



Borgerrådsgiveren



Beretning

2014

1. juni -
31. december



ROSKILDE
KOMMUNE

Indholdsfortegnelse

Borgerrådgiverens forord.....	3
1. Om borgerrådgiverfunktionen i Roskilde Kommune.....	5
1.1. Grundlaget for borgerrådgiverfunktionen	5
1.2. Opbygningen af funktionerne (juni-september)	5
1.3. Beretning og beretningsperiode	6
1.4. Kommunikationsindsats.....	6
1.5. Borgerrådgivernetværk.....	7
2. Borgerrådgiverens virksomhed	8
2.1. Formål	8
2.2. Borgerrådgiverens opgaver og kompetence.....	8
2.3. Borgerrådgiverens sagsbehandling i konkrete klagesager - dialogprincippet	8
2.4. Andre opgaver	9
2.4.1. Undervisning og sparring	9
2.4.2. Projektet Klagedrevet Innovation	9
3. Henvendelser – statistik	11
3.1. Opmærksomhedspunkter ved læsning af statistik	11
3.1.1. Det statistiske grundlag.....	11
3.1.2. Registrering	11
3.1.3. Terminologi	12
3.1.3.1. Henvendelsestyper	12
3.1.3.2. Anvendt løsningsmetode	13
3.2. Antal borgerhenvendelser	14
3.3. Klagesager	16
3.3.1. Oversigt over klagesager.....	16
3.3.2. Påklagede forhold	17

3.3.3. Undersøgelsessager	18
3.3.4. Afvisninger	20
3.4. Vejledningssager	21
3.5. Vejvisningssager	22
3.6. Egen drift sager	23
4. Borgerrådgiverens observationer - fokusområder	24
4.1. Overvejelser i forbindelse med observationer og anbefalinger	24
4.2. Sagsbehandlingstid og manglende svar	24
4.3. Sagsfremdrift, opfølgning og inddragelse	26
4.4. Personaleadfærd – venlig og hensynsfuld optræden	29
4.5. Kommunikation pr. mail	31
4.6. Konklusion	31
5. Whistleblowerordningen	32
5.1. Whistleblowerordningen i Roskilde Kommune	32
5.1.1. Formålet med ordningen	32
5.1.2. Whistleblowerportal - systemløsning	32
5.2. Rammerne for ordningen	33
5.2.1. Hvem kan indgive oplysninger om hvilke emner	33
5.2.2. Anonymitet	33
5.2.3. Hensynet til medarbejdere, der eventuelt anmeldes	34
5.2.4. Borgerrådgiverens behandling af oplysninger til whistleblowerordningen	34
5.3. Status	34
5.4. Whistleblowerordninger generelt i Danmark	35

Borgerrådgiverens forord

Ud fra et ønske om at styrke retssikkerheden for borgerne i Roskilde Kommune besluttede Byrådet den 26. februar 2014 at ansætte en borgerrådgiver og indføre en whistleblowerfunktion.

At sikre retssikkerheden for den enkelte borger i mødet med kommunen er af stor betydning. Borgerrådgiveren har herudover som yderligere funktion at opsamle viden og give tilbagemeldinger til politikere og forvaltning på baggrund af borgernes henvendelser. Det skal give læring i kommunen og dermed gavne alle borgere.

Jeg tiltrådte den 1. juni 2014 som borgerrådgiver.

Det var positivt at opleve, at den innovative og læringsmæssige tilgang til borgernes klager allerede var i gang i kommunen. Medarbejdere havde netop igangsat projektet "Klagedrevet innovation", som bygger på tanken om, at vi kan lære af borgernes klager og på baggrund heraf gøre det endnu bedre for borgerne. Det var en spændende start i mødet med Roskilde Kommune og kommunens borgere.

Roskilde Kommune er en stor organisation under stadig fornyelse og udvikling. Det tager tid at lære organisationen at kende og finde ud af, hvilke arbejdsformer der passer bedst netop til Roskilde Kommune. Det har været et vigtigt fokuspunkt for mig, at formålet med at fremme dialogen indtænkes i arbejdsprocessen.

Både borgere, forvaltning og politikere har skullet vænne sig til den nye funktion, ligesom jeg også selv har skullet finde min rolle. Vi har alle skulle finde ud af hvordan og til hvad borgerrådgiverfunktionen kan bruges. Denne forventningsafstemning tager tid. Enkelte borgere har udtrykt skuffelse, når min rolle ikke har kunnet imødekomme deres ønsker, men mit indtryk er, at langt de fleste borgere har været glade for funktionen og vores møde.

Ud over arbejdet med de enkelte sager er der en stor kommunikationsopgave forbundet med opstart af funktionen som borgerrådgiver. Det er en dynamisk funktion, der udvikles i dialog med kommunen og borgerne. Der skal derfor også i tiden fremover bruges tid og afsættes ressourcer til at skabe klarhed og forventningsafstemning omkring funktionens muligheder for og hjælp til borgerne.

Formålet med denne beretning er at melde tilbage om de første 7 måneder med borgerrådgiverfunktionen. Beretningen bærer præg af ordningens opstart, og jeg har lagt vægt på at beskrive funktionerne og arbejdsformen, herunder den aktuelle registreringspraksis. Dette medfører naturligt, at læringsperspektivet samlet set vil fylde mere i kommende beretninger, hvor der kan bygges videre på de første observationer, der fremgår af nærværende beretning.



Rikke Gottrup,
Borgerrådgiver
Roskilde, februar 2015

Resumé

Borgerrådgiveren i Roskilde Kommune tiltrådte den 1. juni 2014 og har en borgerrådgiver- og whistleblowerfunktion. Borgerrådgiveren er ansat af og forankret direkte under Byrådet og er uafhængig af kommunens udvalg, borgmester og forvaltning. Borgerrådgiveren udarbejdede i november 2014 et forslag til vedtægt for borgerrådgiveren, som er under politisk behandling. Borgerrådgiveren indstillede endvidere i oktober 2014, at funktionen indskrives i kommunens styrelsesvedtægt i henhold til den kommunale styrelseslov § 65e, hvilket blev tiltrådt af Økonomiudvalget. Ændringen forventes gennemført i foråret 2015.

Denne beretning dækker funktionernes første 7 måneder. Perioden har været præget af opstart af funktionerne, herunder tilrettelæggelse af sagsgange, registreringspraksis og arbejdsmetoder. En vigtig del af opstarten har endvidere været udarbejdelse af informationsmateriale og at synliggøre borgerrådgiver- og whistleblowerfunktionerne både internt i kommunen og over for borgerne.

Formålet med borgerrådgiveren er at styrke dialogen mellem borgerne og Roskilde Kommune samt at bidrage til sikring af borgernes retssikkerhed. Derfor arbejder borgerrådgiveren ud fra et dialogprincip, som betyder, at dialogen mellem forvaltning og borger skal være udtømt, før borgerrådgiveren kan tage stilling til en klage. Erfaringerne i beretningsperioden viser, at størsteparten af klagerne bliver løst mellem forvaltning og borger. Modtager borgerrådgiveren en klage, som forvaltningen ikke har haft lejlighed til at behandle, bidrager borgerrådgiveren ved at tale med borgeren og videreformidle klagen. Dette kan ske ved en skriftlig oversendelse eller via styrket borgerkontakt. Borgerrådgiveren har også mulighed for at mægle og være observatør ved møder mellem forvaltning og borger. Borgerne kan også selv gå videre med klagen efter at have talt med borgerrådgiveren om klagen.

Der har i beretningsperioden været 91 førstegangshenvendelser, fordelt på 38 klagesager, 25 vejledningssager og 28 vejvisningssager. Baggrunden for registreringspraksis og terminologi er beskrevet nærmere i beretningen. Af de 38 klagesager var dialogen udtømt i 5 af sagerne, heraf undersøgte borgerrådgiveren den ene sag og afviste de andre fire sager, da de var uden for borgerrådgiverens kompetence, for gamle eller idet borgerrådgiveren ikke fandt at en undersøgelse af sagerne ville have givet anledning til at udtale kritik af forvaltningen.

På baggrund af klagetemaer, der er fremkommet i klage- og vejledningssagerne, samt generelle observationer kan der fremdrages nogle fokusområder. Det drejer sig om: (1) lang sagsbehandlingstid og manglende svar (2) sagsfremdrift, opfølgning og inddragelse (3) personaleadfærd – venlig og hensynsfuld optræden samt (4) kommunikation pr. mail samt. Denne beretning beskriver disse fokusområder, men indeholder ikke konkrete anbefalinger, da beretningsperioden på 7 måneder har været præget af opstart af funktionerne.

Whistleblowerordningen blev fra september 2014 etableret med en ekstern webportal, som gør det muligt at indgive oplysninger og kommunikere anonymt. Der har ikke i beretningsperioden været henvendelser til whistleblowerordningen. Ordningen har været omtalt i avisaviser, interne artikler samt ved oplæg, men fremadrettet skal der iværksættes nye tiltag til at oplyse om funktionen og mulighederne for at afgive oplysninger.

1. Om borgerrådgiverfunktionen i Roskilde Kommune

1.1. Grundlaget for borgerrådgiverfunktionen

Roskilde Byråd traf den 26. februar 2014 beslutning om at ansatte en borgerrådgiver. Baggrunden for beslutningen var notat af 18. december 2013 "Borgerrådgiver og whistleblowerfunktion i Roskilde Kommune". Den 1. juni 2014 blev den nuværende borgerrådgiver, jurist Rikke Gottrup, ansat.

Den første borgerrådgiverfunktion blev oprettet i København i 2004. Særligt inden for de senere år har flere kommuner ansat en borgerrådgiver, således at der i dag er borgerrådgivere i 1/3 del af landets kommuner.

Borgerrådgiveren i Roskilde kommune er ansat af og forankret direkte under Byrådet og er uafhængig af kommunens udvalg, borgmester og forvaltning.

Efter starten den 1. juni 2014 har borgerrådgiveren i høj grad selv skulle sætte rammerne for funktionen. Borgerrådgiveren indstillede i oktober 2014 til Økonomiudvalget, at Byrådet vedtog en vedtægt for borgerrådgiveren, som beskriver rammerne for borgerrådgiver- og whistleblowerfunktionerne, samt at borgerrådgiverfunktionen blev indskrevet i kommunens styrelsesvedtægt i henhold til den kommunale styrelseslov § 65e, hvilket Økonomiudvalget tiltrådte. Borgerrådgiveren har udarbejdet udkast til vedtægt og ændring af styrelsesvedtægten. Begge sager var klar til forelæggelse for Byrådet på deres møde i december, men blev taget af mødet grundet mange andre sager.

Udkast til vedtægt for borgerrådgiveren var sat på dagsordenen til mødet i Byrådet den 28. januar 2015, men blev taget af dagsordenen. Sagen er behandlet på ny i Økonomiudvalget den 11. februar 2015 og vil blive forelagt Byrådet på mødet den 25. februar 2015. Der er dermed ikke sket en endelig afklaring i forhold til vedtægt for borgerrådgiveren inden færdiggørelse af denne beretning, ligesom behandlingen af ændringen af styrelsesvedtægten er udskudt til foråret 2015.

1.2. Opbygningen af funktionerne (juni-september)

Borgerrådgiveren har fra juni 2014 taget imod de borgerhenvendelser, der kom og behandlet dem. Imidlertid var de første 3 måneder (1. juni -31. august 2014) primært afsat til at opbygge funktionerne samt den interne kommunikation af borgerrådgiver- samt whistleblowerfunktionen.

Denne tid blev brugt på udarbejdelse af informationsmateriale i form af logo, visitkort, pjecer og hjemmeside samt materiale til præsentation af funktionerne. Der blev afholdt oplæg internt i kommunen og afholdt møder med andre borgerrådgivere for at få viden om funktionen i andre kommuner.

Opstarten gik endvidere med undersøgelse af whistleblowerordninger og møder med eksterne leverandører af digitale løsninger, der gør det muligt at indgive oplysninger anonymt samt udarbejdelse af indholdet af whistleblowerprotalen.

Borgerrådgiveren var fra start placeret i et lokale ved Jobcenterets reception. Dette gjorde nogle borgere utrygge ved, om borgerrådgiveren var en del af Jobcenteret. For at styrke borgernes opfattelse af, at borgerrådgiveren er uafhængig, gjorde borgerrådgiveren i sommers opmærksom på, at det vil være hensigtsmæssigt med et kontor et mere neutralt sted på rådhuset gerne tæt på den centrale indgang. Borgerrådgiverens kontor blev derfor ikke indrettet fra start. Medio december 2015 flyttede borgerrådgiveren til et nyt kontor tæt på rådhusets hovedindgang.

1.3. Beretning og beretningsperiode

Denne beretning dækker perioden den 1. juni til 31. december 2014 (7 måneder). Det fremgår af notat af 18. december 2013, som er baggrund for Byrådets beslutning om at oprette en borgerrådgiverfunktion, at der skal afrapporteres årligt til Byrådet. Fremover vil beretningsperioden være etårig og følge kalenderåret. Denne første kortere beretningsperiode er for at give Byrådet en status på funktionens start. Dette er godkendt af Økonomiudvalget i oktober 2014.

Beretningen har til formål at give en orientering om borgerrådgiverens aktiviteter i funktionens første 7 måneder. Denne beretningsperiode har været præget af opbygning af funktionerne. Da det er den første beretning, vil den indeholde en del beskrivelse af opstarten, rammerne for funktionerne samt registreringsform og terminologien, der anvendes til beskrivelse af borgerhenvendelser og måden der arbejdes med dem på.

Inden beretningen forelægges for Byrådet, vil beretningen blive forelagt direktionen og HMU til orientering. Den vil herefter blive behandlet i Økonomiudvalget og Byrådet.

Det fremgår ikke af oplægget til Roskilde Byråds beslutning om ansættelse af en borgerrådgiver, at der er et krav om, at der skal ske en løbende afrapportering til Økonomiudvalget. Det er imidlertid praksis for mange borgerrådgivere, at borgerrådgiveren løbende skriftligt afrapporterer til Økonomiudvalget og det er derfor planen, at borgerrådgiveren vil orientere Økonomiudvalget to gange årligt og en gang årligt aflægge årsberetning til Byrådet.

1.4. Kommunikationsindsats

En forudsætning for borgerrådgiverens mulighed for at medvirke til at sikre dialogen mellem borgerne og Roskilde Kommune er, at både borgere og kommunens medarbejdere har kendskab til borgerrådgiverfunktionen. En vigtig del af opstarten har derfor været at synliggøre borgerrådgiver- og whistleblowerfunktionerne både internt og eksternt.

Den interne kommunikation har blandt andet bestået i præsentation af funktionerne i de enkelte afdelinger på rådhuset. Derudover har der i sommer 2014 været en artikel i personalebladet "Kilden" med en præsentation af borgerrådgiveren og funktionerne med primært fokus på whistleblowerfunktionen. Borgerrådgiveren har skrevet en artikel om funktionerne, som kom i AC-Nyt i September 2014. Der er information om whistleblowerordningen fast på intranettet. Derudover har der flere gange på forsiden af intranettet været en nyhedsrubrik om whistleblowerordningen.

Den eksterne synliggørelse af funktionerne har særligt været i fokus fra den 1. september og frem. Borgerrådgiveren har fået sin egen side på Roskilde Kommunes hjemmeside med oplysning om, hvad borgerrådgiveren kan hjælpe med og med praktiske oplysninger. På siden med kommunens kontakter ligger borgerrådgiverens logo med direkte link til borgerrådgiverens side, så det skulle være let at finde oplysninger om borgerrådgiveren. Whistleblowerordningen har også sin egen side på hjemmesiden, hvor ordningen er beskrevet, og hvor der er et link direkte videre til whistleblowerportalen, hvor oplysninger kan indgives, og hvor ordningen er nærmere beskrevet. På intranettet under Personale ligger endvidere fast et link til en beskrivelse af whistleblowerordningen på hjemmesiden samt link til whistleblowerportalen.

Borgerrådgiveren har fået eget logo, som skal understøtte borgerrådgiverens uafhængighed af forvaltningen. Der er blevet udarbejdet pjecer, som ligger på Borgerservice (alle afdelinger), alle kommunens biblioteker og i rådhusets reception. Pjecen er endvidere efter aftale sendt til foreninger og organisationer, herunder Ældre Sagen Roskilde og Danske Handicaporganisationer. Borgerrådgiveren er meget åben overfor at komme ud og fortælle om funktionen.

Orienteringsmail med oplysning om den nye borgerrådgiverfunktion er sendt til Danske Handicaporganisationer Roskilde, Ældre Sagen Roskilde, Roskilde Retshjælp og Roskilde Jurist. Alle har fået tilbud om, at borgerrådgiveren kan komme ud og holde oplæg om funktionens indhold.

Der har været annoncer i september og november i Roskilde avis. Borgerrådgiveren er endvidere blevet interviewet af Roskilde avis og Dagbladet, som begge har bragt artikler om funktionerne.

Borgerrådgiveren er opmærksom på vigtigheden af løbende dialog og formidling af information om borgerrådgiver- og whistleblowerfunktionerne. Der er derfor planlagt yderligere annoncering i Roskilde Avis i 2015 samt deltagelse i relevante borgerrettede arrangementer, som kommunen er ansvarlig for.

1.5. Borgerrådgivernetværk

Der er i de senere år – særligt i 2013 og 2014 – etableret et stigende antal borgerrådgiverfunktioner, og flere kommuner er på vej. Der er på landsplan etableret et nationalt og lokalt borgerrådgivernetværk. Der har været afholdt årligt internat for borgerrådgiverne i Danmark i juni, et regionalt møde for borgerrådgiverne på Sjælland i september samt et endagsmøde for hele borgerrådgivernetværket i december. Borgerrådgiveren har endvidere haft møder med de kommunale borgerrådgivere i Glostrup, Hvidovre, Lejre, Fredensborg og Slagelse. Et kommende besøg hos borgerrådgiveren i København er planlagt. Derudover er der en løbende kontakt med mange af de øvrige borgerrådgivere. Det har vist sig at være vigtigt at bruge tid til vidensdeling og erfaringsudveksling med de øvrige borgerrådgivere i forbindelse med opbygning af borgerrådgiverfunktionen.

2. Borgerrådgiverens virksomhed

2.1. Formål

Formålet med borgerrådgiveren er at styrke dialogen mellem borgerne og Roskilde Kommune samt at bidrage til sikring af borgernes retssikkerhed i forbindelse med kommunens sagsbehandling og faktiske forvaltningsvirksomhed. Borgerrådgiveren er en ekstra indgang for borgerne til at klage over forhold, der vedrører Roskilde Kommune og skal medvirke til, at klager bruges konstruktivt til forbedringer af kommunens sagsbehandling og borgerbetjening.

2.2. Borgerrådgiverens opgaver og kompetence

Det fremgår af notat af 18. december 2013, som dannede baggrund for Byrådet beslutning om ansættelse af en borgerrådgiver, at borgerrådgiverens funktioner som udgangspunkt vil være:

- Rådgivning og vejledning af borgere
- Behandling af klager
- Konsulentbistand og undervisning til forvaltningen
- Undersøgelse af egen drift
- Stikprøveundersøgelser

I lighed med flere andre borgerrådgivere kan borgerrådgiveren i Roskilde Kommune endvidere mægle i forbindelse med møder mellem forvaltning og borger, hvor begge parter er indforstået hermed. Borgerrådgiveren i Roskilde kan ikke være bisidder for borgere i forbindelse med deres møder med forvaltningen, da borgerne herved risikerer at få indtryk af, at borgerrådgiveren er partsrepræsentant. Det ville svække borgerrådgiverens neutralitet. Borgerrådgiveren kan yde konsulentbistand til forvaltningen, hvilket vil være i form af generel faglig sparring.

Borgerrådgiveren kan ikke behandle klager over:

- det faglige (materielle) indhold i kommunens afgørelser
- de politiske beslutninger, f.eks. om serviceniveau m.m.
- personale- og ansættelsesforhold i kommunen
- forhold som hører under andre klageinstanser

Borgerrådgiveren behandler normalt ikke klager, hvis der er gået mere end 1 år efter forholdet har fundet sted.

2.3. Borgerrådgiverens sagsbehandling i konkrete klagesager - dialogprincippet

Udgangspunktet for borgerrådgiverens sagsbehandling er dialog. Alle borgerrådgivere i Danmark arbejder ud fra et dialogprincip, som betyder, at dialogen mellem forvaltningen og borgerne skal være udtømt, før borgerrådgiveren kan tage stilling til en klage. Ønsket er at fremme dialogen mellem forvaltning og borger, så uoverensstemmelser så vidt muligt søges løst mellem disse. Såfremt en borger henvender sig med en

klage, uden først at have kontaktet den del af forvaltningen, som klagen vedrører, vil borgerrådgiveren videreformidle klagen til den relevante forvaltning. I de tilfælde, hvor borgerne henvender sig til borgerrådgiveren, men ikke selv er i stand til at formulere deres klage, vil borgerrådgiveren spørge ind til deres klage og hjælpe dem med at formulere den. Borgerrådgiveren vil endvidere bede den afdeling, som klagen videreformidles til, om at blive orienteret om udfaldet af klagen for at sikre, at borgeren modtager et svar. En uddybning af borgerrådgiverens arbejdsmetoder i forbindelse med klagesager er beskrevet nedenfor i afsnit 3.1.3.2.

Når borgeren har modtaget et svar på sin klage fra forvaltningen og dialogen således er udtømt, kan borgeren henvende sig til borgerrådgiveren, hvis borgeren fortsat ikke er tilfreds. I så fald vurderer borgerrådgiveren, om der er grundlag for at iværksætte en undersøgelse og i givet fald, hvilke dele af klagen undersøgelsen skal omfatte. Ved vurderingen af dette, vil borgerrådgiveren lægge vægt på klagens betydning (aktualitet, væsentlighed og kompleksitet), hvad borgeren kan opnå ved, at borgerrådgiveren undersøger sagen, og om en undersøgelse af klagen kan føre til forbedringer i kommunen.

Erfaringen fra andre kommuner viser, at langt størsteparten af de henvendelser, som borgerrådgiverne modtager, munder ud i "videresendelsessager", hvor en borgers klage bliver videreformidlet til forvaltningen, idet dialogen ikke er udtømt. Konsekvensen heraf er, at borgerrådgiverne kun i begrænset omfang kommer med udtalelser. Alle henvendelser vil blive registreret og indgå i den årlige årsberetning til Byrådet og således danne grundlag for vurderingen af sagsbehandling med videre i kommunen og forslag til forbedringer. Se nærmere om borgerrådgiverens registreringspraksis i afsnit 3.1.2.

Borgerrådgiverens opgaver, kompetence, sagsgange og arbejdsmetoder er yderligere beskrevet i udkastet til borgerrådgiverens vedtægt.

2.4. Andre opgaver

Konsulentbistand og undervisning er i notat af 18. december 2013 nævnt som en del af borgerrådgiverens opgaver. Følgende er nogle af de øvrige opgaver, som borgerrådgiveren i beretningsperioden har været involveret i.

2.4.1. Undervisning og sparring

Borgerrådgiveren bliver indimellem kontaktet af medarbejdere i forvaltningen, der ønsker sparring i forhold til generelle problemstillinger. Borgerrådgiveren taler ikke med medarbejdere om konkrete sager, medmindre det er efter aftale med borgerne. Derudover har borgerrådgiveren den 27. november 2014 efter ønske fra afdelingen undervist arbejdsmarkedsafdelingen i generelle forvaltningsretlige problemstillinger. Indholdet blev tilrettelagt ud fra ønsker formuleret af fagkonsulenten.

2.4.2. Projektet Klagedrevet Innovation

Borgerrådgiveren er tilknyttet som ressourceperson for projektet "Klagedrevet Innovation". Projektet er igangsat som pilotprojekt indenfor området Beskæftigelse, Social og Økonomi, samt Bibliotek/Borgerservice og Callcenteret og gennemføres i første halvår af 2015. Projektets idé er, at en klage ses som en mulighed for at opdage og agere på hidtil oversete problematikker og skabe nye løsninger sammen med borgeren. Med en ny tilgang til klager kan de anvendes konstruktivt og give mulighed for

forandring og innovation, idet klagen betragtes som udtryk for et ikke-mødt behov. Projektet ligger meget i tråd med de tanker, der ligger bag borgerrådgiverfunktionen, herunder tilgangen til klager og muligheden for at lære af klager. Borgerrådgiveren har i forbindelse med projektet deltaget i såvel møder som projektdage.

3. Henvendelser – statistik

3.1. Opmærksomhedspunkter ved læsning af statistik

3.1.1. Det statistiske grundlag

I dette afsnit vil der blive redegjort for borgernes henvendelser til borgerrådgiveren i beretningsperioden, herunder antal og indhold.

Ved læsning af tallene i denne statistik bør man være opmærksom på, at borgerrådgiverfunktionen er nystartet i Roskilde kommune og kendskabet til funktionen først er ved at blive opbygget. Talmaterialet er derfor spinkelt. Dertil kommer, at nogle af henvendelserne er lidt skæve i deres indhold, da alle først skal finde ud af, hvad funktionen kan bruges til. Denne første periode er ligeledes præget af en løbende tilpasning af registreringspraksis.

Ved læsning af statistikken er det endvidere vigtigt at holde sig for øje, at nogle afdelinger har mere borgerkontakt end andre, samt at nogle afdelinger er væsentlig større end andre. Der er også stor forskel på, om afdelingernes relation til borgerne har et stærkt myndighedspræg – for eksempel ved at være kendetegnet ved stor afgørelsesvirksomhed – eller om der er tale om mere serviceorienterede opgaver.

Statistikken må derfor læses med forsigtighed, og man skal være varsom med at drage for håndfaste konklusioner.

3.1.2. Registrering

Borgernes oplevelser og erfaringer med kommunen registreres af borgerrådgiveren. Denne information om status for borgernes oplevelser og retssikkerhed i mødet med kommunen danner baggrund for dokumentationsgrundlaget og indholdet af denne beretning.

Registreringen er baseret på antal nye henvendelser – kaldt førstegangshenvendelser.

Det er meget forskelligt, hvilke arbejdsstridt en enkelt henvendelse genererer. En henvendelse vedrørende ”vejvisning” vil ofte kunne løses ved en enkelte eller et par telefonsamtaler med en borger.

Borgerrådgiveren kan i andre sager f.eks. vejlednings- eller klagesager have en omfattende kontakt med en borger i form af møder, mailkorrespondance og telefonsamtaler, men henvendelsen vil fortsat blive registreret som én henvendelse – én sag.

Hver henvendelse dækker således over en kontakt med en ny borger. Kun i de tilfælde, hvor samme borger retter henvendelse flere gange i løbet af en beretningsperiode med helt forskellige sager, vil borgerens kontakt til borgerrådgiveren blive registreret som to henvendelser.

Borgerrådgiveren modtager en del henvendelser, hvor borgere er kommet ”forkert ind”. Disse henvendelser har karakter af mere overfladiske vejvisningshenvendelser og kan skyldes, at borgerrådgiverens direkte nummer fremgår tydeligt af kontaktsiden på kommunens hjemmeside. Desuden kan titlen ”borgerrådgiver” være misvisende, idet betegnelsen kan forveksles med medarbejdere i borgerservice. Denne sondring kan være vanskelig at forstå, særligt da medarbejdere i Borgerservice

tidligere havde titlen borgerrådgiver. I dag har medarbejdere i borgerservice titlen borgervejleder. Ved denne type henvendelser modtager borgeren information i telefonen som en form for let vejvisning i forvaltningens organisering. Der bliver ikke lavet en undersøgelse eller tilsvarende. Disse henvendelser er foreløbig ikke blevet registreret. Da de imidlertid fylder en del i antal og dermed i tidsforbrug vil de fra 1. marts 2015 blive registreret for at synliggøre omfanget og dokumentere eventuelle mønstre i henvendelserne.

Borgerrådgiveren får indimellem henvendelser fra forvaltningen med generelle spørgsmål. Borgerrådgiveren taler med medarbejdere om problemstillingerne, men af hensyn til min uvildighed og muligheden for efterfølgende at kunne behandle sager på borgernes initiativ, taler borgerrådgiveren ikke med forvaltningen om konkrete sager, medmindre det er foranlediget af borgeren. Sådanne henvendelser fra forvaltningen registreres ikke.

Det bemærkes, at borgerrådgivere i forskellige kommuner registrerer henvendelser meget forskelligt. Det er derfor vanskeligt at sammenligne statistik på tværs af kommunerne.

3.1.3. Terminologi

Henvendelser fra borgerne kan kategoriseres meget forskelligt. For at opnå den bedste forståelse af statistikken er det relevant at have et indblik i de tanker, der ligger bag terminologien og måden at registrere på. Da dette er den første beretning vil beskrivelsen af terminologien være mere detaljeret end forventes fremover.

3.1.3.1. Henvendelsestyper

Henvendelser til borgerrådgiveren bliver registreret som en af tre typer: klager, vejledning eller vejvisning.

Klager

Klager dækker over henvendelser, hvor borger giver udtryk for en utilfredshed, og hvor forvaltningen efterfølgende er blevet inddraget i anledning af borgerens henvendelse. Det kan være henvendelser fra borgerne, hvor de udtrykkeligt giver til kende, at de ønsker at klage. Men det kan også være andre henvendelser, hvor borgeren er utilfreds, og der tages kontakt til forvaltningen med henblik på en yderligere dialog. Endelig kan der være tale om henvendelser, hvor borgeren er utilfreds og ønsker at klage og retter henvendelse til borgerrådgiveren med henblik på at tale om oplevelserne og klagen, men hvor borgeren selv efterfølgende kontakter forvaltningen for at klage.

Vejledning

Vejledning omfatter meget forskelligartede henvendelser, hvor borgeren søger vejledning, f.eks. vejledning om generelle forvaltningsretlige spørgsmål (f.eks. om muligheden for at optage møder med diktafon og få referat af møder), om klagesystem, om borgerens rettigheder i forbindelse med behandlingen af en sag. Det kan også være henvendelser, hvor borgeren føler sig utryk ved behandlingen af sin sag og gerne vil høre, om sagsbehandlingen forløber som den skal.

Vejvisning

Vejvisning omfatter henvendelser fra borgere, som ikke ved, hvor de skal henvende sig med deres spørgsmål eller sag. Behandlingen af disse sager vil typisk også indeholde et element af vejledning. Men for

at tydeliggøre karakteren af henvendelserne er henvendelser med karakter af vejledning og vejvisning delt op i to kategorier.

3.1.3.2. Anvendt løsningsmetode

Borgerrådgiveren registrerer hvordan de enkelte henvendelser bliver behandlet. I vejlednings- og vejvisningssager giver borgerrådgiverens arbejdsmetode sig selv. Henvendelser, hvor borgere søger vejledning, vil borgerrådgiveren tale med borgeren om sagen, evt. undersøge nogle retlige problemstillinger og vejlede borgeren typisk ved møder. Når borgeren retter henvendelse for at få vejvisning, vil borgerrådgiveren hjælpe borgeren med at finde den rette modtager af borgerens henvendelse.

Udgangspunktet i klagesager er at styrke dialogen mellem forvaltning og borger. Dette kan ske på forskellig måde. Borgerrådgiveren registrerer hvilken løsningsmetode, der er anvendt i forbindelse med en klagesag. Anvendte løsningsmetoder i klagesager registreres i en af følgende kategorier:

- Undersøgt af borgerrådgiveren
- Afvist af borgerrådgiveren
- Mediation
- Mødeobservatør
- Videreendt af borgerrådgiveren
- Styrket borgerkontakt
- Borgerrådgiveren orienteret om klage

På baggrund af dialogprincippet er undersøgelse af sager først mulig, når forvaltningen har haft mulighed for at tage stilling til borgerens klage og dialogen er udtømt (se om dialogprincippet ovenfor afs. 2.3). Der kan læses mere om undersøgelsessager nedenfor i afs. 3.3.3.

Borgerrådgiveren vælger selv, hvilke sager der skal undersøges, men er på baggrund af Byrådets beslutning om rammerne for funktionen som udgangspunkt afskåret fra at undersøge sager, der er ældre end et år. En afvisning af at undersøge en sag kan således skyldes, at sagen er ældre end et år, men vil også ske såfremt borgerrådgiveren ikke mener, at en undersøgelse af sagen vil kunne føre til kritik af forvaltningen. Der kan læses mere om de sager, der er afvist i beretningsperioden nedenfor i afs. 3.3.4.

I forbindelse med en klagesag kan borgerrådgiveren fungerer som mediator ved et møde mellem forvaltning og borger og aktivt forsøge at skabe dialog og forståelse mellem parterne. Som neutral tredjepart kan borgerrådgiveren mægle mellem borger og kommune i fastlåste konflikter, hvor traditionel juridisk klagesagsbehandling ikke bidrager til at genskabe tillid, respekt og/eller dialog. Borgerrådgiveren kan også være observatør ved møder mellem forvaltning og borger. Dette giver mulighed for, at borgeren efterfølgende kan tale med borgerrådgiveren om mødet. Borgerrådgiveren deltager kun i møder som mediator eller observatør, hvis både forvaltningen og borgeren er indforstået med det.

Borgerrådgiveren kan i klagesager videresende borgerens klage til forvaltningen. Borgerrådgiveren vil i disse situationer som oftest holde et eller flere møder med borgeren og på baggrund heraf få afklaret, hvad det er, borgeren er utilfreds med. Borgerrådgiveren vil på baggrund heraf skrive et brev, som borgeren godkender, hvor borgerens faktiske oplysninger om sagen fremgår samt borgerens klagepunkter. Denne proces kan være med til at præcisere borgerens klage og derved lette en efterfølgende dialog mellem

forvaltning og borger, når forvaltningen skal behandle klagesagen. Hvis borgeren ikke er tilfreds med forvaltningen reaktion eller svar på klagen, kan borgeren på ny rette henvendelse til borgerrådgiveren, der herefter vil tage stilling til, om der er grundlag for at igangsætte en undersøgelsessag.

Borgerrådgiveren kan også ved henvendelser, der indeholder klager, vælge at behandle henvendelsen med styrket borgerkontakt. Heri ligger, at borgerrådgiveren tager en mere uformel kontakt til forvaltningen og søger at fremme dialogen eller få uoverensstemmelsen mellem forvaltning og borger løst hurtigere på en mere smidig måde.

Endelig er der en løsningsmetode, som er betegnet "borgerrådgiveren orienteret om klage". Dette vil typisk være tilfældet, hvor borgeren taler med borgerrådgiveren om en klage, men hvor borgeren selv udarbejder klagen. Der kan være tale om henvendelser, hvor borgeren f.eks. selv har skrevet et udkast til en klage, som borgerrådgiveren og borgeren taler om på et møde, hvor borgeren selv efterfølgende skriver klagen.

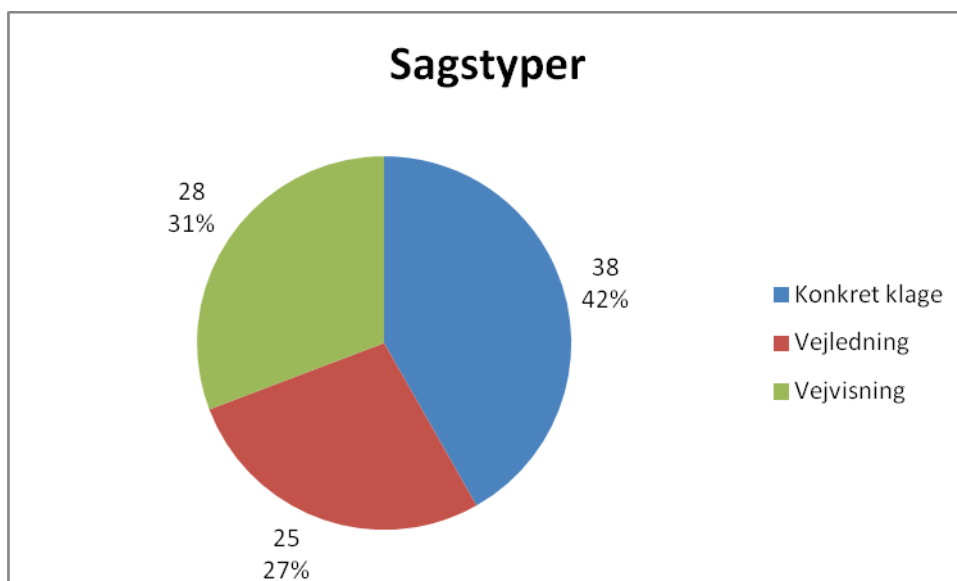
3.2. Antal borgerhenvendelser

Der har i beretningsperioden i alt været 91 førstegangshenvendelser fra borgerne.

Udviklingen i henvendelser pr. måned i beretningsperioden:

- juni – august (3 mdr.): 16
- september: 14
- Oktober: 25
- November: 24
- December: 11

Henvendelserne fordeler sig med 38 klagesager, 25 vejledningssager og 28 vejvisningssager.



Figur: Førstegangshenvendelser fordelt på sagstyper

De enkelte sagstyper fordeler sig på følgende måde i forhold til Roskilde Kommunes afdelinger.

Afdeling / sagens type	Konkret klage	Vejledning	Vejvisning	I alt
Arbejdsmarked	10	9	3	22
Børn og Unge	7	6	3	16
Dagtilbud	-	0	1	1
Digitalisering og Borgerservice	-	-	7	7
Erhverv	1	-	-	1
Flere afdelinger	-	1	-	1
HR og Byrådssekretariatet	2	3	2	7
Kultur og Idræt	1	-	-	1
Miljø og Byggesag	6	1	1	8
Skole og Klub	1	-	-	1
Social og Integration	3	1	3	7
Sundhed og Omsorg	4	-	3	7
Veje og Grønne Områder	2	-	-	2
Økonomi og Ejendomme	1	1	-	2
Ikke Roskilde Kommune	-	3	5	8
I alt	38 *	25	28	91

Figur: Sagstyper fordelt på de enkelte afdelinger

* Det er vigtigt at være opmærksom på, at 33 ud af de 38 klager blev håndteret via yderligere dialog mellem forvaltning og borger. I disse sager har borgerrådgiveren hjulpet borgerne med at skabe yderligere dialog, men der har ikke været grundlag for at borgerrådgiveren har skulle lave en egentlig undersøgelse af sagerne (se om undersøgelsessager afs. 3.3.3.). Af de 33 sager, der blev håndteret via dialog med forvaltningen, er 10 løst ved styrket borgerkontakt, hvor borgerrådgiveren mere uformelt har taget kontakt til forvaltningen og fået skabt en dialog mellem forvaltning og borger. I 9 sager har borgerrådgiveren efter samtale med borgeren videresendt klagen til forvaltningen efter en mere formel procedure, hvor direktør og afdelingschef er orienteret. I 10 af sagerne har borgerne selv viderebragt deres klager til forvaltningen efter at have haft en samtale med borgerrådgiveren. I de restende 4 klagesager har borgerrådgiveren deltaget i møder mellem forvaltning og borger som mødeobservatør eller mediator. (Se nærmere om borgerrådgiverens arbejdsmetoder i forbindelse med klagesager afs. 3.1.3.2.). Kun i 5 af klagesagerne har dialogen mellem forvaltning og borger været udtømt, og borgerrådgiveren har skullet vurdere, om der var grundlag for, at borgerrådgiveren skulle undersøge sagen, heraf har borgerrådgiveren undersøgt en sag (se om denne sag afs. 3.3.3.) og afvist 4 sager (se om afvisningssager afs. 3.3.4.).

Borgerne har i beretningsperioden henvendt sig flest gange til borgerrådgiveren med problemstillinger relateret til Arbejdsmarkedsafdelingen samt Børn og Unge både med konkrete klagesager, men også med henvendelser hvor der ønskes vejledning eller vejvisning relateret til de to afdelinger.

Der har samlet kun været i alt 8 henvendelser vedrørende Miljø og Byggesag til borgerrådgiveren. En stor del (6) af disse henvendelser har omhandlet konkrete klagesager.

Der har i beretningsperioden været 7 henvendelser knyttet til Borgerservice. Alle disse henvendelser har været vedrørende vejvisning.

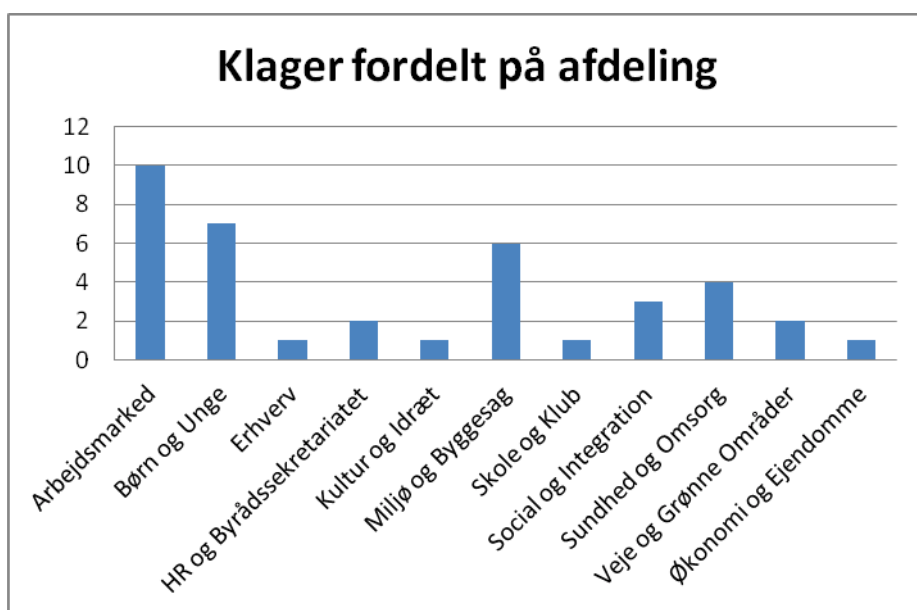
Endelig har 8 af henvendelserne til borgerrådgiveren ikke vedrørt Roskilde Kommune, men typisk andre offentlige myndigheder. Der har således været henvendelser vedrørende forhold, hvor den kompetence myndighed f.eks. har været Udlændingestyrelsen, Justitsministeriet og Udbetaling Danmark. Der har endvidere været henvendelser, hvor problemstillingen har skullet afklares med et privat forsikringsselskab.

Som nævnt flere gange er det statistiske materiale for spinkelt til, at der kan drages sikre konklusioner. Der er imidlertid en tendens, der peger i retning af, at det særligt er de områder, hvor forvaltningen træffer mere indgribende afgørelser for borgerne, der medfører henvendelser eller egentlige klager til borgerrådgiveren.

3.3. Klagesager

3.3.1. Oversigt over klagesager

I beretningsperioden er der oprettet i alt 38 klagesager.



Figur: fordeling af konkrete klagesager på afdelinger

Afdeling for Arbejdsmarked, Børn og Unge samt Miljø og Byggesag tegner sig for 23 af de 38 klagesager (henholdsvis 10, 7 og 6 til hver af de nævnte afdelinger). Disse afdelinger står samlet for 61 % af de 38 sager.

Borgerrådgiveren kan arbejde med borgerhenvendelser, der indeholder klager, på forskellig vis som beskrevet ovenfor. Borgerrådgiveren har arbejdet med de 38 klager på følgende måde.

Anvendt løsningsmetode	Klager
Afvist af borgerrådgiver	4
Borgerrådgiver orienteret om klage	10
Mediation efter aftale	1
Mødeobservatør	3
Styrket borgerkontakt	10
Undersøgt af borgerrådgiver	1
Videresendt af borgerrådgiver	9
I alt	38

Figur: anvendt løsningsmetode ved klagesager

De typiske måder borgerrådgiveren har arbejdet med klager på i beretningsperioden er styrket borgerkontakt, hvor borgerrådgiveren mere uformelt kontakter forvaltningen med henblik på en løsning (anvendt 10 gange), videresendelse af klagen til den relevante afdeling efter afholdelse af møde med borgeren (anvendt 9 gange), eller at borgerrådgiveren taler med borgeren om klagen, men at borgeren selv videreformidler klagen (anvendt 10 gange). I de resterende 9 klagesager har borgerrådgiveren enten afvist klagen, undersøgt sagen eller deltaget i et møde mellem forvaltning og borgeren som observatør eller mediator. For en nærmere beskrivelse af de enkelte arbejdsmetoder henvises til afsnit 3.1.3.2.

3.3.2. Påklagede forhold

I en konkret klagesag kan borgeren klage over et enkelt eller flere forhold. I de 38 klagesager indgik i alt 79 påklagede forhold, som fordeler sig på følgende områder:

Klagetema	Antal
Afgørelse og vilkår	11
Andre materielle spørgsmål (kriterier mv.)	2
Begrundelse	3
Generelle serviceniveau	1
Inddragelse	3
Inhabilitet	1
Journaliseringspraksis	1
Klagepunkter udenfor øvrige kategorier	3
Klagevejledning	1
Konkret serviceniveau	3
Koordineret indsats	5
Notatpligt	1
Opfølgning	3
Orientering om sagens gang eller status	4
Partshøring	1
Privatretlige spørgsmål	1
Sagsbehandlingstid og manglende svar	15
Sagsoplysning og oplysningsskridt	4
Sjusk, bortkomne breve mv.	1
Upræcise henvendelser	1
Vejledning	7
Venlig og hensynsfuld optræden	7
I alt	79

Figur: påklagede forhold i alt – fordelt efter emne.

Borgerrådgiverens kerneområde er først og fremmest klager over formelle forhold så som sagsbehandlingen og personalets optræden. Borgerrådgiveren behandler ikke klager over afgørelser eller andre materielle spørgsmål, men videreformidler gerne klager over disse forhold til afdelingerne, så de kan genvurdere og eventuelt efterfølgende oversende klagen til den administrative rekursinstans, som kan efterprøve afgørelsen. Af forhold som borgerrådgiveren kan behandle, er der hyppigst klaget over følgende forhold på tværs af afdelingerne:

- Sagsbehandlingstid og manglende svar (15)
- Venlig og hensynsfuld optræden (7)
- Vejledning (7)
- Koordineret indsats (5)
- sagsoplysning og oplysningsskridt (4)
- Orientering om sagens gang eller status (4) og opfølgning (3)

I afsnit 4 behandles nogle af de temaer, der er klaget mest over med konkrete eksempler fra klagesagerne.

63 % af de påklagede forhold er knyttet til klager i 3 afdelinger, henholdsvis Arbejdsmarked, Børn og Unge samt Miljø og Byggesag. De 5 hyppigste påklagede forhold for de 3 afdelinger med flest påklagede forhold er sagsbehandlingstid og manglende svar, afgørelse og vilkår, vejledning og venlig, hensynsfuld optræden samt sagsoplysning og oplysningsskridt. De øvrige afdelinger har alene nogle få påklagede forhold, hvorfor det er vanskeligt at udlede noget heraf. Antallet af påklagede forhold er generelt af et sådan mindre omfang, at det er vanskeligt at udlede præcise tendenser på baggrund heraf i forhold til de enkelte afdelinger. Dette er også tilfældet for så vidt angår de 3 afdelinger med flest påklagede forhold.

3.3.3. Undersøgelsessager

Dialogprincippet danner baggrund for borgerrådgiverens arbejdsform. Derfor kan borgerrådgiveren først tage en sag op til undersøgelse, når dialogen med forvaltningen er udtømt. Når borgerrådgiveren får en henvendelse fra en borger, der indeholder en klage, undersøges først, om forvaltningen har haft mulighed for at forholde sig til de klagepunkter, som borgeren har. I langt de fleste tilfælde har borgerne endnu ikke klaget til forvaltningen. Borgerrådgiveren kan i disse situationer hjælpe borgeren med at oversende klagen til forvaltningen. Borgeren kan også selv formidle sin klage til forvaltningen. Hvis borgeren fortsat er utilfreds efter at forvaltning og borgere har haft en dialog om borgerens klagepunkter, kan borgeren på ny rette henvendelse til borgerrådgiveren. Borgerrådgiveren vil nu have mulighed for at tage sagen op til undersøgelse.

Erfaringerne i beretningsperioden viser, at størsteparten af klagerne bliver løst mellem forvaltning og borger. Dette er samstemmende med erfaringerne i andre kommuner. Ud af de 38 klager, der er modtaget i beretningsperioden, har dialogen kun været udtømt i 5 af sagerne. Af disse 5 klager, har borgerrådgiveren afvist de 4 sager (jf. nedenfor) og undersøgt én sag, som omhandler en mands klage over Arbejdsmarkedsafdelingen:

Resultat af undersøgelsessag

Ejeren af en virksomhed klagede over den vejledning han havde fået af Roskilde Kommune i forbindelse med ansættelsen af en person med løntilskud samt den efterfølgende kontakt, der havde været med kommunen. Han mente, at han var blevet vejledt forkert i forbindelse med møderne, der lå forud for ansættelsen af medarbejderen med løntilskud. Af vejledningen skulle ifølge ejeren af virksomheden have fremgået, at de ikke var underlagt en overenskomst og derfor selv kunne bestemme løn og ansættelsesvilkår. Han mente, at denne fejlagtige vejledning var skyld i, at medarbejderens fagforening efterfølgende havde rejst et krav på vegne af medarbejderen om yderligere løn. Virksomhedsejeren klagede endvidere over, at han i en periode ikke fik svar på de mails, der var sendt til kontaktpersonen i kommunen, hvilket stod i kontrast til forløbet i forbindelse med opstart af medarbejderen i en løntilskudsansættelse, hvor medarbejderen hurtigt havde svaret på mails, samt at hans spørgsmål efterfølgende hverken blev besvaret af kontaktpersonen eller dennes chef. Endelig klagede ejeren af virksomheden over, at han var blevet talt ned til.

Borgerrådgiveren opfattede primært klagen som et spørgsmål om fejlagtig vejledning og problemer med den efterfølgende kommunikation med kommunen, herunder manglende svar på henvendelser og uhøflig sprogbrug. På baggrund heraf blev undersøgelsen delt op med henblik på besvarelse af 3 spørgsmål:

- a) Har Arbejdsmarkedsafdelingen opfyldt kravene til notatpligt og vejledning?
- b) Har Arbejdsmarkedsafdelingen givet fornødne svar på borgerens henvendelser?
- c) Har Arbejdsmarkedsafdelingen levet op til god forvaltningsskik for så vidt angår kravet om høflig og hensynsfuld optræden og sprogbrug?

Ad. a) Notatpligten. Borgerrådgiveren lagde til grund, at der forud for indgåelse af aftale om løntilskudsansættelse blev afholdt møder, hvor kommunens virksomhedskonsulent vejledte om blandt andet reglerne vedrørende ansættelse med løntilskud. Det fremgik ikke af sagens dokumenter, at der var blevet foretaget notat vedrørende disse møder og den vejledning, der blev givet. Notatpligten følger dels af offentlighedslovens § 13, dels af god forvaltningsskik, der endvidere foreskriver, at forvaltningen skal sørge for, at der skabes et tillidsforhold mellem borger og forvaltning, hvilket blandt andet foregår ved, at forvaltningen sikrer sig bevis og herved undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i sagen. På baggrund heraf mente borgerrådgiveren, at det var beklageligt, at kommunen ikke tog notat om afholdelse af møder og den vejledning, som blev givet ved møderne forud for ansættelsen af en medarbejder i en stilling med løntilskud.

Vejledningspligten. Offentlige myndigheders pligt til at vejlede følger dels af forvaltningslovens § 7, stk. 1, dels af god forvaltningskik. Efter Arbejdsmarkedsafdelingens opfattelse kunne det ikke lægges til grund, at ejeren af virksomheden var blevet vejledt fejlagtigt. Borgerrådgiveren har i udtalelsen nærmere redegjort for kravene til vejledning samt de oplysninger vedrørende den konkrete vejledning, som er oplyst af henholdsvis virksomheden ejer og af Arbejdsmarkedsafdelingen. Borgerrådgiveren måtte konstatere, at der er tale om modstridende opfattelser af, hvordan ejeren af virksomheden var blevet vejledt. Afgørelsen af hvilken opfattelse, der måtte lægges til grund, hvilede på en bevismæssig vurdering. Borgerrådgiveren er ikke egnet til at afklare bevisspørgsmål, idet borgerrådgiveren ikke har mulighed for at afhøre vidner på samme måde som f.eks. domstolene, men behandler klager på skriftligt grundlag. Borgerrådgiveren kunne på den baggrund ikke udtale kritik af Arbejdsmarkedsafdelingen for fejlagtig vejledning, da

borgerrådgiveren ikke kunne afklare, om den vejledning, som ejeren af virksomheden havde modtaget var korrekt.

Ad. b) Ved vurderingen af, om Arbejdsmarkedsafdelingen havde givet fornødne svar på virksomhedsejerens henvendelser, gennemgik borgerrådgiveren henvendelserne i sagen, kommunens svar samt den retlige regulering af spørgsmålet. Borgerrådgiveren konstaterede, at det var korrekt, at ejeren af virksomheden ikke umiddelbart fik svar på alle spørgsmål. Borgerrådgiveren fandt svarene i den oprindelige behandling af klagen utilstrækkelig, men noterede sig, at Arbejdsmarkedsafdelingen i sine senere svar uddybede besvarelsen. Borgerrådgiveren fandt på baggrund heraf ikke anledning til at udtale kritik af kommunens svar på henvendelserne.

Ad. c) Borgerrådgiveren vurderede endvidere, om Arbejdsmarkedsafdelingen levede op til god forvaltningsskik for så vidt angår kravet om høflig og hensynsfuld optræden og sprogbrug. Borgerrådgiveren konkluderede efter at have gennemgået kommunikationen i sagen, at størsteparten af kommunikationen overholdt kravene til god forvaltningsskik, men at der i dele af kommunikationen var tale om en uhøflig og mindre respektfuld tone. Borgerrådgiveren henviste særligt til en kommentar fra kommunen, hvoraf fremgår: "Du har måske både misforstået rådgivningen og heller ikke fået gennemlæst, hvad du skrev under på". Borgerrådgiveren mente, at det er beklageligt, at kommunen i dele af korrespondancen havde formuleret sig på denne måde. Arbejdsmarkedsafdelingen havde i en mail forud for borgerrådgiverens endelige udtalelse beklaget formuleringen, hvis den var blevet opfattet som nedladende.

3.3.4. Afvisninger

Borgerrådgiveren kan afvise at undersøge en sag, hvor dialogen er udtømt, hvis en undersøgelse ikke kan forventes at ville medføre, at borgerrådgiveren udtaler kritik. Derudover er borgerrådgiveren som udgangspunkt begrænset til at behandle sager, som ikke er ældre end et år. Endelig kan indholdet af en sag ligge uden for borgerrådgiverens kompetence og på denne baggrund skulle afvises.

Borgerrådgiveren har i alt afvist at undersøge 4 sager i beretningsperioden. Der ligger forskellige begrundelser bag afvisningerne. I alle sagerne blev borgerne vejledt om deres muligheder for at få behandlet deres sager i andre fora uden for kommunen, f.eks. Folketingets Ombudsmand og domstolene.

Nedenfor er baggrunden for at afvise at undersøge de 4 sager kort beskrevet.

- 1. I denne sag afholdt borgerrådgiveren møde med borgeren og fik udleveret et omfattende sagsmateriale. Borgerrådgiveren foretog på baggrund heraf en foreløbig undersøgelse af sagen, hvor forvaltningen blev hørt over borgernes klagepunkter, og borgerne efterfølgende blev hørt. Det centrale spørgsmål i sagen var erstatningsretligt og derfor uden for borgerrådgiverens kompetence. Borgerrådgiveren fandt ikke grundlag for en yderligere undersøgelse af sagen, da det ikke kunne forventes, at det ville føre til, at borgerrådgiveren kunne udtale kritik.*
- 2. Borgerrådgiveren afviste den anden sag, da borgerens husbyggeri og vandaflledning i forbindelse hermed og forvaltningens praksis og vejledning lå 4 år tilbage, samt at den centrale del af sagsforløbet, hvor borgeren af kommunen fik oplyst, hvordan installationerne kunne lovliggøres, lå 3 år tilbage. Det var på baggrund heraf borgerrådgiverens vurdering, at det ikke var muligt at få*

sagen tilstrækkeligt oplyst. Endelig lagde borgerrådgiveren vægt på, at borgerrådgiveren ikke kan tage stilling til forvaltningens afgørelser eller indholdet af faglige vurderinger, som borgerens klage primært angik. Borgerrådgiveren havde afholdt flere møder med borgeren og talt med borgeren om sagen samt vejledt borgeren om borgerens muligheder.

- 3. I denne sag havde borgerrådgiveren ikke mulighed for at tage sagen op, da der var en lovbestemt rekursinstans, som borgeren ikke havde udnyttet, idet borgeren ikke havde overholdt den lovpligtige klagefrist. Der var ikke undskyldelige grunde til den manglende overholdelse af fristen.*
- 4. Borgerrådgiveren afviste at undersøge denne sag, da en undersøgelse ikke kunne forventes at føre til kritik af forvaltningen. I sagen skulle borgerens sag forelægges rehabiliteringsteamet forventeligt med henblik på et fleksjob. Borgeren var utilfreds med den tid, der var forløbet fra sagen var fuldt ud oplyst og klar til forelæggelse for rehabiliteringsteamet, indtil sagen kunne forventes forelagt rehabiliteringsteamet. Da borgeren kontaktede borgerrådgiveren havde borgeren ventet en måned på at få sin sag for rehabiliteringsteamet. Borgerrådgiveren fandt ikke, at en undersøgelse af sagen på det tidspunkt kunne resultere i en kritik af ventetiden fra sagen var klar til forelæggelse for rehabiliteringsteamet til borgerrådgiveren blev kontaktet. Borgerrådgiveren fulgte efterfølgende op på sagen for at få oplyst, om sagen var blevet forelagt rehabiliteringsteamet. Dette var tilfældet.*

3.4. Vejledningssager

Der har i alt været 25 vejledningssager. Henvendelser fra borgere, hvor der er blevet givet vejledning, kan have meget forskellig karakter. Flere henvendelser vedrører omfattende sagskomplekser, hvor borgeren kan have flere verserende sager, flere retlige problemstillinger, der skal adresseres til forskellige myndigheder eller langstrakte forløb, hvor borgeren har mistet overblikket. En del af vejledningen i disse sager består i at hjælpe borgeren med at få oversigt over sagen eller problemstillingerne og finde ud af, hvad der skal ske i sagen eller med de forskellige problemstillinger. Der kan også være tale om vejledning vedrørende generelle forvaltningsretlige spørgsmål, herunder sagsbehandlingsspørgsmål relateret til borgerens konkrete sag. Der har f.eks. været flere henvendelser med spørgsmål, om borgere har ret til at få referater af møder med kommunen, og hvorvidt borgere kan optage møder med diktafon. Vejledningen kan også bestå i at hjælpe borgeren med at forstå indholdet af en afgørelse. Der kan endvidere være tale om vejledning om det administrative klagesystem samt muligheden for at indbringe sager for det kommunale tilsyn, ombudsmanden og domstolene.

I vejledningssager taler borgerrådgiveren med borgeren om borgerens sag og/eller spørgsmål og vejleder i forhold til den situation, borgeren står i. Dette foregår typisk ved et eller flere møder, mens enkelte vejledningssager afsluttes med en telefonisk kontakt. I vejledningssager tager borgerrådgiveren som udgangspunkt ikke kontakt til forvaltningen i anledning af borgerens henvendelse, da indholdet af henvendelsen ikke giver anledning til det, eller borgeren ikke ønsker det. I en række vejledningssager giver borgeren udtryk for en utilfredshed i forbindelse med behandlingen af sin sag. Modsat klagesagerne har forvaltningen i vejledningssager ikke haft mulighed for at forholde sig til borgerens utilfredshed. Dette skyldes typisk, at borgeren ikke ønsker at gå videre med en klage. Utilfredsheden kan vedrøre ét element blandt flere i borgerens sag, og borgeren kan derfor have et ønske om at tale med borgerrådgiveren om sin sag generelt, men ikke at gå videre med en klage over den del af sagen, som borgeren er utilfreds med.

Borgerens sag hos forvaltningen kan endvidere befinde sig på et stadie, hvor der endnu ikke er truffet afgørelse, og hvor utilfredsheden relaterer sig til en del af sagen, som det på dette tidspunkt er vanskeligt isoleret at tage stilling til i forbindelse med en klage.

Ud fra et læringsperspektiv giver det efter borgerrådgiverens opfattelse mening at registrere borgernes oplevelser og indholdet af borgernes utilfredshed, selv når forvaltningen ikke har haft mulighed for at forholde sig til utilfredsheden, herunder om de er enig i den. Borgernes utilfredshed i vejledningssager er derfor registreret. Registreringen af utilfredsheden følger kategorierne i klagesager.

I 15 af vejledningssagerne gav borgerne udtryk for en utilfredshed med behandlingen af deres sager. Dette svarer til 60 % af vejledningssagerne. I de 15 henvendelser fremhævede borgerne i alt 25 forhold, som de var utilfredse med ved behandlingen af deres sag.

De forhold borgerne var utilfreds med var følgende:

Temaer for utilfredshed i vejledningssager	Antal
Venlig og hensynsfuld optræden	6
Sagsbehandlingstid og manglende svar	4
Afgørelse og vilkår	4
Sagsoplysning og oplysningsskridt	3
Generelle serviceniveau	2
Inddragelse	2
Opfølgning	1
Notatpligt	1
Åbenhed og tillid	1
Vejledning	1
I alt	25

Figur. oversigt over temaer for utilfredshed i vejledningssager

De hyppigste forhold, som borgerne har givet udtryk for utilfredshed med i forbindelse med vejledningssager svarer til de klagetemaer, der er i klagesagerne. Det er således særligt sagsbehandlingstiden og personalets optræden, borgerne har givet udtryk for er baggrunden for deres utilfredshed. Begge forhold vil blive behandlet yderligere nedenfor i afsnit 4.

3.5. Vejvisningssager

Der har i alt været 28 henvendelser, hvor borgere ønskede hjælp til at finde de rette personer, den rette afdeling eller rette myndighed til at behandle deres sag eller besvare deres spørgsmål. Som beskrevet ovenfor ligger der i vejvisningssager ofte et element af vejledning. Mange vejvisningssager kan besvaret ved en telefonsamtale med borgeren. Andre henvendelser nødvendiggør nærmere undersøgelse og kommunikation med forskellige afdelinger i kommunen for at finde frem til rette modtager af henvendelsen.

Nogle af de konkrete vejvisningshenvendelser har vedrørt følgende spørgsmål:

- En borger ville gerne udleje sit hus til flygtninge, men vidste ikke, hvor han skulle henvende sig.

- En borger havde spørgsmål til udviklingen i grundskyld (ikke om de aktuelle satser, men om udviklingen i grundskyld og baggrunden for beslutningen om fastsættelse af grundskyld).
- En borger havde spørgsmål til et område, hvor dele af kompetencen var overført til Udbetaling Danmark og havde brug for vejvisning og vejledning i relateret til kompetencefordelingen mellem Roskilde Kommune og Udbetaling Danmark.
- En borger vidste ikke, hvor en anmodning om aktindsigt skulle sendes til, da den kommunale forvaltningsenhed, der havde sagen oprindelig, ikke længere eksisterer.

3.6. Egen drift sager

I beretningsperioden har borgerrådgiveren ikke taget sager op af egen drift. Fokus i de første 7 måneder har været på opstart af funktionerne, behandling af de løbende henvendelser samt tilrettelæggelse af registrerings- og arbejdsform. På baggrund heraf, og idet borgerrådgiveren ikke har modtaget oplysninger, der har givet særlig anledning til at igangsætte undersøgelser, har borgerrådgiveren valgt ikke at gøre brug af egen drift kompetencen i beretningsperioden.

4. Borgerrådgiverens observationer - fokusområder

4.1. Overvejelser i forbindelse med observationer og anbefalinger

Når en borger henvender sig til borgerrådgiveren er det vigtigt for den enkelte, at personen bliver mødt i forhold til sin konkrete sag. Retssikkerheden for den enkelte borger i forbindelse med behandlingen af dennes konkrete sag er af stor betydning og vil være i fokus, når borgere henvender sig til borgerrådgiveren. Men et andet meget vigtigt element af borgerrådgiverfunktionen er læringsperspektivet i organisationen og muligheden for at skabe innovation og forbedring for alle Roskilde Kommunes borgere på baggrund af de henvendelser, borgerrådgiveren modtager og de tendenser, der kan udledes heraf. I dette lys er det mest optimale og operationelt brugbare for politikerne og forvaltningen, hvis borgerrådgiveren kommer med præcise tendenser og anbefalinger. En sådan udvikling af organisationen giver imidlertid kun mening, hvis henvendelserne har et tilstrækkeligt omfang og en karakter, der gør det muligt at udlede nogle generelle tendenser.

De 7 måneder, som beretningen omfatter, har været præget af opstarten på funktionen. Borgerrådgiveren modtog borgerhenvendelser fra start, men funktionen åbnede rigtig op med information til borgere med videre fra den 1. september 2014. På baggrund heraf og som følge af det samlede antal henvendelser modtaget i beretningsperioden er begrænset, vil denne beretning ikke indeholde konkrete anbefalinger. Opmærksomheden vil i stedet blive rettet mod nogle fokusområder, som har været karakteristiske for de henvendelser, borgerrådgiveren har modtaget. Først vil nogle konkrete klage temaer, som har været gennemgående i klage- og vejledningssagerne, blive behandlet. Dernæst omtales nogle generelle observationer fra borgerrådgiverens første 7 måneder i kommunen.

4.2. Sagsbehandlingstid og manglende svar

Klage over lang sagsbehandlingstid og manglende svar er den hyppigste klageårsag i beretningsperioden. Det er endvidere et centralt tema i de vejledningssager, hvor borgerne giver udtryk for utilfredshed. Klagepunktet omfatter både de tilfælde, hvor sagsbehandlingen i et sagsforløb betragtes som langt 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. Borgerens beskeder på sagsbehandleres telefonsvarer eller givet til en kollega i samme afdeling har ikke ført til, at der er blevet ringet tilbage til borgeren. For borgeren er manglende svar på henvendelser til kommunen en stor belastning, der let kan føre til frustration, øget mistillid og modstand mod kommunen.

Eksempler på lang sagsbehandlingstid og manglende svar:

1. eksempel – sagen i hovedtræk

En borger ansøgte i slutningen af september 2014 om tilskud til merudgifter efter servicelovens § 100. Borgeren var flere gange i kontakt med forvaltningen og spurgte til sagen. Borgeren fik oplyst, at sagsbehandlingstiden normalt er 8 uger, men at sagen på grund af personalemangel ikke kunne behandles inden for den normale sagsbehandlingstid. Borgerrådgiveren videresendte borgerens klage, hvor borgeren klagede over sagsbehandlingstiden, samt at han ikke kunne få oplyst, hvornår han kunne forvente svar i sagen. Borgeren gjorde endvidere opmærksom på, at han ikke kunne finde oplysninger på kommunens hjemmeside om den forventede sagsbehandlingstid. Af forvaltningens svar til borgeren fremgår, at forvaltningen på grund af en midlertidig ophobning af sager ikke kan overholde en sagsbehandlingstid på 8 uger. Afsnitslederen havde talt med borgeren i oktober og december og beklaget dette. Forvaltningen oplyste, at der var ansat 3 nye medarbejdere, og at borgeren kunne forvente en afgørelse i sagen i uge 4 i 2015. Forvaltningen bekræftede, at oplysninger om sagsbehandlingstiden ikke fremgik i umiddelbar forlængelse af orientering om merudgifter på hjemmesiden, hvilket der ville blive rettet op på.

2. eksempel – sagen i hovedtræk

En borger søgte i marts 2014 om tilskud til merudgifter og tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med sine børns sygdomme, og i juni 2014 spurgte borgeren kommunen om muligheden for betaling af eller tilskud til en sommerlejr for børnene, som skulle hjælpe dem med at tackle deres sygdomme. I slutningen af september 2014 fik borgeren bevilliget merudgifter og i november 2014 bevilligedes borgeren tabt arbejdsfortjeneste. Da borgeren kontakter borgerrådgiveren i begyndelsen af december 2014, manglede borgeren fortsat en afgørelse i forhold til betaling af den lejr, som børnene havde deltaget i sommeren 2014. Borgerrådgiveren videresendte borgerens klage, hvor borgeren blandt andet klagede over sagsbehandlingstiden og manglende svar på en række spørgsmål. I svaret fra forvaltningen fra december 2014 beklager afdelingslederen meget, at sagsbehandlingstiden har været lang, og at der ikke har været den fornødne kontinuitet i sagsbehandlingen. Efter borgerrådgiverens fremsendelse af klagen men forud for forvaltningens svar blev der truffet afgørelse i forhold til de dele af sagen som afventede, og der havde været afholdt et møde mellem forvaltning og borger, hvor forskellige spørgsmål blev afklaret.

Roskilde Kommune har et servicemål, hvorefter der skal kvitteres for modtagelse af borgerhenvendelser inden for 10 arbejdsdage. På nogle områder er der lovfæstede sagsbehandlingsfrister og på andre områder kræver lovgivningen, at kommunen fastsætter sagsbehandlingsfrister, hvilket efter retssikkerhedsloven gælder det sociale område. Ofte vil sagsbehandlingstiden imidlertid skulle vurderes efter principperne om god forvaltningsskik, der indeholder generelle anvisninger om sagsbehandlingstid. Om sagsbehandlingstiden er for lang, afhænger af forskellige omstændigheder, først og fremmest sagens karakter, herunder hvilke oplysninger eller undersøgelser der skal til for at træffe en afgørelse.

Efter god forvaltningsskik er det endvidere ved vurderingen af sagsbehandlingstiden vigtigt at inddrage følgende generelle anvisninger:

- En sag bør ikke henligge urørt i lang tid uden nogen form for ekspeditioner.
- Hvis sagens behandling trækker ud, skal borgeren have besked om det og om grunden, samt så vidt muligt om hvornår sagen kan være færdig.
- Rykkere fra borgeren skal besvares.

Sager, der behandles af offentlige myndigheder, skal behandles så enkelt og hurtigt som muligt. Sagsbehandlingen skal derfor tilrettelægges sådan, at sagerne kan ekspederes uden unødvendige forsinkelser. Mange borgere har givet udtryk for stor frustration over den lange sagsbehandlingstid og i nogle sagstyper kan borgere føle, at deres liv er ”standby”, mens deres sag er under behandling.

På en række områder har Roskilde Kommune fastsat sagsbehandlingsfrister eller angivet vejledende sagsbehandlingstider. Sagsbehandlingsfristerne og overholdelse af dem betyder meget for borgerne og deres tillid til kommune. Den foreløbige erfaring er derfor, at det er væsentligt for borgeren, at de kan finde kommunens sagsbehandlingsfrister på hjemmesiden og have tillid til, at de er realistiske. Det er ligeledes vigtigt, at der er opmærksomhed på, at borgerne bør have besked om forventet overskridelse af sagsbehandlingsfrister. Kommunen er efter retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, lovmæssigt forpligtet til at give en sådan besked i de sociale sager med angivelse af årsagen til fristoverskridelse samt oplysning om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Borgerrådgiveren har i flere sager været i kontakt med borgere, der ikke har kunnet finde de relevante sagsbehandlingsfrister på kommunens hjemmeside. Efter retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, har kommunen pligt til at fastsætte frister for, hvor lang tid der må gå fra modtagelsen af en ansøgning, til afgørelsen skal være truffet i sager på det sociale område. Der er endvidere et krav om, at fristerne offentliggøres. Borgerrådgiveren har været i kontakt med flere afdelinger, da nogle af tidsfristerne ikke fremgik af hjemmesiden og andre ikke fremgik i forlængelse af hjemmesidens beskrivelse af den aktuelle sagstype. Borgerrådgiveren har efterfølgende kunne konstatere, at der er blevet rettet op på disse forhold

4.3. Sagsfremdrift, opfølgning og inddragelse

En del borgere retter henvendelse til borgerrådgiveren, fordi de føler sig utrygge i forhold til behandlingen af deres sag og er usikre på, hvor deres sag er. Dette har både været tilfældet i klage- og vejledningssager. Bekymringen opstår sædvanligvis i sager, hvor borgeren er i et længere sagsforløb. Klager over manglende opfølgning i en sag kan have sammenhæng med klager over lang sagsbehandlingstid. Nogle borgere mener, at sagsbehandleren ikke følger op på de oplysninger, som indgår i borgerens sag, og at sagen dermed trækker ud. Denne bekymring hos borgeren kan af borgerrådgiveren registreres på forskellig vis afhængig af, hvad borgeren lægger vægt på ved sin henvendelse. Henvendelserne kan registres som utilfredshed med:

- sagsbehandling og manglende svar
- opfølgning
- inddragelse
- orientering om sagens gang og status

I 32 tilfælde har disse fire forhold været nævnt som klagetema i en klagesag eller utilfredshed i forbindelse med vejledningssag.

Der er ofte tale om lange sagsforløb, f.eks. hvor borgeren er sygemeldt og skal afklares i forhold til et fleksjob, førtidspension eller ordinær beskæftigelse. Det kan også være længere sagsforløb, hvor der f.eks. er en løbende kontakt med kommunen på grund af et sygt eller handicappet barn. Ofte føler borgerne sig utrygge, fordi de ikke ved, hvad deres sag beror på. De er f.eks. ikke klar over, om sagen afventer indhentelse af yderligere oplysninger og i givet fald hvilke, eller om der ikke aktuelt arbejdes med sagen, fordi afdelingen har et stort sagspres. Et andet element er, at flere borgere i længere sagsforløb oplever, at de skifter sagsbehandler en eller flere gange. Dette har flere borgere givet udtryk for forlænger behandlingen af deres sag.

Nedenfor er eksempler på to sager, hvor nogle af disse problemstillinger har været fremme.

1. eksempel – sagen i hovedtræk

I slutningen af 2012 modtog Roskilde Kommune to indberetninger vedrørende et barn, hvorefter moderen fik oplyst, at der ville blive iværksat en børnefaglig undersøgelse. Moderen rykkede flere gange pr. telefon. I oktober 2013 modtog kommunen en ny underretning. Moderen blev indkaldt til et møde, hvor kommunen undskyldte, at der ikke var sket noget i sagen, at kommunen så alvorligt på situation, samt at der skulle ske noget. Der skete imidlertid ikke videre. I marts 2014 modtog kommunen endnu en underretning. Moderen blev umiddelbart efter kontakten af kommunen, der oplyste, at der skulle iværksættes en børnefaglig undersøgelse. En ny sagsbehandler i kommunen overtog sagen. Moderen havde fået oplyst, at den børnefaglige undersøgelse skulle have været færdig ultimo juni 2014, men på dette tidspunkt blev moderen kontaktet af sagsbehandleren, der oplyste, at hun var nødt til at gå på barsel før tid. Sagen ville derfor blive overført til en anden sagsbehandler. Moderen fik ikke oplysninger om, hvem den nye sagsbehandler var. Moderen hørte ikke efterfølgende fra kommunen. Hun havde indtalt beskeder på telefonsvarer tilhørende nogle af kommunens konsulenter, men der var ikke blevet ringet tilbage.

Moderen oplyste overfor borgerrådgiveren, at hun flere gange siden 2012 havde bedt kommunen om en henvisning til en psykolog i Børne- og Familiecenteret eller anden form for hjælp. Sagsbehandleren syntes, at det var en god idé, men der var ikke sket noget. Endelig oplyste moderen, at hun flere gange havde bedt om rådgivning/vejledning i forhold til, hvordan hun skulle forholde sig, men at hun ikke havde modtaget rådgivning eller vejledning. I oktober 2014 tog moderen kontakt til borgerrådgiveren, der medio oktober videresendte hendes klage til Børn og Unge.

Ultimo oktober 2014 modtog borgeren svar fra Børn og Unge. Heraf fremgår, at sagsbehandlingen har båret præg af flere skift af sagsbehandler, der har medført flere perioder, hvor der ikke har været fokus på sagen. Kommunen beklager, at sagsbehandlingstiden har været så lang, og at hun ikke har modtaget den rådgivning, hun har bedt om. Borgeren tilbydes i brevet et møde umiddelbart efter.

2. eksempel – sagen i hovedtræk

En borger brækkede i 2009 sin ryg og havde været sygemeldt i en længere periode på grund af følgerne. I det sidste halvandet år havde borgeren været i et afklaringsforløb. Det var borgerens oplevelse, at hendes sag var oplyst. Borgeren talte med sin sagsbehandler i begyndelsen af november 2014 og havde spurgt, hvornår hendes sag skulle for rehabiliteringsteamet. Borgeren oplyste til borgerrådgiveren, at sagsbehandlerens svar var, at det slet ikke var endnu, og at der ville gå i hvert faldt et halvt år, før sagen skulle for rehabiliteringsteamet. Borgerens samtale med sagsbehandleren havde haft karakter af en opfølgning på, hvordan det gik. Borgeren fik ved samtalen oplyst, at de kunne finde en ny tid midt i januar 2015. Borgeren rettede henvendelse til borgerrådgiveren i begyndelsen af december 2014, da hun var uforstående overfor, at der ikke var sket videre i hendes sag. Hun havde en række spørgsmål, som hun gerne ville have svar på, herunder hvilke oplysninger der manglede for, at sagen var oplyst og kunne komme for rehabiliteringsteamet, hvad tidsperspektivet var, og om hun havde mulighed for at få tilskud til træning. Borgeren ønskede derfor et møde, hvor hun kunne få svar på sine spørgsmål og vejledning om sin sag. Borgerrådgiveren videresendte henvendelsen som styrket borgerkontakt og fik umiddelbart en tilbagemelding fra afdelingen om, at borgeren ville blive indkaldt til et møde medio januar 2015 (den første ledige tid), hvor der skulle udarbejdes den forberedende del af rehabiliteringsplanen til brug for forelæggelse af sagen på rehabiliteringsteamet. På mødet ville borgeren endvidere få svar/rådgivning om sine spørgsmål. Borgerrådgiveren talte få dage senere med borgeren, der oplyste, at hun havde haft en god kontakt til kommunen og var glad for, at der var kommet fremdrift i sagen.

På nogle områder er der lovgivningsmæssige frister for opfølgning. Dette er blandet andet tilfældet i sygedagpengesager og kontanthjælpssager. Problemstillingen giver også anledning til at fremhæve inddragelse af borgeren i sagen generelt, hvilket forvaltningen i sociale sager har pligt til efter retssikkerhedslovens § 4, som fastslår, at borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin egen sag. Myndigheden skal endvidere tilrettelægge behandlingen af sagen på en sådan måde, der gør det muligt for borgeren at blive inddraget i sagens behandling. Reglerne siger meget lidt om, hvordan borgeren rent praktisk skal inddrages under sagens behandling, men myndighederne er forpligtet til at sikre, at borgeren er informeret om sagens behandling og de konsekvenser, der følger heraf. Det er i denne sammenhæng vigtigt, at borgeren føler sig medinddraget og får forståelse for sagens behandling, herunder hvad der skal ske hvornår og hvorfor (se eksempel 2).

Det følger endvidere af god forvaltningsskik, at sagsbehandlingen bør tilrettelægges, så der ikke kan opstå tvivl om, hvor langt sagen er kommet – eller hvad der er sket i sagen. En offentlig myndighed er ikke forpligtet til at holde en borger orienteret om alt, hvad der sker i løbet af sagsbehandlingen, men skal ifølge god forvaltningsskik efter omstændighederne holde borgren orienteret om væsentlige beslutninger om sagsbehandlingen. Borgeren skal også orienteres, hvis en myndighed ikke kan træffe afgørelse kortere tid efter, at sagen er modtaget. Dette er også tilfældet, hvis behandlingen af en sag i øvrigt trækker længere ud, end borgeren må kunne forvente. Forvaltningen skal da som nævnt ovenfor oplyse om årsagen til forsinkelsen, og borgeren skal have oplysning om, hvornår myndigheden forventer at kunne træffe afgørelse.

4.4. Personaleadfærd – venlig og hensynsfuld optræden

En af de problemstillinger, borgerne flere gange har præsenteret borgerrådgiveren for, relaterer sig til mødet med kommunens medarbejdere. I 11 henvendelser (7 klagesager og 4 vejledningssager) har borgere givet udtryk for utilfredshed med måden, de er blevet behandlet på af forvaltningens personale. Dette kan skyldes, at borgeren føler sig talt ned til, at borgeren ikke føler sig hørt, eller at borgeren ikke føler sig taget alvorligt. Nogle borgere giver udtryk for, at de oplever sagsbehandlingen eller borgerbetjeningen ubehagelig og uvenlig. Flere borgere har givet udtryk for et ønske om at skifte til en anden sagsbehandler. Nogle borgere har givet udtryk for, at det er svært at komme i kontakt med deres sagsbehandler eller rette person i kommunen, ligesom flere har oplevet, at sagsbehandlerne ikke vender tilbage som aftalt. Ofte er borgernes utilfredshed med personalets adfærd et supplement til utilfredshed med andre dele af sagsbehandlingen og bliver et element i en generel utilfredshed med behandlingen af deres sag.

Eksempler på borgeres utilfredshed med personalets adfærd:

1. eksempel – undersøgelsessagen (nærmere beskrevet i afsnit 3.3.3.)

Ejeren af en virksomhed havde haft kontakt til kommunen i forbindelse med ansættelsen af en person med løntilskud samt efterfølgende, da der opstod problemer i forlængelse af ansættelsen. Der blev klaget over en række forhold, herunder at borgeren blev talt ned til. Borgeren fandt det nedladende og snæversynet, at kommunen i deres kommunikation ikke lyttede til borgeren eller tog udgangspunkt i hans henvendelser, men tog udgangspunkt i kommunens synspunkt om, at borgeren tog fejl. Borgerrådgiveren undersøgte sagen og konkluderede efter at have gennemgået kommunikationen i sagen, at størsteparten af kommunikationen overholdt kravene til god forvaltningsskik, men at der i dele af kommunikationen var tale om en uhøflig og mindre respektfuld tone. Borgerrådgiveren henviste særligt til en kommentar fra kommunen, hvoraf fremgik: "Du har måske både misforstået rådgivningen og heller ikke fået gennemlæst, hvad du skrev under på". Borgerrådgiveren mente, at det var beklageligt, at kommunen i dele af korrespondancen havde formuleret sig på denne måde. Arbejdsmarkedsafdelingen havde i en mail forud for borgerrådgiverens endelige udtalelse beklaget formuleringen, hvis den var blevet opfattet som nedladende.

2. eksempel

En borger kontaktede borgerrådgiveren for at fortælle om sine oplevelser med Arbejdsmarkedsafdelingen. Borgeren var blevet sygemeldt fra sit arbejde på grund af stress. Borgeren gav udtryk for altid at have været erhvervsaktiv, ansvarsbevidst og ressourcestærk. Mødet med kommunen som sygemeldt havde for borgeren været meget ubehageligt. Borgeren gav ikke konkrete eksempler på, hvad der var blevet sagt, men beskrev en generel følelse af at blive talt ned til og ikke at blive behandlet med respekt. Da borgeren ikke ønskede at klage, men alene ønskede at gøre borgerrådgiveren opmærksom på problemstillingen, var der ikke grundlag for, at borgerrådgiveren foretog yderligere.

Det følger af god forvaltningsskik, at offentlig ansatte skal optræde på en høflig og hensynsfuld måde overfor borgerne samt have en generel tillidsskabende adfærd. Dette stiller krav til de ansattes sprogbrug og tone overfor borgerne, ligesom de i deres adfærd skal fremme åbenhed og medvirke til at skabe tillid i relationen mellem borger og forvaltning. Tankerne bag den god forvaltningsskik bygger på en grundlæggende respekt for det enkelte menneske, anerkendelsen af alle menneskers ligeværd og deres ret til selvbestemmelse. At forvaltningen skal optræde høfligt og hensynsfuldt indebærer blandt andet:

- at breve fra forvaltningen til borgerne skrives i et sprog, der er let at læse og forstå, og som samtidig er venligt og hensynsfuldt. Modtageren må ikke kunne opfatte brevet som krænkende eller nedladende,
- at forvaltningen udtrykkeligt kommenterer de relevante synspunkter, som parten har fremført, selv om pligten hertil ikke følger direkte af forvaltningslovens § 24 om begrundelser for afgørelser,
- at forvaltningen er hensynsfuld, høflig og diskret også ved udøvelse af anden forvaltningsvirksomhed end behandlingen af afgørelsessager.

Borgerne har i 12 % af de henvendelser, borgerrådgiveren har modtaget, givet udtryk for en utilfredshed med personalets adfærd. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at det samlede antal henvendelser i beretningsperioden er begrænset, og det derfor er vanskeligt på baggrund af henvendelserne i perioden at sige noget generelt om borgernes oplevelse af personalets adfærd, når de er i kontakt med Roskilde Kommune. Det er endvidere vigtigt at huske på, at borgernes oplevelser med medarbejdere netop er oplevelser. Der vil derfor også kunne være uoverensstemmelse mellem medarbejdernes hensigt og borgernes oplevelser. Hvad der for en medarbejder kan være en adfærd, der skyldes stort sagspres og derfor en måske hurtig eller kontant tilgang til en borger, kan for borgeren opleves som uhøflig, eller at borgerens situation ikke tages alvorligt. Oplevelserne bygger på et subjektivt og individuelt grundlag. Det er imidlertid vigtigt for den enkelte borger at blive respekteret, og at der skabes et tillidsfuldt forhold mellem borger og forvaltning. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på og reflektere over, hvordan personalets adfærd kan opleves af borgerne.

Der er endvidere et diskretionshensyn i arbejdet med personer og personlige oplysninger. Dette følger af at offentligt ansatte har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger om borgerne, jf. straffelovens § 152, og forvaltningslovens § 27 samt af forvaltningens pligt til at optræde høfligt og hensynsfuldt overfor borgerne ifølge god forvaltningsskik. Diskretionshensynet betyder blandt andet, at en borger har krav på, at samtaler om personlige og andre fortrolige forhold kan finde sted, uden at andre har mulighed for at overheøre samtalen. Det betyder endvidere, at en borger ved et møde på en sagsbehandlers kontor ikke må kunne læse personlige oplysninger om andre borgere, herunder CPR-numre, ved at papirer ligger på bordet eller hænger på en opslagstavle. Det er tillige vigtigt, at der er opmærksomhed på diskretionshensynet i forbindelse med den fysiske indretning af kommunens lokaler.

Borgerrådgiveren er opmærksom på, at der i kommunen er fokus på diskretion i f.eks. Jobcenteret, hvor borgere ikke bliver kaldt ind til et møde ved navn, men ved at medarbejderen oplyser, at der er et møde med pågældende medarbejder, hvorved borgeren undgår at få sit navn råbt op i Jobcenterets reception. Borgerrådgiveren har observeret, at der nogle steder er placeret printere og kopimaskiner på gange. Det kræver ekstra opmærksomhed, når printere ikke er i separate rum, men står på gange, hvor der både kommer medarbejdere og borgere. Diskretionshensynet kan f.eks. sikres ved at der anvendes ”printerkode”, eller at dokumenter hentes straks, de printes.

4.5. Kommunikation pr. mail

På baggrund af den korrespondance, borgerrådgiveren er blevet forelagt i forbindelse med de konkrete sager, er borgerrådgiveren blevet opmærksom på, at en stor del af kommunens korrespondance med borgerne foregår via almindelig mail til borgernes private mailadresser. Dette kan være en hensigtsmæssigt kommunikationsform, da den er let, uformelt og effektivt. Der opstår imidlertid et retssikkerhedsmæssigt problem, når der i almindelige mails udveksles personoplysninger, der har karakter af at være følsomme og fortrolige. Det kan være udveksling af personnumre, kontonumre, helbredsoplysninger m.v. Sådanne oplysninger er ikke tilstrækkeligt beskyttet mod at udefrakommende kan komme i besiddelse af disse oplysninger, når de fremsendes med almindelig mail.

Det må formodes, at problemet fremadrettet bliver mindre, da langt de fleste borgere pr. 1. november 2014 kan modtage Digital Post. Det er imidlertid vigtigt at have fokus på, hvilke oplysninger der må/ikke må sendes via almindelig mail, og hvornår oplysninger skal sendes via sikker mail.

Det følger af persondatalovens § 41, stk. 3, at den dataansvarlige skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven. Af sikkerhedsbekendtgørelsens § 14 følger endvidere, at der kun må etableres eksterne kommunikationsforbindelser, hvis der træffes særlige foranstaltninger for at sikre, at uvedkommende ikke gennem disse forbindelser kan få adgang til personoplysninger. Dette betyder bl.a., at en offentlig myndighed ikke må sende fortrolige og følsomme personoplysninger via det åbne internet, med mindre fremsendelsen sker krypteret. En offentlig myndighed må således ikke sende følsomme personoplysninger ukrypteret, altså f.eks. til en hotmail eller lignende.

4.6. Konklusion

Det er borgerrådgiverens oplevelse, at borgerne er ved at blive bekendt med funktionen og er glade for, at der er etableret en borgerrådgiverfunktion i kommunen. Borgerne har udtrykt tilfredshed med, at borgerrådgiveren skal afrapportere borgernes oplevelser til Byrådet og forvaltningen og derigennem være med til at skabe læring i kommunen. Der har i den løbende dialog mellem borgerrådgiveren og forvaltningen generelt været stor lydhørhed fra forvaltningens side overfor borgernes og borgerrådgiverens tilbagemeldinger.

Som det er anført, bygger borgerrådgiverens erfaringer, som de kommer til udtryk i denne beretning, på en tidsmæssig begrænset periode og et for spinkelt erfaringsgrundlag til komme med konkrete anbefalinger. Fremtidige beretninger, der bygger på en længere beretningsperiode, hvor funktionen er mere kendt blandt borgerne, vil være med til at give et bedre erfaringsgrundlag i forhold til belysning af relevante problemstillinger, som kan danne grundlag for en læringsproces til gavn for både borgere og kommune.

Borgerrådgiveren vil i det fremtidig arbejde være opmærksom på de omtalte fokusområder og observationer og følge op på dem ved næste beretning.

5. Whistleblowerordningen

5.1. Whistleblowerordningen i Roskilde Kommune

5.1.1. Formålet med ordningen

Roskilde Byråd besluttede samtidig med oprettelsen af en borgerrådgiverfunktion, at der skulle etableres en whistleblowerordning, som skulle forankres hos borgerrådgiveren. Ordningen har til hensigt gennem mere åbenhed og gennemsigtighed i kommunen at forebygge og afværge fejl i kommunens borgerbetjening og administration. Ordningen skal sikre at kommunens ansatte og samarbejdspartnere har adgang til i god tro og uden frygt for negative ansættelsesretlige reaktioner at videregive oplysninger, hvis der er viden eller begrundet mistanke om grove eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening. Ordningen skal endvidere bidrage til forbedringer af kommunens administration og borgerbetjening.

Ordningen skal således:

- forebygge og afværge ulovligheder og alvorlige uregelmæssigheder,
- beskytte ansatte som indgiver oplysninger, og
- sikre at de indgivne oplysninger bliver anvendt konstruktivt til forbedring, forebyggelse og afværgelse af fejl og ulovligheder.

Ordningens fokus er uacceptable forhold og ikke at være et sted for sladder eller at gå efter personer.

Whistleblowerordningen skal ses som et supplement til den interne dialog og åbenhed. De almindelige muligheder er blandt andet at gå til egen leder, tillidsrepræsentanten og den ansattes fagforbund.

Whistleblowerordningen er et alternativ, hvis:

- den ansatte ikke føler sig tryk ved at bruge de almindelige kanaler
- den ansatte har henvendt sig til ledelsen, uden at der er blevet taget hånd om forholdet.

5.1.2. Whistleblowerportal - systemløsning

Roskilde Kommune har fået egen whistleblowerportal, som kan tilgås via internettet på adressen: roskilde.whistleblowernetwork.net. Portalen hostes af en ekstern udbyder, der tilbyder en IT-løsning til håndtering af anmeldelser. Det er samme system som bruges af København Kommunes borgerrådgiver og Randers Kommunes borgerrådgiver i forbindelse med deres whistleblowerordninger. Systemet giver mulighed for at kommunikere anonymt med anmelderen og indeholder et sagsbehandlingssystem til håndtering af anmeldelser. Det er en uafhængig udbyder, hvilket betyder, at Roskilde Kommunes IT-afdeling ikke har adgang til systemet og IP-adresser ikke bliver registreret. Dette gør det muligt at sikre fuld anonymitet. Borgerrådgiveren står for informationen på portalen og håndterer oplysninger, der indgives til portalen.

5.2. Rammerne for ordningen

5.2.1. Hvem kan indgive oplysninger om hvilke emner

Ordningen er for kommunens ansatte og samarbejdspartnere. Det er ikke meningen, at borgere kan indgive oplysninger eller anmelde nogen.

I whistleblowerordningen behandles kun oplysninger om alvorlige forhold. I afgrænsningen af alvorlige forhold er der hentet inspiration fra København Kommunes whistleblowerordning, som har eksisteret siden 2012. Oplysningerne anses som alvorlige, hvis der er tale om grove fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening (forhold der er foregået systematisk). Oplysningerne kan vedrøre:

- strafbare forhold (f.eks. tyveri, svig, underslæb, bestikkelse, vold, misbrug af økonomiske midler, grove overtrædelser af tavshedspligten)
- alvorlige overtrædelser af lovbestemmelser (f.eks. ved miljø, magtanvendelse, kommunens forhold, sundhedslovgivningen, forvaltningsloven, offentlighedsloven, persondataloven)
- andre alvorlige forhold (f.eks. bevidst vildledning af borgerne i kommunikation fra kommunen).

Borgerrådgiveren behandler ikke oplysninger om mindre alvorlige forhold (f.eks. højt sygefravær, en enkeltstående fejludbetaling). Sådanne forhold skal håndteres via de almindelige kommunikationsveje (f.eks. nærmeste leder, personaleafdelingen eller tillidsrepræsentant).

Oplysningerne skal indgives i god tro. Hvis der er tale om bevidst indgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger risikerer den ansatte negative ansættelsesretlige konsekvenser. Dette kan dog kun komme på tale, når sagen er tilstrækkeligt og pålideligt oplyst, så der er sikkerhed for, at der er tale om bevidst afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger.

5.2.2. Anonymitet

Oplysninger kan indgives anonymt til whistleblowerordningen i Roskilde Kommune ved brug af whistleblowerportalen. Anonymitet er ofte afgørende for at personer fremkommer med oplysninger. Erfaringer fra Københavns Kommune viser at langt størsteparten af henvendelserne til whistleblowerordningen i kommunen sker anonymt. Sikringen af en anmelders anonymitet giver visse juridiske udfordringer, da en anmeldt person har krav på partshøring, hvis der skal træffes en afgørelse, ligesom der er mulighed for aktindsigt efter forvaltningsloven, ret til egen-acces efter offentlighedsloven og indsigtsret efter persondataloven. Det er vanskeligt for myndigheder at opretholde anonymiteten, hvis navnet er myndighederne bekendt. Dette kan kun ske, hvis der er afgørende hensyn til anmelderen, der taler for, at oplysningerne om anmelderens navn kan tilbageholdes. Dette vil være en konkret afvejning, hvorfor garanti for anonymitet ikke kan gives, hvis navnet er kendt af myndigheden. En sikring af en anmelders anonymitet kræver derfor, at borgerrådgiveren ikke kender identiteten på den, der indgiver oplysningerne (hverken navn, adresse eller andre personhenførbare oplysninger). Da det samtidig er vigtigt at have en dialog med en person, der indgiver oplysninger til ordningen, for at få oplyst sagen, er der oprettet en whistleblowerportal, der gør det muligt for borgerrådgiveren at kommunikere anonymt med den person, der indgiver oplysninger.

5.2.3. Hensynet til medarbejdere, der eventuelt anmeldes

Medarbejdere, som en anmeldelse vedrører, skal sikres godt. Før der kan træffes afgørelse om en eller anden form for sanktion (f.eks. en advarsel, firing), skal der være tilvejebragt et tilstrækkeligt afgørelsesgrundlag. Det følger af de almindelige forvaltningsretlige regler, at alle relevante forhold skal være belyst, og at alle oplysningerne skal være pålidelige. Denne forpligtelse påhviler kommunen. Der kan derfor ikke træffes afgørelse på baggrund af en anonym kilde. Kommunen skal selv undersøge, om der er et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag, men en anonym henvendelse kan imidlertid igangsætte en nærmere undersøgelse.

5.2.4. Borgerrådgiverens behandling af oplysninger til whistleblowerordningen

Borgerrådgiveren er eneste person med adgang til whistleblowerportalen og modtager henvendelser til portalen. Borgerrådgiveren vurderer de indkomne oplysninger, herunder forholdets grovhed og mulighederne for at dokumentere forholdet gennem videre undersøgelser med henblik på at konstatere, om Roskilde Kommune (eller en ansat) har handlet eller handler i strid med gældende ret eller på anden måde har gjort sig skyldig i grove fejl eller forsømmelser eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser. Som det fremgår af notat af 18. december 2013 refererer borgerrådgiveren i sager omfattet af whistleblowerordningen til kommunaldirektøren. Borgerrådgiverens kompetence, sagsgange og arbejdsmetoder i forbindelse med whistleblowerfunktionen er yderligere beskrevet i borgerrådgiverens udkast til vedtægt, som behandles af Byrådet i februar 2015.

5.3. Status

Der har ingen indberetninger været til whistleblowerportalen i perioden 1. september til 31. december 2014. Borgerrådgiveren har modtaget en enkelt anonym håndskreven seddel, som indeholdt meget få og upræcise oplysninger, som ikke gjorde det muligt at gå videre med oplysningerne.

Derudover har borgerrådgiveren haft en samtale med en borger, der kom med oplysninger, der muligvis kunne have været relevante i forhold til whistleblowerordningen. Borgeren henvendte sig primært på grund af en anden problemstilling relateret til borgerrådgiverfunktionen, men fortalte under mødet om forhold internt i kommunen, som personen havde oplevet som ansat i Roskilde Kommune. De forhold, der blev omtalt, var dels forhold af ældre dato, hvor der var blevet taget hånd om forholdene, dels forhold der var upræcise og af mindre betydning og derfor ikke omfattet af ordningen.

Det bemærkes, at whistleblowerportalen først var tilgængelig medio september og synliggørelsen af whistleblowerordningen på hjemmeside, intranet og i medierne først skete i september. At der ikke har været nogle henvendelser skal således ses i lyset af, at funktionen med mulighed for afgivelse af anonyme henvendelser i beretningsperioden kun har været tilgængelig i 3 ½ måned (medio september til ultimo december).

Det skal imidlertid overvejes, hvordan whistleblowerfunktionen i endnu højere grad synliggøres for kommunens medarbejdere og samarbejdspartnere. Den kommunikation af funktionen, som borgerrådgiveren har iværksat indtil nu, er beskrevet i afsnit 1.4. Derudover var netop whistleblowerfunktionen meget omtalt i den lokale presse i foråret 2014 forud for borgerrådgiverens tiltræden. Det er planen, at der i 2015 iværksættes nye tiltag til at oplyse om funktionen og mulighederne for at indgive oplysninger.

5.4. Whistleblowerordninger generelt i Danmark

Der har i løbet af de senere år været stor fokus på whistleblowing og whistleblowerordninger i Danmark og internationalt. Der er en udvikling i gang, hvor virksomheder og offentlig myndigheder i stigende omfang indfører forskellige former for whistleblowerordninger.

Whistleblowerordninger i de danske kommuner er fortsat forholdsvis sjældent. Københavns Kommune indførte i november 2012 en whistleblowerordning og er med 84 henvendelser på to år den kommune med mest erfaring på området. Ordningen i Københavns Kommune er blevet positivt evalueret i slutningen af 2014 (se Evalueringsrapport om Whistleblowerordningen i Københavns Kommune, november 2014). Det fremgår af evalueringen at der er tilfredshed med ordningen hos et stort flertal af kommunens tillidsfolk og direktionen støtter op om ordningen. Enkelte andre kommuner har whistleblowerordninger, der er opbygget på forskellig vis, således Frederiksberg Kommune i slutningen af 2011, Gladsaxe Kommune i begyndelsen af 2014 og Randers Kommune i efteråret 2014.

Justitsministeriet nedsatte i oktober 2013 et udvalg om offentlig ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, der skulle undersøge, om der er behov for nye tiltag for at styrke offentligt ansattes ytringsfrihed og behov for at indføre generelle regler for whistleblowere i Danmark. Udvalget kommer med en betænkning i foråret 2015. I forbindelse med udvalgets arbejde er KL blevet bedt om at indsamle information om de eksisterende kommunale whistleblowerordninger. Borgerrådgiveren har i den forbindelse bidraget med oplysninger om ordningen i Roskilde Kommune.