

Borgerrådgiveren

Beretning

2019

1. januar -
31. december



ROSKILDE
KOMMUNE



Indholdsfortegnelse

Borgerrådgiverens forord	4
Resumé	5
1. Om borgerrådgiverfunktionen i Roskilde Kommune.....	7
1.1. Borgerrådgiverfunktionens ressourcer fra 2021	7
2. Henvendelser - statistik	8
2.1. Det samlede antal sager	8
2.2. Sagernes fordeling på direktørområder	9
2.3. Hvordan er klagerne blevet håndteret ved borgerrådgiveren?	9
2.4. Hvad klages der over? Og hjælper det overhovedet at klage?	14
3. Sparring med samt vejledning og undervisning af forvaltningen m.v.	16
4. Eksternt samarbejde m.v. i 2019	16
5. Borgerrådgiverens observationer – anbefalinger og fokusområder	17
5.1. Sagsbehandlingstid og manglende svar	17
5.2. Koordineret og helhedsorienteret indsats	17
6. Whistleblowerordningen	17
6.1. Whistleblowerordningen i Roskilde Kommune.....	17
6.2. Sager	18

Borgerrådgiverens forord

Denne beretning dækker borgerrådgiver- og whistleblowerfunktionen i Roskilde Kommunes arbejde i perioden 1. januar – 31. december 2019.

Beretningen dækker således det fjerde hele kalenderår, hvor jeg har fungeret som borgerrådgiver.

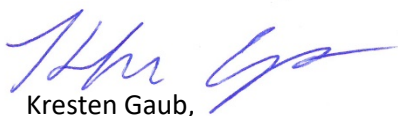
Ligesom sidste år bliver denne årsberetning desværre udarbejdet væsentligt senere end sædvanligt (og ønskeligt), hvilket langt fra er optimalt. Borgerrådgiverfunktionen er mens disse linjer skrives stadig præget af, at der siden min orlovsperiode i forsommeren 2019 har ophobet sig flere sager under behandling ved borgerrådgiveren end sædvanligt, og at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sagerne derfor desværre også er steget betydeligt.

Ud over, at jeg generelt er ved at arbejde mig ind på bunkerne, er der også med det senest indgåede budgetforlig for Roskilde Kommune håb om, at situationen kan blive bedre, idet jeg fra 2021 får mulighed for at ansætte en (deltids) medarbejder, se nærmere herom under afsnit 1.1.

I 2019 var der et svagt fald i antallet af registrerede henvendelser fra borgerne i kommunen, hvilket formentlig skyldtes, at borgerrådgiverfunktionen i en periode i forsommeren var delvist lukket.

Ligesom sidste år har der været – og er der – fokus på borgerrådgiverfunktionerne i Danmark. Senest har den juridiske tænketank Justitia den 22. oktober 2020 offentliggjort en analyse af borgerrådgiverordningerne i Danmark¹, hvor tænketanken bl.a. udtaler, at borgerrådgiverne kan spille en stor rolle i at hæve retssikkerhedsniveauet, især for resourcesvage borgere. I forlængelse heraf anbefaler Justitia, at borgerrådgiverordningen gøres obligatorisk for alle kommuner. Derudover er det efter min opfattelse opløftende at se, at de fleste af Justitias øvrige 9 anbefalinger i forlængelse af analysen efter min vurdering i meget vid udstrækning er implementeret i Roskilde Kommune.

Beretningen er i hovedtræk opbygget på samme måde som beretningen for 2018 for bl.a. at lette en sammenligning og vurdering af eventuelle udviklingstendenser.



Kresten Gaub,

Borgerrådgiver

Roskilde, den 4. november 2020

¹ Analysen – og Justitias egen beskrivelse af den – kan læses her: <https://justitia-int.org/analyse-borgerraadgiver-en-sikring-af-borgernes-retssikkerhed/>

Resumé

2019 var – overordnet set – præget af en fortsættelse af de tendenser, der blev beskrevet i årsberetningen for 2018.

Borgerrådgiverens behandling af sager

I 2019 kom der 256 sager ind, hvilket er et fald på ca. 8 % i forhold til 2018. Det er min vurdering, at dette fald primært skyldes, at borgerrådgiverfunktionen var delvist lukket for henvendelser i forsommeren 2019 som følge af orlov.

I løbet af beretningsperioden har jeg færdigbehandlet 224 sager, der var indkommet i 2019 og 16 sager, der var indkommet i 2018.

Ingen af de sager, der er afsluttet i 2019, har givet anledning til egentlige undersøgelser med en formel skriftlig høring af den involverede del af forvaltningen. Af de resterende sager er størstedelen (ca. 74 %) blevet afsluttet ved, at borgerrådgiveren på den ene eller anden måde har hjulpet sagen videre – og tættere på en løsning.

I forhold til 2019 er den andel af de indkomne klager, der er blevet afvist, ligget på nogenlunde samme niveau som i 2018. De væsentligste årsager til, at disse sager bliver afvist, beskrives nærmere til sidst i afsnit 2.3 nedenfor.

Borgerrådgiverens konsulentbistand til forvaltningen

Ligesom tidligere har jeg i 2019 ydet forskellig konsulentbistand til Roskilde Kommunes forvaltning. En indsats, der konkret udmønter sig i alt fra korte telefoniske konsultationer til egentlige undervisningsforløb eller deltagelse i forandringsprocesser. For at kunne behandle de borgerhenvendelser, jeg har modtaget, har jeg dog måttet nedprioritere denne indsats. Den tid jeg har brugt på dette arbejde i 2019 er derfor faldet med over 50 % i forhold til 2018.

I forhold til mine øvrige arbejdsopgaver fyldte denne indsats ikke særligt meget af min arbejdstid, men det er fortsat min overbevisning, at de potentielle gevinster er betydelige. Med den tilførsel af ressourcer, der sker til borgerrådgiverfunktionen i 2021, håber jeg derfor, at det også bliver muligt at opprioritere denne indsats.

Borgerrådgiverens anbefalinger

De sager og opgaver, der har præget borgerrådgiverfunktionen i 2019 har i vidt omfang svaret til de tidligere år. Grundet årets lidt atypiske forløb og det store pres på borgerrådgiverfunktionens ressourcer, mener jeg imidlertid ikke, at jeg har et fuldt tilstrækkeligt grundlag til at komme med generelle anbefalinger til hele kommunen i samme omfang, som jeg tidligere har gjort. På baggrund af mine erfaringer fra 2019 er det dog min anbefaling, at Roskilde Kommune fastholder sit fokus på:

1. Nedbringelse af sagsbehandlingstiden på de områder, hvor det kan lade sig gøre, og at kommunen fokuserer på sine muligheder for at afbøde følgerne af den lange sagsbehandlingstid i de sager, hvor sagsbehandlingstiden trækker ud, samt
2. at yde en koordineret og helhedsorienteret indsats over for de borgere, der henvender sig til kommunen – navnlig på det sociale område.

Whistleblowerfunktionen

Der har i 2019 været 9 indberetninger til whistleblowerfunktionen. 3 af disse henvendelser gav anledning til nærmere undersøgelser. 1 af disse sager gav direkte anledning til personalemæssige tiltag.

1. Om borgerrådgiverfunktionen i Roskilde Kommune

For en nærmere beskrivelse af borgerrådgiverfunktionen – herunder funktionens kerneopgave, primære værktøjer og væsentligste værdier samt grundlaget og rammerne for borgerrådgiverens virksomhed henviser jeg til borgerrådgiverens beretninger for 2014 og 2015.

1.1. Borgerrådgiverfunktionens ressourcer fra 2021

Siden borgerrådgiverfunktionens etablering i Roskilde Kommune 2014 er funktionen blevet varetaget af en chefkonsulent med juridisk uddannelse.

Primært på grund af det generelt stigende sagstal, har det dog været svært for borgerrådgiverfunktionen at behandle de indkomne borgerhenvendelser helt så grundigt og så hurtigt, som det kunne ønskes. Med det senest indgåede budgetforlig, er borgerrådgiverfunktionen blevet styrket økonomisk i et omfang, der gøre det muligt, at ansætte en (deltids)medarbejder fra 2021.

Følgende fremgår af budgetforliget for Roskilde Kommune af 25. august 2020 vedr. borgerrådgiverfunktionen:

”Forligspartierne har besluttet at afsætte yderligere 0,5 mio. kr. årligt til kommunens borgerrådgiverfunktion. Borgerrådgiveren er en vigtig ressource for borgerne i forhold til at kunne få hjælp til at forstå og gennemgå de afgørelser, kommunen træffer. Med flere ressourcer vil borgerrådgiveren ikke alene nedbringe sine svartider, men også opprioritere sin rådgivning og vejledning af forvaltningen på social- og handicapområdet. Det er forligspartiernes hensigt, at borgerrådgiverfunktionen, udover arbejdet med de enkelte klagesager, i endnu højere grad fremadrettet skal bidrage til at udvikle forvaltningens arbejde og forståelse for de rammer, kommunen er underlagt.”

Med henblik på at realisere forligsteksten bedst muligt er det planen at ansætte en medarbejder snarest muligt og forventeligt i løbet af 1. kvartal i 2021. For at sikre den bedst mulige udnyttelse af borgerrådgiverfunktionens ressourcer, er det tanken, at medarbejderen som udgangspunkt vil skulle beskæftige sig med alle borgerrådgiverfunktionens nuværende sagsområder, idet de præcise arbejdsopgaver vil blive præciseret nærmere på baggrund af vedkommendes konkrete kompetencer og interesser. Da social- og handicapområdet siden borgerrådgiverfunktionens oprettelse har fyldt – og fylder meget – i funktionens arbejde, kan det ikke undgås, at de ekstra ressourcer vil medføre en væsentlig opprioritering af dette område.

Derudover er det min klare forventning, at denne tilførsel af ressourcer til borgerrådgiverfunktionen vil muliggøre en opprioritering af det generelle og fremadrettede arbejde i forhold til forvaltningen, som jeg desværre har været nødt til at nedprioritere i de senere år.

Med hensyn til den ønskede profil, er det tanken enten at ansætte en højt kvalificeret jurist på deltid eller at ansætte en kandidat i samfundsvidenskabelig jura (cand.soc. i jura) med lidt kortere anciennitet.

2. Henvendelser - statistik

2.1. Det samlede antal sager

Uanset hvor mange sager borgerrådgiveren måtte behandle i løbet af en periode, vil det være et forsvindende lille antal set i forhold til forvaltningens samlede sagstal for den tilsvarende periode. Da antallet af henvendelser til borgerrådgiveren endvidere afhænger af flere andre faktorer, herunder borgernes kendskab til funktionen og de enkelte borgeres ressourcer, kan det samlede sagstal ikke umiddelbart bruges til at sige noget om den absolutte eller generelle kvalitet i kommunens sagsbehandling.

En detaljeret statistikregistrering vil derimod kunne give præcise oplysninger om, hvad det er for forhold, der giver anledning til henvendelser og klager fra borgerne, hvilket igen giver mulighed for at identificere mulige problemområder eller tendenser i forvaltningens sagsbehandling. Hvis dette formål skal opfyldes kan registreringen af borgerrådgiverens sager ikke fuldt ud følge de samme sagsregistreringsprincipper, som forvaltningen bruger.

Borgerrådgiverens statistikregistrering bygger derfor på det princip, at i tilfælde, hvor en borgers henvendelse(r) til borgerrådgiveren omhandler flere forskellige juridiske problemstillinger, som borgerrådgiveren foretager en selvstændig behandling af, vil hvert enkelt af disse forhold blive registreret. Dette vil typisk ske på den måde, at den problemstilling, som borgeren primært klager over, vil blive registreret som en "Hovedsag" og en eller flere yderligere selvstændige klagepunkter vil blive registreret som "Følgesager".

I perioden fra 1. januar 2019 til og med 31. december 2019 har borgerrådgiveren oprettet 256 sager fordelt på 163 hovedsager og 93 følgesager. Der er således i 2019 sket en stigning i det forholdsmæssige antal af følgesager i forhold til fordelingen i 2018, hvor de tilsvarende tal var henholdsvis 186 og 92. Stigningen i antallet af følgesager kan muligvis tages som en indikator for, at de klager, der har været i 2019 har været mere komplekse end de tilsvarende sager for 2018.

Det er fortsat min opfattelse, at antallet af modtagne sager kan karakteriseres som noget lavere end forventeligt i en kommune af Roskildes størrelse, og det er derfor fortsat min forventning, at sagstallet vil stige i takt med at kendskabet til funktionen bliver mere udbredt og funktionen får flere ressourcer.

De 256 oprettede sager fordeler sig på 198 klager og 58 henvendelser af typen "Andre henvendelser". Sidstnævnte kategori er et residual, der bl.a. omfatter henvendelser, hvor borgeren ikke ønsker at klage, men f.eks. blot ønsker vejledning om et spørgsmål eller ønsker at orientere borgerrådgiveren eller kommunen om et forhold. Der kan også være tale om tilfælde, hvor en borger eller en journalist søger om aktindsigt hos borgerrådgiveren.

Eksempel – sag nr. 219 fra 2019 – Vicekommunaldirektøren. Et medlem af Ældrerådet henvendte sig på vegne af en ældre borger, der trods god hjælp fra bekendte ikke kunne se, hvordan han kunne søge om indefrysning af ejendomsskatten, når han ikke havde NemID. Efter at have forhørt sig i forvaltningen, kunne borgerrådgiveren vejlede om proceduren.

I 2018 var der 226 klager og der har således været et fald i antallet af egentlige klager i 2019. Det er min vurdering, at dette fald primært skyldes, at borgerrådgiverfunktionen var delvist lukket for henvendelser i forsommeren 2019 som følge af orlov.

2.2. Sagernes fordeling på direktørområder

Antallet af afsluttede sager fordeler sig således på kommunens direktørområder og afdelinger:

Direktørområde/afdeling	Klage	Andre henvendelser	Sum
Kommunaldirektøren	6	3	9
HR og Byrådssekretariatet	6	2	8
Kommunikation		1	1
Vicekommunaldirektøren		1	1
Økonomi og Ejendomme		1	1
Social Job og Sundhed	93	29	122
Job og Integration	59	20	79
Social	21	8	29
Sundhed og Omsorg	13	1	14
Skole og Børn	41	5	46
Børn og Unge	32	4	36
Skole- og Børnesekretariatet	2		2
Skole og Klub	7	1	8
By Kultur og Miljø	27	12	39
Biblioteker og Borgerservice	7	2	9
Miljø og Byggesag	17	6	23
Plan og Udvikling		2	2
Veje og Grønne områder	3	2	5
Diverse	16	7	23
Flere Direktørområder	5	2	7
Ikke Roskilde Kommune - Privat	1		1
Ikke Roskilde Kommune - Offentlige	10	5	15
Sum	183	57	240

Overordnet svarer den indbyrdes fordeling af klagesagerne mellem direktørområderne i 2019 nogenlunde til fordelingen i 2018 og 2017, idet der dog i 2019 forholdsmæssigt har været lidt færre sager på Skole- og Børneområdet end i 2018. Til gengæld har der været en mindre stigning i den forholdsmæssige andel af afsluttede klagesager på By, Kultur og Miljøområdet.

Tendensen med flest klager på området Social, Job og Sundhed er den samme som hidtil og afspejler efter min opfattelse fortsat primært antallet og karakteren af de sager, dette område beskæftiger sig med.

2.3. Hvordan er klagerne blevet håndteret ved borgerrådgiveren?

Undersøgelsessager

Det fremgår af § 16, stk. 1, i vedtægt for Roskilde Kommunes borgerrådgiver, at uoverensstemmelser mellem borger og forvaltning skal søges løst mellem disse inden borgerrådgiveren kan tage stilling til dem. På baggrund af princippet i denne bestemmelse og i overensstemmelse med beskrivelsen af borgerrådgiverens primære værktøjer og væsentligste værdier ovenfor, forsøger jeg i videst muligt omfang at løse uoverensstemmelse mellem en borger og forvaltningen uden at skride til egentlige formelle undersøgelser, da disse erfaringsmæssigt er ressourcekrævende for både forvaltningen og borgerrådgiveren og da resultatet af disse undersøgelsessager langt fra altid står mål med indsatsen – hverken set fra borgerens eller forvaltningens perspektiv.

I 2019 har jeg således ikke afsluttet nogen undersøgelsessager.

Egen drift sager

Ifølge § 10 i vedtægt for Roskilde Kommunes borgerrådgiver, kan borgerrådgiveren i visse tilfælde undersøge sager eller forvaltningsområder af egen drift (uden en konkret klage fra en borger). Selvom dette instrument i udgangspunktet er beregnet til større eller generelle sager, så har det vist sig også at kunne være et smidigt redskab i forbindelse med, at jeg som led i mit daglige arbejde bliver opmærksom på forhold og procedurer, som muligvis er uhensigtsmæssige.

I beretningsperioden har jeg i 2 forskellige tilfælde været i kontakt med forvaltningen med udgangspunkt i egen drift beføjelsen.

Eksempel – ED sag nr. 1 fra 2019 – Skole og Børn. Sagen udsprang af en henvendelse til whistleblowerfunktionen om mistanke om bl.a. ulovlig magtanvendelse i en af kommunens institutioner. Sagen var på grund af manglende oplysninger fra indberetteren vanskelig at behandle i regi af whistleblowerordningen. Jeg valgte derfor på baggrund af egen drift beføjelsen selv at undersøge sagen nærmere, indtil jeg kunne føle mig tryk ved institutionens behandling af mistanken.

Eksempel – ED sag nr. 2 fra 2019 – Social, Job og Sundhed. Sagen vedrørte Roskilde Kommunes håndtering af en række sager, hvor man muligvis uberettiget havde opkrævet egenbetaling for borgernes benyttelse af akutpladser. Min involvering i disse sager angik ikke spørgsmålet om opkrævningens lovlighed, men spørgsmålet om, hvorvidt de involverede borgere i disse sager havde fået de nødvendige processuelle garantier i form af begrundelser og klagevejledning m.v.

Anden behandling og hjælp

I 135 af de 183 færdigbehandlede klagesager har borgerrådgiverens behandling bestået i, hvad der sammenfattende kan kaldes "Anden behandling og hjælp". Disse er blevet håndteret på følgende måde:

Direktørområde/afdeling	Hjælp til klageprocessen	Styrket dialog	Løst	Udsigtsløs	Sum
Kommunaldirektøren	3	2			5
HR og Byrådssekretariatet	3	2			5
Social Job og Sundhed	53	10	1	1	65
Job og Integration	26	7	1	1	35
Social	17	3			20
Sundhed og Omsorg	10				10
Skole og Børn	30	5	1		36
Børn og Unge	23	4	1		28
Skole- og Børnesekretariatet	2				2
Skole og Klub	5	1			6
By Kultur og Miljø	20		2		22
Biblioteker og Borgerservice	3		1		4
Miljø og Byggesag	14		1		15
Veje og Grønne områder	3				3
Diverse	7				7
Ikke Roskilde Kommune - privat	1				1
Ikke Roskilde Kommune - Offentlige	6				6
Sum	113	17	4	1	135

I 113 af disse sager er dette sket gennem "Hjælp til klageprocessen", som omfatter forskellige situationer, hvor borgerrådgiveren på en eller anden måde aktivt har hjulpet sagen videre – f.eks. ved at formulere og videreformidle en klage til den relevante afdeling eller en ekstern klageinstans.

Eksempel – sag nr. 77 fra 2019 – Skole og Børn. En borger henvendte sig til borgerrådgiveren med en klage over en skoles afgørelse i en sag om betaling af befordringsgodtgørelse for transporten mellem skole og hjem. Borgeren mente, at reglerne blev fortolket forskelligt af kommunens forskellige skoler, men var ikke blevet vejledt om sine klagemuligheder. Ved borgerrådgiverens behandling af klagen kom det frem, at der muligvis kunne klages til Skole og Børn. Borgerrådgiveren oversendte derfor sagen til Skole og Børn, der drøftede spørgsmålet om klageadgang med Undervisningsministeriet (der ikke kunne besvare spørgsmålet). Herefter valgte Skole og Børn at se nærmere på sagen.

Derudover har borgerrådgiveren anvendt "Styrket dialog" i 17 af sagerne. "Styrket dialog" minder meget om "Hjælp til klageprocessen", men kendetegnes ved, at borgerrådgiveren som led i løsningen af sagen har haft (en uformel) kontakt til den relevante afdeling. Typisk er der således tale om uoverensstemmelser, som bedst kan løses hurtigt og smidigt i en direkte dialog – f.eks. ved en telefonopringning til borgeren eller ved at parterne mødes.

Eksempel – sag nr. 15 fra 2019 – By, Kultur og Miljø. En erhvervsdrivende havde fået en tilladelse til kørsel til af- og pålæsning i forbindelse med julemarked på Stændertorvet og i forbindelse med udnyttelse af denne tilladelse, havde vedkommende fået parkeringsafgift for at have standset på

Stændertorvet. Den erhvervsdrivende oplyste, at standsningen var sket i forbindelse med aflæsning af varer. Da sammenhængen mellem tilladelsen, skiltningen omkring Stændertorvet og den vejledning, som den erhvervsdrivende havde fået, ikke var umiddelbart indlysende, drøftede borgerrådgiveren sagen ad et par omgange med både Borgerservice og Veje og Grønne områder. Sagen endte med, at borgerrådgiveren oversendte sagen til Borgerservice, der ville se på sagen igen og evt. indkalde den erhvervsdrivende til et møde for at få belyst sagen bedre.

Når så forholdsvis mange af borgerrådgiverens sager ender med udfaldet ”hjælp til klageprocessen” eller ”styrket dialog”, afspejler det efter min vurdering fortsat, at mange borgere har brug for hjælp til og oplever det som vanskeligt at komme igennem til kommunen og at få en behandling af de problemstillinger og spørgsmål, som borgerne har. Se i forlængelse heraf min beskrivelse af ét af mine fokusområder i afsnit 5.2 nedenfor.

I nogle få tilfælde er det lykkedes borgerrådgiveren at afslutte behandlingen af en klage – uden at dette fører til en klagesag i kommunen eller ved eventuelle klageinstanser. Det er disse sager, der i skemaet er rubriceret som ”løst”.

Eksempel – sag nr. 191 fra 2019 – Social, Job og Sundhed. En borger kontaktede borgerrådgiveren, fordi han var meget utilfreds med forvaltningens behandling af en sygedagpengesag. Selve afgørelsen var på vej videre til Ankestyrelsen, så der var ikke meget borgerrådgiveren kunne gøre ved den, men borgeren var også meget utilfreds med, at sagsbehandleren efter hans opfattelse havde givet et løfte, der ikke efterfølgende var blevet overholdt. Under drøftelsen af, hvad der præcist var blevet sagt fra sagsbehandlerens side kom det frem, at det konkrete ordvalg kunne forstås på to forskellige måder – afhængigt af, om man tog borgerens eller sagsbehandlerens perspektiv. Som resultat af drøftelsen nåede borgeren frem til, at det formentlig snarere var dette, der var forklaringen på det passerede end, at sagsbehandleren havde brudt sit løfte.

I enkelte tilfælde kan borgerrådgiverens behandling af en sag bestå i en orientering af borgeren om, at borgerrådgiveren efter en undersøgelse og vurdering af de retlige forhold og god forvaltningssag vælger ikke at foretage sig yderligere. Eksempelvis fordi borgerrådgiveren ikke mener, at der er udsigt til, at han kan hjælpe borgeren. En sådan sag vil i statistikken optræde under overskriften ”Udsigtsløs”.

Eksempel – sag nr. 146 fra 2019 – Social, Job og Sundhed. En borger henvendte sig til borgerrådgiveren, fordi han var blevet tilkendt et meget lille beløb i sygedagpenge under sin sygdom. Beregningen af beløbet skyldtes, at borgeren faldt imellem de to regelsæt, der eksisterer for behandlingen af sygedagpenge for henholdsvis arbejdstagere og selvstændigt erhvervsdrivende. Efter at have været i kontakt med forvaltningen og meget langt tilbage i forarbejderne til sygedagpengeloven nåede borgerrådgiveren frem til, at lovgiver havde været opmærksomme på dette ”hul” i lovgivningen, da man lavede reglerne, og at der derfor ikke var udsigt til, at borgeren kunne få medhold – uanset hvor rimelig (eller urimelig) afgørelsen måtte forekomme. Forvaltningen har senere oplyst overfor borgerrådgiveren, at Ankestyrelsen ikke gav borgeren medhold i hans klage over Roskilde Kommunes afgørelse.

Afviste sager

Borgerrådgiveren har derudover afvist 48 af de 183 færdigbehandlede klagesager. Den forholdsmæssige andel af afviste klagesager er i 2019 faldet en smule (til ca. 26 %) i forhold til 2018 (hvor det tilsvarende tal var ca. 29 %). Den primære årsag til, at disse sager er blevet afvist, er, at de pågældende borgere enten har

trukket deres klage eller trods opfordring hertil fra borgerrådgiveren ikke har indsendt yderligere oplysninger om sagen eller præciseret indholdet af klagen. Dette har gjort sig gældende for 41 af de 48 sager. Dette er – forholdsmæssigt – flere sager end tilfældet var i 2018, og det afspejler formentlig, at borgerrådgiverens længere sagsbehandlingstid har fået de pågældende borgere til at søge en løsning på deres problemer andre steder, eller at de simpelthen har opgivet.

Eksempel – sag nr. 229 fra 2019 – Kommunaldirektøren. En borger lagde en telefonbesked til borgerrådgiveren en onsdag formiddag. Da det ikke lykkedes for borgerrådgiveren at træffe vedkommende før den førstkommende mandag over middag, havde borgeren i mellemtiden klaget til borgmesteren.

6 af de afviste sager blev afvist midlertidigt, fordi borgeren ikke havde givet kommunen en chance for at færdigbehandle borgerens klagesag, inden borgeren henvendte sig til borgerrådgiveren. I 1 af de afviste sager mente borgerrådgiveren ikke, at borgerens klage gav borgerrådgiveren det fornødne grundlag for at gå videre med sagen.

2.4. Hvad klages der over? Og hjælper det overhovedet at klage?

De 183 færdigbehandlede klagesager, har vedrørt følgende emner:

Temaer og emner fordelt på områder	Kommunal- direktør	Social Job og Sundhed	Skole og Børn	By Kultur og Miljø	Diverse	Sum
Forvaltningsloven	0	9	3	4	1	17
Krav om identifikation m.v.				1		1
Partsaktindsigt				1		1
Partshøring		2		1		3
Repræsentation		1				1
Tavshedspligt		1	1			2
Vejledning		5	2	1	1	9
Forvaltningsskik	3	30	16	3	0	52
Betjening af borgerne	2	1		2		5
Enkelhed og effektivitet			1			1
Inddragelse			4			4
Opfølgning			2			2
Sagsbehandlingstid og manglende svar	1	18	6			25
Sprogbrug, klarhed, præcision m.v.		2				2
Venlig og hensynsfuld optræden		8	3	1		12
Koordineret indsats		1				1
Hjemmelsspørgsmål	1	34	10	12	5	62
Afgifter og gebyrer		1		1	2	4
Afgørelser, hovedindhold		28	9	9	3	49
Afgørelser, vilkår og bibestemmelser		5	1	2		8
Andre materielle spørgsmål	1					1
Institutioner	0	4	1	0	0	5
Andre institutionsforhold		1				1
Kvalitetssikring mv.		1				1
Medindflydelse og brugerinddragelse		1				1
Pleje og omsorg m.v.		1	1			2
Offentlighedsloven	0	1	1	1	0	3
Journalisering			1	1		2
Notatpligt		1				1
Opgavevaretagelse	0	2	2	0	0	4
Generelle serviceniveau			1			1
Konkret serviceniveau		2	1			3
Persondataloven	0	1	2	2	0	5
Behandlingssikkerhed			1			1
Berigtigelse, sletning eller blokering		1		2		3
Videregivelse af personoplysninger			1			1
Retsgrundsætninger mv.	1	11	6	3	3	24
Anstaltsforhold	1	2				3
Meddelelse		3		1		4
Sagsoplysning og oplysningsskridt		6	6	2	3	17
Andet	1	1	0	2	7	11
Sum	6	92	41	27	16	183

Som det fremgår af tabellen ovenfor, falder størsteparten af de emner, som borgerrådgiveren har behandlet klagesager om i 2019, inden for temaet "Hjemmelsspørgsmål". Denne rubricering benyttes, når

det undersøgte spørgsmål vedrører indholdet af kommunens afgørelser. Dette afspejler formentlig, at når borgerne henvender sig til borgerrådgiveren vedrørende en kommunal afgørelse, så er det i helt overvejende grad, fordi borgeren er utilfreds med indholdet af afgørelsen.

Derudover har en stor del af de færdigbehandlede klagesager vedrørt "Forvaltningsskik", og under dette tema er det – ligesom tidligere år – problematikken "Sagsbehandlingstid og manglende svar", der antalsmæssigt fylder mest.

God forvaltningsskik er 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.

Når der i tabellen ovenfor henvises til "persondataloven" dækker det også over sager, der vedrører databeskyttelsesforordningen (GDPR).

Når borgerrådgiveren behandler en klagesag, kan dette både medføre en processuelt og materielt styrket retstilling for en borger. Derudover rummer en sådan sag naturligvis også en mulighed for læring for forvaltningen.

I et forsøg på at kvantificere denne lidt diffuse effekt af borgerrådgiverens arbejde, forsøger borgerrådgiveren for hver enkelt sag at foretage en – i sagens natur subjektivt præget – vurdering af disse forhold. Ifølge denne vurdering er der i beretningsperioden skønsmæssigt sket en materiel styrkelse af borgerens retsstilling i ca. 29 % af tilfældene og en processuel styrkelse af borgerens retsstilling i ca. 48 % af tilfældene.

Samlet set er det min vurdering, at andelen af borgere, der har fået styrket deres retsstilling ved at henvende sig til borgerrådgiveren er temmelig konstant i forhold til den tilsvarende vurdering for 2018. Der er dog sket en forskydning i retning af, at flere borgere efter min vurdering har fået styrket deres retssikkerhed materielt. Årsagen til denne forskydning kan formentlig forklares ved, at jeg som følge af min ressourcesituation har prioriteret de sager højest, hvor jeg kunne gøre en umiddelbar forskel.

Styrkelse af borgerens retsstilling?	Ja, materielt	Ja, processuelt	Nej	Sum
Antal klagesager	54	87	42	183
Procentvis antal klager	29%	48%	23%	100

I forhold til forvaltningen, er det borgerrådgiverens vurdering, at der i ca. 40% af de færdigbehandlede klagesager har været et læringsperspektiv for forvaltningen. I den langt overvejende del af disse tilfælde har borgerrådgiveren vurderet, at læringsperspektivet var mere generelt.

I forhold til 2018 er der samlet set tale om en lille stigning i andelen af sager, hvor borgerrådgiveren har vurderet, at der har været et læringsperspektiv. Årsagen til denne stigning kan formentlig tillige søges i, at jeg som følge af min ressourcesituation har prioriteret de sager højest, hvor jeg kunne gøre en umiddelbar forskel.

Læringsperspektiv for forvaltningen?	Ja, generelt	Ja, konkret	Nej	Ved ikke	Sum
Antal klagesager	72	2	106	3	183
Procentvis antal klager	39%	1%	58%	2%	100

3. Sparring med samt vejledning og undervisning af forvaltningen m.v.

Sideløbende med min behandling af de enkelte henvendelser fra borgerne, har jeg også i 2019 ydet sparring med og vejledning af forvaltningen i en række tilfælde – både med afsæt i konkrete sager og mere generelt.

I lighed med 2018, har jeg dog i 2019 måttet nedprioritere den indsats, der består i sparring med samt vejledning og undervisning af forvaltningen.

I 2019 har jeg ydet denne form for rådgivning, vejledning og undervisning i 25 forskellige tilfælde (mod 55 i 2018 og 83 i 2017). Tidsforbruget til denne rådgivning og vejledning kan (med nogen usikkerhed) anslås til ca. 77 timer, hvilket er et fald på over 50 % set i forhold til 2018. Selvom tidsforbruget fra min side i denne type sager er relativt begrænset, er det fortsat min vurdering, at de potentielle gevinster er betydelige, idet disse sager stort set altid medfører muligheden for en styrkelse af borgerens retsstilling og et læringsperspektiv for forvaltningen.

Jeg har i 2019 ikke holdt nogen interne kurser for Roskilde Kommunes forvaltning.

I forlængelse af mine tilkendegivelser herom i beretningerne for 2015, 2016, 2017 og 2018 har jeg i 2019 fortsat forsøgt at bidrage med hjælp til forvaltningens overholdelse af de persondataretlige regler. I den forbindelse blandt andet vejledt om forskellige persondataretlige og journaliseringsmæssige forhold i forbindelse med kommunens indkøb og implementering af et nyt ESDH-system.

Derudover har jeg bidraget til at kvalitetssikre det forvaltningsretlige indhold af et e-læringsmodul om grundlæggende forvaltningsretlige principper, som forvaltningen påtænkte at købe.

4. Eksternt samarbejde m.v. i 2019

Ud over behandlingen af de indkomne borgerhenvendelser og vejledningen af forvaltningen har jeg i 2019 fortsat mit samarbejde med landets øvrige borgerrådgivere.

I 2019 har jeg sammen med borgerrådgiveren i Københavns Kommune fortsat den dialog, der i 2017 blev indledt med Folketingets Ombudsmand, hvilket har resulteret i et uformelt, men dog systematiseret samarbejde mellem ombudsmandsinstitutionen og landets borgerrådgivere.

Derudover har der også i 2019 været interesse fra andre kommuner – herunder Frederiksberg, Nyborg og Ballerup Kommune samt RUC for at høre nærmere om Roskilde Kommunes Whistleblowerordning og borgerrådgiverfunktion.

I efteråret 2019 holdt jeg oplæg for Ældrerådet.

Medio december 2019 holdt jeg – efter invitation fra Ankestyrelsen oplæg på en større konference arrangeret af Socialstyrelsen og Ankestyrelsen om retssikkerhed på det sociale område.

5. Borgerrådgiverens observationer – anbefalinger og fokusområder

5.1. Sagsbehandlingstid og manglende svar

Også i denne beretningsperiode har klager over lang sagsbehandlingstid og manglende svar været en meget hyppigt forekommende problematik i de behandlede klagesager. Registreringen omfatter både de tilfælde, hvor sagsbehandlingen i et sagsforløb betragtes som lang og de tilfælde, hvor forvaltningen ikke svarer på borgernes henvendelser eller først svarer efter lang tid.

I flere henvendelser har borgerne givet udtryk for, at de ikke har kunnet komme i kontakt med deres sagsbehandler.

Som beskrevet andetsteds, har jeg selv i 2019 haft svært ved at leve op til mine egne ambitioner i forhold til den hurtighed, jeg har behandlet borgernes henvendelser med m.v. Dette har givet mig anledning til at overveje, om jeg med troværdighed kunne anbefale, at kommunen fastholder sin fokus på sine sagsbehandlingstider.

For at opsummere kort, har jeg valgt at fastholde anbefalingen, da det forhold, at jeg selv været udfordret i denne henseende ikke ændrer ved, at det er blevet oplevet som et problem af en stor del af de borgere, der har henvendt sig til mig. Jeg er dog opmærksom på, at enkelte af kommunens medarbejdere muligvis vil mene, at disse forhold svækker den autoritet, jeg kan udtale mig om spørgsmålet med.

5.2. Koordineret og helhedsorienteret indsats

Jeg vil fortsat ved min behandling af de enkelte sager have fokus på Roskilde Kommunes mulighed for at sikre, at borgerne får en koordineret og helhedsorienteret indsats – i overensstemmelse med kommunens ledelsesgrundlag ”Resultater gennem tillid og mod”.

I dette ligger efter min overbevisning også, at de enkelte medarbejdere i forvaltningen sikrer sig ikke at ”slippe” en borger igen uden at have forholdt sig til alle borgerens problemstillinger på en relevant måde – eventuelt ved at henvise borgeren til en kollega, der kan forholde sig til en eller flere af problemstillingerne.

6. Whistleblowerordningen

6.1. Whistleblowerordningen i Roskilde Kommune

Borgerrådgiverens primære rolle ved varetagelsen af whistleblowerfunktionen er at være garant for alle whistleblowersagens interesser. Jeg ser det således som min fornemmeste opgave i disse sager i videst muligt omfang at bidrage til at sikre både indberetterens og den indberettedes retssikkerhed samtidig med, at jeg på Roskilde Byråds vegne skal holde øje med, at sagerne bliver undersøgt på relevant vis.

For en nærmere beskrivelse af grundlaget og rammerne for whistleblowerordningen henviser jeg generelt til borgerrådgiverens beretning for 2014, idet jeg bemærker, at det fremgår af § 6, stk. 3, i den nu vedtagne vedtægt for Roskilde Kommunes borgerrådgiver, at borgerrådgiveren refererer til Økonomiudvalget ved udøvelsen af whistleblowerfunktionen.

6.2. Sager

Der har i beretningsperioden været 9 indberetninger til whistleblowerfunktionen. 3 af disse henvendelser gav anledning til nærmere undersøgelser. 1 af disse sager gav direkte anledning til personalemæssige tiltag.

De 6 resterende sager blev enten videresendt til de relevante dele af forvaltningen eller henlagt efter en kortere behandling fra borgerrådgiverens side, da de enten faldt uden for ordningens formål, da indberetteren efter drøftelser med borgerrådgiveren valgte at gå videre med sagen i andet regi eller da indberetningen ikke indeholdt tilstrækkeligt præcise oplysninger til at kunne danne grundlag for en nærmere undersøgelse.