

Notat

Til	Økonomiudvalget	Økonomi og Erhverv
Kopi til	Indtast Kopi til	
Fra	Juridisk Kontor, ØE	Juridisk Kontor
Sagsnr./Dok.nr.	2023-029105 / 2023-029105-6	Boulevarden 13 9000 Aalborg

25-05-2023

Vurdering af sagsforløb vedr. udskiftning af rådgiver i en konkret sag i Job og Velfærd

Baggrund

Der har i marts og april været mediemæssig fokus på en konkret sag i Job og Velfærd. I mediernes dækning har rådmandens ageren i sagen været genstand for kritik. I mediedækningen har der fra forskellige personer med juridisk fagkundskab været uenighed, om kritikken har været berettiget.

På den baggrund bad Økonomiudvalget på mødet den 17. april 2023 om følgende:

"Økonomi og Erhverv anmodes om at undersøge, om der er anledning til bemærkninger i relation til den aktuelle sag i Job og Velfærd."

Økonomiudvalget bemærkede samtidigt følgende:

"I øvrigt bemærker Økonomiudvalget, at det i Aalborg Kommune er et bærende princip, at det er den administrative ledelse, der har kompetencen til at lede den konkrete udmøntning af opgaveløsningen i enhver henseende, inden for rammerne af de politiske beslutninger."

Økonomi og Erhverv har fra Job og Velfærd modtaget korrespondancen og redegørelserne i sagen. Vurderingen foretages på baggrund heraf.

Det konkrete sagsforløb

Det konkrete sagsforløb omhandler udskiftningen af en rådgiver i en sag om et barn. I den pågældende sag var der overvejelser om at ændre i tilbuddet til barnet.

Den 28. november 2022: Rådmanden retter henvendelse til afdelingslederen for Børne- og Familieafdelingen og anmoder om en redegørelse. Henvendelsen sker på baggrund af en konkret mundtlig klage fra en borger. Borgeren klager over sagsbehandlingen og den konkrete rådgivers adfærd. Rådmanden anbefaler endvidere, at afdelingen tager kontakt til borgeren snarest. Afdelingslederen kvitterer den 29. november 2023 og bekræfter, at der laves en redegørelse.

12. december 2022: Rådmanden rykker for svar, og modtager redegørelsen samme dag om aftenen.

13. december 2022: Rådmanden anmoder om sagsmateriale på baggrund af redegørelsen, og stiller i denne forbindelse spørgsmål ved dele af sagsbehandlingen.

12. januar 2023: Forvaltningen fremsender en yderligere redegørelse på baggrund af en samtale mellem en sekretariatschef og rådmanden den 9. januar 2023, hvor rådmanden har efterspurgt oplysninger. Rådmanden svarer samme dag, og er kritisk overfor den beskrevne sagsbehandling.

Samtidigt opfordrer rådmanden til, at forvaltningen tager visse skridt, herunder at der sker et skift af rådgiver på sagen for at genopbygge tilliden mellem forvaltningen og borgeren. Rådmanden begrundet sine anbefalinger dels i samarbejdet med den konkrete borger, dels et generelt behov for, at forvaltningen i omverdenen opfattes samarbejdende i relation til sagsbehandlingen.

6. februar 2023: Rådmanden beder i en mail sekretariatschefen eksekvere et rådgiverskifte i sagen ud fra den forståelse, at dette skulle være sket tidligere. Herudover ønsker rådmanden et møde med afdelingen om de generelle bekymringer, som rådmanden hører fra borgere. Direktøren for Job og Velfærd besvarer mailen samme dag, og svarer, at forvaltningen ønsker et møde med rådmanden, hvor blandt rådgiverskifte skal drøftes. Ønsket om mødet begrundes blandt andet i, at det er vurderingen fra afdelingen, at et rådgiverskifte ikke var hensigtsmæssigt på dette tidspunkt. Rådmanden svarer, at han den 13. januar 2023 bad om et rådgiverskifte og fastholder, at han ønsker skiftet eksekveret.

8. februar 2023: Der afholdes møde med deltagelse af rådmanden, direktøren, afdelingslederen og sekretariatschefen. Af mødereferatet (dateret 9. februar 2022) fremgår det, at det er direktøren, der på mødet træffer beslutning om skift af rådgiver. Det fremgår, at det på mødet er pointeret, at bemyndigelsen til at træffe beslutning om sagsbehandlerskift er hos forvaltningen. Efter mødet oplyser afdelingslederen, hvordan processen for skift af rådgiver iværksættes på mail. Rådmanden tilkendegiver samme dag på mail, at han ønsker skiftet af rådgiver udført hurtigere.

2. marts 2023: Direktøren for Job og Velfærd fremsender en redegørelse for sagen til Job og Velfærdsudvalget på foranledning af en henvendelse fra et af medlemmerne i udvalget om sagen. Redegørelsen skitserer overordnet ovenstående forløb, og det fremgår, at rammerne for rådmandens virke efter kommunestyrelsesloven er drøftet. Endvidere fremgår det, at der i sagen ikke er sket ændringer af forvaltningens faglige vurderinger i sagen, og at rådmanden ikke har betvivlet de faglige vurderinger.

19. marts 2023: Rådmanden fremsender en redegørelse til Job og Velfærdsudvalget, der overordnet redegør for sagsforløbet overfor og redegørelsen af 2. marts 2023. Herudover redegør rådmanden for sine intentioner i sagsforløbet, og bekræfter, at han ikke har haft en holdning til rådgiverens faglige overvejelser og vurderinger.

Den retlige ramme

Aalborg Kommune har mellemformsstyre med delt administrativ ledelse efter styrelseslovens § 65 jf. § 64a (lbkg. nr. 47 af 15. januar 2019).

Det fremgår af § 64a, stk. 1, at formændene for de stående udvalg (rådmændene) har den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, der varetager udvalgets forvaltningsområder. Af stk. 2, fremgår det at reglerne i § 31, stk. 3, 3. pkt., gælder for udvalgsformændenes ledelse af administrationen. § 31, stk. 3, 3. pkt. siger *"Formanden påser sagernes ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor"*.

Rådmændene i Aalborg Kommune er således øverste administrative leder for hver deres forvaltning.

Den administrative ledelse står i modsætning til, at kommunens anliggende efter styrelseslovens § 2, stk. 1 henhører under kommunalbestyrelsen, der efter § 17, stk. 1 nedsætter et økonomiudvalg og et eller flere stående udvalg til varetagelsen af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender.

Det fremgår af den kommenterede styrelseslov 3. udgave side 551, at borgmesteren (gælder også rådmændene) som øverste daglige leder af forvaltningen ikke har nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold.

Borgmesteren kan ikke selv træffe afgørelse i sagerne. Borgmesteren har heller ikke instruktionsbeføjelse overfor ansatte eller omgørelsesret med hensyn til forvaltningens beslutninger om,

hvorledes sagerne skal afgøres. Ligeledes kan borgmesteren heller ikke træffe beslutning om konkrete sagsbehandlingsskridt, såsom afgørelse af spørgsmål om ansattes habilitet i forhold til en sag, spørgsmål om indhentelse af udtalelser og fremsendelse af oplysninger til partshøring.

Det fremgår endvidere af note 283 til § 31, stk. 3 i Karnov, at:

”Som øverste daglige leder af forvaltningen har borgmesteren ansvaret for, at alle formelle forhold vedrørende sagsekspeditionen er i orden, dvs. at der er ansat tilstrækkeligt kvalificeret personale til løsningen af kommunens opgaver, at de ansatte iagttager god forvaltningsskik, at der internt tilrettelægges hensigtsmæssige arbejdsrutiner og kontrolprocedurer, og at der sikres den fornødne koordination mellem sammenhængende sagsområder. Borgmesteren vil kunne udstede generelle instrukser om de formelle forhold vedrørende sagsekspeditionen. Se bet 1980 984 s. 50.

Hvis borgmesteren bliver opmærksom på mangler ved den kommunale administration, f.eks. vedrørende medarbejdernes kvalifikationer eller indretningen af administrationen, påhviler det borgmesteren at søge manglerne afhjulpet og om fornødent indbringe spørgsmålet for økonomiudvalget, under hvis område administrationens struktur og indretning henhører, og derefter om fornødent for kommunalbestyrelsen, således at disse organer kan tage stilling til, hvad der skal foretages for at afbøde manglerne.

Som en forudsætning for varetagelsen af de her nævnte opgaver må det antages, at borgmesteren har adgang til at føre tilsyn med alle dele af forvaltningen og afkræve alle ansatte de oplysninger, som er nødvendige for udøvelsen af dette tilsyn. Borgmesteren vil således også have adgang til at gennemse sager, herunder sager med fortrolige oplysninger, for så vidt det er nødvendigt af hensyn til de funktioner, der i loven er pålagt borgmesteren, ikke mindst opgaverne som øverste daglige leder af forvaltningen og koordinator af udvalgenes virksomhed.

Klager over kommunens personales optræden eller formelle forhold vedrørende sagsbehandlingen bør i første omgang rettes til borgmesteren, der har pligt til at sørge for, at der sker den fornødne undersøgelse af forholdene. Selv om der ikke er noget til hinder for, at kommunalbestyrelsen behandler spørgsmål vedrørende den enkelte ansattes varetagelse af sit hverv, vil det være naturligt, at borgmesteren som den umiddelbart ansvarlige får lejlighed til først at tage stilling til klagen. Kommunalbestyrelsen vil kunne drøfte og eventuelt ændre borgmesterens afgørelse af klagen.”

Det fremgår af herudover af den kommenterede styrelseslov 3. udgave side 551, at en borgmester har pligt til at sørge for, at der sker den fornødne undersøgelse af klager over ansattes optræden eller formelle forhold vedrørende sagsbehandlingen. Undersøgelsen kan overlades til en relevant chef.

Formuleringen af § 31, stk. 3., 3. pkt. begrænser ikke borgmesterens mulighed for at påse sagsekspeditionen i en enkelt sag. Borgmesteren kan efter ordlyden jf. ovennævnte påse ekspeditionen af sager på sagsniveau. Herudover har borgmesteren mulighed for at varetage klager over ansatte.

Borgmesteren vil dog i sin funktion som øverste administrative leder være underlagt lovgivningen, herunder forvaltningsloven og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed, forbud mod magtfordrejning, ligebehandling mv. En borgmester må således kunne træffe beslutning om formelle forhold vedrørende ekspeditionen af enkeltsager, herunder tage stilling til klager over medarbejdere. Borgmesteren vil dog ikke kunne træffe beslutninger om formelle forhold eller personale vedrørende sagsekspeditionen, med henblik på reelt at ændre afgørelser eller indholdet af sagerne.

I den kommenterede styrelseslov 3. udgave på side 556 nederst fremgår det, at grænsen mellem de formelle forhold vedr. sagsekspeditionen og egentlige indholdsmæssige forhold ikke altid er skarp.

Vurdering af det konkrete sagsforløb

På baggrund af en gennemgang af korrespondancen og redegørelserne kan det konstateres, at rådmanden i sagsforløbet bad om redegørelser og stillede spørgsmål til sagsforløbet og sagsbehandlingen af den konkrete sag. Dette vurderes fuldt ud indenfor den retlige ramme rådmanden er underlagt, idet rådmanden jf. ovenfor har mulighed for og pligt til at føre tilsyn med forvaltningen.

I forløbet fremkommer rådmanden med konkrete forslag til sagsbehandlingsskridt, der kan foretages. Rådmanden har i forhold til disse konkrete sagsskridt jf. ovenstående ikke instruktionsbeføjelse på dette område. Rådmandens tilkendegivelse i mailen af 12. januar 2023 fremstår som et forslag og ikke en instruktion, der heller ikke indikationer i materialet på, at det er blevet opfattet som en instruktion. Der er således ikke holdepunkter for at konkludere, at der var tale om en instruktion.

I forhold til udskiftning af rådgiveren kan det på baggrund af ovenstående gennemgang af sagsforløbet konkluderes, at rådmanden anmoder om, at rådgiveren udskiftes, og senere fastholder anmodningen. Forvaltningen efterkommer ikke anmodningen umiddelbart, og rådgiveren på sagen udskiftes på baggrund direktørens beslutning herom jf. referat af møde den 8. februar 2023.

Spørgsmålet er herefter om udskiftningen af rådgiveren i den konkrete sag er et konkret sagsbehandlingsskridt i sagen, eller om der er tale om et formelt forhold vedrørende til sagernes ekspedition.

I den kommenterede styrelseslov er det nævnt, at rådmanden ledelse af forvaltningen er overordnet, og at en rådmand blandt andet ikke kan tage stilling til inhabilitet hos en medarbejder i forhold til en sag.

Såfremt en medarbejder er inhabil, følger det af forvaltningslovens § 3, at medarbejderen ikke kan varetage behandlingen af sagen, og at sagen derfor må behandles af en anden medarbejder.

Dette taler for at udskiftningen af medarbejderen i det konkrete tilfælde er et sagsskridt, der må anses som en del af de egentlige indholdsmæssige forhold.

Modsat må det lægges til grund, at rådmanden også kan påse de enkelte sagers ekspedition, både i forhold til lovligheden af sagsbehandlingen, men også i forhold til at sagsbehandlingens hensigtsmæssighed. Dette taler for, at der ikke er tale om et sagsskridt, der har indholdsmæssig karakter.

I klagen fra borgeren indgår, der også en klage over den pågældende medarbejders ageren overfor borgeren, hvilket jf. afsnittet "*den retlige ramme*" henhører under rådmanden. Dette taler i den konkrete situation for, at udskiftningen af rådgiveren på sagen ligger indenfor rammerne af rådmandens kompetence.

Samlet set er det derfor Juridisk Kontors vurdering, at der er tale om en situation, hvor det ikke er helt klart, om der er tale om formelle forhold vedr. sagsekspeditionen eller egentlige indholdsmæssige forhold.

På baggrund af Job og Velfærds vurdering af, at sagsforløbet ikke har bevirket ændringer i forvaltningens faglige vurderinger jf. redegørelsen af 2. marts 2023, hælder Juridisk Kontor mest til, at der i den konkrete situation er tale om formelle forhold vedrørende sagernes ekspedition.

Rådmanden skal som øverste daglige leder overholde forvaltningsrettens regler og principper om saglig forvaltning, ligebehandling, forbud mod magtfordrejning mv.

Det fremgår af redegørelsen af 2. marts 2023, at forvaltningen i forbindelse med rådmandens ønske om et rådgiverskifte i sagen vurderede, at der var tillid til rådgiverens arbejde, og at man ikke fandt det nødvendigt at skifte rådgiver. Vurderingen blev foretaget i forhold til samarbejdet med andre end klageren, og på baggrund af status i sagen.

Beslutningen om at skifte sagsbehandler på en sag, skal være sagligt begrundet. Herudover må beslutningen ikke have til formål ændre på sagens materielle indhold jf. ovenfor - for eksempel,

hvis beslutningen træffes fordi, der er en forventning om, at en anden sagsbehandler vil træffe andre konkrete beslutninger, og dermed reelt ændre sagens materielle indhold.

I forhold til sagligheden, er baggrunden for rådmandens ønske, at samarbejdet mellem rådgiveren og borgeren er anstrengt. Dette er efter Juridisk Kontors vurdering et sagligt kriterium, og det bemærkes, at direktøren for Job og Velfærd på stort set samme baggrund træffer beslutning om rådgiverskifte på mødet den 8. februar 2023.

Der er ikke holdepunkter i korrespondancen eller redegørelserne til at fastslå, at ønsket om skift af rådgiver skyldes et ønske om at ændre konkrete beslutninger i sagsbehandlingen, ligesom det ud fra redegørelserne og korrespondancen kan konstateres, at sagsgangen og tidligere truffne beslutninger om fremtidige sagsskridt ikke ændres.

Bemærkninger

På baggrund af ovenstående skal Juridisk Kontor bemærke, at der er en gråzone omkring rådmandene kompetence i forhold til konkrete beslutninger om udskiftning af personale.

Juridisk Kontor har noteret sig, at Økonomiudvalget har udtalt følgende:

"I øvrigt bemærker Økonomiudvalget, at det i Aalborg Kommune er et bærende princip, at det er den administrative ledelse, der har kompetencen til at lede den konkrete udmøntning af opgaveløsningen i enhver henseende, inden for rammerne af de politiske beslutninger."

I det der konkret har været tale om en gråzone, og under henvisning til udmeldingen fra Økonomiudvalget, finder Juridisk Kontor ikke anledning til at komme med bemærkninger.