

**Tørre regler
giver kvalitet i
forvaltningen**



Jørgen Steen Sørensen
Folketingets Ombudsmand

To sager om kommuners håndtering af børn og unge viser, hvor vigtigt det kan være at overholde formelle krav til sagsbehandlingen.

Notatpligt, journalisering, formkrav og dokumentation. Det er ikke ord, der klinger godt i disse års diskussion om rigtig brug af kræfterne i den offentlige sektor. Det giver associationer til kolde hænder, spild af tid, papirusseri og djøficering.

Men er det nu altid den rigtige måde at se det på?

Ombudsmandsinstitutionen skal sikre, at myndighederne overholder de regler, der gælder. Men naturligvis reflekterer vi også over reglerens formål, og vi gør os umage med at forklare disse formål til myndighederne. Vi har nok alle lettere ved at huske at følge reglerne, hvis vi ikke bare forstår, at de er der, men også hvorfor de er der.

Jeg skal ikke blande mig i diskussionen om, hvorvidt der generelt stilles for store krav til dokumentation mv. i den offentlige sektor. Men jeg vil gerne – fra den virkelige verden – give et par eksempler på, at regler, der ved første øjekast kan forekomme bureaukratiske og formalistiske,

bygger på vigtige hensyn. Og at det kan være svært at bruge de varme hænder rigtigt, hvis man ikke overholder dem.

Manglende dokumentation i Ry-sag

Det første eksempel er den såkaldte Ry-sag, som vi afsluttede i oktober 2018.

En 16-årig dreng på en skole i Ry var tilbage i februar 2017 blevet udsat for overfald med en brandbombe. Han blev alvorligt forbrændt, og fire jævnaldrende drenge blev efterfølgende dømt som gerningsmænd i sagen.

Vores børnekontor gennemførte en omfattende undersøgelse af, hvordan skolen og Skanderborg Kommune havde håndteret de involverede drenge i perioden op til det voldsomme overfald. Indtrykket var, at overfaldet var kulminationen på et langstrakt, kompliceret og konfliktfyldt forløb, og at der indgik en række problemstillinger af bl.a. pædagogisk og socialfaglig karakter.

Hovedkonklusioner i Ry-sagen

”Der er begået væsentlige fejl i sagen i forhold til reglerne i bl.a. offentlighedsloven om notat- og journaliseringspligt.

Der er begået væsentlige fejl i sagen i forhold til reglerne i serviceloven om underretningspligt.

Det er ikke i dag muligt at fastslå, i hvilken udstrækning korrekt efterlevelse af de nævnte regler ville have medvirket til at undgå det samlede forløb, som sagen fik, herunder episoden den 6. februar 2017.

Men efter min opfattelse ville korrekt efterlevelse – alt andet lige – have været egnet til at medvirke til at undgå det.

Jeg kan ikke – inden for rammerne af mit bedømmelsesgrundlag – fastslå andre væsentlige fejl i sagen end de nævnte.”

Offentliggjort den 5. oktober 2018

FOB 2018-28



Men der var også begået forskellige juridiske fejl. Det gjaldt f.eks. i forhold til reglerne om notatpligt og journalisering. Bl.a. havde skolen generelt ikke haft retningslinjer eller ensartet praksis for notatpligt, og der havde ikke været ét bestemt journaliseringssystem. På det konkrete plan var der begået fejl i forhold til f.eks. beslutninger om udelukkelse fra undervisning,

som der ikke var gjort notat om, og i forhold til e-mailkorrespondance og anonyme henvendelser til skolen, som ikke var journaliseret og gemt.

Nu stopper læseren måske allerede op. En dreng var blevet overfaldet og alvorligt forbrændt. Fire jævnaldrende drenge var blevet straffet. Børn var mærket for livet. Og ombudsmanden interesserede sig for notat- og journaliseringspligt?

Forklaringen er, at den manglende overholdelse af reglerne havde haft vigtige konsekvenser. F.eks. havde fejlene haft betydning for både skolens og kommunens løbende overblik over det lange og konfliktfyldte forløb. Fejlene betød også, at skolen og kommunen havde vanskeligt ved bagefter at forklare og begrunde, hvad der var sket i sagen.

Det er naturligvis ikke muligt i dag at fastslå, i hvilken udstrækning korrekt efterlevelse af reglerne om notat- og journaliseringspligt ville have medvirket til at undgå det samlede forløb, i sidste ende det tragiske overfald. Men vi havde grundlag for at sige, at korrekt efterlevelse – alt andet lige – ville have været *egnet til* at medvirke til at undgå det.

Skanderborg Kommune har nu iværksat en række initiativer, der skal sikre mod lignende fejl fremover. Det er naturligvis godt.

Notatpligt og journalisering som del af forvaltningens rygrad

Reglerne om notatpligt og journalisering findes især i offentlighedslovens §§ 13 og 15.

Grundbestemmelsen om notatpligt i lovens § 13 siger bl.a., at en myndighed i afgørelsessager snarest muligt skal notere indholdet af oplysninger om sagens faktiske grundlag, som den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt

med (medmindre oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter). Bestemmelsen siger også, at en myndighed snarest muligt skal tage notat om ”væsentlige sagsekspeditionsskridt”, der ikke i øvrigt fremgår af sagen.

Grundbestemmelsen om journalisering i lovens § 15 siger bl.a., at dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, hvis de har betydning for sagen eller for sagsbehandlingen i øvrigt. Det skal ske snarest muligt.

Hvorfor har vi disse regler?

Langt hen ad vejen tjener reglerne om notatpligt og journalisering samme formål. De sikrer f.eks., at der er styr på, hvad oplysningsgrundlaget i en sag er, at der er samling på dette grundlag, og at det kan findes frem, når der er brug for det. De bidrager også til, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i en sag. Og de understøtter, at der er mulighed for aktindsigt.

Måske er det nemmest at forstå betydningen af reglerne, hvis man forestiller sig, at de ikke var der.

Det ville for notatpligtens vedkommende f.eks. betyde, at sagsbehandlingen kunne holdes på mundtligt plan uden mulighed for efterfølgende dokumentation af forløbet eller adgang til aktindsigt. Og at myndigheden – når afgørelsen skulle træffes – måtte bygge på, hvad måske skiftende medarbejdere mere eller mindre tilfældigt kunne huske.

For journaliseringspligtens vedkommende ville det f.eks. betyde, at sagens dokumenter kunne opbevares spredt og tilfældigt – lidt på computeren, lidt i skuffen, lidt hos andre medarbejdere og lidt derhjemme.

Regler om notatpligt og journalisering gælder altså ikke for deres egen skyld. De understøtter vigtige hensyn til korrekte afgørelser, åbenhed i forvaltningen og mulighed for efterfølgende ansvar. De er på den måde en del af rygraden i god forvaltning.

Sagsbehandlingsfejl i sag fra Randers

Konkrete sager illustrerer altid bedst betydningen af generelle principper. Så lad os tage en mere – en sag fra Randers, som vi afsluttede i november 2018. Her taler vi om en anden form for formelle regler.

Tilbage i november 2016 modtog vi i ombudsmandsinstitutionen en henvendelse fra tre medlemmer af Randers Byråd i anledning af kommunens ”Handlingsplan for økonomisk stabilisering af Familieområdet 2.0”. Byrådsmedlemmerne var bekymrede for handlingsplanens konsekvenser for bl.a. anbragte børn.

Vi gik ikke nærmere ind i selve handlingsplanen, bl.a. fordi den udtrykkeligt sagde, at alt skulle ske ”inden for rammerne af lovgivningen på området”. Og at f.eks. afgørelser om at hjemgive anbragte børn og unge skulle være ”fagligt forsvarlige at gennemføre”. Men for at sikre, at det nu også var tilfældet, bad vi samtidig om en oversigt over sager fra 1. halvår 2017 om hjemgivelse af anbragte børn og unge. Af dem valgte vi som stikprøve at gennemgå fire sager.

Resultatet var ikke godt. I ombudsmandsinstitutionen har vi ikke den fagkundskab, der skal til for at vurdere, om det i sidste ende var rigtigt for børnene at blive hjemgivet. Men vi kunne konstatere, at vigtige krav til sagsbehandlingen ikke var overholdt. Bl.a. kunne vi ikke se, at der inden beslutningerne om hjemgivelse var holdt de samtaler med børnene, som lov om social

Afsluttende bemærkninger

i Randers-sagen

”På baggrund af min gennemgang af de tilsendte akter fra de 4 udvalgte sager om hjemgivelse og kommunens udtalelser er det min opfattelse, at kommunens sagsbehandling samlet set har været meget kritisabel.

Anbragte børn og unge er ofte sårbare. Ofte har de ikke den samme støtte fra forældre og familie som andre børn og unge. De kan have interesser, der strider imod forældrenes, og de kan befinde sig i en loyalitetskonflikt.

Derfor er det meget vigtigt, at myndighederne behandler deres sager i overensstemmelse med lovgivningen og sikrer, at de tillægges de særlige rettigheder, der følger heraf.

Det gælder bl.a. retten til at få en revideret handleplan inden hjemgivelse, retten til at blive inddraget ved børnesamtaler og retten til (når de er over 12 år) at få meddelt en afgørelse om hjemgivelse, der efter min opfattelse bør være skriftlig – eller meget hurtigt efter bekræftes skriftligt over for barnet eller den unge – og i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-25 ledsaget af en begrundelse og en klagevejledning.”

Offentliggjort den 7. november 2018

FOB 2018-33



service foreskriver. Vi kunne heller ikke se, at handleplanen for børnene – som loven også foreskriver – var blevet revideret inden hjemgivelsen.

Igen kan man spørge, om det nu er så meget at gå op i. Er det ikke bare papirarbejde? Hvis hjemgivelsen er rigtig, er alt vel godt?

Til det er at sige, at de to ting ikke kan skilles ad. For regler som de nævnte skal netop understøtte, at der foretages en korrekt vurdering af, om hjemgivelse af et anbragt barn er det rigtige, og at der i givet fald følges rigtigt op. Børnesamtaler sikrer f.eks., at barnet kommer til orde over for kommunen, så kommunen kan træffe afgørelse på det bedst mulige grundlag. Og revision af handleplanen skal sikre, at der er en fast og opdateret retning for, hvor fokus for det enkelte barn skal ligge efter hjemgivelsen.

Intet af dette så ud til at være sket i de sager, vi tog ud til stikprøve. Derfor gav vi udtryk for alvorlig kritik af kommunen og for generel bekymring for kvaliteten i kommunens behandling af sager om hjemgivelse af anbragte børn og unge.

Randers Kommune har efterfølgende redegjort for, hvordan man fremover vil sikre, at reglerne bliver overholdt. Det er naturligvis godt.

Kolde og varme hænder

Jeg vender for et øjeblik tilbage til Ry-sagen.

Som nævnt forelå der her en række fejl med hensyn til bl.a. notatpligt og journalisering. Myndighederne anførte i den forbindelse, at skolen havde ”identificeret sig som en skole, der (...) har haft fokus på læring, undervisning samt en løsnings- og udviklingsorienteret tilgang til

håndtering af konflikter eller udfordringer med den enkelte elev”.

Dette var utvivlsomt rigtigt. Og skolen syntes at have prioriteret et sådant fokus højere end fokus på f.eks. regler om notatpligt og journalisering. Mon ikke det samme gælder for andre folkeskoler? De fleste, der vælger at arbejde på en skole, brænder nok mere for den daglige indsats for eleverne end for notatpligt og journalisering.

Men i mange tilfælde – f.eks. i Ry-sagen – er der tale om en falsk modsætning. Ry-sagen er et eksempel på, at korrekt efterlevelse af bl.a. regler om notatpligt og journalisering kan være meget vigtig for netop at understøtte ”en løsnings- og udviklingsorienteret tilgang til håndtering af konflikter eller udfordringer med den enkelte elev”. For hvordan klarer man den tilgang, hvis man f.eks. ikke har overblik over sagen? Hvordan bruger man så de varme hænder rigtigt?

Jeg begyndte artiklen med at sige, at jeg ikke skal blande mig i diskussionen om, hvorvidt der generelt stilles for store krav til dokumentation mv. i den offentlige sektor. Men jeg har prøvet at vise, at man ikke altid skal tale regler ned, der ved første øjekast kan se formalistiske og bureaukratiske ud. De kan betyde mere, end man lige tror.