

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammeltoft 22, 1457 København K
Telefon 33 13 25 12. Telefax 33 13 07 17
Personlig henvendelse 10-15

Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K

Dato: **17 MAJ 2008**

J.nr.: 2004-1032-419
Sagsbehandler: CM4
(Bedes anført ved henvendelser)
Akt. nr.: 31

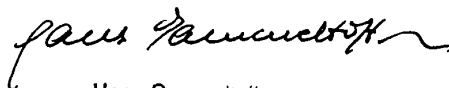
+ bilag

Vedrørende inspektionen af Bornholms Regionskommune

Jeg sender hermed et eksemplar af min endelige rapport af dags dato om min inspektion af Bornholms Regionskommune den 2. og 3. november 2004.

For at gøre det nemmere at mangfoldiggøre rapporten vedlægger jeg desuden en uhæftet kopi.

Med venlig hilsen



Hans Gammeltoft-Hansen

Gammeltorv den **17 MAJ 2006**
Journalnr. 2004-1032-419 CM



Folketingets Ombudsmand – Gammeltorv 22 – 1457 København K

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	3
2.	Bornholms Regionskommune	5
2.1.	Møder vedrørende kommunesammenlægningen	6
2.1.1.	Møde med regionsborgmesteren, direktionen og medlemmer af MED-udvalget	6
2.1.2.	Møde med medlemmer af regionsrådet, direktionen, skolebestyrelsen ved Nexø Skole og forældrebestyrelsen ved Døgninstitutionen Løvsikken	9
2.1.3.	Møde med medlemmer af regionsrådet, direktionen og ældrerådet	14
2.2.	Fagsekretariatet for børn, skole og familie	16
2.3.	Sundhedssekretariatet	19
2.4.	Borgerservice	23
2.4.1.	Borgerservice Nexø	25
2.4.2.	Borgerservice Hasle	27
2.5.	Plejhjemmet Sønderbo	29
2.6.	Døgninstitutionen Løvsikken	33
3.	Ombudsmandens bemærkninger	36
3.1.	Generelt	36
3.2.	Handicaptilgængelighed	37
3.3.	Diskretionshensyn mv.	41
3.4.	Personalesikkerhed	43
3.5.	Åbningstider mv.	44
3.6.	Sagsbehandlingstider mv.	44
3.7.	Andre forhold	47
3.8.	Besøget på Plejhjemmet Sønderbo	57
3.9.	Besøget på Døgninstitutionen Løvsikken	58

4.	Gennemgang af udlånte sager	58
4.1.	Tre sager fra folkeskoleområdet	58
4.1.1.	Sagernes indhold	58
4.1.1.1.	Sag om indstilling til vidtgående specialundervisning	58
4.1.1.2.	Sager om befordring af elever i folkeskolen	59
4.1.2.	Sagsbehandlingsregler	59
4.1.2.1.	Vejledning	59
4.1.2.2.	Notatpligt	62
4.1.2.3.	Persondataloven	66
4.1.2.4.	Partshøring	71
4.1.2.5.	Sagsoplysning	73
4.1.2.6.	Begrundelse	75
4.1.2.7.	Klagevejledning	80
4.1.3.	Hjemmelsspørgsmål	82
4.2.	Seks sager fra det socialpsykiatriske område	86
4.2.1.	Den bevilligede støtte	87
4.2.2.	Rådgivning, vejledning og opsøgende virksomhed	91
4.2.3.	Sagsbehandlingstid	92
4.2.4.	Tillid til sagsbehandler	93
4.2.5.	Inddragelse af borgeren og udarbejdelse af planer	95
4.2.6.	Opfølgning	100
4.2.7.	Begrundelse	100
4.2.8.	Klagevejledning	103
4.2.9.	Persondataloven	105
4.2.10.	Konklusion	105
4.3.	Magtanvendelseskemaer	106
5.	Opfølgning	108
6.	Underretning	108

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, den 5. september 2000 og den 9. oktober 2002 inspiceret henholdsvis Vejen Kommune, Køge Kommune og Kerteminde Kommune.

Den 2. og 3. november 2004 foretog jeg sammen med direktør Jens Møller og fire af embedets øvrige medarbejdere inspektion af Bornholms Regionskommune.

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 forskellige fagområder i kommunerne.

Inspektionen den 2. november 2004 bestod af et indledende møde med regionsborgmester Thomas Thors, direktionen med seks direktører og et antal medlemmer af MED-hovedudvalget, efterfulgt af et møde med medlemmer af regionsrådet, direktionen, skolebestyrelsen ved Nexø Skole og forældrebestyrelsen ved Døgninstitutionen Løgstikken. Møderne vedrørte erfaringer med kommunesammenlægningen set fra forskellige syns-

vinkler. Herefter delte inspektionsholdet sig i to hold der besøgte henholdsvis fagsekretariatet for børn, skole og familie og sundhedssekretariatet.

Inspektionen den 3. november 2004 bestod af to møder vedrørende erfaringer med kommunesammenlægningen – først et møde med medlemmer af regionsrådet, direktionen og ældrerådet, efterfulgt af et møde med lederen af borgerservice og regionsdirektøren. Herefter delte inspektionsholdet sig i to hold der besøgte først henholdsvis Borgerservice Hasle og Borgerservice Nexø og derefter Døgninstitutionen Løvestikken og Plejehjemmet Sønderbo. Inspektionen blev afsluttet med en samtale med regionsborgmesteren og direktionen.

Forud for inspektionen havde jeg bedt om udlån af akterne i seks sager inden for det socialpsykiatriske område, to sager vedrørende folkeskoleelever og to sager om forskningsmæssig behandling i udlandet. Under inspektionen modtog jeg de seks socialpsykiatriske sager, tre sager vedrørende folkeskoleelever og seks magtanvendelseskemaer i stedet for de to sager om forskningsmæssig behandling i udlandet idet der i den ene af disse sager var givet borgeren fuldt ud medhold, og den anden sag var en generel sag vedrørende lovgrundlaget på området.

I forbindelse med inspektionen modtog jeg et omfattende informationsmateriale fra kommunen. Dette materiale har, sammen med mine iagttagelser, de ovennævnte møder og de modtagne konkrete sager, dannet grundlag for udarbejdelsen af denne rapport.

Under pkt. 2 har jeg beskrevet mine iagttagelser fra møderne og besøgene i de to fagsekretariater, de to borgerservicebutikker samt døgninstitutionen og plejehjemmet. Pkt. 3 indeholder de bemærkninger som mine iagttagelser har givet anledning til. Under pkt. 4 har jeg omtalt og kommenteret de sager som jeg har haft til udlån.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Bornholms Regionskommune således at kommunen kunne få lejlighed til at fremkomme med de eventuelle bemærkninger som rapporten måtte give anledning til. Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 med bilag 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. En af mine medarbejdere har vedrørende enkelte punkter telefonisk stillet Bornholms Regionskommune nogle supplerende spørgsmål til det som kommunen har anført i brevet af 17. november 2005. Disse spørgsmål er blevet besvaret henholdsvis telefonisk og pr. e-mail. Bornholms Regionskommunes svar på disse efterfølgende spørgsmål er ligeledes indarbejdet i denne rapport. Denne rapport udgør derfor såvel min endelige rapport vedrørende inspektionen den 2. og 3. november 2004 af Bornholms Regionskommune som min (første) opfølgning af de spørgsmål som inspektionen har givet anledning til. Jeg har for at lette læsningen af rapporten markeret de afsnit som udgør opfølgningen (med en lodret streg i venstre margin).

2. Bornholms Regionskommune

Bornholms Regionskommune blev oprettet den 1. januar 2003 ved en sammenlægning af Allinge-Gudhjem, Hasle, Nexø, Rønne og Aakirkeby kommuner samt Bornholms Amtskommune. Bornholms Regionsråd, som består af 27 medlemmer, trådte samtidig i stedet for de eksisterende kommunalbestyrelser og amtsrådet. Bornholm har ca. 43.500 indbyggere.

Bornholms Regionskommune er inddelt i to besluttende forvaltningslag – regionsrådet og 116 virksomheder. Denne styreform afviger fra den traditionelle styreform i kommunerne og har krævet en dispensation fra den kommunale styrelseslov meddelt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Regionsrådet er den centralt styrende enhed hvorfra driftsansvar uddelegeres direkte til de enkelte virksomheder. Driftsaftaler om økonomi og kvalitet indgås en gang om året mellem regionsrådet og hver enkelt virksomhed. De syv stående udvalg (økonomiudvalget, erhvervs- og arbejdsmarkedsudvalget, børne- og skoleudvalget, fritids- og kulturudvalget, sundhedsudvalget, teknik- og miljøudvalget og ældre- og handicapudval-

get) har ikke noget driftsansvar, men skal på halvårige dialogmøder med virksomhederne drøfte de overordnede udviklingsmuligheder på det pågældende område.

De syv stående udvalg sekretariatsbetjenes af direktionen som består af en regionsdirektør og seks øvrige direktører. Til hver direktør er knyttet et fagsekretariat, og det er direktionen og fagsekretariatene der har den løbende kontakt med virksomhederne.

Der er endvidere etableret seks fagråd hvor virksomhedsledere fra beslægtede fagområder mødes. Politisk rådgivning og sparring varetages af direktionen, fagsekretariatene og fagrådene, og der foregår en formaliseret dialog mellem de stående politiske udvalg og fagrådene.

For at sikre brugerindflydelse og medarbejderindflydelse er der nedsat brugerbestyrelser på dagpasnings-, skole- og ældreområdet, og der er opbygget et SU-system og et MED-system.

2.1. Møder vedrørende kommunesammenlægningen

Begge formiddage på inspektionens første og anden dag var afsat til møder vedrørende kommunesammenlægningen. Formålet var at få belyst nogle erfaringer med kommunesammenlægningen set fra forskellige synsvinkler – regionsrådet, direktionen, medarbejdere og brugere.

2.1.1. Møde med regionsborgmesteren, direktionen og medlemmer af MED-udvalget

Regionsborgmester Thomas Thors indledte mødet med at give nogle overordnede oplysninger om strukturen i Bornholms Regionskommune og om sine egne erfaringer med kommunesammenlægningen.

Det blev bl.a. oplyst at der den 29. maj 2002 blev afholdt valg til regionsrådet som fra den 1. juli 2002 til den 31. december 2002 fungerede som sammenlægningsudvalg. Sammenlægningsudvalget havde til opgave at forberede kommunesammenlægningen, og man tog udgangspunkt i en grundtanke om "central styring – decentral ledelse". Det

er regionsborgmesterens opfattelse at overladelse af ansvar fra regionsrådets side vil føre til delegation af ansvar på virksomhedsniveau, og det blev til eksempel oplyst at entreprenørvirksomheden i Bornholms Regionskommune er blevet udnævnt af SID til årets virksomhed. De seks måneder som sammenlægningsudvalget havde til arbejdet med forberedelse af kommunesammenlægningen, var for kort tid. Regionsborgmesteren anbefalede derfor at der i forbindelse med andre kommunesammenlægninger afsættes 5-6 måneder til den teoretiske forberedelse og 5 måneder til den praktiske implementering.

Det blev endvidere oplyst at et vigtigt grundprincip i den nye struktur er skabelse af fagligt stærke miljøer, og at sammensmeltning af kulturer prioriteres højt. Kommunaldirektørerne fra de tidligere kommuner udgør derfor den første direktion, og på virksomhedsniveau er det de enkelte virksomhedslederes opgave at stå for en sammensmeltning af de forskellige kulturer som mødes efter kommunesammenlægningen. Efter regionsborgmesterens opfattelse fungerer det godt og har en god effekt.

Borgernes eventuelle oplevelse af tab af nærdemokrati i forbindelse med nedlæggelse af de tidligere små kommuner søges opvejet via gennemsigtighed i regionskommunen. Når regionsrådet og de stående udvalg har truffet beslutninger, lægges referaterne heraf således ud til borgerne. Samtidig prioriteres servicedelen i regionskommunen højt. Der er ved kommunesammenlægningen opnået en økonomisk fordel på ca. 50 mio. kr., og dette beløb er anvendt til forbedringer på sundhedsområdet.

Regionsdirektør Niels Rasmussen var enig med regionsborgmesteren i at sammenlægningsudvalgets funktionsperiode på 6 måneder ikke havde været tilstrækkelig til at få alt på plads før sammenlægningen trådte i kraft. Folkeregistersystemet blev eksempelvis først samordnet et halvt år efter sammenlægningens ikrafttræden, og den nødvendige fysiske omplacering af 650 ansatte faldt først på plads et stykke inde i 2003.

Næstformand i MED-hovedudvalget Niels Pedersen tilkendegav vedrørende det tidsmæssige aspekt af kommunesammenlægningen at afhængigheden af it havde vanskeliggjort processen, og at det måske kunne være en god ide for andre kommuner i forbin-

delse med en sammenlægning at sprede sammenlægningen af it over en længere periode end man havde gjort på Bornholm. Niels Pedersen betonedede endvidere vigtigheden af kultursammensmeltninger for at finde en fælles kultur i stedet for at en bestemt kultur kom til at dominere. Der havde været kultursammenstød efter sammenlægningen, og forskellene bestod bl.a. i oplevelsen af den interne administrative forvaltningskultur, nærmere betegnet oplevelsen af hvor langt der mentalt set havde været "fra gulv til loft" i forvaltningerne i de tidligere kommuner. Nogle steder havde der næsten ingen forskel været, mens der andre steder havde været betydelig forskel. Kulturforskellene efter sammenlægningen trådte især frem i spørgsmål som "hvad plejer man at gøre", og i omgangstonen.

Med hensyn til servicen i regionskommunen oplyste regionsdirektør Niels Rasmussen at borgerne efter sammenlægningen har været nødt til at leve med en forskel i serviceniveauerne, og at regionskommunen derfor har måttet søge Indenrigs- og Sundhedsministeriet om dispensation fra lighedsprincippet med virkning i op til et år på nogle områder. Der gælder f.eks. forskellige tilbud på skoleområdet og folkeoplysningsområdet. Særlig på sidstnævnte område oplever borgerne nogle steder at kommunesammenlægningen har medført væsentlige nedskæringer. I nogle tilfælde har der også været tale om forbedringer, men efter regionsdirektørens opfattelse registreres det ikke af borgerne på samme måde som forringelser.

Skoleleder Sten Emdrup supplerede med sine erfaringer med kommunesammenlægningens betydning på virksomhedsniveau. Han gjorde indledningsvis opmærksom på at han ikke havde oplevet de store omvæltninger, formentlig fordi hans skole var etableret i forvejen. Af positive erfaringer blev det fremhævet at der var sket en meget tidlig forbedring af driften af specialundervisning, og at der på dette område allerede er opnået pædagogiske og ressourcemæssige landvindinger. Det er endvidere lykkedes at rationalisere og opnå en bedre udnyttelse af ressourcerne end hvis der ikke som følge af kommunesammenlægningen havde været skolenedlæggelser. Det har f.eks. været en succes at lave et samlet 10. klasses-projekt. Af negative erfaringer blev aftalekonceptet i styreformen nævnt. Den tid der er til rådighed til dialog, er meget begrænset. På de halvårslige dialogmøder (forår og efterår) deltager fem personer fra hver skolebestyrelse, og da

der er i alt 16 skoler, drejer det sig om 80 personer, hvilket er mange til at føre dialog på et møde af 2-3 timers varighed. Endelig blev det anført at skolebestyrelserne ikke er så synlige mere, og at de skal vænne sig til at agere mere professionelt.

Jeg spurgte mødedeltagerne hvad decentraliseringen har betydet for borgernes retssikkerhed. Jeg henviste til at det nære forvaltningslag var blevet afskaffet i forbindelse med kommunesammenlægningen, og bad dem tilkendegive om det har betydet tab af retssikkerhed for den enkelte borger.

Det blev af regionsborgmesteren, regionsdirektøren, direktøren for ældre- og handicapområdet og et medlem af MED-hovedudvalget samstemmende tilkendegivet at de fagligt stærke miljøer som strukturen i regionskommunen via fagråd og direktion har medført, har betydet en øget faglighed således at sager nu løses bedre og på et højere niveau. Opfattelsen var derfor at man var gået fra at forvalte så lovligt som muligt til at forvalte lovligt. Direktøren for ældre- og handicapområdet Orla Kristiansen supplerede med at oplyse at der til eksempel på ældreområdet var oprettet en central visitationsvirksomhed hvilket betyder at alle borgere får de ydelser som de har krav på, og at der gives samme ydelser til samme behov.

2.1.2. Møde med medlemmer af regionsrådet, direktionen, skolebestyrelsen ved Nexø Skole og forældrebestyrelsen ved Døgninstitutionen Løvtikken

Jeg startede mødet med at angive at indfaldsvinklen til de kommende drøftelser kunne være hvordan dagligdagen opleves af virksomhedernes brugere efter implementeringen af den nye styreform.

Formanden for skolebestyrelsen ved Nexø Skole, Bjørn Haslund-Gjerrild, indledte med at redegøre for sine erfaringer med sammenlægningen. Han oplyste at sammenlægningsprocessen havde været en turbulent periode med en stram tidsplan, men at oplevelsen af turbulens måske også hang sammen med at Nexø Skole samtidig havde skiftet skoleleder. Det havde været svært at bevare overblikket f.eks. i forbindelse med de mange høringer skolebestyrelsen blev præsenteret for. Det havde været mest frustrerende på det politiske område idet der var uklarhed omkring hvilke skoler der skulle ned-

lægges, og det havde været ønskeligt med nogle klarere visioner vedrørende de generelle perspektiver i stedet for at man fokuserede på det konkrete. Der findes nu flere fora hvor skolebestyrelsesmedlemmer kan drøfte relevante forhold, f.eks. dialogmøderne og fælles formandsmøder. Afslutningsvis efterlyste Bjørn Haslund-Gjerrild en oversigt over kompetenceforholdene i Bornholms Regionskommune.

Formanden for forældrebestyrelsen ved Løvestikken, Hanne Reimich, supplerede Børn Haslund-Gjerrild ved at anføre at sammenlægningsperioden havde givet anledning til forvirring om forældrebestyrelsens organisatoriske placering, dvs. spørgsmålet om hvor forældrebestyrelsen hører til.

Jeg spurgte herefter om bestyrelserne har fået mulighed for større indflydelse.

Det var ikke formanden for forældrebestyrelsen ved Løvestikken, Hanne Reimichs opfattelse. Forældrebestyrelsen bliver hørt, men regionskommunens beslutninger træffes ikke nødvendigvis i overensstemmelse med høringsvaret.

Formanden for skolebestyrelsen for Nexø Skole, Bjørn Haslund-Gjerrild, tilføjede at man i forbindelse med den nye styreform har givet afkald på skolebestyrelsens direkte kontakt til kommunalbestyrelsen (tidligere havde kommunalbestyrelsen en repræsentant i skolebestyrelsen). Nu findes der i stedet et forum (fagråd) hvor skolebestyrelsesformænd kan mødes. De deltager også i dialogmøder, og disse udvikler sig efter Bjørn Haslund-Gjerrilds opfattelse i positiv retning.

Tillidsrepræsentant for lærerne på Nexø Skole, Martin Jørgensen, anførte herefter en række negative aspekter som den nye styreform efter hans opfattelse har medført. Martin Jørgensen anførte således at skolevirksomhederne har mange ulemper ved at være selvstændige virksomheder, og påpegede at det måske skyldes at skolerne ikke har fået tildelt de nødvendige ledelsesredskaber. Der mangler retningslinjer for den situation hvor flere virksomheder fysisk er samlet under samme tag. I det tilfælde kan én virksomhed f.eks. ikke opsig lejermålet hvis samarbejdet mellem virksomhederne fungerer uhensigtsmæssigt, og det kan virke frustrerende med en sådan halv kompetence. En

skolevirksomhed kan heller ikke påtage sig nye opgaver som f.eks. at beslutte sig for at have en 10. klasse fordi regionskommunen allerede har oprettet 10. klasse i Rønne. Endvidere er kommunikationen mellem skolerne og med eksterne samarbejdsparter blevet sværere. Der er ligeledes opstillet for mange målsætninger/fokuspunkter. Der burde være færre, og de burde modsvares af et tilstrækkeligt økonomisk grundlag. Endelig blev det oplyst at børn med anden etnisk baggrund end dansk nu er samlet på én skole, men at lærerne mangler uddannelse til at varetage undervisningen, og at kommunikationen i regionskommunen vedrørende disse børn foregår via intranettet som lærerne ikke har adgang til.

En elevrepræsentant gav udtryk for at det er kedeligt at skulle til Rønne for at tage 10. klasse, og at der har været en forvirrende periode hvor man ikke vidste hvor 10. klasse skulle tages henne.

Jeg spurgte bestyrelsesmedlemmerne om de fornemmede en større utilfredshed blandt forældrene efter sammenlægningen.

Formanden for forældrebestyrelsen ved Løgstikkens, Hanne Reimich, svarede at det efter hendes opfattelse alt i alt har været en fordel med sammenlægningen. Løgstikken er den eneste institution af sin art på Bornholm, og den optager børn fra hele øen. Det er derfor en fordel at sagsbehandlerne nu er samlet, og det har bevirket en større harmonisering på området. Formand for skolebestyrelsen for Nexø Skole, Bjørn Haslund-Gjerrild, anførte at der efter hans opfattelse ikke er forskel på forældrenes utilfredshed nu og før sammenlægningen.

Herefter tilkendegav skolelederen på Nexø Skole, Per Arndal, at han så en fordel i den større selvstændighed som skolerne har fået efter sammenlægningen, og at der er god mulighed for faglig sparring med fagsekretariatet for børn, skole og familie. Det er imidlertid efter hans opfattelse blevet mere krævende at være skolebestyrelsesmedlem idet skolerne som virksomheder har fået større kompetence. Dermed får bestyrelsesmedlemmerne også en større pligt til at følge med i forholdene på skolen. Tidligere blev

der holdt mere øje med skolerne på grund af den traditionelle forvaltningsstruktur. Der er nu flere ting der kan gå galt ude på skolerne på grund af mindre tilsyn.

På den baggrund spurgte jeg om ikke fagsekretariatet og direktøren for børn, skole og familieområdet udøver en form for tilsyn med de enkelte skolevirksomheder.

Direktøren for børn, skole og familieområdet, Birgit Fogh Rasmussen, oplyste hertil at hun fører tilsyn med skolernes økonomi og budgetter, og hvis der er et underskud, lægges der vægt på at dette underskud skal kunne afvikles i løbet af en kommende fire-årsperiode uden store serviceforringelser. Regionsborgmesteren tilføjede at en skoleleder har pligt til at henvende sig til direktøren hvis det går dårligt med skolens økonomi, og direktøren vil herefter tage kontakt til det stående udvalg. Hvis der ingen henvendelse kommer fra skolelederen, skal direktøren selv tage initiativ til at undersøge forholdene.

Medlemmer af skolebestyrelsen for Nexø Skole tilkendegav vedrørende tilsynsspørgsmålet at systemet fungerer i teorien, men halter i praksis. Det er således en brist at indberetningspligten ligger hos virksomhedslederen alene, og det er en ulempe at direktøren på området nu skal føre tilsyn med f.eks. 60 virksomheder i modsætning til tidligere 4-5 institutioner, som det var tilfældet før kommunesammenlægningen.

Et medlem af regionsrådet, Elly Wolff, bemærkede om styreformen at det efter hendes opfattelse ikke er tilstrækkeligt at regionsrådet delegerer ned i systemet hvis ikke virksomhederne tager det ansvar der bliver lagt ud. Det er således afgørende at virksomhedslederen formår at få tingene ud i virksomheden, og at medarbejdere og bestyrelser er med i arbejdet. Elly Wolff bemærkede endvidere at det er nødvendigt at have in mente at Bornholms Regionskommune står midt i en proces.

Et andet medlem af regionsrådet, Annelise Molin, udtalte sig om henholdsvis omstruktureringen på skoleområdet og styreformen generelt. Efter hendes opfattelse var der i forbindelse med omstruktureringen på skoleområdet en enestående chance for at udvise kreativitet og udtænke visioner før man indledte "en diskussion om mursten". Processen foregik imidlertid baglæns idet den startede med politiske kompromisser om skolened-

læggelserne, og høringerne af skolerne var proforma fordi de fandt sted efter at der politisk var indgået forlig. Som reaktion på denne proces er der blevet oprettet privatskoler. Tidligere har man ikke haft privatskoler på Bornholm ud over de religiøse privatskoler. En tilsvarende udvikling er sket på dagpasningsområdet.

Med hensyn til selve styreformen udtalte Annelise Molin at den efter hendes opfattelse ikke er vellykket idet selvforvaltningen ikke er implementeret i praksis. De stående udvalg har ikke noget driftsansvar, men tager sig alligevel af meget konkrete sager, og direktionen fungerer som forvaltningschefer og udøver en meget stærk styring. Hertil kommer at der er for mange virksomheder. Deres antal og størrelse bør revurderes. Ifølge Annelise Molin skriver man til hinandens skriveborde, og der har aldrig før været et bureaukratisk kaos som nu. Endelig er der brug for mere uddannelse idet den nye styreform kræver at de nye roller udfyldes. Lederuddannelse er på vej, men der er også behov for uddannelse af medarbejdere og bestyrelser. Afslutningsvis oplyste Annelise Molin at der er foretaget to undersøgelser af Bornholms Regionskommune. Syddansk Universitet har stået for den ene undersøgelse, og konklusionen er negativ. KL har lavet en intern undersøgelse hvoraf det fremgår at medarbejderne oplever større utilfredshed hos borgerne – bl.a. på grund af det fald der er sket i serviceniveauet.

Som kommentarer til Annelise Molins indlæg bemærkede medlem af regionsrådet Dennis Jensen at han ikke oplever den nye styreform som en bureaukratisk verden hvor retssikkerheden er truet. Han oplyste i den forbindelse at han sidder i både børn- og skoleudvalget og arbejdsmarkedsudvalget, og at begge udvalg følger forholdene på deres områder meget nøje. Regionsborgmesteren bemærkede at en undersøgelse af borgerservice viser at 99 pct. af borgerne er tilfredse med borgerservice, og at en undersøgelse foretaget af KL viser at 90 pct. af medarbejderne mener at deres virksomhed fungerer.

Medlem af regionsrådet Steen Colberg Jensen bemærkede bl.a. at hele delegationsprocessen efter hans opfattelse har været fornuftig, men at brugerbestyrelserne som led i decentraliseringen bør have øget kompetence.

Lederen af Døgninstitutionen Løvsikken, Susanne Dahl Jensen, mindede om at sammenlægningen er meget ny, og at man er kommet meget langt selv om det har været vanskeligt i en overgangsperiode. Susanne Dahl Jensen bemærkede endvidere at Løvsikkens medarbejdere har adgang til regionskommunens intranet og derfor kan følge med og deltage i kommunikationen i kommunen. Lederen af Nexø Skole, Per Arndal, tilkendegav at der efter hans opfattelse aldrig har været en bedre og mere effektiv forvaltning set fra borgernes side.

Flere af mødedeltagerne fra enkelte virksomheder gjorde opmærksom på at det i forbindelse med sammenlægningen har været svært at finde og indgå samarbejde med nye samarbejdspartnere i andre virksomheder. Hertil bemærkede regionsborgmesteren at disse kritikpunkter er taget ad notam, og at børn- og ungevirksomheden nu samles på Aaker Skole i Aakirkeby. Direktøren for børn- og skoleområdet Birgit Fogh Rasmussen oplyste supplerende at et tværfagligt samarbejde på børn- og ungeområdet er ved at blive etableret.

Efter mødet modtog jeg et brev fra sikkerhedsrepræsentant Sten Møller på Nexø Skole. Heri gav han udtryk for mange af de samme synspunkter som tillidsrepræsentant for lærerne på Nexø Skole Martin Jørgensen havde tilkendegivet på selve mødet.

2.1.3. Møde med medlemmer af regionsrådet, direktionen og ældrerådet

Indledningsvis blev det oplyst at der før kommunesammenlægningen var et ældreråd i hver kommune og i alt ca. 35 ældrerådsmedlemmer på hele øen. Ved sammenlægningen blev de fem ældreråd reduceret til et fællesråd på 11 medlemmer. Det gav anledning til visse konflikter at reducere antallet af medlemmer, og der var kamp om at blive valgt ind i det nye fællesråd.

Ældrerådets medlemmer tilkendegav herefter deres erfaringer med kommunesammenlægningen.

Ældrerådet er opdelt i grupper som har hver deres områder. Det har været en stor mundfuld som medlem efter sammenlægningen at skulle overskue en hel region i stedet for en lille kommune.

Ældrerådet ville gerne have været hørt om sammenlægningen, men rådet er ikke skrevet ind i sammenlægningsloven og har derfor ikke fået indflydelse på sammenlægningsudvalgets arbejde.

Alle medlemmerne af ældrerådet var enige om at sammenlægningen havde skabt frustrationer, usikkerhed og forvirring hos de ældre om hvor de skulle henvende sig for at få hjælp på en række områder. Før kendte man de personer man skulle henvende sig til, men nu er der 15 forskellige virksomheder at henvende sig til vedrørende ældreforhold. For at afhjælpe dette problem har Bornholms Regionskommune i samarbejde med ældrerådet i efteråret 2004 udarbejdet en håndbog for ældre. Håndbogen er udsendt til samtlige pensionister på Bornholm og indeholder vejledning om hvilke ydelser Bornholms Regionskommune kan tilbyde på ældreområdet, og hvilke virksomheder man kan henvende sig til. Håndbogen indeholder endvidere en oversigt over de udvalg og råd der arbejder på ældreområdet.

I tilknytning til spørgsmålet om at finde rundt mellem de mange forskellige virksomheder der varetager forhold på ældreområdet, oplyste et medlem af regionsrådet at Bornholms Regionskommune overvejer at oprette et antal sundhedscentre rundt om på øen så der fremover kun er ét sted de ældre skal henvende sig vedrørende alle forhold. Et af ældrerådets medlemmer foreslog i den forbindelse en sundhedsbus som kunne køre rundt til de ældre på øen. Han bemærkede i den forbindelse at der er længere fra Nexø til Rønne end fra Skagen til grænsen.

Ifølge vedtægten for ældrerådet skal regionskommunens såvel administrative som politiske beslutninger til høring i rådet. Høringer foregår ikke længere på det politiske niveau, men på virksomhedsniveau. Ældrerådet oplever at ikke meget bliver sendt til høring, og at det er svært at kontrollere om alt hvad der skal høres over, kommer til høring. Et eksempel på manglende høring var en beslutning om personalereduktioner på

tre plejehjem som ikke blev sendt til høring i ældrerådet. Ældrerådet efterlyser endvidere indflydelse på kulturområdet og skoleområdet idet nedlæggelse af skoler har betydning for de ældre fordi skolerne fungerer som "kulturcentre" i forbindelse med gymnastik og banko.

Ældrerådet har indbragt en sag for det kommunale tilsyn vedrørende Bornholms Regionskommunes høringer af rådet. Det er rådets opfattelse at embedsmændenes administrative forslag til beslutninger skal sendes i høring hos rådet før forslagene behandles i de stående udvalg. Dette begrundes med at hvis et forslag "dør" under behandling i de stående udvalg, får ældrerådet aldrig kendskab til det pågældende forslag. Regionsborgmesteren tilkendegav i den forbindelse at udvalgsbehandling af embedsmændenes forslag er nødvendig før en høring af ældrerådet, bl.a. fordi politikerne skal have mulighed for at drøfte et forslag forud for en høring så de f.eks. er klædt på til en offentlig debat om emnet.

Der er aftalt et årligt dialogmøde mellem ældrerådet og Bornholms Regionkommune i forbindelse med budgetplanlægningen. Herudover afholdes ekstraordinære møder efter behov.

Det var overvejende opfattelsen hos ældrerådets medlemmer at der er et godt og positivt samarbejde mellem rådet og Bornholms Regionkommune. Et medlem af regionsrådet gav udtryk for samme opfattelse. Et medlem af ældrerådet tilkendegav dog som sin opfattelse at der mangler dialog mellem rådet og regionkommunen, og at rådets hørings svar ikke bliver brugt til noget. Et andet medlem oplyste at de tidligere ældreråd altid fik hvad de ville have, men at den økonomiske ramme nu sætter begrænsninger.

2.2. Fagsekretariatet for børn, skole og familie

Direktør Jens Møllers hold besøgte fagsekretariatet for børn, skole og familie. Til stede fra Bornholms Regionkommune var direktøren Birgit Fogh Rasmussen, leder af fagsekretariatet Tom Christensen og leder af virksomheden for vidtgående specialundervisning Thomas Mogensen.

Under fagsekretariatet for børn, skole og familie hører følgende tre områder: Dagpasning, skole og børn og familie. Der er 12 ansatte i fagsekretariatet som er en virksomhed i sig selv. Fagsekretariatet har til opgave at servicere og hjælpe direktøren på området, støtte fagråd og stående udvalg samt varetage den daglige kontakt til virksomhederne på området. Fagsekretariatet har tillige en koordinerende funktion f.eks. i SSP-samarbejdet (kriminalpræventivt samarbejde mellem skole, socialforvaltning og politi). Der holdes således på dette område møder mellem lederen af fagsekretariatet, politimesteren og repræsentanter for familiecentervirksomheden. Der er ca. 62 virksomheder under fagsekretariatet. Det er mere end halvdelen af virksomhederne i Bornholms Regionskommune, og ca. 1/3 af kommunens ansatte er beskæftiget her.

Der er tre fagråd på børn, skole og familieområdet. Fagrådene holder temamøder. Herudover er der ca. to møder om måneden i hvert fagråd. Fagrådene har ingen beslutningskompetence, og det er meget forskelligt hvordan de fungerer. Virksomhedslederne sparrer med hinanden inden for fagrådet. Der er nedsat enkeltgrupper under fagrådene med koordinerende repræsentanter for fagsekretariatet. Eksempelvis er der nedsat en gruppe af tre skoleledere (fra henholdsvis en lille, en mellemstor og en stor skole) til at drøfte og forhandle lønforhold.

Det er fagsekretariatets opfattelse at fagligheden er blevet styrket efter kommunesammenlægningen således at der er sket en synlig og markant ændring. Et eksempel er specialundervisningen hvor der er opnået et højere og ensartet niveau, og specialundervisningen er nu på højde med landsgennemsnittet. Det skyldes at indsatsen efter sammenlægningen bedre kan målrettes, og at der ikke længere er kamp om økonomien. Sammenlægningen har således haft en effekt både på den faglige kvalitet og sagligheden.

Direktør Birgit Fogh Rasmussen oplyste at børn, skole og familie er et meget sammenbragt område idet der har været bidrag fra alle de tidligere kommuner, og fagsekretariatet har derfor efter kommunesammenlægningen brugt meget energi på at udrede økonomien på de forskellige områder inden for børn, skole og familie og på at leve op til lighedsgrundsætningen.

Det blev oplyst at fagsekretariatet har ganske lidt borgerkontakt. Der er kun enkeltstående henvendelser, og det er bl.a. baggrunden for sekretariatets placering på Ullasvej 17, 1. sal, som ikke er et let tilgængeligt sted for handicappede. Den beskedne borgerkontakt skyldes bl.a. at så mange borgerhenvendelser kan besvares eller hjælpes på vej i borgerservice, og at f.eks. pladsanvisningen og den centrale skoleindskrivning er selvstændige virksomheder. Spørgsmål om flytning fra en skole til en anden vil f.eks. blive løst ved henvendelse til selve skolen. Derimod vil en sag om bortvisning af en elev være en sag hos fagsekretariatet.

Det blev endvidere oplyst at fagsekretariatet har et meget begrænset antal klagesager, og at det skyldes at systemet i høj grad bygger på at man ønsker at opnå enighed, hvilket fungerer fint i praksis. Med hensyn til behandlingen af klagesager henviste fagsekretariatet til en aftale mellem regionsrådet og familiecentervirksomheden fra februar 2004 (pkt. 5.2.6) hvoraf det fremgår at alle klager fra borgere eller andre så vidt muligt skal behandles af virksomheden. Hvis klagen ikke kan behandles her, eller hvis klageren ikke er tilfreds, sendes klagen videre til direktøren som herefter afgør sagen eller sender den til politisk behandling. Klager som er omfattet af lovgivningsbestemte procedurer, skal til enhver tid behandles efter disse.

Fagsekretariatet nævnte til eksempel at i sager om udvidet specialundervisning (folkeskolelovens § 20, stk. 2) går en klage gennem visitationsvirksomheden videre til direktøren og derefter til regionsrådet. I de almindelige sociale sager går en klage i første omgang til direktøren hvorefter den sendes videre til det sociale nævn og Ankestyrelsen.

Med hensyn til sagsbehandlingstider blev det oplyst at regionskommunen har udarbejdet en liste over svartider (frister for sagsbehandling, jf. retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, godkendt af regionsrådet den 23. januar 2003). Fagsekretariatet har indtryk af at tiderne overholdes, dog har man kendskab til at forældre synes at der går for lang tid fra behov til ydelse på PPR-området (pædagogisk-psykologisk rådgivning). Børn og ungevirksomheden har en svartid på ca. 14 dage.

Det blev endvidere oplyst at der inden for børn og skoleområdet findes tre selvejende institutioner og tre puljeinstitutioner. Der er ikke foretaget udliciteringer på daginstitutionsområdet. Der er seks private skoler på øen. To af dem blev oprettet i forbindelse med kommunesammenlægningen (Sydbornholms Privatskole i Pedersker og Bornholms Frie Idrætsskole i Nyker). Privatskolen i Nyker blev oprettet som protest mod skolesammenlægningen. Baggrunden for skolesammenlægningen, som medførte lukning af tre skoler, var et manglende elevgrundlag som følge af et faldende børnetal på øen, og man var nødt til at handle hurtigt på grund af et stort økonomisk underskud.

Der er ca. 8-9.000 børn i alderen 0-18 år på Bornholm, og de sidste fire fødselsårgange udgør en markant ændring i børnetallet med et fald fra over 600 børn til under 400 børn om året. Det faldende børnetal skyldes bl.a. at kun få unge som flytter fra øen for at uddanne sig, kommer tilbage igen. Dette hænger bl.a. sammen med at Bornholm har landets højeste arbejdsløshedsprocent. Mange ældre mennesker flytter tilbage til øen når de er blevet pensioneret, og der er således tre gange så mange mennesker over 80 år som i Danmark som helhed. Endvidere flytter mange familier med sociale problemer til øen. Af de 8-9.000 børn på øen er ca. 150 børn anbragt uden for hjemmet, heraf ca. 55 børn uden for øen.

Endelig blev det oplyst at der er få borgere med anden etnisk baggrund end dansk på Bornholm. De fleste rejser fra øen når integrationsperioden er forbi. Udlændingestyrelsen havde på tidspunktet for inspektionen netop lukket et flygtningecenter. Børn med anden etnisk baggrund end dansk samles af økonomiske grunde på én skole. Her er 10-12 børn på en årgang fordelt på tre klasser.

2.3. Sundhedssekretariatet

Mit hold besøgte sundhedssekretariatet på Ullasvej sammen med direktør Leila Lindén. Lederen af sundhedssekretariatet Niels Erik Jørgensen og lederen af psykiatridelingen Joan Behrens var også til stede.

Sundhedssekretariatet har til opgave at servicere og hjælpe sundhedsdirektøren, støtte fagrådet og det stående udvalg samt varetage den daglige kontakt med virksomhederne på sundhedsområdet.

Der er 8 virksomhedsledere i fagrådet, herunder lederen af psykiatridelingen.

Det blev oplyst at sygehuset ikke kan klare den samlede sygehusopgave selv, idet strategiplanen for det somatiske sygehus stiller krav om at der skal være de samme tilbud på Bornholm som i resten af landet. Der er derfor lavet en rammeaftale med HS på det somatiske område for de næste 2 år. Det blev oplyst at ca. 30 pct. af ressourcerne på sygehusområdet på tidspunktet for inspektionen blev brugt uden for øen (på HS og herunder særligt Rigshospitalet).

Der er på Bornholm som allerede nævnt en markant overvægt af ældre medborgere hvilket har medført at 15 kirurgiske sengepladser på sygehuset er omlagt til medicinske sengepladser. Dette er i øvrigt en udvikling som regionskommunen går ud fra vil fortsætte. De større kræftoperationer foretages ikke længere på sygehuset, heller ikke brystkræftoperationer. Tilsvarende gælder kredsløbskirurgi. Dog kræver det store antal mennesker på øen især i august måned at der er et vist kirurgisk beredskab tilbage på Bornholm. Der kommer ca. 600.000 turister til øen om året.

Der er 200 ansat i psykiatrien. Psykiatridelingen varetager på baggrund af sammenlægningen af de tidligere primærkommuner og den tidligere amtskommune både de socialpsykiatriske og de behandlingspsykiatriske opgaver. Afdelingen er meget opmærksom på at eventuelle oplysninger mellem de to områder udveksles på en lovmæssigt korrekt måde.

Der var kort tid før inspektionen nedsat et visitationsudvalg der har til formål at højne kvaliteten af den psykiatriske behandling. Lederen af socialpsykiatrien er formand i udvalget der består af tre socialrådgivere. Der foregår en egentlig sagsbehandling i udvalget med bl.a. høring af institutionen om muligheden for at kunne modtage den pågældende borger. De generelle retningslinjer for udvalgets arbejde var på tidspunktet for

inspektionen endnu ikke fastlagt. Den enkelte borger bliver som oftest medinddraget (og partshørt) på et møde der afholdes for at sikre at den pågældende forstår hvad der sker i sagen. Der udfærdiges herefter et internt notat om sagen som udleveres til den pågældende borger hvis vedkommende beder om det.

Medarbejdere i psykiatridelingen deltager også i visitationsarbejdet på ældreområdet som medlemmer af dette områdes visitationsudvalg. Samarbejdet mellem virksomhederne på disse forskellige områder er efter det oplyste blevet bedre siden sammenlægningen blev gennemført. Heraf følger også at virksomhederne er blevet bedre til at foretage den nødvendige helhedsvurdering.

Der er 500 socialpsykiatriske pladser og 35 kommunale lejligheder. Psykiatridelingen har endvidere også sine egne botilbud. Det blev oplyst at regionskommunen på tidspunktet for inspektionen førte forhandlinger med et almennyttigt boligselskab om rådighed over enkelte opgange i nogle boligblokke under opførelse (støttet opgangsfællesskab).

Der er 23 behandlingspladser på sygehuset (den hospitalsbaserede psykiatri) – 17 åbne pladser og 6 pladser på det lukkede afsnit. Pladserne i den hospitalsbaserede psykiatri koster ca. det dobbelte af de socialpsykiatriske pladser.

Det blev oplyst at det er et problem for regionskommunen at flere og flere misbrugere ønsker at bo på Bornholm. Det kan skyldes en drøm hos de pågældende om at kunne vende tilbage til "barndommens paradys" eller blot ønsket om et nyt og bedre liv. De lave leveomkostninger – og herunder især boligudgifter – spiller også ind. Selv som kontanthjælpsmodtager er det muligt at købe hus på øen. Der er således kommet 18 nye stofmisbrugere (heraf 11 fra København) og 10 "tunge" beboere fra Nordvang til på et år.

I tilknytning til de ovennævnte åbne og lukkede afsnit findes distriktpsykiatriens lokaler. Distriktpsykiatrien har 350 ambulante pladser. Der er åbent kl. 8-15 på hverdage. Distriktpsykiatrien er herudover en opsøgende virksomhed der kører ud til borgerne.

Der foretages ca. 6.300 samtaler om året, nogle af disse på baggrund af uanmeldt besøg. Tilsyn laves på Plejecentret Slottet. Også fysio- og ergoterapien har base på sygehuset og kører ud derfra.

Der er oprettet et patientforum på Bornholm hvor samtlige patientforeninger, hele sundhedsudvalget og direktionen mødes med jævne mellemrum. Patientforeningerne stiller med 2-3 repræsentanter hver. Patientforummet fungerer efter det oplyste godt. På sådanne møder drøftes forskellige fælles spørgsmål som f.eks. etablering af handicapparkeringspladser. Der bliver taget referat af møderne.

Psykiatridivisionen har et godt samarbejde med Politimesteren på Bornholm som sygehuset kunne hjælpe da politimesteren fik et problem i forbindelse med at det obligatoriske lægetilsyn med detentionsanbragte blev indført i 2001.

Besøg på psykiatrisk afdeling

Efter den indledende samtale var mit hold på besøg på sygehusets psykiatriske afdeling. Der er som allerede nævnt 17 åbne og 6 lukkede pladser i afdelingen. Bygningerne ligger rundt om to atriumgårde. De bygningsmæssige forhold er indgående beskrevet i rapport af 4. maj 2001 om inspektion den 22. august 2000 af Psykiatrisk Center, Bornholms Centralsygehus, pkt. 3.2. (Rapporten kan læses på Folketingets Ombudsmands hjemmeside).

I rapporten er efter beskrivelsen af de bygningsmæssige forhold anført følgende:

”Tilsynet i henhold til Grundlovens § 71 har i forbindelse med tilsynets inspektioner af psykiatriske hospitaler gentagne gange udtalt kritik af psykiatriske afsnit som har stuer med to eller flere senge. Tilsynet har tilsvarende udtalt kritik af stuer uden eget toilet og bad. I overensstemmelse hermed finder jeg at det er en mangel at sengepladserne på åbent afsnit overvejende består af tosengsstuer, og at stuerne ikke har eget toilet og bad. Ledelsen har oplyst at der er planlagt bygning af enestuer med eget bad og toilet. Byggestart forventes den 1. oktober 2001 med afleveringsdato pr. 1. maj 2002. Jeg foretager ikke videre vedrørende dette spørgsmål idet jeg går ud fra at afdelingen er meget opmærksom på hvorledes patienter sammensættes på tosengsstuerne indtil byggeplanerne er virkeliggjort.”

Jeg konstaterede under rundgangen på psykiatrisk afdeling at den nævnte ombygning har fundet sted. Det blev oplyst at tilbygningen er ca. to år gammel. Enestuerne på åben afdeling er på 12 m². Stuerne er udstyret med en briks, et bord og en stol, en lampe, en radio og en opslagstavle. Der er endvidere en enkelt reol og to væglamper. Der er hvide vægge.

Jeg noterede mig endvidere at psykiatrisk afdeling råder over en mindre have på ca. 500 m² med bl.a. blomsterbede, drivhus og redskabsskur. I et område af haven holdes der høns.

2.4. Borgerservice

Forud for besøgene i de to borgerservicebutikker i henholdsvis Nexø og Hasle blev der afholdt et indledende møde med chefen for borgerservice Jette Jacobsen som informerede om en række generelle forhold vedrørende borgerservice.

Borgerservicekonceptet blev vedtaget af regionsrådet i januar 2003, og de enkelte borgerservicebutikker blev etableret i perioden frem til 1. maj 2003. Borgerservicebutikkerne er placeret i de tidligere rådhus i henholdsvis Hasle, Tejn, Nexø, Aakirkeby og Rønne. Grundtanken er at borgerne skal kunne henvende sig om "alt" alle steder. Butikkerne er af ressourcemæssige årsager begrænset til personlige henvendelser. Telefoniske henvendelser skal derfor ske direkte til den relevante virksomhed/sagsbehandler.

Personalenormeringen er 2-4 medarbejdere i hver borgerservicebutik. Det har dog været nødvendigt at nednormere antallet til én medarbejder i Hasle på grund af manglende behov for flere medarbejdere. Dette skyldes at borgere som i forvejen pendler til Rønne, benytter sig af borgerservice der. Personalet i borgerservicebutikkerne er hovedsagelig erfarne medarbejdere som har arbejdet lang tid i den tidligere kommune det pågældende sted. Der har været forsøg med deltagelse af en pensionsmedarbejder i borgerservicebutikkerne først en gang om ugen, senere en gang om måneden, men det blev stoppet på grund af manglende behov for en sådan ordning.

Borgerservicebutikkernes opgaver og ydelser spænder vidt da det som nævnt er meningen at borgerne skal kunne henvende sig om alle mulige forhold inden for det kommunale område. I en folder om borgerservice som Bornholms Regionskommune har udgivet, er opregnet en række af de områder hvor borgerservice kan tilbyde hjælp. Det er f.eks. information, rådgivning og vejledning om alt inden for regionskommunens område, herunder udlevering af ansøgningsskemaer, visitering af borgere til relevante virksomheder, forhold vedrørende folkeregister, sygesikring, børnepasning, skat, ejendoms- skat, boligstøtte og boligindskudslån, kontanthjælp, sociale pensioner og personlige tillæg samt hjælpemidler.

Alle fem borgerservicebutikker har åbent mandag og tirsdag kl. 9-16, onsdag kl. 9-12, torsdag kl. 9-17 og fredag kl. 9-13. Den korte åbningstid om onsdagen er fastsat for at give personalet mulighed for møde- og uddannelsesaktiviteter om eftermiddagen.

Efter starten af borgerservice blev Bornholms Regionskommune opmærksom på at mange borgere ikke var klar over hvilke muligheder de havde i borgerservicebutikkerne, og der blev derfor kørt en oplysningskampagne via bl.a. TV2 Bornholm, Bornholms Tidende og den ovenfor omtalte folder om borgerservice som blev sendt ud til ældrerådet, pensionistforeninger, borgerforeninger, lægehuse, skoler, børnehaver og biblioteker.

Forud for oprettelsen af borgerservice forventede man at ca. 80 pct. af alle borgernes henvendelser kunne klares alene i borgerservicebutikkerne. Ud fra en statistisk undersøgelse af alle borgerhenvendelser i perioden 5. maj – 31. december 2003 sammenholdt med en anonym brugertilfredshedsundersøgelse foretaget i december 2003 og januar 2004 med 847 besvarelser har Bornholms Regionskommune konkluderet at borgerservicebutikkerne klarer mere end målsætningen på 80 pct. af borgernes henvendelser. De resterende henvendelser kræver en mere kompliceret sagsbehandling og henvises derfor til sagsbehandlerne i de relevante virksomheder.

Brugertilfredshedsundersøgelsen som blev foretaget i december 2003 og januar 2004, viste at 837 ud af 847 deltagere satte pris på at der er en borgerservicebutik i nærområ-

det, 837 var enige i at de fik en høflig og venlig betjening i borgerservicebutikkerne, og 824 angav at de fik klaret deres henvendelse i borgerservice, mens de resterende deltagere fik hjælp i borgerservice med at få kontakt til en anden relevant medarbejder.

Efter det indledende møde med chefen for borgerservice besøgte direktør Jens Møllers hold Borgerservice Nexø ledsaget af regionsdirektør Niels Rasmussen, mens mit hold besøgte Borgerservice Hasle ledsaget af borgerservicechef Jette Jacobsen.

2.4.1. Borgerservice Nexø

Borgerservicebutikken er placeret i det tidligere rådhus i Nexø Kommune. Bygningen er et tidligere plejehjem som blev bygget om til rådhus i 1980'erne. Der er en stor brostensbelagt parkeringsplads foran bygningen indrettet med ca. 16 almindelige parkeringspladser og to handicapparkeringspladser. Handicapparkeringspladserne er beliggende som de to første pladser til højre på parkeringsarealet set fra indkørslen og er tydeligt markeret ved skiltning. Herfra fører en brostensbelagt sti med en vis stigning op til den også brostensbelagte indgangsvej til bygningen.

Indgangspartiet består af to automatiske skydedøre i glas som fører ind i et stort lokale som fungerer som venterum. I den ene ende af lokalet inden for indgangen er placeret to lænestole og et sofabord. I den anden ende er skranken til borgerservice. Der er to åbninger i glaspartiet ind til borgerservicelokalet, dvs. to ekspeditionssteder. Ca. 5 m fra skranken er et bord med fire stole beregnet til ventende borgere. Der står en termokande med kaffe på bordet og på gulvet ved siden af et stativ med diverse informationsfoldere. Fra venterummet fører en almindelig dør ind i borgerservice-lokalet.

På skranken står et skilt med oplysning om at man har mulighed for at ringe på et angivet telefonnummer hvis man ønsker at bestille tid til en samtale i enrum.

Borgerservice består af et stort lokale med fire arbejdspladser og et mødelokale med én arbejdsplads. Bortset fra de to åbninger i skranken er lokalet lukket ud til venterummet. Der er to fuldtidsansatte og en deltidsansat sagsbehandler. Ved hver arbejdsplads er et lille kvadratisk bord med en stol beregnet til de borgere der henvender sig og skal tale

med en sagsbehandler. De to fuldtidsansatte sagsbehandleres skriveborde står med bordenderne skubbet op mod hinanden, så hvis begge sagsbehandlere betjener en borger samtidig, sidder de to borgere med få meters mellemrum.

Mødelokalet har et stort glasparti fra gulv til loft ud mod sagsbehandlerens lokale. Der er gardiner til at trække for glaspartiet. Mødelokalet anvendes i forbindelse med sager med personfølsomme oplysninger og er udstyret med computer og telefon så sagsbehandleren kan trække eventuelle nødvendige oplysninger, og der er mulighed for at borgeren kan tale med sagsbehandleren fra den relevante virksomhed i telefonen. Det blev oplyst at computeren i mødelokalet normalt ikke anvendes, da sagsbehandleren om nødvendigt går ud og finder oplysninger på sin egen arbejdscomputer. Hvis mødelokalet er optaget, er det altid muligt at finde et andet ledigt lokale hos de tilstødende virksomheder (vejvirksomheden og vandforsyningen) som har lokaler i samme bygning.

I perioden 5. maj – 31. december 2003 fik Borgerservice Nexø 4.399 henvendelser fra borgerne. En del af henvendelserne var imidlertid borgere der skulle brevstemme i forbindelse med Europaparlamentsvalget.

Sagsbehandlerne oplyste at de ingen erfaringer har med truende eller voldelige borgere. De oplever at nogle borgere kan være vrede og sure, men ikke på dem. Hvis en borger optræder meget højtrøstet, holder personalet fra vej- eller vandforsyningsvirksomheden øje med hvordan samtalen mellem borgeren og sagsbehandleren går.

I kælderen under borgerservice findes et handicaptollet som nås med elevator fra borgerservicelokalet. Der er ingen skiltning om handicaptollet i venterummet. Elevatoren har betjeningspanel i lav højde. På handicaptollet er selve toilettet udstyret med nedfældelige armlæn og med plads til en hjælper på den ene side. I rummet er desuden anbragt en lille bæk som personalet i borgerservice og de andre virksomheder formentlig bruger til at lægge tøj og ting på.

2.4.2. Borgerservice Hasle

Også denne borgerservicebutik er placeret i et tidligere rådhus. Bygningen rummer ud over borgerservice også PPR (pædagogisk-psykologisk rådgivning) og Skat Bornholm. Parkeringspladsen foran bygningen, der er asfalteret, har plads til ca. 40 biler. Der er også stativer til cykler på parkeringspladsen.

Der er indrettet en enkelt handicapparkeringsplads tæt ved indgangsdøren. Pladsen vender bort fra indkørslen til parkeringspladsen. Mine anbefalinger om at ændre skiltningen således at handicapplassen også kan ses af en ikke stedkendt borger, blev taget til efterretning.

Fra parkeringspladsen fører en lang "rampe" til indgangsdøren. Rampen, der er belagt med klinker, er jævn og har kun en ganske let stigning. Det trefløjede indgangsparti er forsynet med en dobbeltdør i midten. Efter det oplyste bruges normalt kun den ene dør. Døren er ca. 87 cm bred. Til højre for døren yderst på rampen og i en højde af 140 cm er der en ringeklokke. Med klokken kan medarbejderen i borgerservice tilkaldes. Ved siden af klokken, der efter det oplyste er placeret efter rådgivning fra en lokal kørestolsbruger, er der et skilt: "Ring på klokken hvis der behøves hjælp". Til højre for den dørstolpe hvorpå ringeklokken er placeret, er der en niveauforskel på ca. 15 cm.

Dobeltdøren er forsynet med et dørtrin der er 1½ cm højt.

Indenfor er der tydelige skilte der viser vej til borgerservice (og PPR og Skat Bornholm). Borgerservicelokalet er et meget lyst, ret stort, rent og pænt lokale med hvide rustikke (murstens)vægge og hvidt loft med blå kanter. Der er udsmykning på væggene og store grønne planter. Til venstre for indgangsdøren findes borgerservice' skranke(r), til højre bag en skærm er der et opholdsareal til ventende borgere. Her står to stole og et cafébord og ved væggen yderligere to (læne)stole og en bæk. Her står også kaffe og småkager til fri afbenyttelse. Der er endvidere et bord ved vinduet med en bakke til udgående post. Det er således muligt for alle besøgende at se hvem som modtager post fra borgerservice.

Fra borgerservicelokalet er der udsigt til en atriumgård med blomster.

Afstanden fra opholdsarealet til skranken er ikke så stor at de ventende ikke (normalt) vil kunne overheøre en samtale ved skranken. (Dette konstaterede mine medarbejdere under besøget mens jeg havde en samtale med borgerservicemedarbejderen ved skranken).

Der er i tilknytning til borgerservice et kontor til samtaler i enrum. På skranken står et skilt med oplysning om at man kan ringe på et angivet telefonnummer hvis man ønsker at bestille tid til en samtale i enrum. På forespørgsel blev det oplyst at kontoret aldrig har været brugt i den relation.

Der er i Borgerservice Hasle som allerede nævnt kun en enkelt medarbejder. Der kommer mellem 35 og 80 borgere om ugen. Det er sjældent at nogen venter. Det har højst drejet sig om to borgere ad gangen.

Samtalerne kan være korte, men de fleste tager 30-45 minutter da borgerne som regel samler forskellige spørgsmål sammen.

Medarbejderen i borgerservice har it-adgang til næsten alle virksomhederne i regionskommunen. Af hensyn til overholdelse af tavshedspligten er der visse begrænsninger i adgangen til oplysninger om kontanthjælp og arbejdsmarkedsforhold.

Onsdag eftermiddag hvor alle borgerservicebutikkerne har lukket, bruger medarbejderne tiden til ajourføringskurser/videreuddannelse. Medarbejderne bliver spurgt om der er særlige områder de ønsker at lære mere om. Det kan f.eks. være beregning af pension.

Hvis borgerens problem ikke kan løses nu og her, henviser borgerservice ikke borgeren til at komme igen eller til selv at gå videre med sagen. Borgerservicemedarbejderen ringer selv til den pågældende virksomhed. Borgerne kan endvidere bruge borgerservice' telefon til at ringe fra hvis den kommunale medarbejder er svær at komme i kontakt med.

Heller ikke Borgerservice Hasle har erfaring med voldelige borgere. Medarbejderen i Hasle kunne dog huske at en mandlig borger har fået et polititilhold til borgerservicebutikken i Rønne.

2.5. Plejehjemmet Sønderbo

Direktør Jens Møllers hold besøgte Plejehjemmet Sønderbo i Rønne. Ved besøget deltog direktøren på ældre- og handicapområdet Orla Kristiansen og to tilsynsførende fra Bornholms Regionskommune. Plejehjemmet var repræsenteret ved lederen Janike Thisen, en tillidsrepræsentant og en sikkerhedsrepræsentant.

På et indledende møde forud for selve rundgangen på plejehjemmet oplyste direktør Orla Kristiansen at ældreområdet i forbindelse med kommunesammenlægningen blev organiseret på en ny måde idet der blev etableret seks nye virksomheder bestående af en central visitationsvirksomhed og fem udførende virksomheder. Opgaver som f.eks. uddannelse af personale og dødsbøbehandling er placeret hos visitationsvirksomheden. På ældreområdet er der to tilsynsførende som organisatorisk er placeret under fagsekretariatet. Den rådgivende og tilsynsførende funktion ligger således samme sted.

Plejehjemslederen oplyste på det indledende møde bl.a. at Plejehjemmet Sønderbo i forbindelse med kommunesammenlægningen blev lagt sammen med Plejecenter Lunden således at de to institutioner – som geografisk ligger meget tæt på hinanden – nu udgør én virksomhed; Curdtslunden. I forbindelse med sammenlægningen af de to institutioner var det mærkbart at to forskellige kulturer blev slået sammen, og man forsøgte derfor at lade det bedste fra hver kultur indgå i det nye samarbejde. Som eksempel herpå nævntes at Sønderbo inspireret af Plejecenter Lunden har låst beboernes kontanter ud af medicinskabene og overladt administrationen til beboerne selv, dog således at beboere med behov for hjælp til administration af deres kontanter fortsat har mulighed herfor. Medarbejderne på Sønderbo og Lunden har via deres tillids- og sikkerhedsrepræsentanter været med til hele omstruktureringen. Der lægges meget vægt på at medarbejderne bliver inddraget og føler ejerskab for deres virksomhed. I det daglige er teamlederne fra hver institution med til at bygge bro mellem de to virksomhedsdele.

Plejhjemslederen udtrykte meget stor tilfredshed med styreformen i Bornholms Regionskommune hvis grundtanke er "central styring – decentral ledelse". Det er en stor tilfredsstillelse som leder selv at drive hele virksomheden, og der er god dialog og sparring med det stående udvalg, samtidig med at der er mulighed for at søge råd og vejledning hos fagsekretariatet og budgetsekretariatet.

Det blev oplyst at ledelsen af Sønderbo arbejder ud fra et princip om at sætte borgeren i centrum. Et eksempel herpå er at man har ansat en sygeplejerske i aftenvagt til overvejende at tage sig af de døende og uhelbredeligt syge på aflastning dels for at undgå lang ventetid for disse beboere hvis en sygeplejerske skal komme udefra, dels for at sikre kvaliteten og at den tid der bruges til pleje af de døende og uhelbredeligt syge, ikke tages fra de øvrige beboere. Også i forbindelse med visitation til en plejhjemsplads sættes borgernes ønsker i højsædet idet det politisk er meldt ud at der er valgfrihed mellem plejhjemmene på øen. En borger har således lov til at sige nej til en tilbudt plejhjemsplads hvis vedkommende ønsker at komme ind på et andet plejhjem.

Plejhjemmet Sønderbo er et traditionelt plejhjem som Gigtforeningen oprindeligt var med til at stifte, og det blev bygget i 1980. Der er 50 etværelseslejligheder hvoraf 12 anvendes som aflastningspladser for blandt andre døende og uhelbredeligt syge. I hele Bornholms Regionskommune er der 30 aflastningspladser i alt. Ifølge plejhjemslederen bærer Sønderbo præg af at mange beboere er meget pleje- og omsorgskrævende.

Sønderbo er opført i ét plan i røde mursten med rødt tegltag og sort/rødt træværk omkring vinduespartierne. Beboernes værelser er placeret på den ene side af gangarealerne og vender ud mod de omgivende havearealer. Den anden side af gangarealerne har store vinduespartier som flere steder vender ud mod små eller store gårdhaver. Væggene i gangarealer og fællesarealer fremstår i røde mursten som det udvendige byggeri. Der er lavt til loftet i gang- og fællesarealerne, så på trods af de store vinduespartier mod gårdhaverne virker der noget mørkt indendørs selv om det er midt om eftermiddagen. Det mørke indtryk forstærkes af at mange af fællesmøblerne, som er arvestykker fra tidligere beboere uden pårørende, er i mørke farver. Lederen oplyste at man i gårdhaverne har

fældet meget beplantning for at give mere lys til gang- og fællesarealerne, og at man har planer om ovenlysvinduer og filsede vægge i lyse farver når økonomien tillader det.

Beboernes etværelseslejligheder er på i alt 23 m² og rummer bl.a. en stue på 15 m² som fungerer som sove- og opholdsrum, og hvorfra der er udgang til et haveareal. Alle lejligheder har udgang til det omgivende haveareal. De resterende 8 m² er fordelt på en lille entre med tekøkken, dvs. skabe og indbygget bordplade, dog uden vask, og et badeværelse med skydedør. Væggene i stue og entre samt skabene i entreen er hvide, og lejligheden giver et mere lyst og let indtryk end gang- og fællesarealerne. Badeværelset er også holdt i hvide farver med toilet, brusebad og håndvask. En af de tilsynsførende gjorde opmærksom på at badeværelserne ikke er moderne med hensyn til indretning. Der er armgreb ved toilettet, men der er f.eks. kun plads til en hjælper på den ene side af toilettet. Lejlighederne for de faste beboere og de 12 aflastningspladser er indrettet ens, og det gør det nemmere for en beboer på aflastning at skifte til en fast plads.

Plejhjemmets kaldesystem fungerer således at alle beboere er udstyret med en bærbar alarm. Ved aktivering registreres opkaldet på personalets bærbare telefoner. Der er tale om et envejskommunikationssystem.

Det blev oplyst at Sønderbo tidligere havde en skærmet afdeling for demente beboere, men den blev lukket af sparehensyn, og Rønne har nu et nyt, renoveret plejehjem målrettet mod alle demente fra hele øen. Sønderbo har stadig demente beboere, men det er ældre uden en egentlig diagnose på demens. Disse beboere udstyres efter behov med en "demensbrik" – dvs. en lille sender som kan clipses fast på tøjet. På den måde får personalet besked hvis en beboer er på vej ud og væk fra plejhjemmets område, så vedkommende kan hjælpes tilbage igen. Sønderbo har udarbejdet retningslinjer for hvordan personalet hjælper og ledsager en beboer tilbage til plejhjemmet. Anvendelse af demensbrikker meddeles til det stående udvalg på et særligt skema, og behovet revurderes med jævne mellemrum.

Der er et dagcenter på plejhjemmet således at beboerne kan deltage i aktiviteter. Dagcentret, som kaldes "Oasen", har ofte et tema på programmet, f.eks. et royalt tema i for-

bindelse med kronprinsens bryllup. På selve bryllupsdagen blev der opstillet storskærme og udskænket champagne. Et stort tidligere træningslokale ved siden af dagcentret er ved at blive lavet om til spisestue for brugerne af dagcentret. Det er meningen at det store lokale skal deles op i mindre sektioner så det bliver hyggeligere. Lokalet vender ud mod et stort hyggeligt gårdhaveareal. På gangarealet ved dagcentret er der indrettet rygeplads, og i tilknytning til dagcentret er et mindre lokale indrettet som hvilerum for centrets brugere. Der er nogle få senge og et antal gamle (have)liggestole. Hvilepladserne er placeret ganske tæt på hinanden så lokalet virker trangt, og der er en dårlig lugt som formentlig stammer fra de gamle havestole. Lederen påpegede selv at det ikke er optimalt hverken med de mange hvilepladser tæt op ad hinanden eller de gamle liggestole som det er svært for personalet at hjælpe brugerne til rette i og op af.

Ved siden af dagcentrets spisestue er et større gennemgangslokale indrettet med spisebord og sofagrube med henblik på benyttelse af beboere som har familiebesøg.

Som træningsfaciliteter har plejehjemmet et varmtvandsbassin og et træningslokale. Varmtvandsbassinet er indrettet med lift, gangbarre og redskaber. Der er indrettet omklædningsrum for herrer og damer i forbindelse med varmtvandsbassinet. Det blev oplyst at det er træningspersonalet der vurderer om en beboer har behov for bassintræning, og at plejehjemmet gerne ville kunne tilbyde bassintræning til beboere på aflastning, men det kræver træningspersonale i vand og på land samtidig, og det har man ikke ressourcer til. Træningslokalet er et stort rum med mange redskaber – to motionscykler, tre armtræningsmaskiner, gangbarre, ribbe og nogle gamle symaskiner hvis fodpedaler anvendes til venepumpeøvelser. Herudover er der et dartspil og et stort pindespil.

Plejehjemmet har desuden i et stort lokale indrettet kirkesal med plads til 20-25 mennesker. Der holdes gudstjeneste hver onsdag formiddag, og det blev oplyst at 30-40 pct. af beboerne (dvs. 15-20 personer) deltager.

Beboerne kan ved indflytning på plejehjemmet vælge mellem fuld eller delvis servicepakke med hensyn til måltider og vask af personligt tøj og linned på plejehjemmets eget vaskeri. Herudover har beboerne mulighed for at vælge en service kaldet "lille velfærd"

som bl.a. dækker over forskellige arrangementer for beboerne, julefrokost, udflugter, pynt i forbindelse med højtider, lys og bordblomster osv. Sønderbo laver ikke længere selv varm mad til beboerne til frokost. Det leveres fra køkkenet på Rønne Sygehus. Med hensyn til de kolde måltider som morgenmad, aftensmad og mellemmåltider har Sønderbo en madserviceordning hvor de enkelte beboeres madønsker imødekommes. Det blev oplyst at personalet har brugt meget tid på at udarbejde retningslinjer og rammer for ordningen.

Andre serviceydelser som beboerne har mulighed for at benytte, er f.eks. fodpleje i egen lejlighed eller hos fodterapeut på Aktivitetscenter Lunden og en frisør som kommer på plejehjemmet ca. en gang om måneden. Sønderbo har endvidere sit eget interne nyhedsbrev som omdeles til alle beboere hver anden måned. Heri informeres f.eks. om arrangementer, festdage og aktiviteter på plejehjemmet, og beboerne har mulighed for selv at komme med indlæg.

2.6. Døgninstitutionen Løvtikken

Mit hold besøgte den tidligere amtsinstitution Løvtikken sammen med direktør Birgit Fogh Rasmussen og leder af fagsekretariatet Tom Christensen. Løvtikken var ud over lederen, Susanne Dahl Jensen, repræsenteret af formanden for forældrebestyrelsen, Hanne Reimich, og af de ansattes tillidsrepræsentant. Under den afsluttende samtale mødte vi flere repræsentanter fra forældrebestyrelsen.

Løvtikken er en døgn- og aflastningsinstitution for børn og unge med varige funktionsnedsættelser. Der er plads til 39 børn; et enkelt barn bor fast på Løvtikken. De fleste brugere er udviklingshæmmede, men institutionen modtager børn med alle slags handicap. Løvtikkens børn repræsenterer et bredt spektrum af funktionsnedsættelse. Nogle af børnene kan ingenting selv, mens andre kan næsten alt. Løvtikken er beregnet til aldersgruppen 0-18 år, men institutionen har ikke erfaring med de helt små børn (under 2 år).

Løvtikken er normeret med en leder, 12 fritids- eller socialpædagoger, en køkkenleder, en pedel og en kontorassistent. Løvtikken er den eneste institution af sin art på Born-

holm. Behovet for aflastning er efter lederens opfattelse stigende og dermed sværere og sværere at dække inden for de nuværende rammer.

De fleste af Løvstikkens børn går i Skolen ved Sveasvej og den dertil hørende SFO – de mindre børn i daginstitutionen Mælkebøtten (også ved Sveasvej). Nogle af børnene har Løvsstikken kun på weekendaflastning.

Løvsstikken har åbent hele året med undtagelse af juleaften. Løvsstikken har en grundstamme af faste pædagoger der suppleres af en stab af vikarer afhængigt af antallet af børn. Nattevagten er en vågen vagt.

Institutionen har siden 1999 haft til huse i en ca. 100 år gammel gul bygning i halvanden etage med rødt tegltag. Bygningen er i årenes løb forsynet med forskellige tilbygninger.

Løvstikkens "hjerne" er et stort fælles spisekøkken. Her holder nattevagten til. I værelserne tættest på spisekøkkenet sover de børn som har mest behov for voksenkontakt. Spisekøkkenet har gule vægge med forskellig udsmykning. Ved indgangen hænger der en tavle med billeder af de ansatte og alle børnene.

Værelserne i hovedhuset er relativt store – ca. 12-14 m² – og er møbleret med et hævesænkebord, reol, en kørestol, billeder på væggen og en kommode. Der er lyse vægge og lysebrunt linoleum på gulvet. Værelserne indeholder mange hjælpemidler til brug for de børn som er helt afhængige af voksenhjælp.

Badeværelset er på ca. 30 m². Der er, ud over et handicaptoilet og håndvaske med skifteplads (hæve-sænkebord), et boblebad med lys og et bruseleje. Badeværelset er forberedt til loflift, men der bruges normalt en transportlift i badeværelset. Når liften bruges, bliver der altid holdt om barnet i liften.

Løvsstikken har et sanserum som er et tilbud til de svagt fungerende børn. Sanserummet, der er indrettet efter et hollandsk koncept, er udstyret med et kraftigt musikanlæg og en

vandseng på 2 x 2 meter med varmt vand hvori vibrationerne fra musikken forplanter sig. Fra loftet hænger store kugler hvis roterende bevægelser sammen med lyset i rummet giver et kalejdoskopisk mønster på væggene. Rummet har en beroligende indflydelse på børnene. Rummet er indrettet for midler som Løvsstikken har modtaget fra en privat udenlandsk fond hvis afkast (bl.a.) går til Løvsstikken.

Om onsdagen har Løvsstikken mulighed for at tage børnene med i svømmehallen i Rønne der i modsætning til hallen i Gudhjem også kan bruges til de små børn.

Der er flere værelser i tilbygningen (der er fra 1999) og yderligere et badeværelse med badekar. Karret er hævet således at børnene kan bades i en god arbejdshøjde. Tilbygningen er bygget i et lavere niveau end hovedhuset. Der er en lift ved trappen ned til gangen i tilbygningen. På gangen er der kunst på væggene i form af udskårne figurer af træ. Figurerne er placeret i børnehøjde således at børnene i bogstavelig forstand kan "mærke" kunsten. Der hænger endvidere kurve med børnenes billeder på væggen i gangen. På den modsatte side er der et fastmonteret, meget langt smalt bord.

Værelserne i tilbygningen er mindre end i hovedhuset – ca. 7-8 m². Der er en føler ved dørene til disse værelser. Føleren registrerer hvis barnet/børnene i værelset står op om natten, og er forbundet med en klokke i spisekøkkenet i hovedhuset hvor nattevagten opholder sig.

For enden af gangen er der et stort rum med tv, stereoanlæg, pc og legetøj. Langs den ene væg er der et (ekstra) køkken.

I hovedhusets overetage er der lokaler til personalet såsom kontorer, kopirum og mødelokale. Der er også et rygerum.

I yderligere en tilbygning er der et stort fællesrum/dagligstue hvor børnene og pædagogerne opholder sig om aftenen. I rummet, der har loft til kip, er der et langt bord, en sofagrube, hængekøjer og fjernsyn. Der er farvestrålende plakater på væggen (på en

opslagstavle) og en "hule" i et hjørne med bamser og andet legetøj. Der er store vinduesarealer mod haven i tilbygningens ene hjørne.

Udenfor er der have og en legeplads med et helt nyt shelter (overnatningssted), gynger, et basketballnet, klatretræ og sandkasse.

Det blev under den afsluttende samtale oplyst at Løvsikken ikke har daglig forældrekontakt idet børnene bliver bragt til institutionen om eftermiddagen. Det blev endvidere oplyst at der er truffet beslutning om at flytte Skolen ved Sveasvej til Olsker til den tidligere folkeskole dér. Flytningen skal ske den 1. januar 2005. Nogle af forældrene til børnene på Løvsikken er glade for beslutningen idet der bliver mere plads til børnene i Olsker. Andre forældre lægger vægt på at beslutningen fører til en (yderligere) isolation af børnene. Flytningen vil f.eks. betyde at børnene vil skulle køres til alle aktiviteter uden for skolen; også til Brugsen i Tejn. Det er Hanne Reimichs vurdering at 2/3 af børnene på Skolen ved Sveasvej får mertransport efter flytningen.

3. Ombudsmandens bemærkninger

3.1. Generelt

Under inspektionen oplevede jeg stor imødekommenhed. På møderne fortalte de mange repræsentanter for Bornholms Regionskommune, ældrerådet og brugerbestyrelserne engageret om deres erfaringer med kommunesammenlægningen, og de enkelte virksomhedsbesøg gav et godt og udbytterigt indtryk af det daglige arbejde i disse virksomheder.

Det er mit indtryk at Bornholms Regionskommune gør en ihærdig indsats for at løse de problemer og udfordringer som uundgåeligt opstår i forbindelse med så stort et projekt som sammenlægning af fem kommuner og et amt, og for at drage nytte af de erfaringer der allerede er gjort. Som et eksempel kan nævnes at børn og ungevirksomheden nu samles på Aaker Skole for at imødegå virksomheders kritik af at det er vanskeligt at finde og indgå samarbejde med ny samarbejdspartnere.

Det er endvidere mit indtryk at Bornholms Regionskommune gør sig meget store bestræbelser for at være en borgervenlig kommune. Her skal først og fremmest nævnes borgerservice som varetager langt mere end en "vejviser"-funktion. Dette fremgår af den brugertilfredshedsundersøgelse som regionskommunen har foretaget, og det samme positive indtryk fik jeg og mine medarbejdere under inspektionen ved mødet med personalet i borgerservice som virkede erfarne, kompetente og engagerede. Et andet godt eksempel på hvordan regionskommunen bestræber sig på at gøre forvaltningen mere overskuelig for borgerne, er håndbogen for ældre som er lavet i samarbejde mellem regionskommunen og ældrerådet for at afhjælpe den usikkerhed og forvirring som omstruktureringen medførte for de ældre.

Endelig har jeg ud fra en retssikkerhedsmæssig synsvinkel noteret mig at det fra flere sider under inspektionen blev tilkendegivet at kommunesammenlægningen har højnet det faglige niveau og dermed sagligheden i regionskommunens forvaltning.

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 humanitære eller medmenneskelige betragtninger i sin bedømmelse af et forhold. Ombudsmandens vurdering er i den forbindelse præget af krav om hensynsfuld og menneskeværdig behandling af borgerne.

Som anført ovenfor er byggelovgivningens tilgængelighedskrav – når der 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.

Under inspektionen af Borgerservice Nexø blev det oplyst at bygningen er et tidligere plejehjem som blev bygget om til rådhus i 1980'erne. Bygningen er således opført før byggelovgivningens tilgængelighedskrav trådte i kraft (den 1. juli 1978), men som det fremgår ovenfor, finder tilgængelighedskravene i byggeloven og bygningsreglementerne anvendelse ved væsentlige ombygninger eller ændringer i benyttelsen (jf. byggelovens § 2).

Det fremgår af Bygningsreglement 1982 at der fra vej til indgange til en ejendoms bygninger skal være adgang eller tilkørsel der i henseende til beliggenhed, retning, hældning, bredde og højde er afpasset efter bebyggelsens art. Adgangsarealerne skal være udformet således at bebyggelsen kan benyttes af personer hvis bevægelses- og oriente-

ringsevne er nedsat (BR 82, kap. 2.1.4, stk. 1 og 2). Bygningsreglement 1982 indeholder ingen specifikke krav til hældning og belægning. Tilsvarende gælder bygningsreglement 1995 for så vidt angår udendørsarealer. Krav til ramper ved bygningers indretning fremgår af BR 95, kap. 4.2.2. DS-håndbog 105, "Udearealer for alle – Anvisning for planlægning og indretning med henblik på handicappedes færden", Dansk Standard 1995, indeholder anvisninger om udformning af det fysiske miljø med henblik på at give handicappede større uafhængighed og bevægelsesfrihed og -sikkerhed.

Jeg har noteret mig at der fra handicapparkeringspladserne fører en brostensbelagt sti med en vis stigning op til den også brostensbelagte indgangsvej til Borgerservice Nexø. Mine medarbejdere havde ikke mulighed for at bestemme stigningsgraden nærmere. Mine medarbejdere husker det således at stiens belægning udelukkende bestod af brosten, men de noterede sig det ikke udtrykkeligt.

Jeg beder Bornholms Regionskommune om at oplyse stigningsgraden på stien. Jeg beder endvidere regionskommunen om en udtalelse om hvorvidt adgangsvejen til Borgerservice Nexø med hensyn til stigningsgrad og belægning er hensigtsmæssig i forhold til kørestolsbrugere.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst følgende:

"Stigningen fra parkeringspladsen til adgangssten er målt til 6 cm pr. meter.

Stigningen på adgangssten fra fortovet til hoveddøren er målt til 2 cm pr. 1 meter, dog har de sidste 4 meter foran hoveddøren en stigning på 5 cm pr. meter.

Stien er ikke belagt med brosten men med chaussesten, hvilket giver en mere plan overflade end brosten.

Der har ikke været klaget over adgangsforholdene til Nexø Rådhus, og der kommer både borgere i kørestol og med rollator."

Jeg tager det som regionskommunen har oplyst, til efterretning og foretager mig ikke mere vedrørende dette.

Bygningsreglement 1982 indeholder ingen specifikke krav til indretningen af handicap-toiletter. Det foreskrives at i en bygning hvor der indrettes wc-rum som er offentlig tilgængelige eller er til brug for andre personer end de i bygningen beskæftigede, skal mindst et af disse rum have adgangsforhold og være indrettet så det kan anvendes af personer i kørestol, og at disse wc-rum ved ombygning indrettes under størst mulig hensyntagen til personer hvis bevægelses- og orienteringsevne er nedsat (BR 82, kap. 4.4.1, stk. 4 og 5).

Bygningsreglement 1995 – som ikke finder direkte anvendelse i dette tilfælde – angiver hvordan indretning af wc-rum som benyttes af personer i kørestol, kan ske (BR 95, kap. 4.4.1, stk. 4). Det angives bl.a. at det kan ske ved at have et frit manøvreareal med en diameter på 1,5 m fri af dørens opslagsareal.

Jeg har noteret mig at der på handicaptoliet i Borgerservice Nexø er anbragt en skammel som personalet formentlig bruger til at lægge tøj og ting på.

Jeg henstiller til Bornholms Regionskommune at overveje at fjerne skammelen således at der opnås et frit manøvreareal for kørestolsbrugere. Jeg beder regionskommunen oplyse mig om hvad min henstilling fører til.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst at skammelen er fjernet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette.

Endvidere har jeg noteret mig at der i venterummet i Borgerservice Nexø ikke findes skiltning med handicaptoliet.

Jeg henstiller til Bornholms Regionskommune at der i venterummet skiltes med at der findes et handicaptoliet, og at der er adgang hertil via selve borgerservicelokalet.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst at der er sat et skilt op i venterummet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette.

Ringeklokken ved Borgerservice Hasle som kørestolsbrugere anvender hvis de har brug for hjælp, var som allerede nævnt placeret i en højde af 140 cm og endvidere tæt på rampens kant.

Efter Dansk Standards håndbog 105 (Udearealer for alle), pkt. 1.1.1, kan en kørestolsbruger med en normal armfunktion normalt række mellem 0,50 og 1,30 m over gulv. Personer med nedsat armfunktion kan have en endnu mindre rækkevidde.

Jeg henstiller – under henvisning til den gene eller fare som den nuværende placering udgør for kørestolsbrugere (tæt ved rampens kant med en niveauforskel på 15 cm) – til regionskommunen at overveje en anden placering af ringeklokken.

Jeg beder om underretning om hvad min henstilling fører til.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst følgende:

”Ringeklokken er blevet flyttet, så den er 50 cm fra rampe-kanten, og er nu placeret i en højde på 90 cm.”

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

3.3. Diskretionshensyn mv.

Efter straffelovens § 152, jf. forvaltningslovens § 27, har offentligt ansatte tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger om borgere. Efter de almindelige principper om god forvaltningsskik skal forvaltningens ansatte optræde høfligt og hensynsfuldt over for borgere.

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.

I forbindelse med besøget hos Borgerservice Nexø har jeg noteret mig at nogle af venteplasserne er placeret forholdsvis tæt på skranken hvor der er to åbninger ind til selve borgerservicelokalet, og at to borgere der er inde til samtale med hver sin sagsbehandler på samme tid, kan komme til at sidde ganske tæt på hinanden på grund af placeringen af sagsbehandlerens arbejdspladser (se ovenfor under pkt. 2.4.1). Jeg har endvidere noteret mig oplysningerne om at mødelokalet anvendes i forbindelse med sager med personfølsomme oplysninger, og at det altid er muligt at finde et ledigt lokale et andet sted i bygningen hvis mødelokalet i borgerservice er optaget. Endelig har jeg noteret mig skiltningen ved skranken hvoraf det fremgår at man kan ringe på et angivet telefonnummer hvis man ønsker at bestille tid til en samtale i enrum.

På baggrund af disse oplysninger lægger jeg til grund at Borgerservice Nexø er opmærksom på diskretionshensynet i forbindelse med borgerhenvendelser. De beskrevne forhold giver mig derfor ikke grundlag for bemærkninger.

Jeg har i forbindelse med besøget hos Borgerservice Hasle noteret mig at arealet for ventende borgere er placeret i en sådan afstand fra skranken at de ventende normalt vil kunne høre hvad der bliver talt om ved skranken. Jeg har dog samtidig noteret mig at der sjældent er borgere som venter.

Herefter – idet der efter det oplyste er et kontor der kan bruges til enrumsamtaler, og idet jeg går ud fra at Borgerservice Hasle (fortsat) er opmærksom på diskretionshensynet når der er borgere der venter – foretager jeg mig ikke noget i den anledning ud over at gøre opmærksom på problemet.

Jeg noterede mig at der var en bakke til udgående post umiddelbart op ad opholdsarealet for ventende borgere, og at det således er muligt for alle besøgende at se hvem der modtager post fra borgerservice.

Jeg går ud fra at borgerservice på baggrund af ovenstående beskrivelse vil finde et bedre sted til bakken med udgående post, og foretager mig derfor heller ikke noget vedrørende dette forhold.

Bornholms Regionskommune har i brevet af 17. november 2005 oplyst at postbakken er blevet flyttet, og at det herefter ikke er muligt at se eller fjerne udgående post.

Jeg har noteret mig det oplyste.

3.4. Personalesikkerhed

I forbindelse med inspektionen af borgerservicebutikkerne i Nexø og Hasle var jeg og mine medarbejdere opmærksomme på spørgsmålet om beskyttelse af personalets 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 hvor 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.

I forbindelse med besøget hos Borgerservice Nexø har jeg noteret mig sagsbehandlernes oplysninger om at de ikke har erfaringer med truende eller voldelige borgere, og at personale i de tilstødende virksomheder på samme etage i bygningen holder øje med situationen hvis en borger bliver højrøstet. Tilsvarende gælder Borgerservice Hasle.

På baggrund af disse oplysninger og mine medarbejders iagttagelser af lokaleforholdene har jeg ikke grundlag for bemærkninger vedrørende personalesikkerhed i borgerservice i Nexø og i Hasle.

Jeg kan dog til orientering oplyse at jeg i forbindelse med min inspektion af Kerteminde Kommune den 9. oktober 2002 noterede mig at kommunen havde indkøbt en række bærbare trådløse alarmer selv om der ikke forud for beslutningen om indkøb havde været en faktisk hændelse med en truende eller voldelig borger. Jeg henviser til min inspektionsrapport af 6. oktober 2003, s. 13-14 og s. 28-29.

3.5. Åbningstider mv.

Åbningstiderne i borgerservice, som er ens for alle fem borgerservicebutikker, er beskrevet ovenfor under pkt. 2.4. Butikkerne er placeret i de velkendte tidligere rådhus. Ifølge regionskommunens statistikundersøgelse af borgerhenvendelser i perioden 5. maj – 31. december 2003 og brugertilfredshedsundersøgelsen i december 2003 og januar 2004 klarer borgerservice mere end 80 pct. af borgernes henvendelser, og i de resterende tilfælde yder borgerservicemedarbejderne borgerne hjælp til at få kontakt med andre relevante medarbejdere i regionskommunen.

Disse forhold giver efter min opfattelse borgerne gode muligheder for kontakt med Bornholms Regionskommune.

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 pkt. 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 tilrettelæggelse, herunder om underretning til den, der er part i en sag, om den forventede sagsbehandlingstid.

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

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

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

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

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 (lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område som senest bekendtgjort ved lovekendtgørelse nr. 847 af 8. september 2005 med senere ændringer) § 3, stk. 2, 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.

Jeg har noteret mig at Bornholms Regionskommune i henhold til retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, har fastsat frister for sagsbehandlingen på det sociale område. (Vedrørende sagsbehandlingstid på det sociale område henvises i øvrigt til min gennemgang af konkrete sager i pkt. 4.2.3).

På baggrund af de oplysninger og det materiale jeg har modtaget i forbindelse med inspektionen, samt Bornholms Regionskommunes hjemmeside står det mig ikke klart om der er fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden på alle de sagsområder der er omfattet af Indenrigsministeriets (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriets) henstilling af 4. juni 1997. Jeg beder derfor Bornholms Regionskommune oplyse hvorvidt der er fastsat sådanne målsætninger, og på hvilke sagsområder ud over de områder der er omfattet af retssikkerhedslovens § 3, stk. 2.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst følgende:

”Regionskommunen har ikke centralt fastsat frister for sagsbehandlingstider og i tilfælde hvor der internt er fastsatte svartider, er de ikke direkte offentliggjort på regionskommunens hjemmeside. Der er i en række af virksomhederne fastsat interne målsætninger for svarfrister. Regionskommunen vil tage skridt til, at målsætningerne offentliggøres på regionskommunens hjemmeside og der udarbejdes informationsmateriale.”

Jeg har fra regionskommunen modtaget et skema hvori der er anført eksempler på målsætninger for sagsbehandlingstider fastsat af en række af regionskommunens virksomheder.

Jeg har noteret mig at der på flere sagsområder er fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden.

Jeg beder Bornholms Regionskommune redegøre for på hvilke af de af Indenrigsministeriets henstilling omfattede sagsområder der mangler at blive fastsat målsætninger for sagsbehandlingstiden. Jeg beder desuden Bornholms Regionskommune om at oplyse om regionskommunen har iværksat tiltag med henblik på at få fastsat målsætninger på alle relevante sagsområder.

Jeg beder desuden regionskommunen om at forholde sig til om de målsætninger der er fastsat af de enkelte virksomheder, er i overensstemmelse med de retningslinjer der er fastsat i Indenrigsministeriets henstilling.

Endvidere beder jeg regionskommunen om at oplyse om der i overensstemmelse med Indenrigsministeriets henstilling af 4. juni 1997 føres kontrol med at målsætningerne overholdes, og i givet fald hvordan.

Endelig beder jeg om underretning om resultaterne af regionskommunens arbejde med offentliggørelsen af målsætningerne og med tilvejebringelsen af informationsmateriale om målsætningerne.

I forbindelse med direktør Jens Møllers besøg hos fagsekretariatet for børn, skole og familie har jeg noteret mig fagsekretariatets oplysning om at forældre synes der går for lang tid fra behov til ydelse på PPR-området (pædagogisk-psykologisk rådgivning).

Jeg går ud fra at Bornholms Regionskommune fortsat vil være opmærksom på sagsbehandlingstiderne på PPR-området.

3.7. Andre forhold

I forbindelse med direktør Jens Møllers besøg på Plejehjemmet Sønderbo har jeg noteret mig at det blev oplyst at der på ældreområdet er to tilsynsførende som organisatorisk

er placeret under fagsekretariatet for ældre- og handicapområdet, således at den rådgivende og tilsynsførende funktion ligger samme sted (jf. ovenfor pkt. 2.5).

Regionskommunen har ansvaret for hvordan regionskommunen skal planlægge og udføre sin virksomhed på det sociale og sundhedsmæssige område efter den sociale lovgivning, og regionskommunen har pligt til at føre tilsyn med hvordan opgaverne løses. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddene og den måde opgaverne udføres på. Dette fremgår af §§ 15 og 16 i retssikkerhedsloven.

Fagsekretariatet for ældre- og handicapområdet har udarbejdet et informationsmateriale om det kommunale tilsyn med plejebolighederne. Det fremgår heraf at regionsrådet har uddelegeret tilsynsopgaven til fagsekretariatet for ældre- og handicapområdet både med hensyn til det faglige, uanmeldte tilsyn og det dialogbaserede tilsyn. Det anføres at fagsekretariatet organisatorisk er adskilt fra bestiller- og udførerfunktionen og dermed er en uafhængig myndighed.

Som beskrevet ovenfor under pkt. 2 følger det af den valgte styreform i Bornholms Regionskommune at fagsekretariatene har den løbende (daglige) kontakt med virksomhederne på det pågældende område.

Til orientering kan jeg oplyse at Folketingets Ombudsmand i en inspektionsrapport af 11. august 2003 om inspektion den 12. maj 2003 af bostedet Bramsnæsvig har udtalt følgende vedrørende Roskilde Amts varetagelse af den rådgivende og tilsynsførende funktion:

”Som jeg gjorde opmærksom på under inspektionen, er det ikke uproblematisk at den samme konsulent (de samme to konsulenter) som indgår i det daglige samarbejde, også fører tilsyn med bostedet efter retssikkerhedslovens § 39. Denne vurdering bygger på det forhold at et løbende samarbejde – som utvivlsomt er nødvendigt og meget nyttigt – næppe kan undgå at kompromittere tilsynsmyndighedens uafhængighed. Det er væsentligt for begge parter – både bostedet og amtet – at der under et tilsynsbesøg er klare retningslinjer og klarhed over hvem der undersøger, og hvem der undersøges. Jeg er naturligvis opmærksom på at Roskilde Amt er et mindre amt, og at de ansatte på dette område derfor kender hinanden i større omfang end dette er tilfældet i større forvaltninger. Jeg er også opmærksom på at amtet

under et eventuelt skærpet tilsyn (niveau 3) nedsætter en til lejligheden sammensat gruppe på tværs af de tre fagområder på Social- og Sundhedsforvaltningens område.

Når den konsulent der står for den daglige kontakt, også varetager tilsynet med det pågældende bosted, kommer konsulenten i et vist omfang til at undersøge sig selv. Konsulenten har løbende vejledt og bistået bostedet med forhold der indgår i tilsynet, og kan derfor vanskeligt karakteriseres som uafhængig. Konsulenten kan vanskeligt undgå at blive medansvarlig for forholdene på bostedet – i hvert fald for så vidt angår de forhold som konsulenten er blevet bedt om råd om. Gennemførelse af tilsynsbesøg på et bosted som konsulenten kender godt og dagligt har kontakt med, forudsætter efter min opfattelse klarhed over hvilken 'rolle' konsulenten har hvornår. Denne klarhed er vanskelig at opnå.

Tilsynet på voksenområdet i Roskilde Amt varetages som det fremgår, af de to samme pædagogiske konsulenter der varetager det daglige samarbejde. Man kunne overveje at lade den konsulent der ikke har den daglige kontakt med det pågældende bosted, gennemføre tilsynsbesøget, men dette gør efter min opfattelse ikke uafhængigheden meget større, idet den ene kollega så kommer til at undersøge den anden.

Efter min opfattelse kunne Roskilde Amt overveje at lade en udenforstående person (evt. fra en anden afdeling i forvaltningen) forestå tilsynsbesøgene. Jeg er opmærksom på at dette forudsætter at den pågældende har et godt kendskab til området.”

Som det fremgår af citatet, mener jeg at tilsynsmyndigheden som udgangspunkt bør organisere arbejdet på en sådan måde at den medarbejder der har den daglige kontakt med de pågældende institutioner/virksomheder, ikke samtidig bliver ansvarlig for tilsynet og udarbejdelse af tilsynsrapportens konklusioner og resultater.

På den baggrund beder jeg Bornholms Regionskommune redegøre for om, og i givet fald hvordan, regionskommunen sikrer at tilsynet på plejeboligområdet er uafhængigt.

Bornholms Regionskommune har i brevet af 17. november 2005 anført følgende:

”Tilsynsfunktionerne vil fra 1. januar blive krydset, således at medarbejdere, der rådgiver på handicapområdet, fører tilsyn med plejehjem/plejecentre på ældreområdet, og at medarbejdere, der rådgiver på ældreområdet, fører tilsyn med virksomhederne på handicapområdet.”

I en efterfølgende telefonsamtale blev Bornholms Regionskommune bedt om yderligere oplysninger vedrørende dette, herunder antallet af medarbejdere på de to nævnte områder og disses indbyrdes samarbejdsrelationer. I en e-mail af 1. december 2005 har Bornholms Regionskommune supplerende oplyst følgende:

”Oplysninger om personer der foretager tilsyn

Tilsyn på ældreområdet 2 medarbejdere

Tilsyn på handicapområdet varetages af 3 medarbejdere

Der er ikke personsammenfald. De fem medarbejdere er ansat i Fagsekretariatet for Ældre- og Handicapområdet, hver med eget kontor.”

Jeg har noteret mig de ændringer i tilsynet med ældre- og handicapområdet som Bornholms Regionskommune efter årsskiftet ville foretage.

Jeg beder regionskommunen om nærmere oplysninger om tilrettelæggelsen af hvem der forestår tilsynsbesøgene, herunder om regionskommunen vil sikre at tilsynsbesøgene bliver ”krydset” imellem de enkelte medarbejdere på henholdsvis ældre- og handicapområdet således at en ansat A ikke fører tilsyn med et område hvor ansvaret påhviler en medarbejder B der samtidig har til opgave at føre tilsyn med et område som den ansatte A har ansvaret for.

Til orientering for Bornholms Regionskommune kan jeg i forlængelse af det ovenfor (og i min foreløbige rapport af 23. august 2005) anførte om tilsynsvirkomheden i Roskilde Amt oplyse at jeg i en opfølgingsrapport af 28. maj 2004 om inspektionen den 12. maj 2003 af bostedet Bramsnæsvig henstillede til Roskilde Amt at overveje hvorledes det på en bedre måde kunne sikres at de personer der udførte tilsynsbesøg, for fremtiden ville være uafhængige af det bosted der førtes tilsyn med, herunder om ikke andre ansatte i forvaltningen end de to pædagogiske konsulenter der varetog den løbende kontakt med bostederne, ville kunne inddrages i tilsynsopgaverne. Jeg bemærkede (igen) at jeg var opmærksom på at Roskilde Amt er et mindre amt, og at de ansatte på dette område derfor kender hinanden i større omfang end det er tilfældet i større forvaltninger.

Jeg bad amtet underrette mig om hvad min henstilling gav anledning til.

Roskilde Amt oplyste herefter at amtet fremtidigt ville lade tilsynet blive udført af "én pædagogisk konsulent sammen med en fuldmægtig (AC), som bl.a. deltager i arbejdet med bostedernes driftsaftaler. Den pædagogiske konsulent vil ikke være den samme som der har den kontinuerlige kontakt til bostedet."

Jeg tog det oplyste til efterretning og foretog mig herefter ikke videre vedrørende udførelsen af Roskilde Amts tilsynsforpligtelse.

Jeg beder Bornholms Regionskommune oplyse om det refererede giver regionskommunen anledning til at overveje om ansatte uden for ældre- og handicapsekretariatet bør deltage i eller forestå tilsynsbesøgene, herunder om dette praktisk set vil være en hensigtsmæssig løsning.

I den forbindelse er jeg opmærksom på at den begrænsede størrelse af Bornholms Regionskommune og det begrænsede antal medarbejdere sætter grænser for (variations)mulighederne ved tilrettelæggelsen af tilsynsbesøg.

Under inspektionens møder om erfaringerne med kommunesammenlægningen noterede jeg mig regionsborgmesterens oplysning om at borgernes eventuelle oplevelse af tab af nærdemokrati som følge af nedlæggelsen af de tidligere små kommuner søges opvejet via gennemsigtighed i regionskommunen. Jeg noterede mig endvidere oplysninger om at medarbejderne på Døgninstitutionen Løvstikken har adgang til regionskommunens intranet, mens f.eks. lærerne på Nexø Skole ikke har det.

Jeg går ud fra at det er meningen at alle regionskommunens virksomheder med tiden skal have adgang til intranettet. Jeg beder Bornholms Regionskommune oplyse hvor mange virksomheder der på nuværende tidspunkt har adgang til intranettet, og hvilke planer der er for udvidelse af denne kreds.

Bornholms Regionskommune har i brevet af 17. november 2005 og en efterfølgende telefonsamtale oplyst at samtlige regionskommunens virksomheder og medarbejdere nu har (eller kan få) adgang til regionskommunens intranet.

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

Under mødet med medlemmer af regionsrådet, direktionen og ældrerådet noterede jeg mig ældrerådets oplevelse af at rådet ikke altid bliver hørt på relevante og væsentlige områder fordi høringer ikke længere foregår på det politiske niveau, men på virksomhedsniveau (jf. ovenfor pkt. 2.1.3).

Jeg beder derfor Bornholms Regionskommune oplyse hvad regionskommunen gør for at sikre at ældrerådet bliver hørt af regionskommunens virksomheder i det omfang rådet skal høres.

Bornholms Regionskommune har i brevet af 17. november 2005 oplyst følgende:

”Ældrerådets bemærkninger i mødet med Ombudsmanden gik på, at Ældrerådet ønsker at blive hørt, inden sagerne kommer til udvalgsbehandling/drøftelse. Herudover gjorde Ældrerådet opmærksom på, at det ikke bliver hørt i forbindelse med administrative beslutninger.

Ældrerådet og BRK har efterfølgende i samarbejde rettet henvendelse til Tilsynet for at få en udtalelse vedr. høringsretten. Tilsynet har udtalt, at BRK's procedurer og høring af Ældrerådet er i overensstemmelse med lovgivning m.v. Direktionen har desuden den 13. september 2005 besluttet, at direktørerne skal tage sagen op i fagråd m.v. med henblik på, at sikre, at administrative beslutninger af væsentlig betydning for ældre også skal sendes i høring.”

Jeg har modtaget en kopi af ældrerådets og Bornholms Regionskommunes brev af 14. september 2004 til Statsamtet København og en kopi af statsamtets udtalelse af 1. marts 2005. Statsamtet indhentede forud for afgivelsen af udtalelsen en udtalelse af 5. januar 2005 fra Socialministeriet.

Statsamtet Københavns udtalelse af 1. marts 2005 lyder sådan:

"Vedr. ældrerådets høringsret

Bornholms Regionskommune har ved brev af 14. september 2004 anmodet Tilsynet om en vejledende udtalelse om Ældrerådet i Bornholms Regionskommunes høringsret.

Om baggrunden for anmodningen har regionskommunen oplyst, at regionskommunen og ældrerådet er uenige om forståelsen af ældrerådets ret til at blive hørt forud for beslutninger om spørgsmål, der vedrører ældre. På den baggrund ønsker regionskommunen Tilsynets udtalelse om:

- 1) hvorvidt regionskommunens generelle procedure for inddragelse af ældrerådet ved fagudvalgenes behandling af spørgsmål, der har betydning for ældre er lovlig,
- 2) hvorvidt regionskommunens afslag på ældrerådets anmodning, om at modtage Teknik- og Miljøområdet's forslag til Teknik- og Miljøudvalget om besvarelser, var berettiget, og
- 3) om ældrerådet har krav på at blive hørt forud for endelig beslutning på såvel administrativt som politisk niveau.

Til brug for behandlingen af regionskommunens anmodning bad Tilsynet den 15. oktober 2004 om en udtalelse fra Socialministeriet, der den 5. januar 2005 har afgivet en udtalelse.

Tilsynets udtalelse

Efter Tilsynets opfattelse afhænger besvarelsen af de stillede spørgsmål af, om ældrerådet i medfør af vedtægterne for ældrerådet har en videre ret til at blive hørt forud for endelige beslutninger, der vedrører de ældre, end ældrerådet har krav på i medfør af retssikkerhedslovens § 30.

Tilsynet finder derfor at kunne besvare regionskommunens anmodning med en samlet udtalelse herom.

Ældrerådet er nedsat i medfør af retssikkerhedslovens § 30, der har følgende ordlyd:

'Kommunalbestyrelsen nedsætter et ældreråd. Ældrerådet rådgiver kommunalbestyrelsen i ældrepolitiske spørgsmål og formidler synspunkter mellem borgerne og kommunalbestyrelsen om lokalpolitiske spørgsmål, der vedrører de ældre.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal høre ældrerådet om alle forslag, der vedrører de ældre.

Stk. 3. [udeladt]'

I medfør af retssikkerhedslovens § 33 fastsætter kommunalbestyrelsen i samarbejde med ældrerådet vedtægter for ældrerådet.

Af Socialministeriets vejledning nr. 59 af 6. marts 1998 pkt. 2.1, underafsnit 2, fremgår, at for at sikre, at ældrerådet får reel betydning, skal rådet høres i god tid, inden kommunalbestyrelsen træffer endelige beslutninger. Endvidere fremgår følgende:

'Det er kun kommunalbestyrelsen, eller den kommunalbestyrelsen delegerer kompetencen til, der efter retssikkerhedslovens § 30, stk. 2 skal høre ældrerådet. Udvalg, som fx Folkeoplysningsudvalget, der efter lovgivningen har en egentlig afgørelseskompetence (folkeoplysningslovens § 32), er ikke efter § 30, stk. 2 forpligtet til at høre ældrerådet, men bør dog i forbindelse med sager, der vedrører ældre, være opmærksom på ældrerådet.'

Af Socialministeriets udtalelse til Tilsynet af 5. januar 2005 fremgår blandt andet følgende:

'Det er ikke formålet med ældrerådets høringsret, at ældrerådet skal have indflydelse på indstillinger fra forvaltningen til kommunalbestyrelsen. Det fremgår af bemærkningerne til Forslag til lov om ændring af lov om social pension og lov om social bistand (L 37 – folketingsåret 1995-96), at 'Det forudsættes desuden, at høring i hvert enkelt tilfælde så vidt muligt sker i god tid, inden kommunalbestyrelsen træffer endelige beslutninger. Samarbejdet kan i øvrigt tilpasses lokale forhold, således at det udvides ud over de rammer, som lovforslaget lægger op til.

Der er således ikke pligt til at høre ældrerådet over forvaltningens behandling af indstillinger til fagudvalg, men alene krav om, at der sker høring af ældrerådet, inden kommunalbestyrelsen træffer en endelig beslutning. Ældrerådet har derfor tidligst krav på at blive hørt efter, at forvaltningen har udarbejdet en indstilling til kommunalbestyrelsen. Høringen af ældrerådet skal ske i så god tid, at ældrerådet har mulighed for at sætte sig ind i sagen og fremkomme med bemærkninger, inden kommunalbestyrelsen træffer en endelig beslutning i sagen. Høringsfristen afhænger derfor af det konkrete forslags kompleksitet og karakter.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der sker høring af ældrerådet på et tidligere tidspunkt i processen, fx forinden indstillingen forelægges kommunalbestyrelsen, således at der eventuelt er mulighed for at indarbejde Ældrerådets bemærkninger i den indstilling, der forelægges kommunalbestyrelsen.'

Som det fremgår af Socialministeriets udtalelse, har ældrerådet i Bornholms Regionskommune alene ret til efter retssikkerhedsloven at blive hørt i god tid forud for regionsrådets endelige beslutning, og at høringsfristen afhænger af det konkrete forslags kompleksitet og karakter.

Efter regionskommunens oplysninger er fristen for ældrerådet til at afgive et høringssvar til et udvalg ca. en måned efter regionskommunens generelle procedure.

Med forbehold for et konkret forslags kompleksitet og karakter, finder Tilsynet, at en frist af denne længde som udgangspunkt må anses for at være i overensstemmelse med retssikkerhedslovens § 30, stk. 2, og forarbejdernes forudsætning om,

at høringen skal ske i så god tid, at ældrerådet har mulighed for at sætte sig ind i sagen og afgive en udtalelse.

Det fremgår endvidere af Socialministeriets udtalelse, at regionskommunen kan beslutte, at ældrerådet skal inddrages i den kommunale beslutningsproces i videre omfang.

Spørgsmålet er herefter om vedtægterne for ældrerådet må forstås således, at ældrerådet er tillagt en videre høringsret – end hvad følger af retssikkerhedslovens § 30, stk. 2 – til tillige at blive hørt forud for forvaltningens indstillinger til fagudvalg.

Vedtægterne for ældrerådet indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

'§ 1. Lovhjemmel.

Ældrerådet i Bornholms Regionkommune fungerer som beskrevet i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 30.

...

§ 4. Ældrerådets funktion.

Ældrerådet skal høres i alle kommunale spørgsmål af betydning for de ældre borgere.

Høring af Ældrerådet skal ske i god tid forud for endelig beslutning på såvel det administrative som det politiske niveau.

...

Efter ordlyden af § 4 i vedtægterne, skal ældrerådet høres forud for endelige administrative beslutninger af betydning for de ældre borgere. Bestemmelsens ordlyd giver ikke støtte for at antage, at ældrerådets høringsret omfatter enhver beslutning truffet af forvaltningen.

En forvaltnings indstilling til et fagudvalg udgør ikke en endelig administrativ beslutning, da indstillingen er intern og udgør et forslag til et fagudvalgs videre behandling, som ikke er bindende for fagudvalget.

Tilsynet finder derfor ikke, at Bornholms Regionskommune har handlet i strid med § 4 i vedtægterne for ældrerådet ved at undlade at høre ældrerådet forud for forvaltningens indstillinger til fagudvalg, da en indstilling ikke er en endelig beslutning i forhold til et kommunalt spørgsmål af betydning for de ældre.

Med udtalelsen har Tilsynet ikke taget stilling til, hvilke endelige beslutninger truffet på administrativt niveau, som ældrerådet i medfør af § 4 har krav på at blive hørt om.”

Jeg har noteret mig at Statsamtet København – på baggrund af henvendelsen fra regionskommunen og regionskommunens ældreråd – har vurderet at regionskommunens generelle procedure for høring af ældrerådet i forbindelse med regionskommunens politiske beslutningsproces er i overensstemmelse med den gældende lovgivning.

Jeg har videre noteret mig at Bornholms Regionskommune har vedtaget en procedure der skal sikre at ældrerådet bliver hørt før der træffes administrative beslutninger af væsentlig betydning for ældre.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette.

På mødet med ældrerådet noterede jeg mig endvidere et regionsrådsmedlems oplysning om at regionskommunen overvejer at etablere sundhedscentre for ældre rundt om på øen så der fremover kun er ét sted ældre skal henvende sig vedrørende alle forhold.

Jeg beder Bornholms Regionskommune oplyse hvad disse overvejelser er mundet ud i.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 oplyst følgende:

”Der vil blive oprettet lokalcentre. Lokalcentrene er primært tænkt etableret i forbindelse med eksisterende dag-/plejecentre. Herudover har Indenrigs- og Sundhedsministeriet givet tilsagn om tilskud til sundhedscentre, som forventes etableret 3 steder på Bornholm (i Rønne og Nexø samt på Nordbornholm). Der vil blive foretaget en koordinering mellem lokalcentrene og sundhedscentrene, og nogle af dem vil måske også kunne have lokalfællesskab. Herudover er der søgt om tilskud til rådgivnings- og vejledningscentre (sundhedsområdet). Såfremt der fås tilskud, vil der også her skulle ske en koordinering med sundhedscentrene og lokalcentrene.”

Bornholms Regionskommune har efterfølgende (i den nævnte e-mail af 1. december 2005) supplerende oplyst at sundhedscentrene forventes at blive oprettet i foråret 2006. Om placeringen af sundhedscentrene har regionskommunen i samme e-mail oplyst følgende:

”Der forventes en løsning i Rønne hvor sundhedscentret bliver i egne bygninger. I Nexø forventes det at sundhedscentret tilknyttes eksisterende lokal- og plejecenter. På Nordbornholm er der ikke valgt model endnu for sundhedscentrets placering.”

Jeg har noteret mig regionskommunens oplysninger.

3.8. Besøget på Plejehjemmet Sønderbo

Besøget på Plejehjemmet Sønderbo gav direktør Jens Møller et meget positivt indtryk af institutionen samt ledelsens og medarbejdernes indsats i forbindelse med kommunesammenlægningen. Jeg vil her fremhæve plejehjemmets ændring vedrørende administrationen af beboernes kontanter som et eksempel på en vellykket sammensmeltning af kulturer i forbindelse med kommunesammenlægningen (jf. ovenfor pkt. 2.5).

I forbindelse med rundgangen på plejehjemmet har jeg noteret mig ledelsens oplysninger om at hvilerummet for dagcentrets brugere ikke er optimalt idet hvilepladserne udgøres af gamle (have)liggestole som står ganske tæt og er uhensigtsmæssige for personalet at hjælpe beboerne til rette i og op af, og som udsender en dårlig lugt.

På den baggrund beder jeg Bornholms Regionskommune oplyse hvilke overvejelser regionskommunen har gjort sig om at forbedre forholdene, herunder lugtgenerne.

Bornholms Regionkommune har i brev af 17. november 2005 oplyst at der er blevet indkøbt seks nye hvilestole til hvilerummet.

Jeg har noteret mig det oplyste og foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette.

Jeg har endvidere noteret mig at plejehjemmet er opmærksom på det mørke indtryk som de lange gangarealer og fællesarealerne giver, idet man allerede har fældet skyggende beplantning i gårdhaverne for at sikre større lysindfald og har planer om ovenlysvinduer og lyse vægge når økonomien tillader det. Jeg skal her blot bemærke at en realisering af disse planer efter direktør Jens Møllers opfattelse vil udgøre en væsentlig forbedring af helhedsindtrykket af plejehjemmets gang- og fællesarealer.

3.9. Besøget på Døgninstitutionen Løvsikken

Besøget på Løvsikken gav mig et meget positivt indtryk af institutionen. Her tænker jeg ikke alene på de bygningsmæssige forhold, men også på den engagerede ledelse og de engagerede ansatte som jeg mødte. Hvad de fysiske forhold angår, noterede jeg mig særligt det nye, spændende sanserum, indrettet for private midler.

Løvsikken har, som det fremgår ovenfor under pkt. 2.6, ikke været meget berørt af kommunesammenlægningen.

Jeg fik under besøget på Løvsikken indtryk af en meget aktiv og i forhold til beslutningen om flytning af Skolen ved Sveasvej (delvis) kritisk brugerbestyrelse. Jeg fik samtidig indtryk af at der er et godt samarbejde mellem institutionen og brugerbestyrelsen til gavn for børnene i institutionen.

4. Gennemgang af udlånte sager

4.1. Tre sager fra folkeskoleområdet

Under inspektionen modtog jeg tre sager om folkeskoleelever. Jeg havde bedt om at modtage de senest afsluttede sager hvori der ikke var givet borgeren fuldt ud medhold, og som ikke var indbragt for andre myndigheder eller domstolene.

4.1.1. Sagernes indhold

De tre sager omfatter én sag vedrørende vidtgående specialundervisning efter folkeskoleloven og to sager vedrørende befordring af elever i folkeskolen efter folkeskoleloven.

4.1.1.1. Sag om indstilling til vidtgående specialundervisning

Sag A. Mit j.nr. 2004-3867-710.

En elev der gik i specialklasse på skole X, blev af skolen indstillet til vidtgående specialundervisning i form af 12 støttetimer efter folkeskolelovens § 20, stk. 2, jf. § 21, stk. 1. Regionskommunen meddelte at den ikke kunne bevilge støtten idet denne ifølge regi-

onskommunen blev tilgodeset via den samlede ressourcetildeling til specialklasserne på skole X.

4.1.1.2. Sager om befordring af elever i folkeskolen

Sag B. Mit j.nr. 2004-3866-719.

En mor søgte regionskommunen om at få bevilget et buskort til transporten af hendes datter fra hjemmet og til skolen X der lå uden for skoledistriktet. Datteren havde oprindeligt gået på skole X, men måtte i løbet af fjerde klasse skifte til skole Y som følge af at familien flyttede. Datteren trivedes imidlertid ikke på skole Y og blev derfor flyttet over til skole Z. Efter at datteren havde gået på skole Z i ca. to år valgte moderen, idet datteren fortsat havde problemer, at flytte datteren tilbage til skole X. Regionskommunen meddelte afslag på at bevilge buskort til transport idet regionskommunen ikke bevilgede buskort til elever der efter forældrenes valg gik på en anden skole end distriktskolen.

Sag C. Mit j.nr. 2004-3865-719.

En mor søgte regionskommunen om at få bevilget buskort til transporten af hendes søn fra hjemmet og til skolen X der lå uden for skoledistriktet. Familien havde af helbredsmæssige grunde været nødt til at flytte bopæl, men havde valgt at lade sønnen forblive på skole X.

Regionskommunen meddelte afslag på at bevilge buskort til transport idet regionskommunen ikke bevilgede buskort til elever der efter forældrenes valg gik på en anden skole end distriktsskolen.

4.1.2. Sagsbehandlingsregler

4.1.2.1. 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.”

I sag C har der været anledning til at give parten vejledning efter § 7, stk. 1, i forvaltningsloven.

Moderen skriver i brev af 18. oktober 2004 til regionskommunen, hvori hun søger om buskort, at hun i tilfælde af et begrundet afslag gerne vil have en blanket tilsendt således at hun kan klage over afgørelsen.

Dette brev må forstås som en anmodning om at få oplyst hvortil der kan klages hvis Bornholms Regionskommune træffer en afgørelse der går hende imod.

Regionskommunen, fagsekretariatet for børn og skole, oplyser i brev af 22. oktober 2004, hvori den afslår at bevilge buskort, at der kan klages over afgørelsen til direktøren for børne- og skoleområdet inden 4 uger fra modtagelsen af afgørelsen.

Tilfældet er ikke omfattet af bestemmelsen i folkeskolelovens § 51, stk. 1 (bestemmelsen er citeret nedenfor i pkt. 4.1.2.6), idet afgørelsen er blevet truffet af fagsekretariatet for børn og skole og ikke af "den enkelte skole".

Det følger bl.a. af vejledningspligten i § 7, stk. 1 (medmindre forholdet allerede er omfattet af § 25 i forvaltningsloven), at myndighederne, når der er anledning hertil, skal oplyse borgerne om mulighederne for at klage over eller på anden måde at anfægte myndighedernes afgørelser, herunder vejlede om mulighederne for at indbringe kommuners afgørelser for de kommunale tilsynsmyndigheder, Folketingets Ombudsmand og domstolene.

Regionskommunens vejledning om at der kan klages over afgørelsen til direktøren for børne- og skoleområdet inden fire uger fra modtagelsen af afgørelsen, er en vejledning om remonstration.

Ved remonstration forstås det forhold at en borger – typisk en adressat for en forvaltningsafgørelse eller en anden part i en forvaltningssag – henvender sig til en forvaltningsmyndighed der har behandlet og afsluttet en sag, og anmoder myndigheden om at

genoptage sagen med henblik på at myndigheden træffer den afgørelse i sagen som borgeren ønsker.

Det må i almindelighed antages at borgeren i forbindelse med ulovbestemt remonstration har et retskrav på genoptagelse og ny realitetsbehandling af sagen i tilfælde hvor der i forbindelse med genoptagelsesansøgningen fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen at der er en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedens oprindelige stillingtagen til sagen. Efter omstændighederne bør det også tillægges betydning, især i partstvister, om de nye oplysningers senere fremkomst er et i forhold til vedkommende part undskyldeligt forhold. Ligeledes må en borger antages at have krav på genoptagelse hvis der (typisk efterfølgende) fremkommer væsentlige nye retlige forhold – dvs. en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag der forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse. Endelig kan myndigheden have pligt til at genoptage sagen hvis der foreligger ikke uvæsentlige sagsbehandlingsfejl, f.eks. sagsoplysningsfejl.

Der gælder ingen ulovbestemt frist i forbindelse med remonstration. En sag kan efter omstændighederne remonstreres ganske lang tid efter at der er truffet afgørelse i sagen.

Det er ikke forkert at regionskommunen vejleder om muligheden for remonstration. Regionskommunen har derimod ikke hjemmel til angive en klagefrist således som den har gjort i afgørelsen af 22. oktober 2004.

Bornholms Regionskommune har ikke kommenteret dette kritikpunkt.

Det er herefter min endelige opfattelse at kommunen ikke har haft hjemmel til at angive en klagefrist således som den har gjort.

Derudover burde Bornholms Regionskommune have gjort ansøgeren opmærksom på at der var mulighed for at indbringe kommunens afgørelse for henholdsvis statsamtman-

den for Københavns Amt som fører tilsyn med Bornholms Regionskommune, Folketingets Ombudsmand og domstolene.

Hertil har Bornholms Regionskommune i brev af 17. november 2005 udtalt følgende:

”Der er sat et forløb i gang med udarbejdelse af retningslinjer i forhold til sagsbehandlingsregler, notatpligt og persondataloven. Der er i første omgang taget skridt i forhold til udarbejdelse af retningslinjer vedr. procedure ved ansøgning om elevbefordring/skolebuskort. Der vil blive udarbejdet vejledningsmateriale til regionskommunens virksomheder.”

Jeg forstår dette således at kommunen har taget min opfattelse til efterretning.

Jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere vedrørende spørgsmålet om vejledningspligt.

Se endvidere pkt. 4.1.2.7 vedrørende klagevejledning.

4.1.2.2. Notatpligt

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

”§ 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.”

Notatpligtens udstrækning er ikke i første række afhængig af om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for om en sådan oplysning skal noteres, er herefter om oplysningen er af en sådan karakter at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt er med til at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder.

Det følger desuden af en almindelig retsgrundsætning at en myndighed skal sørge for at der gøres skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag dersom de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Derved tilgodeses bl.a. såvel ordensmæssige hensyn som kravet om at myndighederne efterfølgende er i stand til at dokumentere deres sagsbehandling.

Jeg har i den forbindelse nogle bemærkninger at gøre til sag A.

Følgende fremgår bl.a. af bekendtgørelse nr. 896 af 22. september 2000 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand:

"Kapitel 2

Fremgangsmåden ved iværksættelse af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand

§ 3. Hvis det antages, at en elev har særlige undervisningsbehov, som ikke kan opfyldes inden for rammerne af den almindelige undervisning, eller hvis elevens skolesituation i øvrigt giver anledning til alvorlig bekymring, indstilles eleven til en pædagogisk-psykologisk vurdering. Indstilling afgives af:

- 1) Klasselæreren, eventuelt på initiativ af elevens øvrige lærere eller andre af skolens medarbejdere med tilknytning til eleven.
- 2) Den kommunale sundhedstjeneste, hvis denne har kendskab til psykiske, fysiske eller sensoriske funktionsvanskeligheder hos eleven, som giver grund til at formode, at eleven har behov for specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand.

Stk. 2. Indstillingen afgives gennem skolens leder. Skolelederen kan endvidere selv afgive indstilling om en pædagogisk-psykologisk vurdering på grundlag af oplysninger, der foreligger i forbindelse med indskrivningen af en elev.

Stk. 3. Forældrene eller eleven kan anmode om en pædagogisk-psykologisk vurdering.

Stk. 4. Indstilling om en pædagogisk-psykologisk vurdering, jf. stk. 1 og 2, afgives efter samråd med forældrene og eleven. Modsætter forældrene sig, at der foretages en pædagogisk-psykologisk vurdering, kan der kun afgives indstilling herom, hvis skolens leder anser det for absolut påkrævet, at der foretages en vurdering af elevens behov for specialundervisning.

Stk. 5. Den pædagogisk-psykologiske vurdering skal resultere i en udtalelse til skolens leder om, hvorvidt eleven har behov for specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand. Er dette tilfældet, skal udtalelsen indeholde et forslag til den nærmere ordning af den specialpædagogiske bistand. I modsat fald kan udtalelsen ledsages af en vejledning til de lærere el-

ler andre, der har afgivet indstilling med angivelse af, hvilke foranstaltninger der må anses for hensigtsmæssige til forbedring af elevens situation.

Stk. 6. Udtalelsen, jf. stk. 5, kan indeholde en rapport til skolens leder vedrørende den foretagne pædagogisk-psykologiske vurdering. Der skal udarbejdes en rapport, hvis forældrene ønsker det.

Stk. 7. Den pædagogisk-psykologiske vurdering skal efter samråd med forældrene suppleres med udtalelser fra andre sagkyndige i fornødent omfang. Ved overvejelse om vidtgående specialundervisning, jf. § 5, inddrages amtsrådet efter samråd med forældrene.

Stk. 8. Forslag efter stk. 5 afgives efter samråd med forældrene og eleven. Kan der ikke opnås enighed med forældrene, skal den pædagogisk-psykologiske udtalelse redegøre herfor samt for, hvorvidt den foreslåede specialundervisning eller anden specialpædagogiske bistand vurderes at være absolut påkrævet.

Stk. 9. Beslutning om at iværksætte specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand efter folkeskolelovens § 20, stk. 1, træffes af skolens leder. Foreligger der ikke tilslutning fra forældrene, kan der kun iværksættes specialundervisning, såfremt skolens leder finder, at specialundervisning er absolut påkrævet af hensyn til elevens udvikling. Der skal desuden lægges betydelig vægt på forældrenes ønsker med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af specialundervisningen.

...

Stk. 12. Forældrene skal orienteres om alle indstillinger, rapporter og beslutninger om iværksættelse af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, jf. stk. 1-11.

...

§ 5. Hvis eleven skønnes at have behov for vidtgående hensyntagen eller støtte, jf. § 3, stk. 5, og folkeskolelovens § 21, forelægger skolens leder efter samråd med forældrene, jf. § 3, stk. 9, forslag herom for kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om henvisning af eleven til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskolelovens § 21, stk. 1. Henvisningen skal være ledsaget af en indstilling om, hvilke foranstaltninger kommunen efter samråd med eleven, forældrene og eventuelle særlig sagkyndige, jf. § 3, stk. 5, finder fornødne.

§ 6. Kommunen henholdsvis amtsrådet følger udviklingen hos elever, der er henvist til specialundervisning, og tager mindst en gang om året stilling til, om specialundervisningen bør fortsætte, ændres eller ophøre.

Stk. 2. Beslutning om fortsættelse, ændring eller ophør af specialundervisningen træffes for så vidt angår undervisning efter folkeskolelovens § 20, stk. 1, af skolens leder på grundlag af pædagogisk-psykologisk rådgivning, af kommunalbestyrelsen for så vidt angår afgørelser efter lovens § 21, stk. 1 og af amtsrådet efter forhandling med kommunen for så vidt angår afgørelser efter lovens § 21, stk. 2. Beslutningerne træffes i samråd med forældrene.”

Det fremgår ikke for mig klart af sagen hvorvidt den pædagogisk-psykologiske vurdering er sket på forældrenes foranledning efter § 3, stk. 3, om den er sket efter indstilling fra skolens leder i samråd med forældrene, jf. § 3, stk. 4, 1. pkt., eller om det er sket mod forældrenes vilje efter § 3, stk. 4, 2. pkt., og i sidstnævnte tilfælde hvilke overvejelser der har ligget til grund for indstillingen.

Det fremgår endvidere for mig at se ikke af sagen hvorvidt forslaget til en nærmere ordning (side 1 i den del af indstillingen som er udfyldt af PPR) af den specialpædagogiske bistand efter § 3, stk. 5, er sket i samråd med forældrene, og hvorvidt der er opnået enighed, jf. § 3, stk. 8.

Det fremgår derudover for mig at se heller ikke hvorvidt indstillingen til vidtgående specialundervisning er sket efter samråd med forældrene, jf. § 5, 1. pkt., og om der er tale om en revurdering af elevens behov ifølge § 6.

Det fremgår ydermere ikke om forældrene er gjort bekendt med indholdet af indstillingen efter § 3, stk. 12.

Der er tale om oplysninger om forhold i henhold til ovennævnte bekendtgørelse som regionskommunen, herunder skolens leder, har pligt til at iagttage i forbindelse med behandlingen af en sag om (vidtgående) specialundervisning. Regionskommunen burde således have lavet notat om ovennævnte forhold.

Se endvidere pkt. 4.1.2.4 om partshøring.

Derudover fremgår det ikke af sagen om regionskommunen i sag A har partshørt moderen vedrørende de faktiske oplysninger som jeg på baggrund af afgørelsen af 17. februar 2004 må antage at regionskommunen har lagt vægt på i forbindelse med afslaget.

Hvis dette forhold skyldes at regionskommunen ikke har gjort notat herom, er dette efter min vurdering en tilsidesættelse af den ulovbestemte notatpligt.

Se endvidere pkt. 4.1.2.4 om partshøring.

I anledning af ovennævnte kritikpunkter har regionskommunen i brev af 17. november 2005 (jf. citat under pkt. 4.1.2.1) udtalt at den har sat et forløb i gang med udarbejdelse af retningslinjer i forhold til reglerne om notatpligt, og at kommunen vil udarbejde vejledningsmateriale til regionskommunens virksomheder.

Jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere angående disse spørgsmål om notatpligt.

Endelig fremgår det ikke af sagen hvorvidt den undervisning som eleven ifølge indstillingen allerede modtager, er specialundervisning, herunder om der er tale om almindelig eller vidtgående specialundervisning.

Disse oplysninger kan dels bidrage til at forklare sagens sammenhæng, dels til fastlæggelsen af grundlaget for den indholdsmæssige afgørelse i sagen. Jeg mener derfor på det foreliggende grundlag at regionskommunen også burde have gjort notat om dette.

Bornholms Regionskommune har – således som jeg forstår regionskommunens brev af 17. november 2005 – ikke kommenteret dette kritikpunkt.

Herefter vil det efter min endelige opfattelse være i strid med reglerne om notatpligt hvis de manglende oplysninger på sag A om ovennævnte forhold beror på at kommunen har undladt at gøre notat herom.

Se endvidere pkt. 4.1.2.5 om sagsoplysning.

4.1.2.3. Persondataloven

Bornholms Regionskommune anvender, så vidt jeg kan se, elektronisk databehandling i forbindelse med tekstbehandling af breve og andre dokumenter og i forbindelse med journalisering af sager og akter i regionskommunens 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 databehandlingskik.

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:

”§ 8. For den offentlige forvaltning må der ikke behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver.

Stk. 2. De i stk. 1 nævnte oplysninger må ikke videregives. Videregivelse kan dog ske, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen,
- 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår,
- 3) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, eller

4) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige.

Stk. 3. Forvaltningsmyndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område, må kun videregive de i stk. 1 nævnte oplysninger og de oplysninger, der er nævnt i § 7, stk. 1, hvis betingelserne i stk. 2, nr. 1 eller 2, er opfyldt, eller hvis videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

...

Stk. 5. De i stk. 4 nævnte oplysninger må ikke videregives uden den registreredes udtrykkelige samtykke. Videregivelse kan dog ske uden samtykke, når det sker til varetagelse af offentlige eller private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse.

Stk. 6. Behandling af oplysninger i de tilfælde, der er reguleret i stk. 1, 2, 4 og 5, kan i øvrigt finde sted, hvis betingelserne i § 7 er opfyldt.

...

§ 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.

...

§ 30. Bestemmelserne i § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1, gælder ikke, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv.

...

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

...”

I ingen af de gennemgåede sager fremgår det om Bornholms Regionskommune har iagttaget bestemmelserne i persondatalovens kapitel 8 om oplysning over for den registrerede, herunder individuel underretning til parter eller andre registrerede efter persondatalovens §§ 28 og 29.

Jeg beder regionskommunen redegøre for hvordan regionskommunen i praksis vil sikre at reglerne i persondataloven bliver overholdt.

I denne anledning har Bornholms Regionskommune i brevet af 17. november 2005 (jf. citat under pkt. 4.1.2.1) oplyst at der er sat et forløb i gang med udarbejdelse af retningslinjer i forhold til persondataloven.

Bornholms Regionskommune har derudover udtalt:

”I forhold til persondataloven er regionskommunen blevet opmærksom på, at bestemmelserne i § 28 og § 29 skal følges op, særligt i forhold til internt udarbejdede dokumenter. Datatilsynet, der har foretaget inspektion 1. november 2005, har i forhold til ovenstående anbefalet, at der iværksættes en målrettet informationsindsats i forhold til virksomhederne i form af interne retningslinjer og kurser. Disse initiativer vil blive igangsat i 2006.”

Jeg har noteret mig at regionskommunen vil iværksætte en målrettet informationsindsats i forhold til virksomhederne i form af interne retningslinjer og kurser for derigennem at sikre at reglerne i persondataloven bliver overholdt.

Jeg foretager mig herefter ikke mere angående dette punkt.

4.1.2.4. Partshøring

Forvaltningsloven indeholder i § 19 følgende bestemmelse om partshøring på myndighedens initiativ:

”§ 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."

Efter § 19, stk. 1, har forvaltningsmyndigheden pligt til partshøring når parten ikke kan antages at være bekendt med at myndighederne er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, hvis oplysningerne er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

I sag A fremgår det af afgørelsen af 17. februar 2004 at regionskommunen som begrundelse for afslaget har lagt vægt på at støtten tilgodeses via den samlede ressourcefordeling til specialklasserne på X skole.

Dette er oplysninger om faktiske forhold som moderen ikke kan antages at være bekendt med at regionskommunen vil inddrage i sagen, og som bruges af myndigheden til ugunst for hende og er af væsentlig betydning for sagens udfald eftersom oplysningerne ifølge afgørelsen har været udslagsgivende for afslaget på vidtgående specialundervisning. Der er således tale om oplysninger som myndigheden efter min opfattelse skal partshøre over inden afgørelsen træffes.

Det fremgår ikke af sagen om regionskommunen har partshørt moderen om disse forhold. Hvis dette forhold skyldes at regionskommunen ikke har gjort notat herom, er dette som allerede bemærket i pkt. 4.1.2.2 en tilsidesættelse af notatpligten. De manglende oplysninger kan imidlertid også skyldes at regionskommunen har tilsidesat bestemmelsen i forvaltningslovens § 19.

Bornholms Regionskommune har ikke kommenteret dette kritikpunkt.

Det er herefter min endelige opfattelse at regionskommunen havde pligt til at partshøre moderen om de faktiske forhold som kommunen ifølge afgørelsen i sag A lagde vægt på. Hvis de manglende oplysninger herom i sagen er udtryk for at kommunen har undladt dette, vil dette således være en fejl.

Reglen i forvaltningslovens § 19 suppleres af reglerne i kapitel 2 i bekendtgørelse nr. 896 af 22. september 2000 om folkeskolelovens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand der er citeret under pkt. 4.1.2.2 om notatpligt.

Som nævnt under pkt. 4.1.2.2 fremgår det ikke af sag A hvorvidt regionskommunen har iagttaget reglerne i kapitel 2 i bekendtgørelsen. Hvis dette forhold skyldes at regionskommunen ikke har gjort notat herom, er dette som allerede bemærket en tilsidesættelse af notatpligten. De manglende oplysninger kan imidlertid også skyldes at regionskommunen i realiteten ikke har fulgt reglerne i bekendtgørelsen om partshøring og inddragelse af forældre.

Regionskommunen har ikke i tilknytning til dette afsnit kommenteret ovennævnte kritikpunkt. Jeg har dog bemærket at regionskommunen i forbindelse med pkt. 4.1.3 om hjemmelsspørgsmål har udtalt bl.a. følgende:

”Forældreinddragelsen vil blive yderligere præciseret i visitationsproceduren efter ’Bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand’ Kapitel 2, § 5.”

Regionskommunens udtalelse giver mig på dette sted anledning til at præcisere at regionskommunen i forbindelse med iværksættelse og ophør af specialpædagogisk bistand har pligt til at inddrage og partshøre forældrene i overensstemmelse med alle de for den konkrete sag relevante regler i kapitel 2 i bekendtgørelsen om folkeskolelovens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (jf. bekendtgørelse nr. 896 af 22. september 2000; nu erstattet af bekendtgørelse nr. 1373 af 15. december 2005).

4.1.2.5. 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. Dette indebærer ikke alene at alle relevante forhold er belyst ved det foreliggende materiale, men også at oplysningerne er pålidelige. Hvis der er tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret således

at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen.

I sag A fremgår det ikke hvorvidt den undervisning som eleven ifølge indstillingen allerede modtager, er specialundervisning, herunder om der er tale om almindelig eller vidtgående specialundervisning. Disse oplysninger kan, som nævnt i pkt. 4.1.2.2 om notatpligten, dels bidrage til at forklare sagens sammenhæng, dels til fastlæggelsen af grundlaget for den indholdsmæssige afgørelse i sagen. Hvis regionskommunen ikke har gjort notat herom, er dette som allerede bemærket en tilsidesættelse af notatpligten. De manglende oplysninger kan imidlertid også bero på at regionskommunen ikke har tilvejebragt disse oplysninger hvilket efter min foreløbige vurdering ville være en tilsidesættelse af officialprincippet.

Bornholms Regionskommune har ikke kommenteret dette spørgsmål.

Hvis de manglende oplysninger på sag A er udtryk for at regionskommunen har undladt at tilvejebragt disse oplysninger, vil dette således efter min endelige opfattelse være en tilsidesættelse af officialprincippet.

I sag B skriver regionskommunen i afgørelsen af 21. november 2003 bl.a. følgende til ansøger:

”Vi har ud fra dine oplysninger vurderet, at det er efter eget valg, at [A] er flyttet til [X] Skole.”

I sag C skriver regionskommunen i afgørelsen af 22. oktober 2004 bl.a. følgende til ansøger:

”Vi har ud fra dine oplysninger vurderet, at det er efter eget valg, at [A] har fortsat sin skolegang på [X] skole.”

Regionskommunen synes i det ovenfor citerede at give udtryk for en tvivl om hvorvidt skolevalget er sket efter forældrenes ønske.

Det er min foreløbige opfattelse at regionskommunen havde pligt til, hvis den var i tvivl om dette faktum, at få afklaret hvorvidt eleven var blevet henvist til skolen uden for skoledistriktet af regionskommunen, eller om elevens skolevalg skete alene på grundlag af forældrenes ønske.

Bornholms Regionskommune har ikke kommenteret dette spørgsmål.

Det er herefter min endelige opfattelse at regionskommunen havde pligt til i sag C at få ovennævnte forhold afklaret.

4.1.2.6. 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), stykke(r), punktum(mer), litra, led osv. 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.

Har vedkommende myndighed fastsat interne regler for afgørelsen af en bestemt type sager, skal begrundelsen i almindelighed indeholde henvisning hertil.

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 bestemmende 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.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, 2. pkt., kan begrundelsens indhold 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. 551 ff, og særligt s. 556 ff.

b) Begrundelsen i sagerne

I sag A blev der givet afslag på vidtgående specialundervisning. Der er derfor krav om begrundelse, jf. forvaltningslovens § 22.

I brevet af 17. februar 2004 har regionskommunen ikke henvist til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, jf. forvaltningslovens § 24, hvilket regionskommunen burde have gjort. En afgørelse om hvorvidt en elev skal tildeles vidtgående specialundervisning efter folkeskolelovens § 20, stk. 2, jf. § 21, stk. 1, er en skønsmæssig afgørelse, og regionskommunen burde derfor endvidere ifølge forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt., have redegjort for de hovedhensyn der har været bestemmende for den skønsmæssige vurdering. Hvis indstillingen til vidtgående specialundervisning er sket efter forældrenes ønske, burde begrundelsen også tage stilling til anbringendet i indstillingen om at eleven havde behov for at modtage vidtgående specialundervisning i form af 12 støttetimer idet dette ikke kan anses for at være uvæsentligt for afgørelsen. Endelig er der ikke givet en redegørelse for sagens faktum, herunder for det regionskommunen omtaler som "den samlede ressourcetildeling" til specialklasserne på X skole.

I sag B blev der givet afslag på bevilling af buskort. Afgørelsen skal derfor være ledsaget af en begrundelse, jf. forvaltningslovens § 22.

I brev af 21. november 2003 har regionskommunen henvist til den vedtagne Styrelsesvedtægt for Bornholms Regionskommunes Skolevæsen samt minimumsbestemmelserne i Undervisningsministeriets bekendtgørelse om befordring af elever i folkeskolen.

Regionskommunen har imidlertid ikke henvist til de/den relevante paragraf(fer) og stykke(r). Regionskommunen har heller ikke oplyst bekendtgørelsens nummer, hvilket regionskommunen burde have gjort da det ikke er godtgjort at ansøger er bekendt med regelsættet.

Regionskommunen har i sin redegørelse for sagens faktiske omstændigheder skrevet at den har vurderet at det er efter moderens eget valg at datteren er flyttet til X skole.

Jeg er af den foreløbige opfattelse at regionskommunen også burde have angivet de nærmere faktiske omstændigheder som lå til grund for antagelsen om at det var efter moderens eget valg at datteren var flyttet til X skole, samt have nævnt at der var tale om en skole der lå uden for elevens skoledistrikt, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

I sag C blev der ligeledes givet afslag på bevilling af buskort, og denne afgørelse skal derfor også være ledsaget af en begrundelse, jf. § 22 i forvaltningsloven.

Det fremgår af regionskommunens brev af 22. oktober 2004 at regionskommunen i kopi har vedlagt et uddrag af Styrelsesvedtægten for Bornholm Regionskommunes Skolevæsen og Undervisningsministeriets bekendtgørelse om befordring af elever i folkeskolen og samtidig markeret de relevante paragraffer.

Forvaltningslovens § 24 er formentlig ikke til hinder for at en begrundelse udfærdiges delvist særskilt således som regionskommunen ifølge brevet af 22. oktober 2004 har valgt at gøre i denne sag for så vidt angår henvisning til de relevante retsregler, jf. § 24, stk. 1, 1. pkt. Regionskommunen har imidlertid ikke lagt en kopi på sagen af det uddrag som den har sendt til ansøger, og det er derfor ikke muligt for mig at vurdere hvorvidt begrundelsen opfylder kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., hvilket er en mangel.

Regionskommunen har i sin redegørelse for sagens faktiske omstændigheder skrevet at den har vurderet at det er efter forældrenes eget valg at sønnen har fortsat sin skolegang på X skole.

Jeg er af den foreløbige opfattelse at regionskommunen også burde have angivet de nærmere faktiske omstændigheder som lå til grund for antagelsen om at det var efter forældrenes eget valg at sønnen fortsatte sin skolegang på X skole, samt have nævnt at der var tale om en skole der lå uden for elevens skoledistrikt, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Bornholms Regionskommune har ikke kommenteret mine kritikpunkter i dette afsnit.

Det er herefter min endelige opfattelse at Bornholms Regionskommune burde have begrundet afgørelserne i sag A, B og C som ovenfor anført.

4.1.2.7. 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.”

Klagevejledning skal gives i forbindelse med afgørelser der umiddelbart kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed hvad enten klageadgangen er lovhjemlet eller blot følger af den almindelige ulovbestemte administrative rekurs. Klagevejledning skal endvidere gives i tilfælde hvor der er en lovbestemt remonstrationsordning. Derimod skal der ikke i forhold til § 25 gives vejledning om muligheden for at klage til Folketingets Ombudsmand eller rette henvendelse til den kommunale tilsynsmyndighed. Dette kan, som nævnt under pkt. 4.1.2.1, dog følge af den almindelige vejledningspligt, jf. § 7, stk. 1, i forvaltningsloven.

Uden for bestemmelsen falder endvidere vejledning om den almindelige ulovbestemte remonstrationsadgang.

Reglerne om rekurs i forbindelse med afgørelser truffet i henhold til folkeskoleloven fremgår af § 51 i lovbekendtgørelse nr. 393 af 26. maj 2005 om folkeskolen. Bestemmelsen som er uændret i forhold til den tidligere lovbekendtgørelse nr. 870 af 21. oktober 2003, har følgende ordlyd:

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

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens afgørelse i henhold til stk. 1 og andre beslutninger og afgørelser, som træffes af kommunalbestyrelsen vedrørende det kommunale skolevæsen, kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. dog stk. 3 og 4. Undervisningsministeren kan fastsætte regler om, at andre afgørelser kan indbringes for ministeren.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens afgørelser om henvisning eller afslag på henvisning til specialundervisning i henhold til § 21, stk. 1, samt kommunalbestyrelsens afgørelse om at tilbagekalde en henvisning kan inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse af forældrene, jf. § 54, stk. 1, indbringes for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, jf. § 51 a.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsens afgørelser om søskendetilskud og fripladstilskud i henhold til § 50, stk. 2, kan indbringes for det sociale nævn efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Stk. 5. Amtsrådets afgørelser i henhold til stk. 1 og andre beslutninger og afgørelser, som træffes af amtsrådet vedrørende det kommunale skolevæsen, kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. dog stk. 6.

Stk. 6. Amtsrådets afgørelser i henhold til § 21, stk. 3, kan inden 4 uger fra afgørelsens meddelelse af forældrene, jf. § 54, stk. 1, indbringes for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning, jf. § 51 a.”

I sag A, hvor regionskommunen har afslået indstillingen til vidtgående specialundervisning, er der ikke givet klagevejledning i afgørelsen af 17. februar 2004.

Da en afgørelse vedrørende vidtgående specialundervisning kan indbringes for Klagenævnet for vidtgående specialundervisning efter folkeskolelovens § 51, stk. 3, burde regionskommunen have givet klagevejledning herom, jf. forvaltningslovens § 25.

I sag C har regionskommunen afslået at bevilge buskort.

Det fremgår af folkeskolelovens § 40, stk. 2, nr. 8, og §§ 44 og 45 modsætningsvist, at kommunalbestyrelsen har kompetencen til at træffe afgørelse i sager vedrørende befordring mellem hjem og skole. Det følger af folkeskolelovens § 51, stk. 2, at en kommunalbestyrelsens afgørelse vedrørende befordring mellem hjem og skole ikke kan påklages til en anden administrativ myndighed.

Det fremgår af sagen at Fagsekretariatet for Børn & Skole i Bornholms Regionskommune har truffet afgørelsen af 22. oktober 2004. Jeg antager at der må være tale om en anden kommunal enhed i regionskommunen end skolen. Der kan derfor ikke klages

over afgørelsen efter folkeskolelovens § 51, stk. 1, modsætningsvist, og stk. 2, og afgørelsen skal derfor ikke være ledsaget af en klagevejledning efter forvaltningslovens § 25, stk. 1.

Regionskommunens vejledning i brev af 22. oktober 2004 er, som nævnt i pkt. 4.1.2.1 om vejledning, en vejledning om remonstration. Det blev i den forbindelse bemærket at det ikke er en fejl i henhold til vejledningspligten i § 7, stk. 1, at oplyse ansøger om den ulovbestemte remonstrationsadgang, men at der ikke er hjemmel til at fastsætte en klagefrist således som regionskommunen har gjort.

Jeg har bemærket at regionskommunen i sag B ikke har angivet en klagevejledning i afgørelsen af 21. november 2003, hvilket er korrekt.

Bornholms Regionskommune har ikke kommenteret mine kritikpunkter i dette afsnit.

Det er herefter min endelige opfattelse at afgørelsen i sag A burde have været ledsaget af en klagevejledning.

Se endvidere pkt. 4.1.2.1 om vejledningspligt for så vidt angår sag C.

4.1.3. Hjemmelsspørgsmål

Sag A giver anledning til visse overvejelser om hjemmel.

Folkeskolelovens regler om specialundervisning fremgår bl.a. af §§ 20 og 21 som bl.a. har følgende ordlyd:

”§ 20. Det påhviler kommunalbestyrelsen at oprette børnehaveklasser og at sørge for undervisning i grundskolen og 10. klasse, herunder specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, af børn og unge under 18 år, der bor eller opholder sig i kommunen, og hvis forældre ønsker dem optaget i folkeskolen, jf. § 54. Endvidere påhviler det kommunalbestyrelsen at sørge for specialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.

Stk. 2. Uden for Bornholms, Københavns og Frederiksberg Kommuner påhviler det dog amtskommunen at indrette og sørge for specialundervisning af børn og unge under 18 år, der bor eller opholder sig i amtskommunen, og som vedkommende kommunalbestyrelse har henvist til amtsrådets foranstaltning, jf. § 21, stk. 1. Det samme gælder børn, der henvises til specialpædagogisk bistand, og som endnu ikke har påbegyndt skolegangen.

Stk. 3. Specialundervisning kan indrettes i et efter lov om social service oprettet eller godkendt anbringelsessted, jf. § 22. Specialundervisning af den i stk. 2 nævnte karakter kan endvidere indrettes i kostskoleform.

Stk. 4. ...

§ 21. Kommunalbestyrelsen foretager henvisning af børn og unge til specialundervisning, når kommunalbestyrelsen finder, at de pågældendes udvikling stiller krav om en særligt vidtgående hensyntagen eller støtte, der bedst kan imødekommes ved en amtskommunal foranstaltning. Bestemmelsen i § 12, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. Amtsrådet, i Bornholms, Frederiksberg og Københavns Kommuner kommunalbestyrelsen, træffer afgørelse om det nærmere indhold af foranstaltningen, jf. stk. 1. Amtsrådets afgørelse træffes efter forhandling med kommunen på grundlag af en indstilling fra kommunen, jf. § 12, stk. 2."

Lovens regler bygger således på en sondring mellem specialundervisning efter § 20, stk. 1, som varetages af den enkelte primærkommune, og efter § 20, stk. 2, jf. § 21, stk. 1, som varetages af amtet efter henvisning fra kommunen. Sidstnævnte type benævnes sædvanligvis vidtgående specialundervisning. Afgørelse om at en elev skal henvises til vidtgående specialundervisning, træffes af kommunen alene.

Af lovens § 21, stk. 1, fremgår at kriteriet for iværksættelse af vidtgående specialundervisning er at "kommunalbestyrelsen finder, at de pågældendes udvikling stiller krav om en særlig vidtgående hensyntagen eller støtte, der bedst kan imødekommes ved en amtskommunal foranstaltning".

I § 20, stk. 2, og § 21, stk. 2, er der taget højde for at Københavns, Frederiksberg og Bornholms kommuner har status som både primær- og amtskommuner. Bestemmelsen i § 20, stk. 2, jf. § 21, stk. 1, må efter min opfattelse forstås således at den pligt der i øvrigt påhviler amterne til at indrette og sørge for specialundervisning hvortil børn og unge henvises af kommunalbestyrelsen, for Københavns, Frederiksberg og Bornholms kommuners vedkommende påhviler kommunalbestyrelsen (dvs. Bornholms Regionsråd for Bornholms Regionkommunes vedkommende).

Dette følger endvidere af § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 896 af 22. september 2000 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogiske bistand, og § 2 i lov nr. 144 af 25. marts 2002 om sammenlægning af de bornholmske kommuner.

I afgørelsen af 17. februar 2004 fra Bornholms Regionskommune til barnets mor i sag A skriver kommunen bl.a. følgende:

”Ovenstående elev er indstillet til vidtgående specialundervisning.

...

Bevilges ikke, idet støtten tilgodeses via den samlede ressourcefordeling til specialklasserne på [X] Skole.”

Derudover fremgår bl.a. følgende af regionskommunens brev af 11. juni 2004 til moderen:

”Næste års skoletilbud i specialklassen blev gennemgået. Støtteressourcen er i skoleåret 04/05 ikke givet pr. elev, men som en samlet pulje.

Skoletilbuddet vil samlet set betyde at der i [A]’s klasse er 1 lærer + 1 støttepersoner i klassen i samtlige timer, hvilket er en forbedring rent ressourcemæssigt i forhold til sidste år.”

Man kan på baggrund af de ovennævnte breve få det indtryk at regionskommunen i sin tilrettelæggelse af specialundervisningen har ophævet sondringen mellem almindelig specialundervisning (dvs. § 20, stk. 1, i folkeskoleloven) og vidtgående specialundervisning (dvs. § 20, stk. 2, jf. § 21, stk. 1), således at der kun udbydes én form for specialundervisning. En sådan ordning vil efter min foreløbige opfattelse stemme dårligt overens med folkeskolelovens § 20, stk. 1 og 2, jf. § 21, stk. 1.

Derudover kan jeg ikke på baggrund af begrundelsen i regionskommunens afslag af 17. februar 2004 se om regionskommunen ved sin behandling af indstillingen fra barnets klasselærer og to støttepædagoger har taget stilling til barnets individuelle behov for vidtgående specialundervisning eller øvrige specialpædagogiske foranstaltninger ud over den specialundervisning som allerede gennemføres i specialklassen.

Det enkelte barns behov for specialundervisning beror i ret høj grad på en faglig/pædagogisk vurdering af det enkelte barn og dets vanskeligheder. Regionskommunen må derfor ikke fastsætte rammerne for specialundervisningen så snævert at der ikke er mulighed for en individuel vurdering af den enkelte elevs behov.

Jeg beder regionskommunen oplyse hvorledes regionskommunen generelt tager stilling til om et barns (individuelle) behov for specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand kan opfyldes gennem den ordning som omtales i regionskommunens breve af 17. februar og 11. juni 2004.

Jeg beder endvidere regionskommunen oplyse om og hvorledes den sondrer mellem specialundervisning efter folkeskolelovens §§ 20, stk. 1, og efter § 20, stk. 2, jf. § 21, stk. 1.

I anledning af dette har Bornholms Regionskommune i brev af 17. november 2005 udtalt følgende:

”Bornholms Regionskommune udbyder både specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskolelovens §§ 20, stk. 1 og 20, stk. 2.

Det kommunale takstbeløb er brugt som indikator for, hvornår specialundervisningen udbydes som specialundervisning i henhold til § 20, stk. 1 og § 20, stk. 2.

Virksomheden Visitation for Specialundervisning, har ansvaret for visitation til de centrale specialpædagogiske foranstaltninger (§ 20, stk. 2 og dele af § 20, stk. 1), samt for styring og udvikling af det specialpædagogiske område.

Der er pr. 01. januar 2003 oprettet et rådgivende centralt visitationsudvalg. Udvalget er med i den årlige gennemgang af de enkeltintegrerede elever. Indstillingen foretages i henhold til bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning af skolelederen efter indstilling fra Pædagogisk Psykologisk Rådgivning.

Enhver form for specialundervisning beror på en faglig/pædagogisk vurdering af det enkelte barns vanskeligheder. Et samlet tilbud til den enkelte elev bygger således på et tæt samarbejde mellem den enkelte institution (folkeskole, specialskole mv.), forældre og Pædagogisk Psykologisk Rådgivning.

Nogle elever støttes således i henhold til § 20, stk. 1 via en samlet støtteressource. Dette er tilfældet for elever, hvor det skønnes, at en fleksibel støtteform, hvor man

kan veksle imellem massiv støtte og mindre støtte i løbet af skoleåret, er hensigtsmæssig.

Der kan eksempelvis være tale om perioder med f.eks. 'fleks-uger' med en anderledes organisering af undervisningen, og hvor nogle elever derfor har brug for megen støtte, samt andre forløb, hvor støtten ikke er så nødvendig, f.eks. intensive træningsforløb mv.

Andre elever har problemer, hvor en mere traditionel og individuel støtteform skønnes bedst. Disse støtteforløb løses via timer tildelt individuelt til den enkelte elev.

Forældreinddragelsen vil blive yderligere præciseret i visitationsproceduren efter 'Bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand' Kapitel 2, § 5."

Regionskommunens svar giver mig ikke i denne sammenhæng anledning til at foretage mig yderligere.

4.2. Seks sager fra det socialpsykiatriske område

Under inspektionen modtog jeg seks sager fra det socialpsykiatriske område. Jeg havde bedt om at modtage de senest afsluttede sager hvori der ikke var givet borgeren fuldt ud medhold, og som ikke var indbragt for andre myndigheder eller domstolene.

De sager jeg har fået udleveret, opfylder ikke de kriterier som jeg havde bedt om at få sagerne udvalgt efter, idet borgerne i de fleste sager tilsyneladende har fået opfyldt deres ønsker om støtte og hjælp.

For at optimere hjælpen til borgere der har behov for støtte inden for det socialpsykiatriske område, er forløbet af myndighedernes sagsbehandling særdeles væsentligt – i et vist omfang er ydelsen/støtten og sagsbehandlingen sammenfaldende. I det lys har jeg valgt at gennemgå de udleverede sager – uanset at udvælgelseskriterierne ikke er opfyldt. Min undersøgelse vil således være koncentreret om sagsbehandlingen og primært rette sig mod Bornholms Regionskommunes sagsbehandling; det vil sige perioden efter 1. januar 2003.

Jeg har naturligvis gennemgået de udleverede sager enkeltvis. Men nedenstående undersøgelsesresume har jeg valgt at lave som en samlet gennemgang. Jeg bemærker i den forbindelse at regionskommunen har nummereret de sager jeg har fået udleveret. Af hensyn til borgernes anonymitet har jeg ved min undersøgelse af sagerne beholdt denne nummerering og vil således også henvise dertil i nedenstående resume af undersøgelsen.

4.2.1. Den bevilligede støtte

Efter servicelovens § 1, stk. 1, nr. 3 (lov nr. 454 af 10. juni 1997 som senest bekendtgjort i lovebekendtgørelse nr. 1187 af 7. december 2005), er formålet med loven at tilgodese behov der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Efter § 1, stk. 2, er formålet med den hjælp der kan ydes efter serviceloven, at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten. Endvidere indeholder servicelovens § 67 følgende formålsbestemmelse:

”§ 67. Til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, skal der ydes en særlig indsats. Formålet med indsatsen er

- 1) at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres,
- 2) at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder,
- 3) at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje og
- 4) at yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om alment boliger m.v., eller i botilbud efter denne lov.”

Af pkt. 17 i Socialministeriets vejledning (1998) om sociale tilbud til voksne med handicap fremgår:

”17. Formålsbestemmelsen fastslår, at der til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne skal ydes en særlig indsats. Endvidere angives det, at formålet med indsatsen er forebyggelse, forbedring af funktion og udviklingsmuligheder og forbedring af livsudfoldelsesmuligheder.

For fysisk handicappede, udviklingshæmmede m.v. og andre med nedsat psykisk funktionsevne skal der ydes en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov.

Hermed er hovedpunkterne i den nye ydelsesstruktur for personer med betydelig og varigt nedsat funktionsevne ridset op. Indsatsen skal tage udgangspunkt i en helhedsvurdering af forholdene for den enkelte. Dette indebærer, at det er en forpligtelse ikke at se på den enkelte ydelse isoleret, men at se på helheden, med henblik på at sikre en sammenhæng mellem ydelserne.

..."

Efter servicelovens § 73 sørger kommunen for tilbud om hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Af pkt. 9.2 i Socialministeriets vejledning (1998) om den sociale indsats for de mest udsatte voksne, sindslidende, stof- og alkoholmisbrugere, hjemløse m.fl. fremgår følgende om hjælp efter servicelovens § 73:

"...

Der er tale om et bredt spektrum af sociale støtteforanstaltninger. Der kan gives vejledning, rådgivning, hjælp til selvhjælp til at udføre dagligdagens gøremål mv., herunder også til personer, som i vidt omfang selv er i stand til at træffe valg.

Formålet med støtte til denne gruppe er en større selvstændiggørelse og udvikling af personlige færdigheder, bl.a. med henblik på opretholdelse af sociale netværk, struktur i dagligdagen mv., for at gruppen i højere grad kan gøre brug af samfundets almindelige tilbud.

Desuden kan hjælpen bestå i oplæring/genoplæring i daglige færdigheder, omsorg og støtte til udvikling af egne ressourcer i tilfælde, hvor der er tale om personer med betydelig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne.

Konkret kan hjælpen fx bestå i rådgivning i forbindelse med fritids- og kulturaktiviteter, opretholdelse af sociale netværk etc. Hjælpen kan også bestå af mere praktisk betonedede funktioner som fx indkøb, følgen til behandling, læsning af post etc.

Uanset boform

Afhængig af de nærmere boligmæssige rammer og sammensætningen af beboerne kan der skabes muligheder for selvorganisering og skabelse af netværk støttet af den tildelte hjælp. Det kan ske i egentlige bofællesskaber, i

(selvstændig) lejlighed eller hus, i opgangsfællesskaber eller kollegielignende boliger.

Støtten kan udgå fra et støttecenter, hvorfra der kan betjenes et antal boliger i lokalområdet eller kan ske i tilknytning til et aktivitets- og samværstilbud.”

Efter servicelovens § 80 sørger kommunen for tilbud om støtte- og kontaktpersoner til personer med sindslidelser.

Servicelovens § 88 fastsætter følgende om aktivitets- og samværstilbud til personer med betydelig nedsat funktionsevne eller særlige sociale problemer:

”§ 88. Amtskommunen sørger for aktivitets- og samværstilbud til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer til opretholdelse eller forbedring af personlige færdigheder eller af livsvilkårene.

Stk. 2. Amtskommunen træffer efter indstilling fra kommunen afgørelse om aktivitets- og samværstilbud, jf. § 131 b. Amtskommunen giver dog tilbud til personer, der især har problemer med at opholde sig i egen bolig.

Stk. 3. Kommunen kan træffe afgørelse om aktivitets- og samværstilbud, når tilbudene især er beregnet for personer med bopæl i kommunen.”

Om aktivitets- og samværstilbuddene anføres følgende i pkt. 12.3 i Socialministeriets vejledning (1998) om den sociale indsats for de mest udsatte voksne, sindslidende, stof- og alkoholmisbrugere, hjemløse m.fl.:

”...

Efter SEL § 88, stk. 1, sørger amtskommunen for aktivitets- og samværstilbud til vejledningens målgrupper med henblik på opretholdelse eller forbedring af personlige færdigheder eller af livsvilkårene.

Aktivitets- og samværstilbud har til formål at øge den enkeltes livskvalitet i dagligdagen og retter sig især til personer med behov for socialt samvær og fællesskabsaktiviteter.

...

Bestemmelsen om samværs- og aktivitetstilbud omfatter også tilbud til forskellige grupper af personer med særlige sociale vanskeligheder, herunder misbrugere, sindslidende og personer med problemer med at opholde sig i eget hjem.

...

Aktiviteter

I forbindelse med aktivitets- og samværstilbuddene kan der etableres forskellige aktiviteter som beskæftigelsesforløb, selvhjælpsgruppearbejde, efterbehandling af alkohol- og stofmisbrugere, nødovernatning, rådgivning og opsøgende arbejde, enten organiseret af brugerne selv eller af foreninger i samarbejde med brugerne.

Organisering

Denne type tilbud vil med fordel kunne iværksættes ved, at der træffes aftale med foreninger, organisationer mv. eller andre private kredse, når dette lokalt findes hensigtsmæssigt. Denne type tilbud er som udgangspunkt åbne tilbud for den nævnte personkreds, men kan også målrettes særlige grupper af brugere.

Det forudsættes ikke, at der fysisk skal være værestedslignende tilbud i hver og en kommune og til hver undergruppe af personer med særlige sociale problemer. Dog forudsættes det, at der i alle amter skal være bredt dækkende tilbud, fx ved at flere kommuner i fællesskab etablerer et sådant.

Fremfor egentlige væresteder vil der kunne etableres mindre aktivitets- og samværstilbud uden bygningsmæssige rammer eksempelvis for grupper, der ikke har behov for alt for faste rammer.

..."

I de sager jeg har gennemgået, har borgerne – angiveligt i overensstemmelse med eget ønske – fået bevilliget støtte efter servicelovens § 73 og aktivitet efter servicelovens § 88. I de fleste sager fandt aktiviteten sted på "Midtpunktet", og støtten udgik fra "Midtpunktet".

De fleste har ligeledes haft en støtte- og kontaktperson, jf. servicelovens § 80. I en enkelt sag har kommunen endvidere bevilliget ophold i medfør af servicelovens § 92.

I ingen af de sager jeg har modtaget fra Bornholms Regionskommune, har regionskommunen givet afslag på hjælp og støtte. Det er derfor mit generelle indtryk at anmodninger om støtte og hjælp inden for det socialpsykiatriske område imødekommes. I en enkelt sag har kommunen dog – trods borgerens protest – standset et aktivitetstilbud under henvisning til at borgeren ikke benyttede tilbuddet.

I sager på det socialpsykiatriske område er forløbet af sagsbehandlingen af væsentlig betydning for virkeliggørelse af målene og visionerne for lovgivningen på området. Bl.a. med henblik på at underbygge og sikre målet med sociallovgivningen er der i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og i serviceloven fastsat forskellige regler om sagsbehandling på det sociale område. Reglerne supplerer de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder bestemmelserne i forvaltningsloven.

4.2.2. Rådgivning, vejledning og opsøgende virksomhed

Efter forvaltningslovens § 7, stk. 1 (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer), skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Herudover fastsætter servicelovens § 68 følgende om kommunernes pligt til at yde rådgivning:

”§ 68. Kommunen sørger for tilbud om gratis rådgivning til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Tilbudet om rådgivning skal også omfatte opsøgende arbejde.”

Af pkt. 8.1 i Socialministeriets vejledning (1998) om den sociale indsats for de mest udsatte voksne, sindslidende, stof- og alkoholmisbrugere, hjemløse m.fl. fremgår:

”...

Opsøgende arbejde

Der ligger en særlig forpligtelse for kommunerne til at udføre en opsøgende indsats for at nå ud til grupper, som må formodes ikke selv at ville henvende sig. Baggrunden for kravet om opsøgende indsats er bl.a., at truede og udstødte grupper i nogle tilfælde holder sig væk fra de offentlige forvaltninger. De kan have svært ved at overholde aftaler med forvaltningen eller ved at kunne anvende og forstå den vejledning, der gives.

Rådgivningen skal afpasses den enkeltes behov og kan indeholde en række forskellige elementer, som fx beskæftigelse, boformer og almene trivselsmæssige spørgsmål. Det er således vigtigt, at rådgivningen har afsæt i tværfagligt og tværsektorielt samarbejde, bl.a. med henblik på en forbedring af den tidlige og forebyggende indsats.

...”

Det fremgår af sagsakterne at borgerne har modtaget rådgivning fra støtte- og kontaktpersoner, fra kommunens sagsbehandlere og i forbindelse med den bevilligede støtte efter servicelovens § 73 samt samværs- og aktivitetstilbud efter servicelovens § 88.

Jeg har noteret mig at de gennemgåede sager viser at regionskommunen i et vist omfang har arbejdet opsøgende. I sag nr. 5 modtog kommunen den 19. marts 2004 et brev fra borgerens læge hvori der blev gjort opmærksom på at borgeren, der ikke tidligere var kendt af psykiatrivirksomheden, havde behov for aktivering. I brev af 24. marts 2004 blev borgeren indkaldt til samtale. I juni 2004 orienteredes kommunen om at borgeren ikke ønskede at benytte aktiviteten. Den 8. juli 2004 aflagde sagsbehandleren borgeren et besøg, og samarbejdet blev herefter genoptaget, men med henblik på iværksættelse af støtte efter servicelovens § 73.

4.2.3. Sagsbehandlingstid

De socialpsykiatriske sager er ofte af hastende karakter. En hurtig sagsbehandling kan eksempelvis være påkrævet for at undgå at borgerens helbredsmæssige tilstand forværres, eller for at fastholde borgerens motivation. Om sagsbehandlingstid på det sociale område fastsætter § 3 – som også er nævnt i pkt. 3.6. – i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lov nr. 453 af 10. juni 1997 som senest bekendtgjort ved lovebkendtgørelse nr. 847 af 8. september 2005 med senere ændringer) følgende:

”§ 3. Kommunen og amtskommunen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt med henblik på at afgøre, om der er ret til hjælp og i så fald hvilken.

Stk. 2. Kommunen eller amtskommunen fastsætter en frist for, hvor lang tid der må gå, inden der skal være truffet en afgørelse. Hvis denne frist ikke kan overholdes, skal ansøgeren skriftligt have besked om, hvornår ansøgeren kan forvente en afgørelse.”

Ved min gennemgang af de udtagne sager har jeg konstateret at sagsbehandlingstiden ved ansøgninger i de fleste tilfælde har været nogle få uger. I alle de udtagne sager har sagsbehandlingstiden været tilfredsstillende og har ikke kunnet give mig anledning til kritik.

4.2.4. Tillid til sagsbehandler

En væsentlig forudsætning for at sagsbehandlingen kan forløbe hensigtsmæssigt, er at borgeren har tillid til sagsbehandleren. Min gennemgang af sagerne tyder på at der i almindelighed er en god dialog og et frugtbart samarbejde mellem sagsbehandler, støtte- og kontaktperson og borger.

I de almindelige bemærkninger til retssikkerhedsloven anføres under pkt. 3.2.4 (Folketingstidende 1996-1997, tillæg A, s. 4871):

"3.2.4. Tillid til og valg af sagsbehandler

Borgerens dialog med forvaltningen handler også om, at borgeren kommer i kontakt med en eller nogle ganske få personer, som borgeren skal etablere et samspil med. Der tale om et møde, hvor de personlige relationer kan betyde meget for en tillidsfuld dialog, som navnlig er vigtig i de lidt mere alvorlige sager.

Kommunen og amtskommunen bør være opmærksomme på disse ikke-rationelle personlige individuelle forudsætninger, og myndighederne bør derfor være imødekommne over en borger, der ønsker en anden sagsbehandler, eller som ønsker at undgå en bestemt sagsbehandler.

Hvor det er muligt, bør der derfor inden for rimelige grænser være mulighed for at vælge sin sagsbehandler."

I sag nr. 6 anførte borgeren i brev modtaget af regionskommunen den 10. november 2003 til sin sagsbehandler:

"Du er godt lam oppe i roen når du bliver ved med at kontakte mig med breve der sårer mig voldsomt. Du har ikke forstået at jeg for længst har fyret dig som min sagsbehandler. Du er et dumt klaptræ der bliver ved med [at] krænke mit liv på den måde ... Du er fyret. Kontakt mig ikke mere. Gør det igen og jeg ringer 56921448 ..."

Hertil svarede sagsbehandleren i brev af 17. november 2003:

"...

Vedr. sagsbehandlerskift så må du kontakte min chef Anders Bonde og fremføre dit ønske."

I brev modtaget i regionskommunen den 25. november 2003 anførte borgeren:

”Lige et sidste ord fra mig af. Jeg synes ikke at du kan være det bekendt overfor mig at behandle mig på den måde som du gør. En sagsbehandler skal være et menneske der hjælper andre mennesker når de står overfor store problemer. Det gør du ikke. Du har skabt store problemer for mig. Det kan jeg som sindslidende ikke magte i længden. Du forstår mig ikke ...”

I brev af 28. november 2003 svarede sagsbehandleren:

”...

Der er flere ting i dit brev som kan kommenteres, men jeg vil ikke bruge mere tid på det. Hvis du vælger at skrive til mig igen er det i orden, men du skal ikke forvente at få svar medmindre der er noget væsentligt nyt indhold.

I øvrigt har jeg tænkt mig fremover at returnere dine breve, hvis de sprogligt er lige så grove som de seneste du har sendt.”

Det fremgår af sagen at borgeren tidligere har haft stor tillid til sagsbehandleren. Imidlertid viser den gengivne korrespondance at dialog og samarbejde mellem sagsbehandler og borger ikke længere var konstruktive.

Sagsforløb inden for det socialpsykiatriske område kan være meget langvarige og til tider belastende og krævende for den enkelte medarbejder. Vigtigheden af en god dialog mellem sagsbehandler og borger ved sager inden for dette område er imidlertid åbenbar. Myndighederne bør derfor nøje overveje fremsatte ønsker om sagsbehandlerskift i overensstemmelse med det anførte i retssikkerhedslovens forarbejder.

Efter min foreløbige opfattelse burde sagsbehandleren i sag nr. 6 have forelagt borgere-ns ønske om sagsbehandlerskift for chefen med henblik på at denne traf afgørelse om hvorvidt der var grundlag for at imødekomme borgerens ønske om en ny sagsbehandler.

Bornholms Regionskommune har i brev af 17. november 2005 ikke kommenteret dette kritikpunkt.

Det er herefter min endelige opfattelse at sagsbehandleren i sag nr. 6 burde have forelagt borgerens ønske om sagsbehandlerskift for chefen med henblik på at denne traf afgørelse om hvorvidt der var grundlag for at imødekomme borgerens ønske om en ny sagsbehandler.

4.2.5. Inddragelse af borgeren og udarbejdelse af planer

Efter retssikkerhedslovens § 4 skal borgeren have mulighed for at medvirke ved sagens behandling. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

Jeg går ud fra at det for at sikre borgernes motivation, samarbejde og engagement ofte er vigtigt at få borgerne inddraget og involveret i sagsbehandlingen. Jeg har da også konstateret at regionskommunen (og tidligere kommunerne) i mange tilfælde har afholdt afklarende og opfølgende møder med borgerne. Det fremgår også at sagsbehandlere eller støttepersoner ofte forud for en afgørelse om aktivitetstilbud har ledsaget borgerne rundt på besigtigelse af aktivitetsstederne med henblik på at få afklaret hvortil borgerne ønsker at blive visiteret mv.

Efter § 5 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område skal kommunen behandle et spørgsmål om hjælp i forhold til alle muligheder der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning. Hvis en borger har brug for at få hjælp i en længere periode, skal kommunen tidligt i forløbet tilstræbe at tilrettelægge hjælpen ud fra en samlet vurdering af pågældendes situation og behov på længere sigt, jf. § 6 i retssikkerhedsloven.

Som led i en helhedsorienteret indsats skal kommunen i overensstemmelse med servicelovens § 111 tilbyde personer med betydeligt nedsat funktionsevne eller alvorlige sociale problemer at der udarbejdes en handleplan. Servicelovens § 111 har følgende ordlyd:

”§ 111. Kommunen eller amtskommunen skal, når der ydes hjælp til personer under 67 år efter afsnit III, som led i indsatsen skønne, om det er hen-

sigtsmæssigt at tilbyde at udarbejde en handleplan for indsatsen, jf. dog stk. 2. Ved denne vurdering skal der tages hensyn til brugerens ønske om en handleplan samt karakteren og omfanget af indsatsen.

Stk. 2. Kommunen eller amtskommunen skal tilbyde at udarbejde en handleplan, når hjælpen ydes til personer med betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller til personer med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.

Stk. 3. Handleplanen angiver formålet med indsatsen. Handleplanen angiver endvidere, hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet, den forventede varighed af indsatsen samt andre særlige forhold om boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v. Handleplanen bør udarbejdes ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.”

Med virkning fra 1. januar 2002 blev servicelovens § 111 ved lov nr. 489 af 7. juni 2001 ændret. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende 2000-2001, tillæg A, s. 4480) fremgår bl.a.:

”9. Handleplaner

Grundtakstudvalget har bl.a. anbefalet, at grundtakstmodellen ledsages af, at der på børn- og ungeområdet samt på voksenområdet anvendes handleplaner i et videre omfang.

På den baggrund stilles forslag om, at de gældende regler om handleplaner suppleres med, at kommunen og amtskommunen altid skal skønne om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at tilbyde at udarbejde en handleplan, når der ydes hjælp efter afsnit II til børn eller unge samt efter afsnit III til voksne. Ved denne vurdering skal kommunen eller amtskommunen tage hensyn til karakteren og omfanget af det pågældende tilbud, samt ønskerne hos den eller de personer, som skal have hjælpen.

Forslaget om øget brug af handleplaner har til hensigt at styrke kvaliteten i sagsbehandlingen i forhold til den enkelte borger. Som led heri vil der endvidere blive afsat centrale midler til at iværksætte en række kvalitets- og metodeudviklingsprojekter, der bl.a. skal styrke den kommunale og amtskommunale sagsbehandling, herunder arbejdet med handleplaner.”

Af bemærkningerne til den ændrede bestemmelse i servicelovens § 111 fremgår (Folketingstidende 2000-2001, tillæg A, s. 4491):

”Til nr. 34

Til servicelovens § 111

...

Forslag til udvidet brug af handleplaner.

Forslaget indeholder en redaktionel ændring ved, at udtrykket skriftlig plan erstattes med handleplan. Der skabes hermed overensstemmelse med terminologien på børn- og ungeområdet. Der er også en redaktionel præcisering af gældende bestemmelser om handleplaner ved, at det direkte af lovens tekst fremgår, at bestemmelsen omfatter voksne under 67 år – dog ikke unge 18 – 22 årige, der modtager hjælp efter lovens afsnit II.

Som supplement til gældende regler foreslås det i overensstemmelse med forslag fra Grundtaksudvalget, at kommunen eller amtskommunen i alle sager, hvor der benyttes et tilbud efter afsnit III for voksne, skal vurdere behovet for, at der bliver udarbejdet en handleplan for den enkelte. Udvidelsen svarer til forslaget om handleplaner for børn og unge.

Forslaget om handleplaner har følgende elementer:

- 1) Kommunen eller amtskommunen skal - ud over de tilfælde, hvor de har pligt til at udarbejde handleplaner - altid skønne om, hvorvidt der er behov for at tilbyde at der udarbejdes en handleplan.
- 2) I dette skøn skal den voksnes eventuelle ønske om at få en handleplan indgå med vægt.
- 3) Ved vurderingen af behovet for en handleplan skal der tages hensyn til den voksnes samlede funktionsevne og behov, samt karakteren, omfanget, sværhedsgraden og tidshorisonten for den indsats, der er brug for.

Det skal af journalen eller lignende registrering fremgå, at kommunen eller amtskommunen har vurderet spørgsmålet om udarbejdelse af en konkret handleplan, herunder om brugeren har udtrykt ønske om, at der bliver udarbejdet en handleplan.

Det er den myndighed - kommunen eller amtskommunen - der i forhold til borgeren træffer beslutningen om at iværksætte et tilbud, der i forbindelse hermed skal vurdere, om det er hensigtsmæssigt, at der udarbejdes en handleplan for den enkelte.”

I pkt. 56 i Socialministeriets vejledning nr. 202 af 12. december 2001 om grundtakstfinansiering af sociale serviceydelser anføres følgende om handleplaner: