



22 DEC. 2003

2. Trafikministeriet (anonymiseret udgave)
3. Folketingets Ombudsmand
4. Hovedstadens Udviklingsråd

Dato:
Kontor: 2.k.kt.
J.nr.: 2003-2220/964-2
Sagsbeh.: des
Fil-navn: koll.hand.Hoppe.udtalelse af
16.12.03

Ved breve af 8. januar og 19. marts 2002 med bilag sendte Folketingets Ombudsmand Deres klage over, at Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) havde meddelt Deres far [redacted] afslag på deltagelse i kørselsordning for handicappede, videre til Indenrigs- og Sundhedsministeriet med henblik på, at ministeriet skulle tage stilling til Deres klage. Folketingets Ombudsmand anmodede samtidigt om at modtage underretning om ministeriets svar til Dem.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen. Den sene besvarelse beklages.

Adgangen til at indbringe HURs afslag på optagelse i handicapkørselsordningen for det af HUR nedsatte Ankenævnet for Handicap Service må efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse anses som en adgang til at anmode HUR om, at HUR i henhold til reglerne om genoptagelse (remonstration) foretager en fornyet vurdering af, hvorvidt der er grundlag for at træffe en anden afgørelse i sagen.

Det antages, at en kommunalbestyrelse ikke ved nedsættelsen af et særligt udvalg kan indskrænke den kompetence, der ifølge styrelsesloven og styrelsesvedtægten er tillagt økonomiudvalget eller et stående udvalg. Det må efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse tilsvarende antages, at udviklingsrådet ved nedsættelsen af Ankenævnet for Handicap Service ikke kan indskrænke den kompetence, der efter § 10, stk. 2, i styrelsesvedtægten for HUR er tillagt trafikudvalget til at varetage den umiddelbare forvaltning af udviklingsrådets opgaver i forbindelse med driften af den kollektive trafik i hovedstadsområdet. Udviklingsrådet er derfor afskåret fra – uanset om Ankenævnet for Handicap Service er nedsat som et særligt udvalg under trafikudvalget – at tillægge ankenævnet almindelige administrerende funktioner.

Det er på den baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at udviklingsrådet ikke lovligt har kunnet tillægge Ankenævnet for Handicap Service en generel kompetence til at træffe beslutninger vedrørende genoptagelse af sager om afslag på optagelse i HURs handicapkørselsordning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag meddelt HUR ministeriets retsopfattelse og anmodet om at modtage underretning om, hvad der videre sker vedrørende dette spørgsmål.

Trafikministeriet har i en udtalelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet anført, at en blind mand, der samtidig er så dårligt gående, at han er berettiget til ganghjælpemiddel men ikke bevilliget dette, alene fordi det vil forværre hans usikre gang, falder inden for målgruppen "svært bevægelsehæmmede".

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på den baggrund anmodet HUR om at genoptage sagen om [redacted] optagelse i handicapkørselsordningen til fornyet behandling.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at HURs afgørelser af 21. august og 2. november 2001 ikke opfylder kravene til begrundelse i forvaltningslovens § 24, stk. 1. Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder endvidere ikke, at HUR har givet korrekt vejledning om adgangen til at anmode om genoptagelse af sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag underrettet HUR om ministeriets retsopfattelse for så vidt angår disse spørgsmål.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Den 11. august 2001 ansøgte De på vegne af Deres far om optagelse i HURs kørselsordning for handicappede. I ansøgningen anførte De bl.a., at Deres far er blind og usikkert gående. Han har nødkald derhjemme på grund af, at han er faldet mange gange og er nervøs for gentagelser. De anførte videre, at Deres far ikke er i stand til at benytte offentlige transportmidler.

Det fremgår videre af ansøgningen, at Ballerup Kommune, Skole- og Socialforvaltningen, til HUR har oplyst, at Deres far ikke er bevilliget ganghjælpemiddel på grund af blindhed, da det vil forværre den meget usikre gang, men at han er berettiget til ganghjælpemiddel.

I brev af 21. august 2001 meddelte HUR Handicap Service Deres far afslag på at komme med i HURs kørselsordning for handicappede.

Af HURs afgørelse af 21. august 2001 fremgår følgende:

"Vi har modtaget og behandlet Deres ansøgning om at komme med i HTs kørselsordning for handicappede.

Vi må desværre meddele Dem, at Deres ansøgning ikke kan imødekommes. De opfylder ikke reglerne for medlemskab ifølge oplysningerne på ansøgningskemaet.

Reglerne for at kunne blive medlem af kørselsordningen er, at man skal være så svært bevægelsehæmmede, at man ikke kan benytte offentlige trafikmidler, og man skal være kørestolsbru-

ger eller have et ganghjælpemiddel (gangbuk, albuestokke eller lignende), som er betalt eller udlånt af det offentlige.

.....

Vi gør opmærksom på, at afgørelsen kan forelægges et særligt Ankenævn. De kan skrive til:

Ankenævnet for Handicap Service
Hovedstadsområdets Trafikselskab
Gammel Køge Landevej 3
2500 Valby"

Det fremgår af HURs hjemmeside, at ankenævnet består af 3 repræsentanter: en politiker udpeget af HURs bestyrelse, en læge udpeget af HURs bestyrelsen og en repræsentant udpeget af handicaporganisationerne.

I brev af 30. august 2001 klagede De til ankenævnet over afslaget af 21. august 2001.

De anførte i brevet bl.a., at Deres far er blind og dårligt gående. Mange fald har gjort ham nervøs med en uhensigtsmæssig gangfunktion i uvante situationer. Ukendte forhold som gang til og op- og nedstigning i bus eller tog kan Deres far ikke magte. De anførte videre, at et ganghjælpemiddel ikke vil forbedre situationen men tværtimod besværliggøre denne, og at det er derfor, Ballerup Kommune ikke har stillet et sådant til rådighed.

I brev af 2. november 2001 meddelte ankenævnet Deres far afslag på at komme med i HURs handicapkørsel, idet ankenævnet ikke fandt, at Deres far opfylder betingelserne for optagelse i kørselsordningen.

Af ankenævnets brev fremgår bl.a.:

"Vi har nu behandlet sagen, men må efter de foreliggende oplysninger med beklagelse opretholde afslaget, idet det fremgår, at [] ikke opfylder nedenstående regler for optagelse i kørselsordningen.

Reglerne for at kunne deltage i kørselsordningen er, at man skal være så svært bevægelses-hæmmet, at offentlige trafikmidler ikke kan benyttes og være kørestolsbruger eller have et ganghjælpemiddel (gangbuk, albuestokke eller lignende), som er betalt eller udlånt af det offentlige.

Der er dog også åbnet mulighed for, at andre grupper af handicappede kan optages i kørselsordningen.

For denne gruppe gælder, at det klart skal dokumenteres, at vedkommende ikke er i stand til at benytte offentlige trafikmidler med hjælp fra en ledsager. For denne gruppe gælder det, at ved den praktiske benyttelse af kørselsordningen altid skal være ledsaget af en kompetent person."

I brev af 22. november 2001 klagede De til Folketingets Ombudsmand. De anførte, at begrundelsen for klagen er, at HUR selv behandler egne klager uden mulighed for an-

den prøvning. De anførte videre, at De derudover finder HURs afgørelse urimelig, da afgørelsen indebærer, at det ikke er praktisk muligt for Dem at blive optaget i handicapkørselsordningen netop på grund af hans handicap.

I brev af 8. januar 2002 videresendte Folketingets Ombudsmand Deres klage til Indenrigs- og Sundhedsministeriet med henblik på, at ministeriet som tilsynsmyndighed i forhold til HUR kunne få lejlighed til at behandle sagen.

I brev af 19. marts 2002 videresendte Folketingets Ombudsmand Deres brev af 13. marts 2002 til ministeriet.

I brev af 22. marts 2002 anmodede ministeriet HUR om en udtalelse, som ministeriet modtog ved brev af 2. april 2002.

I HURs udtalelse fremgår bl.a.:

"For at blive medlem af kørselsordningen skal ansøgeren opfylde følgende:

- Være så svært bevægelseshæmmet, at offentlige trafikmidler ikke kan benyttes.
- Være kørestolsbruger eller have et ganghjælpemiddel (gangbuk, albuestokke eller lignende). Kørestol eller ganghjælpemiddel skal være bevilget af det offentlige.

....."

I brev af 11. april 2002 anmodede Indenrigs- og Sundhedsministeriet Dem om eventuelle bemærkninger til udtalelsen.

Ministeriet ses ikke at have modtaget yderligere bemærkninger fra Dem.

Ved brev af 10. december 2003 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet har Trafikministeriet vedrørende fortolkning af § 1, stk. 3, i lov om hovedstadsområdet's kollektive persontrafik bl.a. oplyst følgende:

"Fortolkning af § 1, stk. 3 i lov om hovedstadsområdet's kollektive persontrafik

.....

Intentionen bag de individuelle kørselsordninger har været at etablere en kørselsordning, der så vidt muligt svarer til principperne bag de kollektive trafikordninger i modsætning til de individuelle ordninger, som f.eks. taxakørsel.

Det fremgår af § 1, stk. 3 i lov om hovedstadsområdet's kollektive persontrafik, at:

Hovedstadens Udviklingsråd varetager individuel handicapkørsel for svært bevægelseshæmmede, som rækker ud over transport til behandling, terapi og lignende.

Målgruppen er efter loven "svært bevægelseshæmmede".

Der henvises i lovforslagets almindelige bemærkninger til, at det af bemærkningerne til forslaget til folketingsbeslutning fremgår, at problemet med hensyn til befordring for en mindre gruppe af bevægelseshæmmede ikke kan løses, "...selv om de busser, der benyttes til rutekørsel bliver handicapvenlige. Det drejer sig således om transportmulighed for mennesker, der ikke kan komme fra egen bolig til offentligt transportmiddel.

Endvidere fremgår det af Trafikudvalgets betænkning over lovforslaget afgivet den 1. april 1992, at et flertal har udtalt, at ved svært bevægelseshæmmede "forstås kørestolsbrugere og personer, der bruger ganghjælpemidler som krykkestokke og gangbukke og lignende".

Trafikministeriet mener, at der af det ovenfor anførte må sluttes, at den ordning, der er forudsat med loven, er en transportordning for personer, der som følge af deres handicap har behov for hjælpemidler og ikke kan benytte den almindelige offentlige transport - selv om transportmidlet måtte være handicapvenligt indrettet.

Motivudtalelserne kan benyttes som vejledning med hensyn til, hvad der kan forstås ved det at være svært bevægelseshæmmet. Det skal imidlertid pointeres, at motivudtalelserne næppe giver grundlag for opstilling af rigide regler.

Det kan f.eks. meget vel være muligt for en kørestolsbruger selv at komme frem til stoppestedet, men i praksis umuligt at benytte bussen. Der kan efter vores opfattelse ud fra en formålsfortolkning ikke være tvivl om, at en sådan kørestolsbruger skal være omfattet. Det må derfor - uanset det i lovforslagets bemærkninger anførte - være udelukket, at der som det eneste kriterium lægges vægt på, om den bevægelseshæmmede er i stand til på egen hånd at komme frem til det nærmeste busstoppested.

Der er ikke i lovtæksten medtaget begrænsninger i forhold til gruppen af "svært bevægelseshæmmede", ligesom der ikke er givet amtskommunerne/trafikselskaberne nogen beføjelse på dette punkt. Ordningen må derfor omfatte alle personer, der kan henføres til denne gruppe, medmindre det kan påvises, at der fra lovgivers side er forudsat undtagelser.

I den konkrete sag, hvor der er tale om en blind mand, der samtidig er så dårligt gående, at han er berettiget til ganghjælpemiddel, men ikke bevilget dette alene fordi, at det vil forværre hans usikre gang, er det Trafikministeriets opfattelse, at pågældende falder inden for målgruppen "svært bevægelseshæmmede".

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

Som oplyst i ministeriets brev af 22. marts 2002 til Dem, er det tilsyn, som ministeriet udøver over for HUR, et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 12 i lov om Hovedstadens Udviklingsråd (lov nr. 354 af 2. juni 1999), jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001).

Ministeriet kan ikke tage stilling til, om HURs sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål om skønsudøvelsen, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Sagen giver Indenrigs- og Sundhedsministeriet anledning til at udtale sig om følgende spørgsmål:

1) Hvorvidt det er i overensstemmelse med lovgivningen, at HUR lader klager over afslag på ansøgning om optagelse i HURs handicapkørselsordning behandle af det af HUR nedsatte Ankenævn for Handicap Service.

2) Hvorvidt det er i overensstemmelse med lovgivningen, at HUR meddelte Deres far afslag på optagelse i HURs handicapkørselsordning med den anførte begrundelse, og hvorvidt den anførte begrundelse er i overensstemmelse med forvaltningslovens krav om begrundelse af afgørelser.

3) Hvorvidt HUR i forbindelse med afslag på ansøgninger om optagelse i HURs handicapkørselsordning har givet korrekt vejledning om adgangen til at anmode HUR om at genoptage sagen.

Ad 1) Hvorvidt det er i overensstemmelse med lovgivningen, at HUR lader klager over afslag på ansøgning om optagelse i HURs handicapkørselsordning behandle af det af HUR nedsatte Ankenævn for Handicap Service.

Det antages, at der kræves lovhjemmel, for at kommunale afgørelser kan påklages til anden administrativ myndighed (administrativ rekurs).

Der henvises til Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 1997, side 249, Bent Christensen, Forvaltningsret, Prøvelse, 1994, side 242 og betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne, side 35.

I henhold til § 1, stk. 2, i lov om Hovedstadsområdets kollektive persontrafik (lovbekendtgørelse nr. 492 af 16. juni 1995 som senest ændret ved lov nr. 1317 af 20. december 2000) varetager HUR individuel handicapkørsel for svært bevægelseshæmmede.

I henhold til § 5, stk. 3, i lov om Hovedstadsområdets kollektive persontrafik udarbejder HUR en særskilt plan for den individuelle handicapkørsel, jf. § 1, stk. 2. Udarbejdelsen af planen skal ske i samarbejde med handicaporganisationerne.

I § 5, stk. 4, i lov om Hovedstadsområdets kollektive persontrafik er der indført adgang til at indbringe uoverensstemmelser om planlægningen af den individuelle handicapkørsel efter lovens § 5, stk. 3, for trafikministeren til afgørelse. Loven indeholder derimod ikke bestemmelser, der giver adgang til at påklage HURs konkrete afgørelser vedrørende optagelse i den individuelle handicapkørsel til Trafikministeriet eller andre myndigheder.

Lov om Hovedstadsområdets kollektive persontrafik indeholder således ikke hjemmel til at etablere rekurs af HURs konkrete afgørelser vedrørende optagelse i den individuelle handicapkørsel til et af HUR nedsat selvstændigt ankenævn.

Adgangen til at indbringe HURs afslag på optagelse i handicapkørselsordningen for det af HUR nedsatte Ankenævnet for Handicap Service må efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse således anses som en adgang til at anmode HUR om, at HUR i

henhold til reglerne om genoptagelse (remonstration) foretager en fornyet vurdering af, hvorvidt der er grundlag for at træffe en anden afgørelse i sagen.

Herefter er spørgsmålet, hvorvidt HUR lovligt kan lade en politiker udpeget af HUR, en læge udpeget af HUR og en repræsentant for handicaporganisationerne træffe afgørelse på HURs vegne om, hvorvidt der på baggrund af anmodninger om genoptagelse er grundlag for at træffe en anden afgørelse i sager, hvori HUR har meddelt afslag på ansøgninger om optagelse i HURs handicapkørselsordning.

Det fremgår efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse af kapitel 1 og 3 i lov om Hovedstadens Udviklingsråd, at udviklingsrådet er HURs øverste myndighed og har det overordnede ansvar for hele HURs virksomhed.

Det må efter ministeriets opfattelse antages, at en fravigelse af det styrelses- og beslutningssystem, der er fastlagt i lov om Hovedstadens Udviklingsråd, ved, at HUR's opgaver henlægges til særlige nævn, råd eller lignende eller til enkeltpersoner, kræver udtrykkelig lovhjemmel, idet der hermed sker et brud på princippet om udviklingsrådet som øverste ansvarlige organ. En sådan hjemmel findes ikke i lovgivningen. Spørgsmålet er herefter, om udviklingsrådet kan nedsætte et udvalg med den nævnte sammensætning og kompetence.

Det fremgår af § 8, stk. 1, i lov om Hovedstadens Udviklingsråd, at udviklingsrådet kan nedsætte et eller flere udvalg til at varetage den umiddelbare forvaltning af udviklingsrådets anliggender.

HUR kan endvidere nedsætte særlige udvalg efter reglerne i den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 4, jf. § 8, stk. 2, i lov om Hovedstadens Udviklingsråd.

Den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 4, har følgende ordlyd:

"Stk. 4. I øvrigt kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Kommunalbestyrelsen bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed."

Medlemmerne af et særligt udvalg efter den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 4, vælges af kommunalbestyrelsen. Som medlemmer af de særlige udvalg kan udpeges såvel kommunalbestyrelsesmedlemmer som andre.

Det antages, at en kommunalbestyrelse ved nedsættelsen af et særligt udvalg ikke kan indskrænke den kompetence, der ifølge styrelsesloven og styrelsesvedtægten er henlagt til økonomiudvalget eller et stående udvalg. En kommunalbestyrelse kan således ikke i forbindelse med nedsættelsen af et særligt udvalg gøre indgreb i økonomiudvalgets eller det stående udvalgs beføjelser til at varetage den umiddelbare forvaltning af udvalgets sagsområde. Særlige udvalg skal derfor som udgangspunkt nedsættes under det udvalg, som er ansvarligt for den umiddelbare forvaltning af det pågældende område. Af bemærkningerne til lov nr. 629 af 23. december 1980, hvorved 2. pkt. blev indføjet i styrelseslovens § 17, stk. 4, fremgår bl.a. følgende:

"Med hensyn til udvalgenes virksomhed gælder, at de stort set har været tænkt som sagsforberedende eller rådgivende organer. Dog er der en hjemmel til at henlægge varetagelsen af bestemte hverv til særlige udvalg, og sigtet hermed har især været en varetagelse af sådanne midlertidige funktioner som ovenfor nævnt. Der er ikke med den her foreslåede tilføjelse til bestemmelsen ønsket nogen ændring i denne adgang til at henlægge varetagelsen af bestemte, midlertidige hverv, herunder tillige en begrænset, midlertidig beslutningsret, til særlige udvalg."

Under forudsætning af, at der ikke gøres indskrænkninger i økonomiudvalgets eller de stående udvalgs kompetence, antages det således, at en kommunalbestyrelse med hjemmel i den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 4, kan nedsætte særlige udvalg under økonomiudvalget eller et stående udvalg, som tillægges forberedende eller rådgivende funktioner eller en beslutningsret inden for et bestemt, nærmere afgrænset område ("varetagelse af bestemte hverv"). En kommunalbestyrelse vil derimod ikke kunne tillægge et særligt udvalg almindelige administrerende funktioner, idet kommunalbestyrelsen herved ville indskrænke økonomiudvalgets eller de stående udvalgs kompetence efter den kommunale styrelseslov, der forudsætter, at kommunalbestyrelsens kompetenceområde er opdelt mellem økonomiudvalget og de stående udvalg således, at ethvert anliggende som udgangspunkt henhører under økonomiudvalget eller et stående udvalg.

Der henvises herved til le Maire og Preisler, den kommenterede kommunale styrelseslov, 2000, side 92 f., Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning I, 1988, side 283 f., og Preben Espersen, Delegation i kommunestyret, 1995, side 84 f.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har lagt til grund, at Ankenævnet for Handicap Service er nedsat som et særligt udvalg i henhold til § 8, stk. 2, i lov om Hovedstadens Udviklingsråd.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse må det antages, at HUR kan tillægge særlige udvalg nedsat i henhold til § 8, stk. 2, i lov om Hovedstadens Udviklingsråd almindelige administrerende funktioner, så længe der ikke herved sker en indskrænkning af den kompetence, udviklingsrådet ifølge lov om Hovedstadens Udviklingsråd og HURs styrelsesvedtægt har tillagt andre organer. Baggrunden herfor er, at udviklingsrådet ikke efter § 8, stk. 1, i lov om Hovedstadens Udviklingsråd har pligt til at nedsætte udvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af udviklingsrådets anliggender – i modsætning til en kommunalbestyrelse, der efter den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 1, skal nedsætte et økonomiudvalg og et eller flere stående udvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Bestemmelsen i § 8, stk. 1, i lov om Hovedstadens Udviklingsråd forudsætter således ikke, at udviklingsrådets kompetenceområde er opdelt mellem en række udvalg. Nedsættelsen af et særligt udvalg med almindelige administrerende funktioner indebærer således ikke i sig selv indskrænkninger i en kompetence, som er tillagt udvalg nedsat efter § 8, stk. 1, i lov om Hovedstadens Udviklingsråd.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har således på den baggrund i henhold til § 5, stk. 1, i lov om Hovedstadens Udviklingsråd godkendt bestemmelser i styrelsesvedtægten for HUR, hvorefter udviklingsrådet nedsætter et trafikudvalg og et teaterudvalg som særlige udvalg, der er tillagt den umiddelbare forvaltning af udviklingsrådets opgaver i forbindelse med driften af den kollektive trafik i hovedstadsområdet henholdsvis den umiddelbare forvaltning af udviklingsrådets opgaver i forbindelse med Det Storkøben-

havnske Teaterfællesskab, jf. § 8, stk. 1, § 10, stk. 2 og § 11, stk. 2, i styrelsesvedtægten for HUR.

Ankenævnet for Handicap Service varetager efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse almindelige administrerende funktioner. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har herved lagt vægt på, at ankenævnet er tillagt en generel kompetence til at træffe beslutninger vedrørende genoptagelse af sager om afslag på optagelse i HURs handicapkørselsordning. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere lagt vægt på, at der ikke er tale om en midlertidig funktion.

Det forhold, at Ankenævnet for Handicap Service er tillagt almindelige administrerende funktioner, er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse således ikke i sig selv i strid med § 8, stk. 2, i lov om Hovedstadens Udviklingsråd, jf. den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 4.

Det antages som nævnt, at en kommunalbestyrelse ikke ved nedsættelsen af et særligt udvalg kan indskrænke den kompetence, der ifølge styrelsesloven og styrelsesvedtægten er tillagt økonomiudvalget eller et stående udvalg. Det må efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse som ovenfor nævnt tilsvarende antages, at udviklingsrådet ved nedsættelsen af Ankenævnet for Handicap Service ikke kan indskrænke den kompetence, der efter § 10, stk. 2, i styrelsesvedtægten for HUR er tillagt trafikudvalget til at varetage den umiddelbare forvaltning af udviklingsrådets opgaver i forbindelse med driften af den kollektive trafik i hovedstadsområdet. Udviklingsrådet er derfor afskåret fra – uanset om Ankenævnet for Handicap Service er nedsat som et særligt udvalg under trafikudvalget – at tillægge ankenævnet almindelige administrerende funktioner.

Det er på den baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at udviklingsrådet ikke lovligt har kunnet tillægge Ankenævnet for Handicap Service en generel kompetence til at træffe beslutninger vedrørende genoptagelse af sager om afslag på optagelse i HURs handicapkørselsordning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag meddelt HUR ministeriets retsopfattelse og anmodet om at modtage underretning om, hvad der videre sker vedrørende dette spørgsmål. Det bemærkes, at kommunaltilsynets struktur ændres med virkning fra den 1. januar 2004. Sager vedrørende bl.a. HUR skal fra 1. januar 2004 behandles af statsamtmanden for Københavns Amt. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har derfor anmodet om, at underretning, såfremt HUR ikke kan give underretning inden 1. januar 2004, fremsendes til statsamtmanden for Københavns Amt.

Ad 2) Hvorvidt det er i overensstemmelse med lovgivningen, at HUR meddelte Deres far afslag på optagelse i HURs handicapkørselsordning med den anførte begrundelse, og hvorvidt den anførte begrundelse er i overensstemmelse med forvaltningslovens krav om begrundelse af afgørelser.

a. § 1, stk. 2, og § 5, stk. 3 og stk. 4 i lov om Hovedstadsområdets kollektive persontrafik (lovbekendtgørelse nr. 492 af 16. juni 1995 som ændret ved lov nr. 355 af 2. juni 1999) er sålydende:

"§ 1.

Stk. 2. HUR varetager individuel handicapkørsel for svært bevægelseshæmmede, som rækker ud over transport til behandling, terapi og lignende.

§ 5.

Stk. 3. HUR udarbejder i samarbejde med handicaporganisationerne en plan for den individuelle handicapkørsel for svært bevægelseshæmmede, jf. § 1, stk. 2.

Stk. 4. Uoverensstemmelser om planlægningen efter stk. 1-3 kan indbringes for trafikministeren til afgørelse."

Følgende fremgår af de almindelige bemærkninger til forslaget til lov nr. 293 af 29. april 1992, hvorved § 1, stk. 2, § 5, stk. 3 og stk. 4, blev indsat i lov om Hovedstadsområdets kollektive persontrafik (jf. Folketingstidende 1991-1992, tillæg A, spalte 807 ff.):

"Den 7. maj 1991 vedtog Folketinget en beslutning om kørselsordninger for svært bevægelseshæmmede. Formålet med folketingsbeslutningen er at ligestille de svært bevægelseshæmmede brugere i samfundet med borgere uden fysiske handicap for så vidt angår transportmuligheder. Ifølge beslutningen skal alle amtskommunale trafikselskaber senest den 1. maj 1992 have etableret individuel handicapkørsel for svært bevægelseshæmmede, som rækker ud over transport til behandling, terapi og lignende.

Der er i bemærkningerne til beslutningsforslaget henvist til, at kun Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT), Vestsjællands og Storstrøms Amter samt enkelte kommuner har etableret kørselsordninger for handicappede.

Det er endvidere oplyst i bemærkningerne til forslaget, at personer, som er væsentligt bevægelseshæmmede, er i en yderst vanskelig situation, når det gælder almindelig samkvem med familie, venner, omgangskreds m.v. og at enhver teknisk mulighed må udnyttes for at gøre adgangen til »samfærdsel« med andre så lig den, mennesker med fuld førlighed har. For en mindre gruppe af bevægelseshæmmede kan dette problem ikke løses, selv om de busser, der benyttes til rutekørsel bliver handicapvenlige. Det drejer sig således om transportmulighed for mennesker, der ikke kan komme fra egen bolig til offentligt transportmiddel. Omkring 50.000 borgere er ifølge beslutningsforslaget totalt udelukket fra at benytte almindelige transportmidler på grund af fysisk handicap.

...

Det er i forslaget til folketingsbeslutning forudsat, at nedenstående krav til kørselsordningerne opfyldes:

...

4) Ordningen skal tilrettelægges i samarbejde med handicaporganisationerne, således at de bedste principper kan danne grundlag for den fremtidige model. Brugernes erfaringer skal indgå i forhandlingerne.

...

Nærværende lovforslag fremsættes med henblik på opfyldelse af folketingsbeslutning af 7. maj 1991 om kørselsordninger for svært bevægelseshæmmede i HT-området. Tilsvarende lovforslag fremsættes med henblik på opfyldelse af beslutningen uden for HT-området (forslag til lov om ændring af lov om den lokale og regionale kollektive persontrafik uden for hovedstadsområdet)."

Følgende fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i § 1, stk. 2, (jf. Folketingstidende 1991-1992, tillæg A, spalte 810):

"Den eksisterende kørselsordning omfatter personer, der på grund af fysiske handicap er afskåret fra at benytte offentlige trafikmidler og som kun med væsentlig ulempe kan benytte almindelige personbiler - herunder hyrevogne - således at befordring med specialvogne er nødvendig. Tilstanden skal have været mindst 1 år eller skal forventes at strække sig ud over dette tidsrum. HT udfører selv ca. 22 pct. af handicapkørslen.

Ved lovændringen gøres det obligatorisk at etablere særlige kørselsordninger for svært bevægelseshæmmede."

Endvidere fremgår følgende af betænkning afgivet af Folketingets Trafikudvalg den 1. april 1992 (jf. Folketingstidende 1991-1992, tillæg B, spalte 900 f.):

"Ved svært bevægelseshæmmede forstås kørestolsbrugere og personer, der bruger ganghjælpemidler som krykkestokke, gangbukke og lignende."

HUR har i afgørelserne af 21. august og 2. november 2001 anført, at HURs afslag på at optage Deres far i handicapkørselsordningen er begrundet i, at Deres far ikke opfylder betingelserne for medlemskab. HUR har endvidere redegjort for betingelserne for at kunne blive medlem af kørselsordningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er - på baggrund af ordlyden af § 1, stk. 2, i lov om Hovedstadsområdets kollektive persontrafik samt de ovenfor gengivne bemærkninger hertil - enigt med HUR i, at blindhed ikke i sig selv gør en person berettiget til at blive optaget i handicapkørselsordningen.

Trafikministeriet har som ovenfor nævnt i brev af 10. december 2003 anført, at en blind mand, der samtidig er så dårligt gående, at han er berettiget til ganghjælpemiddel men ikke bevilliget dette, alene fordi det vil forværre hans usikre gang, falder inden for målgruppen "svært bevægelseshæmmede".

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på den baggrund anmodet HUR om at genoptage sagen om optagelse i handicapkørselsordningen til fornyet behandling.

b. Forvaltningslovens § 22 og 24 (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991) er sålydende:

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

§ 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. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang 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."

Af bemærkningerne til bestemmelsen i forvaltningslovens § 24 fremgår bl.a. følgende (jf. Folketingstidende 1985-1986, tillæg A, spalte 163):

"En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Det er ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme den begrundelse, der meddeles for en truffet afgørelse. Besvarelsen heraf må bl.a. bero på, hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling og på sagens karakter.... Bestemmelserne indskrænker sig derfor til at angive, hvilke elementer der skal indgå i en meddelt begrundelse."

En afgørelse, der meddeles skriftligt, og som ikke giver parten fuldt ud medhold, skal således i begrundelsen indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen beror på et skøn, skal begrundelsen tillige indeholde en angivelse af de hovedhensyn bag det udøvede skøn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

De faktiske omstændigheder, der har været af væsentlig betydning ved sagens afgørelse, må også i et vist omfang subsumeres under/henføres til de relevante hensyn.

Der henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 2001, side 449, og Folketingets Ombudsmands Beretning, 1990, side 488 f.

HURs afgørelser af 21. august og 2. november 2001 indeholder ikke en henvisning til bestemmelsen i § 1, stk. 2, i lov om Hovedstadsområdets kollektive persontrafik.

Endvidere indeholder HURs afgørelser af 21. august og 2. november 2001 ikke angivelse af, hvilke faktiske omstændigheder i forbindelse med afslaget i den konkrete sag der er tillagt vægt, dvs. ingen angivelse af, at Deres far intet ganghjælpemiddel er bevilliget af det offentlige, som HUR har anført i udtalelsen af 2. april 2002 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder således, at HURs afgørelser af 21. august og 2. november 2001 ikke opfylder kravene til begrundelse i forvaltningslovens § 24, stk. 1.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag underrettet HUR om ministeriets retsopfattelse for så vidt angår dette spørgsmål.

Ad 3) Hvorvidt HUR i forbindelse med afslag på ansøgninger om optagelse i HURs handicapkørselsordning har givet korrekt vejledning om adgangen til at anmode HUR om at genoptage sagen.

§ 7, stk. 1, i forvaltningsloven er sålydende:

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

Den vejledning, som en myndighed giver, skal naturligvis være juridisk korrekt og så omfattende, at det konkrete informationsbehov imødekommes på en rimelig måde.

Der henvises til John Vogter, den kommenterede forvaltningslov, 2001, side 224., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002 side 384 og Jens Garde, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 1995, side 118.

HUR har i afgørelsen af 21. august 2001 vejledt Deres far om, at han kunne anke HURs afslag på optagelse i handicapkørselsordningen til Ankenævnet for Handicap Service.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at denne vejledning kunne give Deres far det indtryk, at han kunne klage over HURs afgørelser til en selvstændig myndighed, og at denne klageadgang var undergivet de retssikkerhedsgarantier, der gælder ved klagebehandling, når der er tale om administrativ rekurs.

Som anført ovenfor under pkt. 1, må adgangen til at indbringe HURs afslag for Ankenævnet for Handicap Service anses som en adgang til at anmode HUR om, at HUR i henhold til reglerne om genoptagelse (remonstration) foretager en fornyet vurdering af, hvorvidt der er grundlag for at træffe en anden afgørelse i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på den baggrund, at HUR ikke har givet Deres far korrekt vejledning om adgangen til at anmode om genoptagelse af sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag underrettet HUR om ministeriets retsopfattelse for så vidt angår dette spørgsmål.

Kopi af dette brev er i dag sendt til HUR, Trafikministeriet og Folketingets Ombudsmand.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen

2. Not. Hvilket hermed meddeles til orientering. Der henvises til Trafikministeriets j.nr. 447-39.

3. Not. Hvilket hermed meddeles. Der henvises til Folketingets Ombudsmands j.nr. 2002-0924-500.

4. Not. Hvilket hermed meddeles.

Adgangen til at indbringe HURs afslag på optagelse i handicapkørselsordningen for det af HUR nedsatte Ankenævnet for Handicap Service må efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse anses som en adgang til at anmode HUR om, at HUR i henhold til reglerne om genoptagelse (remonstration) foretager en fornyet vurdering af, hvorvidt der er grundlag for at træffe en anden afgørelse i sagen.

Det antages, at en kommunalbestyrelse ikke ved nedsættelsen af et særligt udvalg kan indskrænke den kompetence, der ifølge styrelsesloven og styrelsesvedtægten er tillagt økonomiudvalget eller et stående udvalg. Det må efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse tilsvarende antages, at udviklingsrådet ved nedsættelsen af Ankenævnet for Handicap Service ikke kan indskrænke den kompetence, der efter § 10, stk. 2, i styrelsesvedtægten for HUR er tillagt trafikudvalget til at varetage den umiddelbare forvaltning af udviklingsrådets opgaver i forbindelse med driften af den kollektive trafik i hovedstadsområdet. Udviklingsrådet er derfor afskåret fra – uanset om Ankenævnet for Handicap Service er nedsat som et særligt udvalg under trafikudvalget – at tillægge ankenævnet almindelige administrerende funktioner.

Det er på den baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at udviklingsrådet ikke lovligt har kunnet tillægge Ankenævnet for Handicap Service en generel kompetence til at træffe beslutninger vedrørende genoptagelse af sager om afslag på optagelse i HURs handicapkørselsordning.

Der henvises i øvrigt til Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 9. januar 2002, som ministeriet fremsendte til HUR ved brev af 22. marts 2002.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal anmode om underretning om, hvad der videre sker vedrørende dette spørgsmål. Det bemærkes, at kommunaltilsynets struktur ændres med virkning fra den 1. januar 2004. Sager vedrørende bl.a. HUR skal fra 1. januar 2004 behandles af statsamtmanden for Københavns Amt. Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal derfor anmode om, at såfremt HUR ikke kan give underretning inden 1. januar 2004, at underretning fremsendes til statsamtmanden for Københavns Amt.

Trafikministeriet har som ovenfor nævnt i brev af 10. december 2003 anført, at en blind mand, der samtidig er så dårligt gående, at han er berettiget til ganghjælpemiddel men ikke bevilliget dette, alene fordi det vil forværre hans usikre gang, falder inden for målgruppen "svært bevægelseshæmmede".

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal på den baggrund anmode HUR om at genoptage sagen om optagelse i handicapkørselsordningen til fornyet behandling.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at HURs afgørelser af 21. august og 2. november 2001 ikke opfylder kravene til begrundelse i forvaltningslovens § 24, stk. 1. Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke, at HUR har givet korrekt vejledning om adgangen til at anmode om genoptagelse af sagen.