

ÅRSBERETNING

2020

MARTS 2021

Borgerrådgiver
Lejre Kommune



Indhold

Indledning	2
Resumé og anbefalinger for 2020	3
Kort om funktionen	4
Analyse af borgerrådgiverordningen.....	4
Anbefalinger	5
Lang sagsbehandlingstid og manglende svar	5
Øget fokus på de grundlæggende forvaltningsretlige kompetencer	7
Bilag: Talmateriale	10

Indledning

Lejre Kommune har haft en borgerrådgiverfunktion siden 2011. Jeg tiltrådte som den anden borgerrådgiver i januar 2018, og denne beretning fra kalenderåret 2020 er min 3. beretning.

Jeg er ansat af Kommunalbestyrelsen, og beretningen fremlægges derfor årligt til dem i marts måned. Yderligere suppleres dette i september måned med en afrapportering til de forskellige fagudvalg, hvor der er mulighed for en gennemgang af erfaringerne fra de specifikke fagområder.

Det er urealistisk at forvente, at der aldrig begås fejl i så stor en organisation som Lejre Kommune, men vi skal turde kigge på fejlene, få dem rettet og genoprettet tilliden til borgeren. I sidste ende skal vi lære af fejlene, så vi alle sammen kan blive klogere, og de ikke gentages. Formålet med beretningen er at give mulighed for refleksion på baggrund af henvendelser fra utilfredse borgere.

Dette arbejde kan jeg naturligvis ikke gøre alene. Her er jeg afhængig af samarbejdet med medarbejdere og ledere på alle niveauer. Som i de sidste beretninger vil jeg også i år fremhæve det gode samarbejde med organisationen. Jeg oplever en villighed til, igennem en uformel dialog, at finde en løsning på borgernes utilfredshed og ofte med en mere generel læring som følge deraf. Jeg bemærker også en stigende tendens til at blive brugt som uformel sparringspartner af medarbejdere, der vender forskellige problemstillinger på et mere generelt plan. Det hilser jeg velkommen og værdsætter den tillid, som medarbejderne her viser mig.

Slutteligt skal det som de andre år fremhæves, at de henvendelser der kommer til borgerrådgiveren, udelukkende fortæller noget om, hvordan enkelte borgere har oplevet samarbejdet med Lejre Kommune. Der er ikke tale om en generel vurdering af sagsbehandlingen i Lejre Kommune, men derimod et fingerpeg i forhold til, hvor der med fordel kan være fokus fremadrettet. Dette års erfaringer peger på, at det er nødvendigt at arbejde yderligere med sagsbehandlingstiden og de grundlæggende forvaltningsretlige kompetencer.

Lene Munck Vilstrup
Borgerrådgiver

Lejre, marts 2021

Resumé og anbefalinger for 2020

2020 har på mange måder været et anderledes år, hvilket også har været tilfældet i borgerrådgiverarbejdet. Danmark har været præget af COVID-19, hvilket blandt andet har betydet ændrede livsrammer for borgere og ændrede arbejdsgange og -former for de ansatte i kommunen. Administrationen har været hjemsendt, hvilket bl.a. betød en betydelig nedgang i antallet af henvendelser til borgerrådgiverfunktionen fra starten af marts og frem til efter sommerferien. Til gengæld er der set øget aktivitet i efteråret.

Håndtering af COVID-19 har naturligt sat dagsordenen for organisationen i langt størstedelen af året, hvor medarbejdere og ledelse har skullet omstille sig til ekstra opgaver, lovændringer, nødbekendtgørelser m.m. Sidste års beretning blev behandlet samtidig med hjemsendelsen af administrationen og en kommunal opbremsning i økonomien, der ligeledes satte sit aftryk på organisationen. Dette har vanskeliggjort arbejdet med anbefalingerne fra beretningsåret 2019. Anbefalingerne i denne beretning skal derfor ses som en forlængelse af anbefalingerne fra sidste år.

På baggrund af mine erfaringer i 2020 anbefales det, at Lejre Kommune styrker sit fokus på

- sagsbehandlingstiden og manglende svar
- de grundlæggende forvaltningsretlige kompetencer

Lang sagsbehandlingstid og manglende svar

Den hyppigste henvendelsesårsag til borgerrådgiverfunktionen har været borgere, der er utilfredse med en lang sagsbehandlingstid, eller de oplever, at de ikke får svar på henvendelser. Det er utilfredsstillende og efterlader borgeren med en følelse af afmagt, der gør det svært at samarbejde og have tillid til sagsbehandleren og derved også tillid til kommunen som helhed. Når sagerne undersøges, er der mange forskellige grunde hertil, hvilket også afspejler sig i anbefalingerne.

Øget fokus på de grundlæggende forvaltningsretlige kompetencer

Forvaltningsretten er fundamentet i sagsarbejdet og sikrer, at der træffes korrekte afgørelser. Det kan lyde ligetil, men praksis og erfaringen fra borgerrådgiverfunktionen viser, at det ikke er så simpelt – heller ikke for medarbejdere der har praktiseret i mange år. Det er et felt, hvor mange elementer spiller ind, og derfor er det vigtigt, at der skabes en forståelse for, hvad de forskellige regler er til for, da der derved er en større sandsynlighed for, at de bliver overholdt.

Samtidig anbefales det, at nye medarbejdere, der ikke i deres uddannelse har en indføring i forvaltningsretlige principper, sikres en introduktion i principperne, svarende til den funktion medarbejderen udfører.

Kort om funktionen

Borgerrådgiverfunktionen har ikke kompetence til at behandle klager over afgørelser, som administrationen træffer; herunder f.eks. en bestemt ydelse eller en byggetilladelse. Der er adskillige forskellige klageinstanser, der tager sig af dette formål. I stedet er det bl.a. formålet med funktionen at behandle klager over sagsbehandlingen og styrke samarbejdet mellem borgere og administrationen.

De borgere, der henvender sig til borgerrådgiverfunktionen, har ofte mistet tilliden til samarbejdet, og giver udtryk for ikke at blive hørt i sagsprocessen. I den forbindelse giver det god mening at arbejde ud fra et dialogbaseret princip, hvor min kontakt til medarbejdere og evt. ledere i første omgang foregår mundtligt.

Her er det min erfaring, at når afdelingerne stiller sig til rådighed for en dialog tidligt i processen, kan langt de fleste henvendelser klares hurtigt, og samarbejdet genoprettes. Her fremmer mundtligheden kommunikationen og tilliden, hvilket giver den kortest mulige vej fra problem til løsning i de enkelte sager.

Analyse af borgerrådgiverordningen

Den juridiske tænketank Justitia har i 2020 udarbejdet en analyse af borgerrådgiverordningen på tværs af landet.

Konklusionen er, at borgerrådgiverordningen kan være et væsentligt element i en proces mod et styrket retssikkerhedsniveau i kommunerne. Borgerrådgiverne bidrager på flere måder til at forebygge fejl og mangler i den kommunale sagsbehandling og hjælper borgere, der har svært ved at varetage deres interesser og retssikkerhed.

I analysen peger Justitia på 10 anbefalinger i forhold til borgerrådgiverordningen, som Lejre Kommune i høj grad lever op til. Bl.a. at

- ordningen gøres obligatorisk i alle kommuner
- at borgerrådgiveren formelt er uafhængig af forvaltningen
- at opgavemandatet er bredt nok til, at borgerrådgiveren reelt kan se kommunen efter i sømmene

Efter analysen er offentliggjort og et pres fra flere forskellige organisationer, har Folketinget afsat 135 millioner over fire år på finansloven til udbredelse af ordningen på landsplan.

Formål

Formålet med borgerrådgiverens funktion er:

- at styrke dialogen mellem borgerne og Lejre Kommune
- at tilbyde uafhængig vejledning til borgerne
- at behandle klager over sagsbehandlingen

Anbefalinger

Lang sagsbehandlingstid og manglende svar

I 2020 har der været flest henvendelser om, at sagsbehandlingstiden trækker ud. Disse henvendelser dækker som regel over flere forskellige problemstillinger, men efterlader oftest borgerne med en følelse af afmagt over manglende fremdrift og indflydelse på deres sag. I samme kategori er der også utilfredshed over manglende svar på henvendelser, selv om det er på et lavere niveau end tidligere.

Når jeg undersøger disse sager, er der som regel forskellige forklaringer. Det kan f.eks. handle om travlhed i afdelingen, en uklarhed i sagen om, hvem der har ansvaret for at handle, manglende systematik i sagsarbejdet for at sikre en fremdrift i sagsarbejdet, at ansøgningen er forsvundet, at der er en omstrukturering i afdelingen, at der ikke bliver givet besked til borgeren om igangværende tiltag i sagen, eller at der afventes svar fra en ekstern samarbejdspartner.

Ud fra de forskellige årsager, vil jeg lave enkelte nedslag:

Koordineret indsats på skole- og børneområdet

Jeg har det seneste år modtaget henvendelser fra forældre til børn, der ikke trives i skolen. Ofte har mistvivlen stået på igennem længere tid, og både skolen, PPR, psykiatrien og Børn & Ungerådgivningen er aktører i sagen. Der kan være overvejelser om et andet skoletilbud, men processen frem til en visitation af et andet skoletilbud kan være lang, udtrættende og frustrerende, og efterlader ofte forældrene med en forvirring i forhold til, hvem der har ansvaret for hvilke dele af sagsbehandlingen. Det er en kendt problematik, som også blev nævnt i beretningen i 2018.

Bl.a. for at imødekomme dette behov, blev der indført det digitale redskab, Familiedialog, til samarbejde på tværs og inddragelse af familierne. Jeg kan konstatere, at i de familier, hvor forældrene har oplevet et utilfredsstillende forløb, har Familiedialog ikke været tilbudt til familien, eller værktøjet har ikke været anvendt efter hensigten. Det er derfor afgørende, at den forstærkede implementeringsplan følges, så Familiedialog bliver anvendt korrekt, alle steder hvor det er relevant.

Eksempel 1

En forælder til en pige med skolevægtring skriver i en mail til alle fagpersonerne, at de efter det seneste samarbejds møde ikke har hørt noget fra nogen, og at de er i tvivl om, hvordan den videre proces er og hvem, der har ansvaret for de forskellige dele. Forælderen fortsætter med at forklare, at de ikke mangler tiltro til, at der sker noget i sagen, men at det er lettere at have tålmodighed, når man ved hvad der sker. En oplagt sag for Familiedialogens Mål & Plan-modul, som familien desværre ikke havde fået tilbudt, men som familien opfordrer til bliver oprettet efter vejledning fra borgerrådgiveren.

Familiernes manglende klarhed over processen frem mod en visitation til et andet skoletilbud, er et andet tilbagevendende frustrations-element for flere familier. Det anbefales derfor, at processen

tydeliggøres, så den kan kommunikerer ud til både forældre og samarbejdspartnere. De fleste borgere giver udtryk for, at de godt kan vente, så længe de har en forståelse for, hvad de venter på.

Sikring af fremdrift i sagsbehandlingen

Når en borger indgiver en ansøgning til Lejre Kommune, er der ofte behov for tidlig inddragelse. Borgeren er ekspert på eget liv, og denne viden er relevant for, at sagsbehandleren kan planlægge sagsforløbet og afdække, hvilke aspekter der skal undersøges, når sagen skal oplyses. Her kan det også afklares, hvad der reelt søges om, da der til tider sker misforståelser. Det vil ligeledes være i denne fase, at borgeren kan få nærmere vejledning om sagsbehandlingsprocessen. Dvs. mulighed for forventningsafstemning i forhold til, hvad borgeren kan forvente hvornår, og hvordan borgeren skal medvirke til at oplyse sagen, så der undgås misforståelser senere i processen.

Jeg får henvendelser fra borgere, der oplever at sagsbehandlingen trækker unødigt ud pga. en manglende planlægning af sagsbehandlingen. At sagsbehandlingen bliver forlænget, fordi der ikke anmodes om relevante informationer fra eksterne samarbejdspartnere tidligere i forløbet, der ikke er lagt en procesplan eller borgerens ansøgning er misforstået, hvilket først opdages ved afgørelsen. Det skaber utryghed for borgeren og en manglende tillid til sagsbehandlerens professionalisme.

Eksempel 2

I forbindelse med en omstrukturering i en afdeling, oplever et forældrepar til et barn med angst, der forhindrer deltagelse på ungdomsuddannelse, at der ikke sker noget i deres barns sag. Til trods for at de har bedt om hjælp over tre måneder før, går der yderligere to måneder efter diagnosticering, hvor afdelingen internt ikke kan beslutte sig for, hvad der skal ske i sagen. Det efterlader forældrene med en oplevelse af, at ingen vil tage ansvar for behandlingen af deres barns sag, til trods for flere henvendelser fra borgerrådgiveren til afdelingen.

Der kan være forskellige årsager til den manglende systematik i sagsarbejdet. Det kan bl.a. handle om travlhed, omstruktureringer eller at en medarbejder ikke har det nødvendige overblik over egen sagsstamme eller hvilke tværfaglige muligheder, der er til rådighed. Det anbefales derfor, at ledelsen sikrer gode sagsrutiner og arbejdsgange til styring af sagerne.

Orientering når sagsbehandlingsfrister overskrides

Borgere, der venter på en afgørelse, har ofte mange økonomiske og følelsesmæssige ressourcer bundet op til ventetiden. Det kan have store konsekvenser på deres liv, om de får bevilget den ansøgte støtte, ydelse eller tilbud. Derfor er det også vigtigt, at der er fokus på sagsbehandlingstiden. Det har en betydning for, hvordan borgeren oplever sit sagsforløb og følger af god sagsbehandlingsskik.

Der er vedtaget forskellige sagsbehandlings- og svarfrister, som borgerne kan orientere sig efter – både på kommunalt og nationalt plan. Hvis det mod forventning ikke er muligt at overholde

fristerne, skal sagsbehandleren af egen drift orientere borgeren om årsagen til den forlængede sagsbehandlingstid og give en ny forventet svarfrist. Dette sker desværre ikke altid, og jeg har fået henvendelse fra flere borgere, der oplever at rykkere over fristoverskridelse heller ikke besvares. En sådan rykker skal naturligvis besvares med det samme.

Anbefalinger til lang sagsbehandlingstid og manglende svar

- At den tværfaglige indsats på børneområdet koordineres og tydeliggøres samt at det digitale værktøj "Familiedialog" anvendes efter hensigten
- At ledelsen sikrer gode sagsrutiner og arbejdsgange til styring af sagerne
- At der gives grundig vejledning om sagsbehandlingsprocessen tidligt i forløbet, så der er forventningsafstemt med borgeren
- At borgeren orienteres, hvis sagsbehandlings- og svarfrister ikke kan overholdes

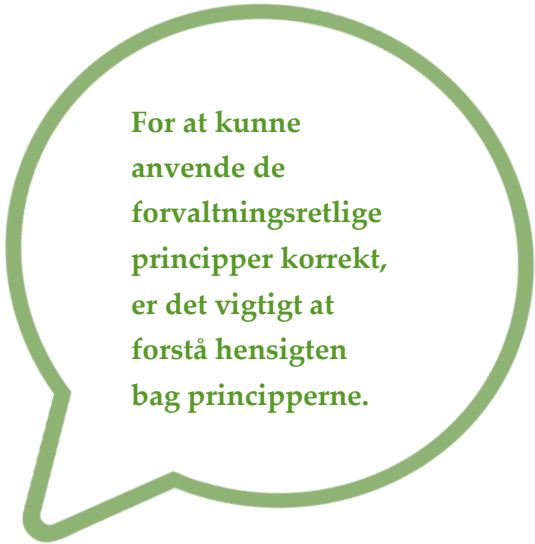
Øget fokus på de grundlæggende forvaltningsretlige kompetencer

Forvaltningsretlige principper regulerer forholdet mellem myndighed og borger og er grundlæggende i sagsbehandlingen, da de sikrer, at der træffes korrekte afgørelser på lovlig vis. Det drejer sig bl.a. om partshøring, aktindsigt, notat- og vejledningspligt, god forvaltningsskik, principperne om at der ikke må tages usaglige hensyn i behandlingen af en sag eller at det er myndigheden, der har ansvaret for at oplyse en sag.

I det daglige sagsarbejde er der mange fagligheder, perspektiver og hensyn, der skal inddrages, hvor de forvaltningsretlige principper kan have svært ved at få plads. Samtidig er det ikke alle ansatte, der i deres grunduddannelse har forvaltningsret indlagt. Det betyder, at det er arbejdspladsen opgave at få oplært medarbejdere, hvis de ikke tidligere har arbejdet i det offentlige.

Ombudsmanden skriver i en artikel "Tørre regler giver kvalitet i forvaltningen" fra 2018, at "*Notatpligt, journalisering, formkrav og dokumentation. Det er ikke ord, der klinger godt i disse års diskussion om rigtig brug af kræfterne i den offentlige sektor. Det giver associationer til kolde hænder, spild af tid, papirnusseri og djøficering. Men er det nu altid den rigtige måde at se det på?*"

Ombudsmandsinstitutionen reflekterer over reglerens formål og oplyser, at institutionen gør sig umage med at forklare disse formål, da det er lettere at huske at følge reglerne, hvis vi ikke bare forstår at de er der, men også hvorfor de er der.



For at kunne anvende de forvaltningsretlige principper korrekt, er det vigtigt at forstå hensigten bag principperne.

Når borgerne henvender sig til mig, er det sjældent med klager over, at de forvaltningsretlige regler ikke er overholdt, for de fleste kender ikke til reglerne. Men borgernes har en god fornemmelse af, at noget ikke går rigtig for sig. De giver udtryk for at deres perspektiver ikke er tilstrækkeligt inddraget i afgørelsen, at de ikke kan forstå sagsprocessen, at dialogen ikke er god eller at de ikke kan forstå, hvordan sagsbehandleren er kommet frem til afgørelsen. Alt sammen hensyn som de forvaltningsretlige grundprincipper kan tilgodese.

Eksempel 3

En ung borger flytter fra et bosted til en midlertidig placering med mindre støtte efter et langt forløb med mangelfuld sagsbehandling. Flytningen sker uden der bliver truffet en afgørelse med klagevejledning, efter det første sted ikke magtede opgaven. Borgeren har derfor ikke forstået, at der var ret til at klage over nedgangen i støtte.

Herfra skal borgeren flytte fra den midlertidige bolig til egen lejlighed med støtte. Borgeren har været ked af den midlertidige bolig, hvor den manglende støtte iflg. borgeren selv, har betydet et eskaleret rusmiddelforbrug. Derfor har borgeren forsøgt igennem flere måneder at få hjælp, men har haft svært ved at få kontakt til sin sagsbehandler, som af borgeren beskrives som "sløv i betrækket".

Der bliver afholdt et møde med borgeren, hvor det mundtligt bliver oplyst, at der bevilges en lejlighed med støtte. Det er efter mødet uklart for borgeren, hvad der gives støtte til og hvor mange timer.

Borgeren oplyser senere, at den eksterne støttekontaktperson efterfølgende har givet udtryk for, at det var dumt at kontakte borgerrådgiveren, da det hele bliver besværliggjort, når alting skal gøres korrekt.

Det kan umiddelbart lyde simpelt at efterleve de forvaltningsretlige regler, men både praksis og erfaringen fra borgerrådgiverfunktionen viser, at fortolkning og administration af reglerne kan give problemer. Der findes f.eks. ikke en udtømmende liste med regler og en stor del er ulovsbestemt og ikke nedskrevet i et samlet regelsæt. Tanken bag dette er, at forvaltningsretten skal være dynamisk og tilpasses samfundet udvikling. Men det gør det vanskeligt at navigere i for myndighedsudøverne.

Netop fordi det er vanskeligt, er der behov for et tilbagevendende fokus, hvor principperne og intentionerne bag drøftes og bruges aktivt i de mange faglige refleksioner der hver dag foretages i Lejre Kommune. Både for at sikre borgernes retssikkerhed og for at sikre korrekte afgørelser.

Anbefalinger til grundlæggende forvaltningsretlige kompetencer

- At ledelsen tager ansvar for, at drøftelser om de grundlæggende forvaltningsretlige principper bliver indarbejdet som en fast del af de faglige drøftelser.
- Indføring i principperne skal sikres, når der ansættes nye medarbejdere.



Bilag: Talmateriale

Det er en meget lille andel af de borgere, der er i kontakt med Lejre Kommune, der finder vej til borgerrådgiverfunktionen. Antallet ligger langt fra at have kvantitativ validitet, og der kan derfor ikke konkluderes noget generelt om sagsbehandlingen på baggrund af talmaterialet. Til gengæld kan det fortælle noget om, hvad borgerne er utilfredse med, når de henvender sig til borgerrådgiverfunktionen.

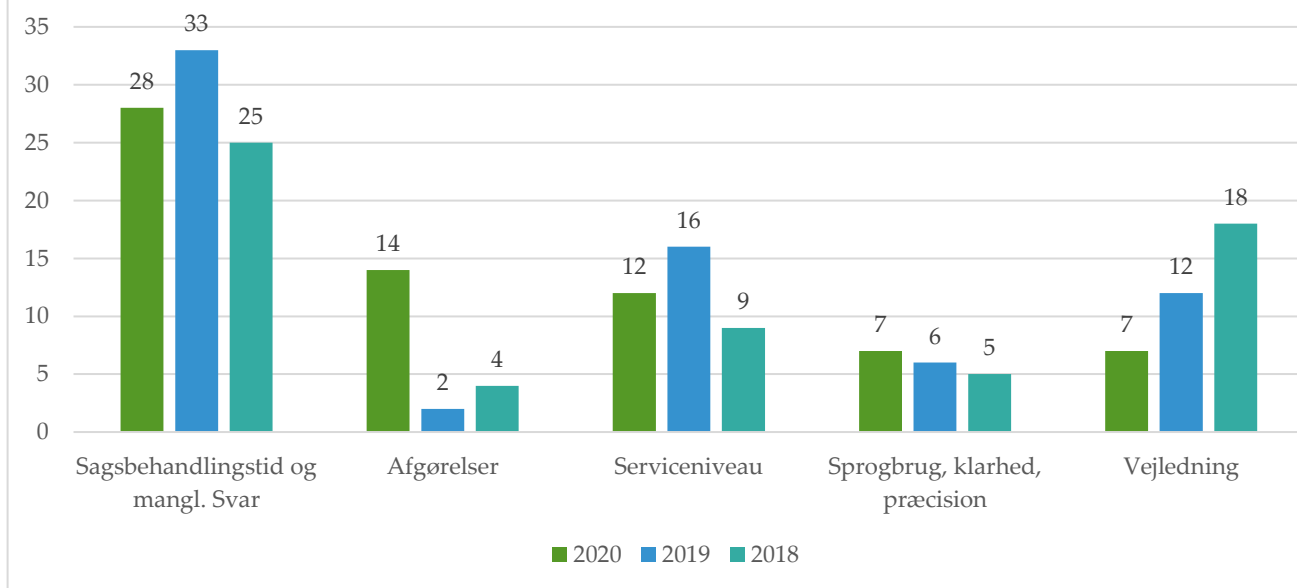
Som der er redegjort for længere oppe, har 2020 været anderledes grundet COVID-19 og hjemsendelse af administrationen ad flere omgange. Dette kommer også til udtryk i den statistik, som der bliver ført over henvendelserne til borgerrådgiveren, hvor der har været et betydeligt fald i henvendelser. En tendens der ses hos andre borgerrådgivere landet over.

I 2020 er der 109 forskellige borgere, der har henvendt sig med 165 forskellige problemstillinger. En borger kan godt henvende sig med flere forskellige problemstillinger, enten på samme sag eller på flere forskellige sagsforløb. Hvis det vedrører samme sag, så bliver det registreret som en hovedsag og en følgesag. I langt de fleste henvendelser, vil der kunne registreres adskillige følgesager, men for ikke at få et kunstigt højt sagsantal, registreres der kun følgesager, hvis det er problemstillinger af en vis tyngde.

Nedenfor er tallene for 2020 opført. Tallene for 2019 er anført i parentes ved siden af.

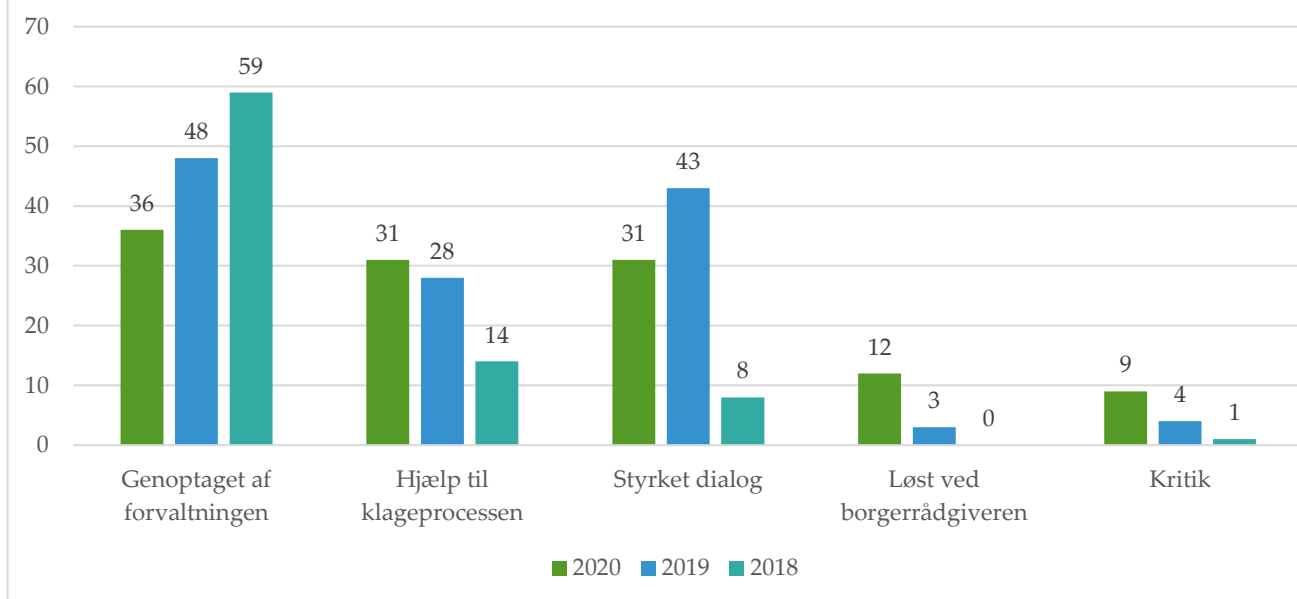
- 109 forskellige borgere har henvendt sig til borgerrådgiveren (130)
- Der er registreret 165 forskellige problemstillinger (192)
- Ca. 78 % af sagerne har været klageforhold – 129 sager. (79 % og 151 sager)
- Klageforholdene er fordelt på 106 forskellige sagsforløb (hovedsager) og 23 følgesager (164 hovedsager og 28 følgesager)
- De resterende 22 % er hovedsageligt: (21%)
 - Vejledning som jeg har givet 9 % (8 %)
 - Vejvisning og videreformidling til organisationen 11 % (6 %)
 - Orientering om en oplevelse med organisationen 1 % (4 %)

Top 5 typer af klagesager hos borgerrådgiveren

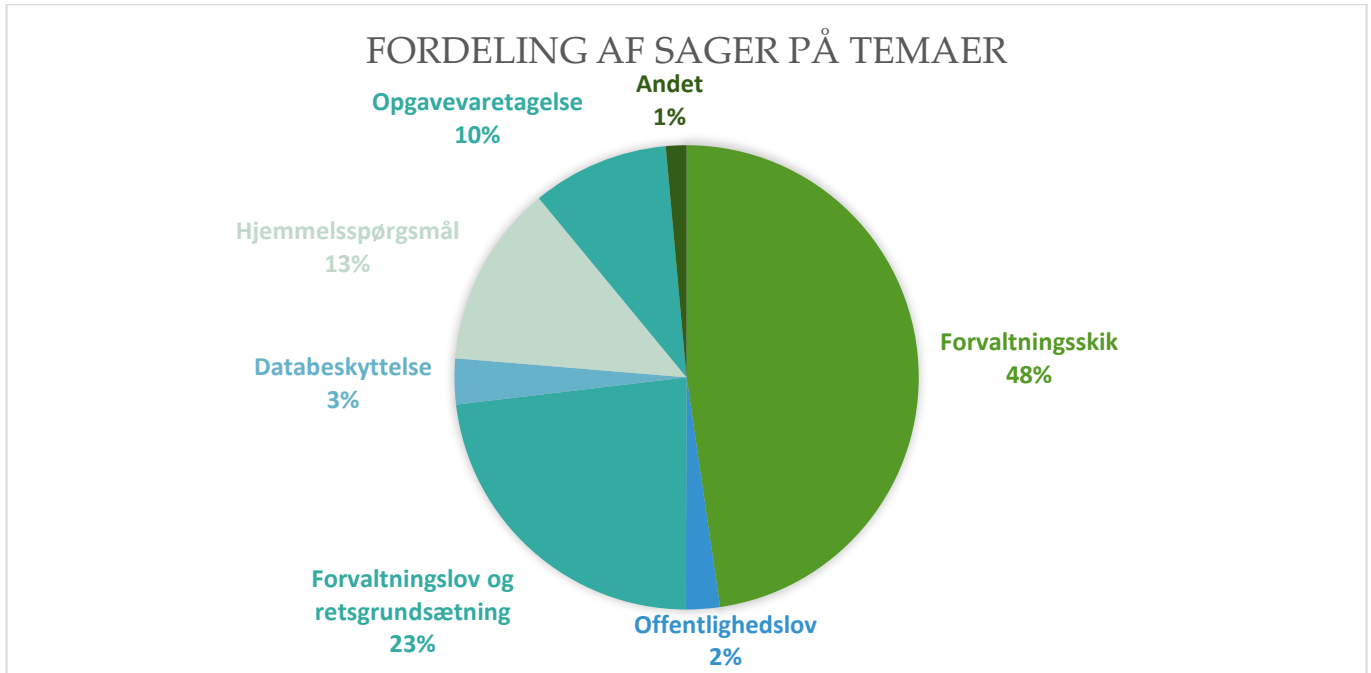


Som det er beskrevet oppe i anbefalingen om lang sagsbehandlingstid og manglende svar, så er det den hyppigste henvendelsesårsag. I 2018 kom der flere henvendelser med frustration over, at de slet ikke kunne få kontakt med sagsbehandleren til trods for gentagende forsøg. Tallene i 2020 dækker mere over, en frustration over at sagsbehandlingen er lang end et problem med at kontakte sagsbehandleren.

Top 5 hyppigste udfald af klagesager hos borgerrådgiveren



Oftest genoptages sagen efter dialogen er blevet styrket. Sagen registreres der hvor hovedindsatsen er. Ved styrket dialog er der ofte tale om dialogmøde sammen med borger og sagsbehandler. Den indsats har naturligt været mere begrænset i år pga. mindre mødeaktivitet med fysisk fremmøde.



Forvaltningsskik er et udtryk for, hvordan myndighederne bør opføre sig over for borgerne. God forvaltningsskik kan være spørgsmål om betjening af borgerne, sagsbehandlingstid, sprogbrug mv. Reglernes overholdelse er erfaringsmæssigt med til at bevare borgerens tillid til sagsbehandlingen og generelt udtryk for, hvorvidt en myndighed fremstår professionel og effektiv i sin daglige kontakt med borgere.

Hjemmelsspørgsmål handler om henvendelser, når der er truffet afgørelse i en sag, og hvor borgerne er utilfredse med indholdet.

Forvaltningsloven og retsgrundsætninger har meget sammenfald og er derfor lagt sammen. De indeholder processuelle regler for sager, hvor der vil blive truffet afgørelse. Reglerne handler om retssikkerhed, men har også til formål at sikre, at administrationen kan træffe korrekte afgørelser. Reglerne handler om blandt andet inddragelse af borgeren før afgørelsen, hvordan sagen oplyses, begrundelsen for afgørelsen, er den forståelig, har den været konkret og individuel, og er der vejledt korrekt, har man forklaret borgeren undervejs om de sagsskridt, der igangsættes mv.

Databeskyttelse dækker over regler om behandling af personoplysninger, f.eks. berigtigelse.

Offentlighedsloven har til hensigt at sikre åbenhed hos offentlige myndigheder. I henvendelserne hos borgerrådgiveren dækker det over klager over journalisering, notatpligt eller aktindsigt.

Opgavevaretagelse handler om det konkrete eller generelle serviceniveau i kommunens ydelser