter sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, sidste pkt. kan myndigheden fastsætte en frist, inden for hvilken parten skal svare.

I den foreliggende sag har kommunen under et møde den 22. juni 2000 forelagt A de oplysninger, som kommunen fandt anledning til at partshøre A over, efter det oplyste en lægeerklæring.

Kommunen angiver i sit høringssvar, at A "accepterede oplysningerne og havde umiddelbart ikke nogen spørgsmål eller kommentarer til dette. Der blev ikke udleveret bilag af nogen art under partshøringen."

Da kommunen, som anført, har haft pligt til at give A en reel mulighed for at kommentere de pågældende oplysninger, kan det ikke tillægges betydning, om hun "accepterede" disse eller umiddelbart ikke havde kommentarer.

Det er min opfattelse, at kommunen under alle omstændigheder har haft pligt til at udlevere en kopi af oplysningerne til A og give hende mulighed for at fremsætte sine eventuelle bemærkninger inden for en rimelig frist efter mødet.

Jeg finder, at kommunen ikke har foretaget en tilstrækkelig partshøring, hvilket er kritisabelt.

Tilsidesættelse af partshøringsreglerne bevirker som udgangspunkt afgørelsens ugyldighed, medmindre det i den konkrete sag oplyses, at der ikke ville være kommet nye relevante oplysninger frem ved en korrekt gennemført partshøring.

Jeg anmoder derfor kommunen om at meddele mig, hvad den mangelfulde partshøring giver anledning til.

Kommunens afgørelsesgrundlag/inddragelse af kriterier:

Kommunen har i sit svar til mig oplyst, at kommunen har inddraget alle sociale, helbredsmaessige og arbejdsmaessige forhold ved sagens afgørelse.

Jeg forstår kommunens svar således, at oplysningerne i den citerede sagsudskrift fra socialudvalget har dannet grundlag for sagens afgørelse.

Jeg har ikke umiddelbart grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at der (bortset fra den utilstrækkelig partshøring) har foreligget et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag.

Jeg bemærker dog samtidig, at kommunen i sin afgørelse efter det i sagsudskriften oplyste har begrænset sit skøn til de interne regler, som kommunen har vedtaget for anvisning af boliger efter sociale kriterier.

Jeg erindrer i tilknytning hertil kommunen om, at jeg i en anden sag, i min udtalelse af 15. februar 2000, og i mit efterfølgende brev af 12. januar 2001 har henledt kommunens opmærksomhed på, at kommunen er forpligtet til at inddrage samtlige relevante kriterier i sagen, og at kommunen således ikke kan begrænse sit skøn til en vurdering af, om en ansøger opfylder de betingelser, som kommunen har fastsat i boligvisitationsgruppens vedtægter.

Jeg henviser også til, at jeg om denne, ulovlige begrænsning af skønnet, i min udtalelse af 30. december 1999 om kommunens første behandling af A's klage tilkendegav:

"Jeg vil dog henlede K Kommunes opmærksomhed på, at kommunen er forpligtet til at inddrage alle relevante kriterier i vurderingen af om en person skal tildeles social bolig. Kommunen kan således ikke nøjes med at lægge vægt på de kriterier, som er opremset i kommunens vedtægter for boligvisitationsgruppen, hvis der findes andre relevante kriterier i en konkret sag."

Jeg må derfor anse det for at være en særdeles kritisabel forsømmelse, at kommunen, gentager den fejl, som jeg i tidligere sager har gjort kommunen opmærksom på, idet jeg også lægger vægt på, at kommunen ikke på noget tidspunkt har tilkendegivet at være uenig i min retsopfattelse.

Kommunens begrundelse:

Kommunen har i sit svar til mig erkendt, at den givne begrundelse er utilstrækkelig.

Jeg bemærker herudover, at jeg i den anden sag, som jeg henviste til ovenfor, i min udtalelse af 15. februar 2000 tilkendegav:

"Kommunalbestyrelsens ovennævnte begrundelse for afslaget på ...s ansøgning, indeholder reelt ingen forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Formuleringen "at du ikke kan komme i betragtning til hjælp til bolig, ud fra en samlet vurdering af din totale situation" er således utilstrækkelig, idet dette ikke giver ... en forklaring på, hvorfor han ikke fik tildelt en social bolig."

Jeg bemærker videre, at jeg om kommunens begrundelsespligt fremhævede følgende i min udtalelse af 30. december 1999 om kommunens første behandling af A's ansøgning:

"Som begrundelse for sin afgørelse af 13. januar 1999 har K Kommune anført, at "udvalget besluttede, at du ikke umiddelbart kan komme i betragtning til hjælp til bolig, ud fra en samlet social vurdering af din totale situation".

Sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1 og stk. 2 opridser minimumskravene til en begrundelse således:

"Stk. 1. 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 skønsudøvelsen."

Kommunens begrundelse lever ikke op til disse krav. Kommunen burde således have angivet, hvilke kriterier kommunen har lagt vægt på i sin vurdering af, om A skulle tildeles en social bolig. Kommunen burde endvidere kort have redegjort for de faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning, herunder sundhedsvæsenets vurdering af A."

Jeg må derfor også finde det særdeles kritisabelt, at kommunen, på trods af ovenstående, har gentaget den citerede, reelt helt intetsigende, begrundelse.

Jeg finder i tilknytning til dette grund til at pege på, at det i retspraksis er fastslået, at begrundelsesmangler af en sådan væsentlighed, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt der er truffet en lovlige beslutning, medfører afgørelsens ugyldighed.

Jeg henviser til de i Ugeskrift for Retsvæsen 1999, side 1337 (Højesteretsdom) og side 2125 (Østre Landsrets dom) optrykte afgørelser.

Jeg anmoder derfor kommunen om at meddele mig, hvad den mangelfulde begrundelse giver kommunen anledning til at foretage.

Spørgsmål om sagens genbehandling på højere niveau i kommunen.

Kommunens vejledning til borgerne om, at boligvisitationsgruppens afgørelser kan påklages til socialudvalget, og at socialudvalgets afgørelse kan påklages til kommunalbestyrelsen er ikke udtryk for en rekursordning, men er derimod udtryk for, at kommunen tilbyder borgeren at remonstrere sagen på højere niveau inden for kommunen.

Et sådan ordning må, da den ikke har lovhemmel, efter min opfattelse bedømmes efter forvaltningsrettens regler om begunstigende tilkendegivelser fra myndigheden.

Dette indebærer, at kommunens socialudvalg eller kommunalbestyrelsen ikke kan afvise at realitetsbehandle en klage fra en borger over afslag på en ansøgning om en boliganvisning af sociale årsager.

Det pågældende kommunale organ er i denne situation forpligtet til at foretage en fuldstændig efterprøvelse af den påklagede afgørelse.

Jeg undersøger i øvrigt i anden sammenhæng lovligheden af det forhold, at Det Sociale Ankenævn afviser at behandle klager over kommunernes afgørelser om afslag på ansøgninger om boliganvisning af sociale årsager.

Ender denne undersøgelse med, at der efter min opfattelse består en klageadgang til Det Sociale Ankenævn efter landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation, vil konsekvensen heraf være, at borgerne uanset den af kommunen tilbudte remonstrationsordning vil skulle vejledes om klageadgang til det Sociale Ankenævn, uanset hvilket niveau i kommunen, som har truffet afgørelse.

*Jeg vil orientere kommunerne, når resultatet af mine overvejelser om dette spørgsmål er tilendebragt.
Jeg har sendt A en kopi af denne udtalelse til orientering.”*

A meddelte mig ved telefonisk henvendelse den 18. juni 2002, at kommunen i april 2002 havde tildelt hende en bolig.

Jeg erindrede den 18. september 2002 kommunen for opfølgning af min udtalelse af 10. juni 2002.

Kommunen svarede ved brev af 7. oktober 2002 således:

”K Kommune har modtaget ombudsmandens skrivelse af 10.6.2002.

Det skal i den forbindelse oplyses, at A den 15 marts 2002 blev godkendt til 2-rums social bolig, og at hun den 11. april 2002 er indflyttet i boligen ...

Boligansøgningen blev revurderet i.f.m. modtagelse af nye lægelige oplysninger.

Med hensyn til ombudsmandens yderligere udtalelser i sagen er disse overdraget til kommunens jurist ... til videre behandling.”

Jeg skrev den 17. oktober 2002 til kommunen:

”Landstingets Ombudsmand har modtaget K Kommunes brev af den 7. oktober 2002, hvori kommunen oplyser, at A's boligansøgning efter en revurdering er blevet imødekommet.

Jeg konstaterer derfor, at kommunen nu har truffet en gyldig afgørelse og hermed har afhjulpet de mangler, som jeg påpegede, og foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.

Spørgsmålet om klageadgang efter landstingsforordningen om socialvæsenets styrelse og organisation, undersøger jeg i en anden sammenhæng, hvorfor K Kommune ikke behøver, at tage stilling til dette spørgsmål for så vidt angår denne sag.”