

Borgerrådsgiverens be- retning

2017-2018



Albertslund Kommune



Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	1
Borgerrådgiverens forord	2
1. Fakta om Albertslund Kommunes borgerrådgiverfunktion	4
1.1. Rammer for borgerrådgiverfunktionen	4
1.2. Normering og træffetider for borgerne	4
1.3. Borgerrådgiverens arbejdsform ved borgerhenvendelser	4
2. Borgerrådgiverens arbejde i beretningsperioden	6
2.1. Synlighed og kendskab til borgerrådgiveren	6
2.2. Borgerrådgiverens deltagelse i administrationens projekter og samarbejde i øvrigt	6
2.3. Eksterne samarbejder mv i beretningsperioden	7
3. Statistik om henvendelser	9
3.1. Indledende om statistikken	9
3.2. Registreringspraksis	9
3.3. Henvendelser som ikke er egentlige klager over sagsbehandlingen ("Andre henvendelser")	9
3.4. Klager over sagsbehandlingen med videre	10
3.5. Fordeling af sager i de enkelte afdelinger	10
3.6. Hvordan er klagerne håndteret ved borgerrådgiveren.....	11
3.7. Hvad klages der over til borgerrådgiveren.....	12
3.7.1. God forvaltningsskik.....	13
3.7.2. Om forvaltningsloven og retsgrundsætninger.....	14
3.7.3. Om afgørelser – hjemmelsspørgsmål.....	15
3.7.4. Effekten af borgerrådgiverens arbejde.....	15
4. anbefalinger og forslag	17
4.1. Opfølgning på sidste beretnings anbefalinger.....	17
4.2. Denne beretnings anbefalinger.....	17
5. Det kommende års indsatsområder	20

Borgerrådgiverens forord

Denne beretning dækker perioden 1. april 2017 til 31. marts 2018, og er den årlige afrapportering til kommunalbestyrelsen, som jeg er ansat af. I beretningen beskriver jeg mit arbejde som borgerrådgiver i den forgangne periode.

De spørgsmål og problemstillinger borgerne henvender sig til mig om, når de oplever problemer med sagsbehandlingen, handler om de samme emner som tidligere år. Dette er et genkendeligt træk fra de sager, jeg har behandlet i Glostrup, og også i forhold til det, der fremgår af andre borgerrådgiveres beretninger.

Det er efter min vurdering ikke overraskende, at emnerne er de samme, men det understreger behovet for, at kommunerne har et vedholdende fokus på, at de forvaltningsretlige regler og den retlige ramme er en ufravigelig del af den kommunale kerneopgave.

Kommunerne varetager en meget stor del af den borgernære velfærd, og det er i høj grad her, at borgerne møder en offentlig myndighed. For mange borgere er det derfor også i kontakten med kommunen, at de erfarer værdien af, om de kan regne med at sagsbehandlingen er gennemsigtig og korrekt, om de bliver inddraget og hørt i deres sag, at sagsbehandlingstiden ikke er for lang, og om kommunen generelt overholder de grundregler, der gælder for den offentlige forvaltning.

Forståelsen for dette i Albertslund Kommune ses blandt andet ved, at kommunalbestyrelsen har besluttet at have en borgerrådgiver, men er naturligt også en fælles opgave for hele kommunen. Det er i Albertslund helt konkret afspejlet i budgetaftalen for 2018 ved den særlige indsats med titlen ”god forvaltningsskik”, som også er et af Direktørforums tre indsatsområder. Sådant et fokus er efter min vurdering en kilde til inspiration for andre kommuner.

Denne beretning er min tredje siden etableringen af borgerrådgiverfunktionen i Albertslund, men den første efter kommunalvalget i 2017 og for de nyvalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer. Jeg har derfor valgt at bibeholde de afsnit, som handler om og nærmere beskriver funktionen, og beretningen er derfor bygget op efter samme model som de to tidligere beretninger.

Pernille Bischoff, Borgerrådgiver
Maj 2018

1. Fakta om Albertslund Kommunes borgerråd giverfunktion

1.1. Rammer for borgerråd giverfunktionen

De nærmere regler for borgerråd giverens virke fremgår af kommunalbestyrelsens beslutning af 9. december 2014, hvor der blev truffet beslutning om, at etablere et samarbejde med Glostrup Kommune om oprettelsen af en stilling som borgerråd giver med delt tjeneste i Glostrup og Albertslund. Reglerne udgør samtidig grundlaget for mit arbejde.

Borgerråd giverfunktionen er i begge kommuner etableret på baggrund af lov om kommunernes styrelse § 65e, og funktionen fremgår således af kommunens styrelsesvedtægt.

Borgerråd giveren er uafhængig af kommunens øvrige administration og borgmesterens øverste daglige ledelse af samme. Borgerråd giveren refererer således direkte til kommunalbestyrelsen. Konkret betyder det, at jeg i mit daglige virke holder månedlige møder med borgmesteren i hans egenskab af formand for kommunalbestyrelsen.

Borgere, men i praksis også brugere og erhvervsdrivende, kan henvende sig til borgerråd giveren, med henblik på vejledning og hjælp til gennemgang af sagsforløb. Borgerråd giveren kan også undersøge om de juridiske regler og principper for sagsbehandlingen og betjeningen af borgerne er overholdt. Borgerråd giveren kan herudover bistå administrationen ved generelle forespørgsler inden for borgerråd giverens område og kompetencer. Derudover tilbyder borgerråd giveren undervisning i forvaltningsretlige emner til kommunens administration.

I forbindelse med behandlingen af evalueringen af borgerråd giverfunktionen, besluttede Kommunalbestyrelsen i sit møde den 7. februar 2017, at permanentgøre stillingen som borgerråd giver i Albertslund Kommune.

1.2. Normering og træffetider for borgerne

Borgerråd giveren er ansat 18 ½ time ugentlig i hver kommune. I praksis betyder det, at jeg træffes fast i Albertslund Kommune onsdage og torsdage for personlige møder. Jeg har derudover telefontid alle dage i rådhusenes almindelige åbningstider, ligesom jeg kan kontaktes pr. mail, sikker post og almindelig post.

Når der er tale om en egentlig klage over sagsbehandling, eller når der er behov for en nærmere afdækning af et forløb eller problemstilling, aftaler jeg normalt et personligt møde med borgeren. Andre henvendelser kan ofte besvares ved en telefonsamtale eller skriftligt. Det er en prioritering for mig, at borgerråd giveren opleves tilgængelig for borgerne, og det vil derfor, så vidt muligt, være borgerne, som tager stilling til, om de ønsker et personligt møde.

1.3. Borgerråd giverens arbejdsform ved borgerhenvendelser

Borgerne henvender sig – som nævnt - til mig enten ved at ringe eller skrive. På baggrund af henvendelsens karakter vurderer jeg sammen med borgeren, om der er behov for et personligt møde. Hvis der er tale om en klage over sagsbehandlingen er sagsgangen som oftest sådan, at jeg på baggrund af min samtale med borger formulerer et brev på borgerens vegne, som sendes til afdelingen eller afdelingerne, der er involveret i sagsbehandlingen. I brevet sætter jeg borgerens klage ind i en forvaltningsretlig ramme.

I brevet forsøger jeg også at tydeliggøre, hvilken forventning borgeren har ved henvendelsen til mig, og jeg præciserer de spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen, som afdelingen skal tage stilling til. Jeg beder afdelingen besvare borgeren og orientere mig om svaret.

Ved at hjælpe borgerne med at adressere deres spørgsmål eller klager til administrationen forsøger jeg at skabe et grundlag for at få genskabt dialogen og for at få rettet op på de fejl, der måtte have været i sagsbehandlingen.

De allerfleste sager løses i dette led eventuelt fulgt af en kort drøftelse af sagen med afdelingen. Det er aftalt med direktørforum og afdelingschefer, at min direkte indgang til afdelingerne er til afdelingscheferne, som så eventuelt delegerer selve besvarelsen.

Hvis borgeren retter henvendelse til mig på ny, tager jeg stilling til, om jeg vil iværksætte en egentlig undersøgelse af sagsbehandlingen og betjeningen af borgerne. Det vil ske, hvis klagepunkterne ikke er besvaret, løst eller hvis sagen i øvrigt vedrører mere generelle og principielle spørgsmål. I denne beretningsperiode har jeg udarbejdet to undersøgelser.

Jeg anser det som positivt, at der ikke er flere sager, som har medført behov for iværksættelse af en egentlig undersøgelse, men i stedet er blevet løst som udløber af det brev, jeg har sendt til afdelingen. Ud fra et borgerperspektiv er det vigtigt, at borgernes henvendelser til mig medfører en hurtig og proaktiv løsning på deres problem.

I de konkrete tilfælde, hvor jeg er blevet opmærksom på mulige misforståelser eller fejl i sagsbehandlingsprocessen eller betjeningen, tager jeg initiativ til dialog med den pågældende afdeling med henblik på drøftelse af, hvordan processen kan forbedres.

Jeg stiller mig til rådighed og deltager i personalemøder eller andet med henblik på opfølgning, hvor der er mulighed for direkte vejledning og sparring om emnet. Det er min vurdering, at den direkte dialog i visse situationer kan have større effekt end udarbejdelse af større skriftlige undersøgelser.

2. Borgerrådgiverens arbejde i beretningsperioden

2.1. Synlighed og kendskab til borgerrådgiveren

Den primære information om borgerrådgiveren fremgår af kommunens hjemmeside. Her er der oprettet en underside, hvor funktionen beskrives, og hvor kontaktinformation fremgår.

Det er mit indtryk gennem mine møder med borgerne, at deres kendskab til funktionen skabes via hjemmesiden, men også formidles via netværk. Eksempelvis har jeg i perioden haft flere henvendelser, der vedrører sagsbehandlingen på skoleområdet, og hvor flere af henvendelserne kommer fra forældre, som har hørt om mig gennem et nyetableret netværk for forældre med børn/unge med særlige behov.

Jeg har i beretningsperioden deltaget i møder med kommunens handicapråd og holdt oplæg for en kvindegruppe i Netværkshuset samt i maj 2018 for det ovenfor nævnte netværk for forældre med børn/unge med særlige behov.

2.2. Borgerrådgiverens deltagelse i administrationens projekter og samarbejde i øvrigt

Kursus i "Den kommunale ramme og god sagsbehandling"

I efteråret og vinteren 2017/2018 har jeg sammen med Økonomi og Stab gennemført kurser for både Chefforum og for rådhusets medarbejdere i "Den kommunale ramme og god sagsbehandling". Kurset var et formiddagskursus på 3 timer, og målet var et få en fælles viden og sprog om den kommunale forvaltning, både den politiske og den administrative.

Kurset foregik ved, at jeg var primær underviser og juristerne fra Økonomi og Stab deltog og bidrog som resourcepersoner. I tilrettelæggelsen forsøgte vi at bruge det forhold, at jeg og vi kender kommunen, og det derved er muligt at få undervisningen tæt på hverdagen og de dilemmaer, der kan opstå.

Forståelse for og italesættelse af rammerne og principperne for den kommunale forvaltning, er centrale emner for alle medarbejdere i kommunerne. Den offentlige sektor er under stadig forandring, men grundlæggende forståelse og opmærksomhed for lokaldemokratiet og borgernes retssikkerhed er vigtige grundpiller, som for mig at se er afgørende, hvis kvaliteten og tilliden til den kommunale forvaltning skal oppebæres.

Tilbagemeldingerne fra kurserne har været positive og jeg er sammen med Økonomi og Stab i gang med den nærmere fastlæggelse af, hvordan nye medarbejdere kan blive tilbudt grundkurset, og hvordan opfølgningsskurser kan blive arrangeret. I planlægningen indgår tillige målrettede kurser for de decentrale enheder.

Grundkurset følges op på Lederforum den 8. maj 2018, hvor temaet er "Den kommunale og forvaltningsretlige ramme i et ledelsesperspektiv – myndighedsledelse som en del af kerneopgaven", som er en del af udmøntningen af budgetaftalen og direktørforums indsatsområde kaldet "god forvaltningsskik".

Netværk for en forbedret indsats for familier, der får sygedagpenge og ydelser fra Social og Familie til børnene

I beretningsperioden har jeg - som ressourceperson - været inviteret ind i det netværk, som i regi af "netværkstrukturen" er etableret for at forbedre indsatsen for forældre og børn, der får forskellige ydelser og tilbud fra flere enheder i kommunen, særligt fra skoler, PPR, familieafsnit og jobcenter. Netværket bidrager til at kvalificere arbejdet i "Fælles om Målet".

Derved har jeg i et tværfagligt regi kunnet bidrage med den viden, jeg får gennem mine møder med borgerne, om deres oplevelser i mødet med kommunen, og også om de vanskeligheder, de oplever, når flere enheder skal

samarbejde. Samtidig har jeg kunne tydeliggøre den værdi, de forvaltningsretlige regler har som afsæt for forbedring af kvaliteten af sagsbehandlingen og mødet med borgerne.

Netværket har efter min vurdering gode perspektiver i forhold til at skabe løsningsmodeller på et område, som de fleste kommuner oplever som vanskeligt. Et forhold som er blevet italesat direkte og indirekte også på landsplan gennem året, blandt andet gennem Institut for Menneskerettigheders rapport om ”Retten til Uddannelse – når børn med handicap ikke går i skole” fra November 2017.¹

I forbindelse med netværket kan jeg også nævne arbejdet der er i gang med implementering af en *Specialpædagogisk Plan*, hvor jeg bidrog med mine iagttagelser gennem interview med Metropol ved deres udarbejdelse af en såkaldt baseline. Jeg kan også fremhæve, at der er igangsat et arbejde i Afdeling for Skoler og Uddannelser om understøttelse af skolernes arbejdsgange i deres myndighedsarbejde. Begge dele må forventes at understøtte sagsbehandlingen og det tværfaglige samarbejde.

Klager som kilde til læring

Jeg har i perioden også deltaget som ressourceperson i det pilotprojekt, der handler om bruge klager som kilde til læring, og som er inspireret af et projekt i Roskilde Kommune, der hedder Klagedreven Innovation. Pilotprojektet er gennemført i borger- og ydelsescenteret og understøttet af Sekretariat for Politik og Ledelse.

Projektet har som formål at undersøge potentialet for nye arbejdsmetoder i forbindelse med håndtering af klager, og hvorvidt disse metoder, kan bidrage til såvel læring som effektivitet i forhold til behandling af klager, og dermed større tilfredshed blandt borgere og øget medarbejdertrivsel.

Chefforum besluttede i maj 2018, at der udarbejdes et oplæg til, hvordan arbejdet med projektet kan videreføres i de andre myndighedsområder.

Øvrige samarbejder med administrationen

I forhold til administrationen og den del af min opgave, der handler om, at stå til rådighed i forhold til at skabe læring ud af de henvendelser, jeg modtager og generel vejledning inden for mine arbejdsområder, deltager jeg på såvel chefforum, ad hoc på personalemøder og sparrer i hverdagen med administrationen om forvaltningsretlige emner.

Udover den undervisning, jeg har nævnt ovenfor, har jeg holdt oplæg for medarbejderne på bostøtte- og klubområdet, Sundhedsplejen, Familiehuset og PPR.

Jeg deltager tillige i møder hver anden måned med kommunens øvrige jurister, hvor der foregår gensidig erfaringsudveksling og opdatering på de forvaltningsretlige områder.

2.3. Eksterne samarbejder mv i beretningsperioden

Ud over det daglige arbejde med behandling af henvendelser og dialog med administrationen, har jeg et godt samarbejde med de øvrige borgerrådgivere i landet, som giver mulighed for værdifuld sparring og erfaringsudveksling i hverdagen. Der arrangeres et årligt seminar for alle borgerrådgivere i juni måned og to halvårslige netværksmøder for borgerrådgiverne i Østdanmark.

Derudover deltager jeg, som medlem af Foreningen for Kommunal- og Forvaltningsret, i foreningens arrangementer, ligesom jeg er inviteret til og har fået bevilliget deltagelse i JUC's Netværk i Offentlig ret, Kommunal-

<https://menneskeret.dk/udgivelser/retten-uddannelse-naar-boern-handicap-ikke-gaar-skole> (december 2017)

ret og Forvaltningsret, som er et centralt netværk for jurister med speciale i forvaltningsretten.

Gennem min tilknytning til COK har jeg i beretningsperioden blandt andet undervist på kurser om grundlæggende sagsbehandling med fokus på journalisering. Et emne jeg tillige blev interviewet om i HK-Bladet i marts 2018.²

Folketingets Ombudsmand og borgerrådgiverne har i den forgangne periode etableret et samarbejde, hvor ombudsmanden deltager på det årlige seminar med borgerrådgiverne, og hvor en repræsentativ gruppe af borgerrådgivere – herunder jeg selv - en gang om året inviteres til dialogmøde hos Ombudsmanden med henblik på gensidig erfaringsudveksling.

Endelig nævnes, at Institut for Menneskerettigheder i december 2017 afsluttede deres undersøgelse af *retssikkerheden i kommunerne*. Undersøgelsen baserer blandt andet på en spørgeskemaundersøgelse blandt landets borgerrådgivere, hvor jeg også bidrog. Rapporten henviser blandt andet til, at *”flere eksperter og organisationer peger på, at borgernes retssikkerhed er under pres. Det viser denne rapportes kvantitative undersøgelse ligeledes. En faktor, som eksperter og organisationer ofte peger på, er, at forvaltningen i høj grad er delt ind i specialiserede enheder, og at der er problemer med kommunikationen og koordineringen på tværs. Derudover er lovgivningen meget kompleks og ændres ofte, så det er svært for den enkelte sagsbehandler at være bekendt med samtlige relevante bestemmelser. Her mener eksperter og organisationer, at borgeren ofte kommer i klemme, da man ikke modtager den helhedsvurdering og vejledning, som man ellers har ret til. Undersøgelsen viser, hvordan borgerrådgiverfunktionen her har et stort potentiale til at styrke borgernes retssikkerhed.”*

En af undersøgelsens anbefalinger er således også, at kommunerne overvejer, om etablering af en borgerrådgiverfunktion kan være et redskab til at styrke borgernes retssikkerhed i kommunen.³

3. Statistik om henvendelser

3.1. Indledende om statistikken

Antallet af sager, jeg behandler henvendelser og klager om i løbet af en beretningsperiode, repræsenterer en meget lille andel af kommunens sagsproduktion, og kan i sig selv ikke anvendes som indikator for den samlede kvalitet i sagsbehandlingen.

Imidlertid kan der via den statistik, jeg fører, være viden at hente om, hvilke forhold, der giver anledning til henvendelser og klager fra borgerne. Dette kan bruges til at identificere mulige tendenser eller opmærksomhedspunkter i administrationens arbejde.

² HK-Bladet marts 2018. <http://www.hkbladet.dk/bk/2018/hkbl153/>

³ https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/forskning_2017/rapport_om_retssikkerhed_i_kommunerne_15dec2017.pdf

Min statistik bygger på et statistikmodul, der er udviklet af og for borgerrådgivere. Modulet bygger på registreringsprincipper fra Folketingets Ombudsmand tilpasset borgerrådgivernes og kommunernes hverdag. Modulet bruges af flere borgerrådgivere. Målsætningen er, ved en ensartet statistik, at åbne op for sammenligninger og fælles viden på tværs af kommuner.

De anonymiserede sagsresumeer jeg tidligere har haft i beretningen er denne gang erstattet af ”type-eksempler”, hvor jeg samler information fra flere af sager i samme eksempel. Dette skyldes primært, at EU’s databeskyttelsesforordning træder i kraft den 25. maj 2018 og inden behandlingen af denne beretning. Databeskyttelsesloven – der supplerer reglerne i databeskyttelsesforordningen er fortsat ikke vedtaget. Jeg har derfor anlagt en forsigtig tilgang, og vil afvente en nærmere vurdering af brugen af sagsresumeer i forhold til de nye regelsæt.

3.2. Registreringspraksis

Når en borger henvender sig til mig registreres en sag i statistikmodulet. Undtaget er henvendelser, som ikke giver anledning til egentlig sagsbehandling, hvor jeg eksempelvis alene henviser til rette enhed eller myndighed. Jeg har haft en del henvendelser af denne type i år, hvor jeg ikke har detailregisteret henvendelsen i statistikmodulet.

Registrering af sager falder herefter i to hovedkategorier: ”Andre henvendelser” og ”klager”. Sondringen er væsentlig også for at illustrere, hvad der får borgerne til at henvende sig til borgerrådgiveren, og understøtter tillige de nærmere regler for borgerrådgiveren, hvor der lægges vægt på såvel vejledning som behandling af egentlige klager over sagsbehandlingen med videre.

3.3. Henvendelser som ikke er egentlige klager over sagsbehandlingen (”Andre henvendelser”)

I beretningsåret har jeg registreret 64 sager i kategorien *andre henvendelser*. I sidste beretningsperiode havde jeg registreret 49 henvendelser.

Disse henvendelser handler om borgere, der søger efter den rette indgang i kommunen eller som ønsker at få generelt vejledning på baggrund af en konkret problemstilling. At kunne give vejledning om rette myndighed og muligheder for hjælp er en generel opgave for kommunens administration både efter forvaltningsloven og indenfor det sociale område ifølge retssikkerhedsloven, hvor der er en udvidet forpligtelse til at vejlede om muligheder for hjælp. Når borgerrådgiveren har en særlig forpligtelse i forhold til vejledning, understøtter det helt generelt, at kommunen kan løfte forpligtelsen til at yde vejledning.

Typiske henvendelser har drejet sig om:

Flere borgere ringede, da de havde spørgsmål til udbetalingsmeddelelsen vedrørende deres forsørgelsesydelse, og de ikke vidste, hvem de skulle tale med i kommunen. Jeg erfarede, det skyldtes, at kontaktoplysningerne ikke indeholdt tydelig information om hvilken enhed, der var afsender, og tog på den baggrund kontakt til afdelingen, som foranledigede at teksten blev ændret hos systemleverandør.

Flere borgere ringede for at få information om hvilken enhed, de skulle kontakte, når de ønskede at søge om at blive anvist til bolig via den kommunale boliganvisning. Jeg vejleder/vejviser om den kommunal boliganvisning, men har siden årsskiftet tillige kunne henviser til den opdaterede hjemmeside om bolig i Albertslund. Hjemmesideteksten er blevet gennembearbejdet både i forhold til tekst og opbygning. Det er min vurdering, at den ny hjemmeside aktivt har forbedret den vejledning, borgere skal have, når de retter henvendelse med spørgsmål om boliganvisning – og er noget borgerne er glade for at kunne læse.

3.4. Klager over sagsbehandlingen med videre

Antallet af oprettede klager (klagepunkter) over sagsbehandlingen er 118, fordelt på 76 hovedsager og 42 følgesager. Sidste år havde jeg oprettet 89 klager, fordelt på 67 hovedsager og 22 følgesager.

Klager består af henvendelser, hvor borgeren har aktuelle og konkrete forhold vedrørende sagsbehandlingen med videre, de ønsker behandlet. Der vil i visse tilfælde være flere tydelige juridiske problemstillinger indeholdt i den enkelte henvendelse. Registreringen bliver derfor foretaget således, at der oprettes en hovedsag, hvor det borgeren primært henvender sig om registreres som hovedsagen, mens yderligere emner (vedrørende sagsbehandlingen) rubriceres som følgesager.

Denne opdeling giver hverken flere eller færre henvendelser, men en mulighed for at få et samlet overblik over de sagsbehandlingsemner, der behandles hos mig.

En detaljeret statistikregistrering giver på den måde oplysninger om, hvad det er for forhold, der giver anledning til henvendelser og klager fra borgerne, hvilket igen giver mulighed for at identificere mulige områder, hvor sagsbehandlingen i administrationen kan vurderes og muligvis forbedres.

3.5. Fordeling af sager i de enkelte afdelinger

Nedenfor følger en oversigt over, hvilke afdelinger jeg har behandlet sager over i perioden. For oversigtens skyld fremgår fordelingen af *andre henvendelser* tillige.

Afdeling	Andre henvendelser	Klager		Klager i alt	Klager & henvendelser i alt
		Hovedsager	Følgesager		
Borger og Arbejdsmarked	23	26	3	29	52
By, Kultur og Fritid		1		1	1
Miljø og Teknik	2	1		1	3
Dagtilbud		3	2	5	5
Skoler og Uddannelse	3	9	14	23	26
Social og Familie	19	28	22	50	69
Sundhed, Pleje og Omsorg	6	5	1	6	12
Ikke Albertslund Kommune	10	1		1	11
Udbetaling Danmark	1	2		2	3
Hovedtotal	64	76	42	118	182

Antallet af henvendelser og klager og fordelingen på afdelinger skal ses i forhold til kommunens opgaver. De afdelinger, der får flest henvendelser, er også dem, der har myndighedsopgaver, hvor borgerne oplever, at kommunens sagsbehandling og afgørelser har stor betydning for deres livssituation.

Der er derfor også i denne periode overordnet tale om en forventet fordeling på afdelingsområder, henset til afdelingernes opgaver. Kendskabet til borgerrådgiveren har også en afsmittende effekt på antallet af henvendelser. Jeg har som nævnt i denne periode behandlet flere sager, der vedrører afdelingen for skoler og uddannelser, og som primært har vedrørt sager om børn, der har behov for særlig støtte inden for skolens egne rammer eller som bevilliges som specialundervisning.

Jeg har i perioden derudover afsluttet en undersøgelse, hvor omdrejningspunktet var skolen som myndighed. De klagepunkter jeg behandlede indgår i de statistiske oplysninger nedenfor, men nævnes i denne sammenhæng, da de forhold jeg vurderede i høj grad var sammenlignelige med den landsdækkende rapport, som Institut for Menneskerettigheder offentliggjorde i november 2017, ”Retten til uddannelse – når børn med handicap ikke går i skole”⁴

Det fremgår blandet andet af denne rapport, at ”... skolelederens rolle som myndighed er uklar for forældrene i de gennemgåede problemsager. Afgørelserne er ikke tydelige, og det er ikke muligt at klage over flere af skolelederens afgørelser. I den forbindelse er DUKH’s observationer, i undersøgelsen nævnt i indledningen til denne rapport, værd at bide mærke i – der peges på, at skolerne ikke har erfaring med og/ eller juridisk ekspertise i at træffe afgørelse i forvaltningslovens forstand.’

Denne udvikling og iagttagelserne kan også genkendes hos mine andre borgerrådgiverkolleger, og kan begrundes ud fra flere vinkler, men understreger behovet for fokus på skolernes rolle som myndighed. Der er som tidligere nævnt igangsat arbejde i Albertslund Kommune, der understøtter dette fokus, og som jeg i det kommende år vil følge udviklingen af.

3.6. Hvordan er klagerne håndteret ved borgerrådgiveren

Afdeling	Afviste klager	Behandlede klager (klagepunkter)	Undersøgt	Hovedtotal
		Hjælp til klageprocessen		
Borger og Arbejdsmarked	7	22		29
By, Kultur og Fritid	1			1
Dagtilbud		5		5
Ikke Albertslund Kommune	1			1
Miljø og Teknik	1			1
Skoler og Uddannelse	2	15	6	23
Social og Familie	2	46	2	50
Sundhed, Pleje og Omsorg		6		6
Udbetaling Danmark		2		2
Hovedtotal	14	96	8	118

Tabellen fokuserer på de sager, hvor der har været tale om egentlige klager (klagepunkter) til borgerrådgiveren.

Behandlede klager drejer sig primært om de sager, hvor jeg har ydet *hjælp til klageprocessen*, som dækker over de situationer, hvor jeg aktivt har hjulpet sagen videre. Det sker hovedsagelig ved at formulere og formidle borgerens klage til den relevante afdeling. Jeg beder i disse situationer om at blive orienteret om afdelingens svar eller håndtering i øvrigt. De klager, som er registreret som *undersøgte*, drejer sig om situationer, hvor jeg har udarbejdet en egentlig undersøgelse af sagsbehandlingen, og dermed har taget stilling til om sagsbehandlingen har givet anledning til kritik, henstillinger, anbefalinger mv.

De sager, der er *afviste*, skyldes primært, at borgeren ikke er vendt tilbage, eller at henvendelsen er uden for mit kompetenceområde.

3.7. Hvad klages der over til borgerrådgiveren

De 118 klagepunkter, jeg har behandlet i beretningsperioden, har vedrørt følgende emner:

⁴ <https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/Retten%20til%20uddannelse.pdf>

	Borger & Arbejdsmarked	By, Kultur & Fritid	Dagtilbud	Ikke Albertslund Kommune	Miljø & Teknik	Skoler & Uddannelse	Social & Familie	Sundhed, Pleje & Om-sorg	Ud-betaling Danmark	Hoved total
Forvaltningsloven	2		1			4	6	1		14
Begrundelse						1		1		2
Habilitet			1							1
klagevejledning						1				1
Partsaktindsigt						2	1			3
Vejledning	2						2			4
Videregivelse af oplysninger							3			3
Forvaltnings-skik	8		2		1	9	23	1		44
Betjening af borgerne	1				1		1			3
Enkelhed og effektivitet						2	3			5
Inddragelse			1			1	1			3
Koordineret indsats						1	1	1		3
Orientering om sagens gang eller status	1					2				3
Sagsbehandlingstid og manglende svar	3						14			17
Sjusk, bortkomne akter m.v.			1							1
Sprogbrug, klarhed, præcision m.v.	1					2	1			4
Venlig og hensynsfuld optræden	2					1	2			5
Hjemmels-spørgsmål	11		1			1	12	2	2	29
Afgørelser, hovedindhold	11		1			1	12	2	2	29
Offentlighedsloven			1			4				5
Journalisering						2				2
Notatpligt			1			2				3
Opgavevaretagelse							1	1		2
Konkret service-niveau							1	1		2
Persondata-loven						2				2
Behandling af personoplysninger – bortset fra videregivelse						2				2
Retsgrundsætninger mv.	8					3	8	1		20
Anvendelse af digital kommunikation (hjemmel m.v.)	1									1

Meddelelse						1	1			2
Sagsbehandlerskifte, på borgerens initiativ							1			1
Klage							1			1
Sagsoplysning og oplysningsskridt	7					2	6	1		16
Anden offentligretlig lovgivning		1		1						2
Hovedtotal	29	1	5	1	1	23	50	6	2	118

3.7.1. God forvaltningsskik

Jeg har i denne beretningsperiode registreret 44 klager, der vedrører god forvaltningsskik, hvilket svarer til 37 % af klagerne. Sidste år behandlede jeg klager, der svarede til 18 % af klagerne i denne kategori, hvorimod det forrige år var 41 %.

Forskellen skal blandt andet ses i, at jeg i år har behandlet flere klager, der har vedrørt sagsbehandlingstiden og manglende svar på borgers ansøgninger eller henvendelser.

God forvaltningsskik er et udtryk for, hvordan myndighederne bør opføre sig over for borgerne. Begrebet er en fast indarbejdet del af den forvaltningsretlige ramme og baserer sig oprindeligt på praksis fra Folketingets Ombudsmand. Gennem årene er spørgsmål, som var god forvaltningsskik, blevet skrevet ind i forskellige love, men der er stadig et rum, for alt det, der vedrører myndighedernes adfærd overfor borgerne, og som ikke er lovfæstet.

God forvaltningsskik kan, som det fremgår af oversigten, være spørgsmål om betjening af borgerne, sagsbehandlingstid, sprogbrug mv. Der er som sådan ikke tale om bindende retsregler, men reglernes overholdelse er erfaringsmæssigt med til at bevare borgerens tillid til sagsbehandlingen og generelt udtryk for en indikator for, hvorvidt en myndighed fremstår professionel og effektiv i sin daglige kontakt med borgere. Det er god forvaltningsskik at sætte sig i borgerens sted og overveje, hvordan en sagsbehandling kan virke på borgeren, ligesom myndigheden har et ansvar for, at der ikke opstår misforståelser. Det er også god forvaltningsskik at udvise åbenhed og tilrettelægge arbejdet, så sagerne ekspederes hurtigt, grundigt og med så få fejl som muligt.

Kendetegnende for kategorien *god forvaltningsskik* som helhed er, at sagen fortsat er i proces, men at borgerne henvender sig til mig på grund uklarhed om sagsgangen, hvor de oplever, det er svært at forstå og bevare et overblik over sagsforløbet, sagen trækker ud eller de ikke føler sig inddraget.

Typiske henvendelser har drejet sig om:

Borgerne kontakter mig, når de mangler svar på typisk en ansøgning om hjælp eller ydelse. Det er kendetegnende, at borgerne før de henvender sig til mig har forsøgt at rykke afdelingen eller enheden for et svar. Klager over lang sagsbehandlingstid håndteres i de fleste tilfælde ved, at jeg sender en klage over sagsbehandlingstiden på borgers vegne til afdelingschefen med anmodning om, at borger dels får svar på sin henvendelse men også på, hvad der har været årsag til sagsbehandlingstiden. Jeg følger – som i de øvrige sager – op på, om borger har modtaget svar.

Borgerne henvender sig til mig, når de oplever, at den måde der tales til dem på ikke er professionel. Det kan være fordi man oplever, der tales i ”systemsprog”. Det kan også være oplevelsen af, at den interne koordinering og effektivitet i kommunen er mangelfuld, og borgerne oplever, at skulle være tovholdere i deres egen sag. Disse sager

håndteres dels ved oversendelse af klage på borgers vegne, men også i dialog med afdelingerne i forhold til de problemstillinger borgerne giver udtryk for at opleve.

3.7.2. Om forvaltningsloven og retsgrundsætninger

Den anden kategori af henvendelser, jeg primært har behandlet sager om har vedrørt forvaltningsloven og de forvaltningsretlige retsgrundsætninger. De to kategorier har et vist sammenfald, hvorfor jeg har valgt at samle dem. Det drejer sig om 34 klager og 29 %. Til sammenligning var den tilsvarende fordeling sidste år 26 klager og 29 %.

Forvaltningsloven indeholder de processuelle regler for sager, hvor der vil blive truffet afgørelse. Forvaltningsretlige retsgrundsætninger handler om principper; om pligten til at sagen er tilstrækkeligt oplyst, inden der træffes afgørelse, og at der skal foreligge hjemmel til beslutninger eller afgørelser, der træffes af offentlige myndigheder (f.eks. i forbindelse krav om brug af digitale selvbetjeningsløsninger).

Typiske henvendelser har drejet sig om:

Borgerne kontakter mig, når de ikke oplever, at være blevet vejledt korrekt om, hvilke muligheder der kan være for hjælp, at de har haft svært ved at få vejledning, eller er blevet rådet til at ansøge via digitale selvbetjeningsløsninger uden nærmere præcisering af muligheder. Det har i nogle sager ført til uklare forløb. I sådanne sager beder jeg på borgers vegne om, at de får en korrekt vejledning, og at der - gerne skriftligt - tages stilling til deres spørgsmål. Afdelingerne får i deres svar mulighed for at rette op på fejl eller misforståelser, der måtte være i forløbet.

Borgerne kontakter mig også, når de modtager en afgørelse, de ikke mener er fyldestgørende. Det kan for eksempel være, hvis det ikke er muligt at læse ud af begrundelsen, hvilken bestemmelse afgørelsen er truffet efter, hvad der er lagt vægt på af oplysninger eller der mangler en klagevejledning. Det har i flere sager være et klagepunkt, at borgerne ikke kan læse, at de oplysninger, borgerne selv er kommet med har indgået i vurderingen, og det på den baggrund ikke kan ses, at der er foretaget en konkret og individuel vurdering. I disse sager beder jeg på borgers vegne om, at der tages stilling til borgers oplysninger – så det kan indgå i den egentlige klagesagsbehandling og afdelingens revurdering af afgørelsen.

Et særligt opmærksomhedspunkt i denne kategori af sager, er sager om aktindsigt, hvor det er min oplevelse, at afdelingerne ved besvarelser efter forvaltningslovens partsaktindsigtsregler ofte ikke træffer en formel afgørelse, men i stedet sender akterne fulgt af et følgebrev. Det kan være udtryk for, at man har sendt alle akter på sagen, men i flere af disse sager, har borgerne rettet henvendelse til mig, fordi de er vidende om, at der er akter i sagen, de ikke har modtaget. Besvarelser af anmodninger om aktindsigt er afgørelser i forvaltningslovens forstand, og forvaltningsloven krav til afgørelser skal derfor iagttages. Jeg har haft dialog med afdelingerne og juristerne i Økonomi og Stab om denne problemstilling, og er orienteret om, at der vil blive udarbejdet understøttende vejledning og brevskaabeloner til brug for afdelingerne.

3.7.3. Om afgørelser – hjemmelsspørgsmål

Jeg modtager fortsat en del henvendelser, når der er truffet afgørelse i en sag, og hvor henvendelsen handler om den afgørelse administrationen er kommet frem til, og hvor borgerne er utilfredse med eller reelt ikke forstår indholdet. Det drejer sig om 29 klager og 25 % af sagerne. Til sammenligning var tallene sidste år 39 sager og 44 %. Det kan også være de har modtaget en mundtlig afgørelse, som ikke er blevet fulgt op af en skriftlig afgørelse med begrundelse og klagevejledning.

Antallet af sager i denne kategori er mindre end sidste år primært fordi jeg på baggrund af afgørelserne har kunnet registrere klagen under konkrete punkter, der kan henføres til retsgrundsætninger eller forvaltningsloven, eksempelvis hvor borgeren mener, der har været mangler i oplysningsgrundlaget, i begrundelsen eller partshøringen.

Dertil kommer, at jeg har registreret et fald i henvendelser vedrørende boliganvisning, og at det i flere tilfælde netop har været muligt at identificere klagepunktet ud fra selve afgørelsen – som oftest fordi borgerne ikke kan læse ud af begrundelsen at der har været foretaget en konkret og individuel vurdering. Jeg henfører dette til, at der er sket en forbedring af kvaliteten i de afgørelser, der træffes i borger- og ydelsescenteret vedrørende boliganvisning, jf. den kompetenceudvikling, der blev initieret sidste år.

Jeg har som borgerrådgiver ikke mulighed for at tage stilling til selve den indholdsmæssige afgørelse, men kan vejlede om klagemuligheder og i særlige situationer være behjælpelig med at formulere klagen over afgørelsen sammen med borger. Dette med henblik på kommunens genvurdering inden sagen eventuelt sendes videre til klageinstansen, eksempelvis Ankestyrelsen.

Når jeg formulerer en klage over afgørelsen, er det naturligt at have fokus på, om jeg kan se om der taget højde for de sagsbehandlingsmæssige regler. I forvaltningsloven er der fastsat ret tydelige krav til indholdet af en afgørelse. Blandt andet stilles der krav om partshøring og indholdet i en begrundelse, ligesom der i de tilfælde, hvor det er relevant, skal være givet klagevejledning.

Typiske henvendelser har drejet sig om:

Sager i denne kategori er således i de forholdsvis få situationer, hvor jeg er behjælpelig med at udforme en klage over afgørelsen, og det vil ofte handle om at få tydeliggjort de oplysninger borgerne mener er væsentlige, at få inddraget i vurderingsgrundlaget og tillige en tydeliggørelse af den lovgivningsmæssige ramme. Derudover har jeg haft flere sager, hvor borgerne efterspørger en skriftlig afgørelse efter at have fået det de oplever som en mundtlig afgørelse uden en tilfredsstillende begrundelse eller mulighed for at klage.

3.7.4. Effekten af borgerrådgiverens arbejde

Når borgerrådgiveren behandler en klagesag, kan dette både medføre en processuelt og materielt styrket retsstilling for en borger. Derudover rummer en sådan sag naturligvis også en mulighed for læring for forvaltningen. I et forsøg på at kvantificere effekten af borgerrådgiverens arbejde, har jeg foretaget en – i sagens natur – skønsmæssig vurdering af – disse forhold.

Ifølge denne vurdering er der på baggrund af afdelingernes svar sket en materiel og processuel styrkelse af borgerne retsstilling i 68 % af sagerne.

Styrket retsstilling for borgeren	Ja, materielt	Ja, processuelt	Nej	ved ikke	Hovedtotal
Numerisk antal klager	5	75	19	19	118
Procentvis antal klager	4 %	64 %	16 %	16 %	100 %

I forhold til administrationen er det min vurdering, at der generelt har været et læringsperspektiv for administrationen såvel generelt 67 % af klagerne.

Læringsperspektiv for forvaltningen	Ja, generelt	Ja, konkret	nej	ved ikke	Hovedtotal
Numerisk antal klager	67	13	22	16	118
Procentvis antal klager	56 %	11%	19 %	14 %	100 %

4. anbefalinger og forslag

I lighed med sidste beretningsperiode er det generelt min vurdering, at der arbejdes systematisk og grundigt i de respektive afdelinger inden for borgerrådgiverens fokusområder. Det er også fortsat min vurdering, at den kompleksitet, der er på mange af de områder, kommunerne har myndighedsansvaret er stigende både i forhold til de krav, der stilles fra lovgivers side og den økonomiske ramme.

4.1. Opfølgning på sidste beretnings anbefalinger

Sidste år havde jeg tre primære anbefalinger rettet til administrationen, som handlede om kompetenceudvikling, digitalisering og vejledning og helhedsorienteret indsats.

Jeg kan se, at afdelingerne har arbejdet med alle tre anbefalinger i beretningsperioden.

For så vidt angår kompetenceudvikling har der, som det fremgår under kapitel 2 været gennemført formiddagskurser om den kommunale ramme og god sagsbehandling, ligesom jeg ved, at der er i regi af Økonomi og Stab er planlagt kurser i journalisering i maj 2018.

I forhold til et fokus på digitalisering har dette som følge af databeskyttelsesforordningens ikrafttræden 25. maj 2018 haft en central plads i administrationens arbejde. Forordningen og den lovtekniske håndtering indeholder nye regler, men særligt reglerne om behandling af personoplysninger – altså den måde vi bruger og behandler data digitalt – er der tale om en præcisering af de regler, der allerede gælder.

Efterlevelse af vejledningspligten og kravet om helhedsorienterede indsatser har jeg særligt set understøttet i arbejdet via netværksstrukturen, konkret via netværket omtalt ovenfor.

Opmærksomhed på opfølgning på anbefalingerne understøttes ved min løbende dialog med kommunaldirektøren og afdelingerne. Det er positivt, at opleve administrationens tilgang til anbefalingerne.

4.2. Denne beretnings anbefalinger

Fokus på myndighedsopgaven

Kommunerne har en vigtig rolle i den danske stat – også som udtryk for retsstaten – det er i høj grad i kommunerne borgerne møder myndighederne. Det fremgår konkret af den nævnte rapport om retssikkerhed i kommunerne fra Institut for Menneskerettigheder: *”Der er imidlertid en række udviklinger i samfundet, der kan sætte retssikkerheden under pres: Lovgivningen er blevet stadig mere kompleks, og kommunernes økonomi er stram.”*^[1]

Det er set fra mit perspektiv uhyre vigtigt, hvis tilliden til den kommunale velfærdsstat skal bevares, at fokusere på en fælles forståelse af, at den retlige ramme er normerende, uanset om opgaven handler om det sociale område, skolen eller det tekniske område.

^[1] <https://menneskeret.dk/udgivelser/retssikkerhed-kommunerne>

Det demokratiske systems logik er, at de opgaver, der løses i kommunerne er pålagt ved lov eller kommunalbestyrelsens beslutning. I en travl hverdag, kan andre hensyn imidlertid – særligt økonomiske – komme til at fylde uden for nøden opmærksom på iagttagelse af den retlige ramme. [2]

Derfor *anbefaler* jeg, at administrationen holder fast i sit fokus på, at sammenkæde den retlige ramme – herunder den forvaltningsretlige - med den faglige opgave de enkelte ledere og medarbejdere sidder med, jf. tillige budgetaftalen og direktørforums indsatsområder under emnet ”god forvaltningsskik”. Det er et fælles ansvar men også en ledelsesopgave.

En fælles forståelse for de tværgående forvaltningsretlige regler understøtter derudover kvaliteten af de afgørelser, kommunen træffer overfor borgerne og det tværfaglige samarbejde, og kan tillige - erfaringsmæssigt – medvirke til en bedre styring også af økonomien. Det handler grundlæggende om, at tilrettelægge sit arbejde efter de forvaltningsretlige regler.

Digitalisering

Sidste års anbefaling vedrørende digitalisering er fortsat relevant, særligt da implementeringen af Databeskyttelsesforordningen er i gang, hvor det må forventes, at der kan opstå udfordringer, når reglerne skal omsættes til praksis.

Jeg oplever i mit arbejde, at medarbejderne er usikre på reglerne, nogle gange bundet i reglernes kompleksitet men en del gange også fordi reglerne ikke er tilstrækkeligt kendt eller forstået. Det kan eksempelvis være om de krav, der er til behandling af personoplysninger, når de indhentes eller udleveres, hvordan man sender sikker post og lignende.

I den forbindelse *anbefaler* jeg, at administrationen er opmærksom på – i forbindelse med den indsats, der er i gang i regi af Økonomi og Stab – at sikre, der er en grundforståelse hos medarbejderne i forhold til de grundlæggende principper, der kommer til udtryk i forordningen.

Reglerne kan fremstå og er i visse sammenhænge komplekse, derfor bør det i de enkelte afdelinger drøftes, hvad reglerne betyder for dem, hvor der ses udfordringer i hverdagen, eks. i forhold til praksis for journalisering mv. og også at der skabes en forståelse for de retssikkerhedsmæssige hensyn, der varetages gennem reglerne.

De øgede muligheder for brug af data og samkøring på tværs stiller eksempelvis krav om forståelse af de muligheder, der for deling af data på tværs af kommunen og de begrænsninger, der også sættes via forordningen og de forvaltningsretlige regler generelt.

Vejledning af borgerne

Fokus på vejledning af borgerne fremhæves også dette år, da jeg har haft flere sager, hvor borgere efterspørger bedre vejledning, når de har haft rettet henvendelse til kommunen. Det kan fx være, hvis de er forældre til et barn, som har behov for særlig støtte. Her vil flere afdelinger ofte være involveret, og det kan være vanskeligt, hvis man ikke har kendskab til kommunens indretning at navigere i som borger. Det kan også være vanskeligt at få et overblik over de muligheder, der er for hjælp og de betingelser, der stilles, hvis man ikke indledningsvist får vejledning.

Uklar vejledning skaber usikkerhed hos borgerne og mulighed for, at borgerne ikke modtager den hjælp, de har behov for, men skaber også erfaringsmæssigt merarbejde hos de involverede afdelinger, hvis der sker fejl indledningsvist. Dertil kommer, at det kan medføre økonomiske tab hos borgerne og økonomiske konsekvenser for kommunen, hvis der ikke har været ydet korrekt vejledning til borgerne.

[2] Myndighedsledelse, Pernille Lykke Dalmar, Hans Reitzels Forlag 2017

I de fleste situationer vil det efter min vurdering være muligt, at udarbejde materiale, der danner grundlag for vejledning, og er målrettet borgerne med afsæt i de arbejdsgange, der arbejdes med internt i administrationen. Det arbejdes der allerede blandt andet på – også i dialog med borgere - i ”Fælles om Målet”, og derved også det omtalte netværk for en forbedret indsats for familier, der får sygedagpenge og ydelser fra Social og Familie til børnene. Jeg fremhæver tillige den bearbejdede hjemmesidetekst om boliganvisning.

Jeg *anbefaler* derfor, at administrationen har fokus på, hvordan man kan generelt forbedre den vejledning borgerne modtager, når de kontakter kommunen.

Jeg står til rådighed i forhold til administrationen i forhold til uddybning og implementering af ovenstående anbefalinger.

5. Det kommende års indsatsområder

I det kommende år vil jeg i mit eget arbejde fokusere på fortsat øget synlighed af borgerrådgiverfunktionen hos kommunens borgere herunder stille mig til rådighed ved oplæg til foreninger og netværk, som ønsker at høre om hvad jeg som borgerrådgiver kan hjælpe med.

Jeg vil også i det kommende år fortsætte arbejdet med at stille mine erfaringer og viden til rådighed i administrationens generelle arbejde med kvalitet i sagsbehandling og mødet med borgerne. Derved styrkes den del af mit arbejdsgrundlag, der handler om at skabe læring af de henvendelser, jeg behandler, yderligere.

Endelig står jeg til rådighed for de ønsker kommunalbestyrelsen måtte have i forhold til min udøvelse af borgerrådgiverfunktionen.

