



# Borgerrådgiverens årsberetning til Kommunalbestyrelsen i Lejre Kommune

2012

## Indholdsfortegnelse

Indledning	3
Historik	3
Formål	3
Opgaver	3
Organisering	4
Funktions- og procedurebeskrivelse	4
Aktiviteter 2012	4
Statistik for 2012	5
Henvendelsernes indhold vedrørende centre og afdelinger	7
Klagesager	9
Vejledende udtalelser	10
Opfølgning på observationer i Årsberetning for 2011	13
Oplæg og undervisning	14
Netværk af borgerrådgivere og efteruddannelse	14
Observationer	15
A) Utilfredsstillende oplevelse ved personlig kontakt med Kommunens medarbejdere	16
B) Notatpligt efter situationer med udfordrende betjening af borgere	19
C) Manglende svar på borgeres henvendelser	20
D) Sagsbehandlingstid, sagsbehandlingsfrist, besked og forventningsafstemning	23
E) Hyppige og uforståelige skift af sagsbehandlere	30
F) Manglende eller mangelfuld vejledning om rettigheder og pligter	32
G) Mange væsentlige fejl i sagsbehandlingen i Borgerservice	38
H) Manglende opfyldelse af lovbestemt notatpligt	40
I) Ubeskyttede mails med borgeres fortrolige og følsomme oplysninger	42
J) Vejledningspligt overfor borgere, der sender fortrolige oplysninger i e-mails til Kommunen	47
K) Svær forståelig skriftlig kommunikation til borgerne	48
L) Manglende helhedsorienteret og tværgående sagsbehandling i Kommunens centre	51
M) Tvivl om umiddelbar vurdering (vejledning) eller bindende forhåndsbesked (afgørelse)	53
N) Manglende vejledning om afgørelses udfald og klagemulighed	55
O) Lang ventetid på kommunal genoptræning	57
P) Evaluering af Kommunens klageregistrering	57

Resume: Jeg modtog 469 nye borgerhenvendelser i 2012. Det var en stor stigning i forhold til 2011 (118), hvor borgerrådgiverfunktionen blev etableret med virkning fra den 1. maj 2011. Flere borgere er altså blevet opmærksomme på Borgerrådgiveren, og borgerne har fundet ud af, at det nytter noget, hvis man henvender sig med sin utilfredshed eller klage. Også Kommunens medarbejdere henviser i flere tilfælde borgere hertil.

Flest henvendelser var der om Borgerservice (34 %), Center for Social & Familie (16 %), Center for Velfærd & Omsorg (11 %), Center for Byg & Miljø (10 %) og Jobcenter (9 %). I de øvrige centre var procenten lavere. Tendensen fra 2011 med langt flere henvendelser vedrørende Borgerservice fortsatte i 2012. I årets løb kom der en stigende tendens i antallet af henvendelser vedrørende Jobcenteret og en faldende tendens vedrørende Center for Byg & Miljø.

Der blev i 2012 ydet lettere vejledning til 111 borgere, foretaget mere omfattende opsøgende arbejde på baggrund af 252 henvendelser, og registreret 106 klagesager. Og jeg afgav 8 vejledende udtalelser i 2012. Opfølgning på administrationens evt. ændringer, handleplaner eller initiativer på baggrund af mine anbefalinger er blevet indarbejdet i denne årsberetning. Det samme er tilfældet for opfølgningen på administrationens initiativer på baggrund af observationer fra årsberetningen for 2011. I langt de fleste tilfælde er mine anbefalinger blevet fulgt.

Langt de fleste borgere anvendte telefon ved første henvendelse, en stor del anvendte mailsystemet, mens kun ganske få borgere henvendte sig personligt uden forudgående aftale. Det kan hænge sammen med, at funktionen kun består af én medarbejder, som borgerne derfor vælger at kontakte først, inden de møder personligt op. Borgerrådgiverfunktionen har meget fleksible kontaktmuligheder i forhold til administrationen åbningstid. De fleste borgere opnåede efter aftale i 2012 telefonmøde eller møde hos mig inden for ganske få dage.

I årets løb deltog jeg i flere møder med administrationens ansvarlige ledelse og videregav oplysninger om tendenser og fokuspunkter på baggrund af antallet og indholdet i borgernes henvendelser samt mine observationer. Det er fortsat min oplevelse, at jeg har et godt og positivt samarbejde med administrationens ledelse og medarbejdere, og at samarbejdet udvikler sig konstruktivt. Og det er mit indtryk, at administrationen gerne vil blive klogere på, hvordan sagsbehandlingen, opgaveløsningen og betjeningen opleves af indbyggerne i Kommunen.

I forlængelse af min observation fra 2011 om utilfredsstillende indtryk af den direkte borgerbetjening holdt jeg i 2012 oplæg for Borgerservice, Center for Ejendomsdrift og Center for Social & Familie om, hvilke krav og normer kommunale ansatte skal overholde ved kontakten til borgerne. Derudover holdt jeg flere oplæg i Borgerservice om andre emner (reglerne om notatpligt, aktindsigt, tavshedspligt og beskyttelse af fortroligt indhold i mails).

I 2012 har jeg observeret følgende væsentlige tendenser (indholdsfortegnelse A-K):

- Lang sagsbehandlingstid, overskridelse af sagsbehandlingsfrist, manglende forventningsafstemning og svar
- Utilfredsstillende oplevelse ved personlig kontakt med Kommunens medarbejdere og notatpligt
- Hyppige og uforståelige skift af sagsbehandlere
- Manglende eller mangelfuld vejledning om rettigheder og pligter
- Mange væsentlige fejl i sagsbehandlingen i Borgerservice
- Manglende opfyldelse af lovbestemt notatpligt
- Ubeskyttede mails med borgeres fortrolige og følsomme oplysninger
- Svær forståelig skriftlig kommunikation til borgerne

Derudover har jeg i beretningen også givet min observation af andre fokuspunkter fra 2012 (indholdsfortegnelse L-O).

Det er min overordnede opfattelse, at der er meget, der fungerer rigtig godt i Lejre Kommunes administration, og at det er den oplevelse de fleste borgere får, når de er i kontakt med Kommunen og medarbejderne.

Men jeg må konkludere, at administrationen i Lejre Kommune ikke i alle tilfælde eller på alle fagområder lever op til kravene og pligterne i lovgivningen, den gode forvaltningsskik og Kommunalbestyrelsens egen vision om god service, høj kvalitet og effektivitet i sagsbehandlingen.

Der er derfor stadig plads til forbedringer flere steder i Lejre Kommunes administration. Og mulighed for at udvikle "det gode sagsbehandlingsforløb", "den gode service", råd og vejledning og "den gode kommunikation" endnu mere. Og med borgernes indtryk, som de gerne deler med os – positive som negative, fordi de kan se at det nytter - har vi mulighed for at blive endnu klogere i bestræbelserne på at udvikle den kommunale service, således at den kan være tilstrækkelig effektiv og samtidig give borgerne en oplevelse af ordentlig kvalitet på en god og tillidsfuld måde. Og på flere fagområder i administrationen er der allerede begyndt en forbedringsorienteret bevægelse.

Samtidig fremlægger jeg Rapport for 1. kvartal 2013 og Borgerrådgiverens Funktions- og procedurebeskrivelse.

## **Indledning**

Årsberetningen fra Borgerrådgiveren har til formål at give en orientering om aktiviteterne i 2012. Inkluderet i beretning er statistisk opgørelse af 4. kvartal 2012. Og samtidig fremlægges rapport for 1. kvartal af 2013, som primært indeholder statistisk status.

Afrapporteringer sker til Økonomiudvalget og Kommunalbestyrelsen i maj og november måned. Og det tilstræbes ved aflæggelse af årsberetninger i maj måned, at give Kommunalbestyrelse mulighed for dialog med Borgerrådgiveren ved temamøder.

## **Historik**

Kommunalbestyrelsen besluttede på møde den 20. december 2010 at oprette en borgerrådgiverfunktion, jfr. kommunestyrelsesloven § 65e.

Med denne funktion ønskede Kommunalbestyrelsen en slags kommunal ombudsmand, der kunne arbejde uafhængigt af administrationen og give borgere og erhvervsliv råd og vejledning.

Den 1. maj 2011 tiltrådte jeg som borgerrådgiver.

## **Formål**

Formålet med at ansætte en borgerrådgiver var at styrke dialogen mellem borgere, virksomheder og Lejre Kommune.

Borgerrådgiverfunktionen kan yde hjælp og vejledning og derigennem styrke borgernes oplevelse af retssikkerhed og øge tilfredsheden med Kommunens sagsbehandling og service.

Det er samtidig væsentligt, at borgerrådgiverfunktionen i samarbejde med administrationen kan skabe læring, optimering og refleksion over fremgangsmåder og praksis.

## **Opgaver**

Borgerrådgiveren kan hjælpe borgere og erhvervsliv med:

- *finde rundt i kommunens organisation*
- *skabe kontakt til et relevant center eller medarbejder*
- *mægle mellem borgeren og den kommunale medarbejder*
- *være borgerens bisidder, hvis der er behov for det*
- *genoprette kontakt og dialog med kommunens administration*
- *forstå indholdet i afgørelsen fra kommunen*
- *at søge en sag genoptaget*
- *finde ud af borgerens muligheder for at anke, og at formulere din anke*
- *formidle forslag til forbedring af sagsbehandling og borgerbetjening videre*
- *behandle borgerens klage over*

- > *kommunens formelle sagsbehandling,*
- > *personalets optræden og betjening,*
- > *den måde, som kommunen løser de praktiske opgaver på, eller*
- > *diskrimination*

Borgerrådgiveren kan hverken ændre en konkret afgørelse eller tage stilling til klager over det faglige indhold i afgørelser. Sådanne klager behandles i det eksisterende administrative klagesystem.

Borgerrådgiveren behandler heller ikke

- *sager, der falder udenfor kommunens virksomhed, f.eks. forhold mellem private*
- *klager vedrørende sager, som er indsendt til Ombudsmanden, den kommunale tilsynsmyndighed eller domstole*
- *klager over politiske beslutninger, f.eks. om serviceniveau*
- *sager om medarbejderes ansættelsesforhold i kommunen*
- *forældede sager, der er afsluttet for mere end et år siden*

Borgere og erhvervsliv i Lejre Kommune kan bruge Borgerrådgiveren, og al vejledning og støtte er gratis.

## **Organisering**

Borgerrådgiverfunktion er en selvstændig enhed, der fungerer uafhængigt af den kommunale administration og institutionerne.

Hensigten med uafhængigheden har over for borgerne været bedst muligt at sikre neutralitet i forhold til eventuelle administrative interesser.

Borgerrådgiverfunktionen refererer direkte til den samlede Kommunalbestyrelse.

Hvis der observeres tendenser i administrationens sagsbehandling eller borgerkontakt, der er i strid med lovgivning, god forvaltningsskik eller servicemål, rapporterer jeg tendensen direkte videre til Kommunalbestyrelsen, uden nogen form for filter.

## **Funktions- og procedurebeskrivelse**

Jeg har udarbejdet en funktions- og procedurebeskrivelse for borgerrådgiverfunktionen, som supplerer indholdet i årsberetning og kvartalsrapport med mere generelle beskrivelser af indhold af funktionen og fremgangsmåder ved behandling af klagesager og i samarbejdet med administrationen.

Beskrivelsen opdateres hvert år og fremlægges for Kommunalbestyrelsen, som bilag til årsberetningen.

## **Aktiviteter 2012**

2012 har primært været brugt til at mødes med så mange borgere som muligt og få opsamlet borgernes indtryk til brug for læring og refleksion i Kommunen. Opgaven har været, at lytte til, omsætte og formidle borgerens utilfredshed overfor administrationen, og samtidig overfor borgeren formulere realistiske forventninger til Kommunens lovgrundlag, handlemuligheder, begrænsninger og serviceniveau.

Jeg har fortsat i 2012 forsøgt at synliggøre funktionens eksistens over for borgere og erhvervsliv og internt i Kommunens administration og institutioner.

I forhold til Kommunens administration har jeg deltaget i flere personalemøder, feedbackmøder med chefer/ledere og orienteringsmøder med Kommunaldirektøren.

Det generelle indtryk er, at Kommunens medarbejdere i stigende grad henviser borgere til Borgerrådgiveren og gør brug af rådgiver- og mediatorfunktionen.

Jeg har fundet anledning til at afgive 8 vejledende udtalelser i 2012. Indholdet i udtalelserne og centrenes initiativer på grundlag heraf er beskrevet nedenfor i beretningen.

I forlængelse af observationerne i Årsberetningen for 2011 har administration tillige givet mig tilbagemelding om evt. initiativer som følge af mine anbefalinger. Dette er også beskrevet nedenfor.

Det opleves overordnet set, som om medarbejderne i Kommunens administration har en positiv og samarbejdsorienteret tilgang til borgerrådgiverfunktionen og kan se konstruktive muligheder for at lære af de indtryk, som borgerne giver os.

## Statistik 2012

### Antal nye henvendelser (1. gang):

1. kvartal	2. kvartal	3. kvartal	4. kvartal	I alt 2012
117	139	90	123	469

NB: Statistikken for 3. kvartal inkluderer 3 ugers sommerferie i juli.

### Antal yderligere henvendelser:

1. kvartal	2. kvartal	3. kvartal	4. kvartal	I alt 2012
158	162	132	177	629

NB: "Yderligere henvendelser" omfatter tilfælde, hvor borgere, efter at have henvendt sig 1. gang, har behov for yderligere kontakter/møder med Borgerrådgiveren. Kun få borger har henvendt sig mere end 3-4 gange i samme sag.

NB: Statistikken for 3. kvartal inkluderer 3 ugers sommerferie i juli.

### Henvendelsesform (1. gangs henvendelser)

Form	1. kvrt.	2. kvrt.	3. kvrt.	4. kvrt.
Personlig	3	2	5	5
Telefon	89	81	64	87
Mail	25	56	21	31
Brev	-	-	-	-
<b>I alt</b>	<b>117</b>	<b>139</b>	<b>90</b>	<b>123</b>

### Mødevirksomhed

Type / kvartal	1. kvrt.	2. kvrt.	3. kvrt.	4. kvrt.
Borgermøder på kontoret	45	39	34	49
Hjemmebesøg hos borgere	16	13	7	7
Bisidder eller observatør	12	17	9	9
Telefonmøder	75	79	57	69
Oplæg og feedback	12	14	7	5
Rådgivnings-/ mæglingsmøder	11	14	8	10
Øvrige møder	6	5	7	7
<b>Møder i alt</b>	<b>177</b>	<b>181</b>	<b>129</b>	<b>154</b>

NB: Hjemmebesøg foretages, hvis borgere har vanskeligt ved at komme til Borgerrådgiveren.

NB: Rollen som bisidder anvendes sjældent og kun efter konkret behov.

NB: Observatørrollen anvendes hyppigere bl.a. ved Kommunens møder med borgere i tværgående sager.

NB: Ud over telefonmøder har Borgerrådgiveren haft et meget stort antal kortere telefonsamtaler med borgere.

NB: Oplæg og feedback omfatter planlagte møder med særlig fokus på emne eller center.

NB: Øvrige møder har bl.a. været i borgerrådgivernetværk, DH Lejre, Flygtningevenner i Lejre, mv.

NB: Endelig har der været et større antal uformelle møder med direktion, chefer, ledere og medarbejdere.

### Fordeling på centre (1. gangs henvendelser)

Center / kvartal	1.kvt.	2.kvt.	3.kvt.	4.kvt.	I alt
Servicecenter & Borgerservice	42	50	29	39	160
Center for Social & Familie	16	24	16	17	73
Center for Velfærd & Omsorg	13	17	10	12	52
Center for Byg & Miljø	19	7	6	14	46
Jobcenter	3	12	11	18	44
Generel	5	6	6	10	27
Center for Ejendomsdrift	6	8	5	6	25
Center for Vej & Trafik	6	6	4	2	18
Center for Skoletilbud	3	6	1	2	12
Borgmesteren		2	1	2	5
Koncernsekretariatet	3				3
Center for Dagtilbud		1	1	1	3
Servicecenter & IT	1				1
<b>I alt</b>	<b>117</b>	<b>139</b>	<b>90</b>	<b>123</b>	<b>469</b>

NB: Der er væsentlig forskel i centrenes funktion og opgaver. Nogle har mere direkte kontakt med borgere end andre, og der er også forskel i forhold til løsning af myndighedsopgaver og serviceopgaver.

NB: "Generel" omfatter forespørgsler, der ikke vedrører Kommunen, fx. henvendelse fra anden kommune om borgerrådgiverfunktionen, Lejre Forsyning, skattespørgsmål, ændring af statsborgerskab, ansøgning om erstatning for tandskade, tilskudsordning til havehjælp, mv.

### Henvendelser fordelt på karakteren af den kommunale opgave

Ud af 469 henvendelser i 2012 var der 339 borgere (72 %), der henvendte sig som led i den egentlige sagsbehandling i administrationen.

I 2012 henvendte 130 borgere (28 %) sig vedrørende udførelse af andre kommunale serviceopgaver, som fx hjemmepleje, udstedelse af pas og kørekort, pladsanvisning til daginstitution, undervisning i skoler, snerydning, vedligeholdelse af kloak, rottebekæmpelse, hastighedsbegrænsning, mv.

### Henvendelsernes omfang

Ud af 469 henvendelser i 2012 var 111 af kategorien "let", 252 af kategorien "middel" og 106 i kategorien "klage".

*Henvendelsernes omfang og arbejdsbyrden som følge heraf kategoriseres efter følgende kriterier:*

- Let:* -Forespørgsler, der primært omfatter vejledning, og som afsluttes efter 1-3 kontakter. Indholdet er bredt. Fx hjælp til udfyldelse af ansøgningskema, forståelse af begrundelse, hjælp til at finde rette afdeling eller medarbejder, osv.
- Middel:* -Henvendelser, der kræver mere omfattende undersøgelse, kontakt eller handling inden besvarelse. Henvendelserne kan indeholde utilfredshed, men er ikke klagesager. Evt. oprettes notat i Acadre.
- Klage:* -Henvendelser, der omfatter, hjælp til intern klage i Kommunen, behandling af egentlig klagesag, eller hjælp til klage til ekstern klageinstans. Klagesager, der sagsbehandles af Borgerrådgiveren, oprettes sædvanligvis som borgersager i Acadre.

## Henvendelsernes indhold vedrørende centre og afdelinger

I forhold til de hyppigst repræsenterede centre og afdelinger har jeg registreret følgende fokuspunkter:

### Borgerservice

På Borgerservice område har der været mange henvendelser vedrørende borgernes forsørgelse eller bevilling af økonomisk støtte, dvs. kontanthjælp, enkeltydelser, læge- og tandlægebehandling og sygedagpenge. Men en stor del borgere har også henvendt sig vedrørende den mere serviceorienterede betjening, fx ved personlige henvendelser, ved vejledning om muligheder i andre dele af Kommunen, om opskrivning og prioritering på Akut-liste og om kontrol af socialt bedrageri.

Tendenser har overordnet været:

- Utilfredsstillende oplevelse ved personlig kontakt med medarbejder. *Nærmere herom under Observationer.*
- Hyppige skift af sagsbehandlere  
*En stor del af borgerne har følt frustration ved skift til anden sagsbehandler, som for nogle borgeres vedkommende er sket flere gange. Det er navnlig følelsen af at skulle starte forfra, og at skulle opnå tillid, som har været frustrerende. Nærmere herom under Observationer.*
- Mange væsentlige fejl i sagsbehandlingen. *Nærmere herom under Observationer.*
- Overskridelse af sagsbehandlingsfrist i ansøgningssager om enkeltydelse/læge-/tandlægebehandling.  
*En enkelt borger med flere ansøgninger oplevede, at sagsbehandlingstiden kun var overholdt én gang, mens den var overskredet i 7 andre af borgerens ansøgninger, bl.a. med helt op til 15 uger. Undervejs modtog borgeren kun i en sag besked om forsinkelse med en prognose for aføgelse, som imidlertid heller ikke blev overholdt. Samme oplevelser har andre borgere haft. Nærmere herom under Observationer.*
- Forskellige udmeldinger om sagsbehandlingstid ved ansøgning om kontanthjælp.  
*Kommunen har på hjemmesiden udmeldt en generel sagsbehandlingstid på 2 uger. 3 borgere har uafhængigt af hinanden og på forskellige tidspunkter ved henvendelse i Borgerservice fået oplyst, at de måtte forvente 4 ugers sagsbehandlingstid, uden yderligere forklaring. Efter min opfattelse bør borgerne oplyses samme længde af den forventede sagsbehandlingstid, uanset om de søger oplysningen på Kommunens hjemmeside eller får den præsenteret ved personlig henvendelse i Borgerservice. Hvis der er forlænget sagsbehandlingstid for alle ansøgere i en kortere periode, vil jeg opfordre til, at dette præciseres som konkret forklaring overfor borgerne, der ansøger eller afventer behandling af ansøgning, så der ikke opstår tvivl om den forventede sagsbehandlingstids reelle længde. Forlænget sagsbehandlingstid på et samlet ansøgningsområde bør kun forekomme undtagelsesvis og i kortere perioder af hensyn til borgernes forventning.*

### Center for Social & Familie

På centerets område har der været langt flest henvendelser om lang sagsbehandlingstid/ventetid og økonomisk støtte til børn og unge med særlige behov og bevilling af foranstaltninger, samt ansøgning om støtte til merudgifter.

Tendenser har overordnet været:

- Lang sagsbehandlingstid og generel ventetid  
*Eksempel: Efter en skoles underretning om bekymring for et barns trivsel, måtte barnet og familien vente i uvidenhed i næsten 15 måneder, før der blev iværksat § 50-undersøgelse. Undervejs var der skift mellem 4 sagsbehandlere og meget uro og usikkerhed. Nærmere herom under Observationer.*
- Manglende svar på henvendelser til centeret og PPR (telefon/mail). *Nærmere herom under Observationer.*
- Udfordringer i samarbejdet og ansvarstagen mellem center, PPR og skole (børn med særlige behov).  
*Nærmere herom under Observationer.*
- Hyppige og uforståelige skift af sagsbehandlere  
*En stor del af borgerne har følt frustration ved skift til anden sagsbehandler, som for nogle borgeres vedkommende er sket flere gange. Det er navnlig følelsen af at skulle starte forfra, og at skulle opnå tillid, som har været frustrerende. Nærmere herom under Observationer.*

### Center for Velfærd & Omsorg

På centerets område har flest borgere henvendt sig vedrørende sagsbehandling og navnlig afslag i relation til spørgsmålet om bevilling af hjælpemidler og andre foranstaltninger.

I de første måneder af 2012 fortsatte en mindre tendens fra 2011 med, at borgere, der henvendte sig på grund af utilfredshed, også udtrykte skuffelse og frustration over lang ventetid på kommunal genoptræning efter endt hospitalsophold efter fx hjerneblødning og blodprop. I 2011/2012 var der 13 tilfælde af utilfredshed på dette grundlag. *Nærmere herom under Observationer.*

#### Jobcenter

På centerets område henvendte et stigende antal borgere sig i 2012, og i de fleste tilfælde drejede det sig om manglende forståelse for de langvarige forløb, som borgerne gennemgik. Flere af borgerne efterspurgte klar og realistisk forventningsafstemning, da de første gang kom i kontakt med Jobcenteret. Tendenser har derudover været:

##### - Hyppige skift af sagsbehandlere

*En stor del af borgerne har også følt frustration ved skift til anden sagsbehandler, som for nogle borgeres vedkommende er sket flere gange. Det er navnlig følelsen af at skulle starte forfra, og at skulle opnå tillid, som har været frustrerende. Men i visse tilfælde har borgerne også oplevet forskelle i sagsbehandlerens vejledning af dem, så de muligheder borgerne troede var realistiske for dem efter dialog med én sagsbehandler ikke længere var det efter sagsbehandlerskiftet. Nærmere herom under Observationer.*

##### - Utilfredsstillende oplevelser ved personlig kontakt med medarbejdere.

*Det har været oplevelser af den adfærd, som Jobcenterets medarbejdere har udvist ved den direkte og personlige kontakt til borgerne, og i flere tilfælde er det beskrevet ved møder, hvor der angiveligt samtidig skete supervision af mere uerfarne sagsbehandlere. Nærmere herom under Observationer.*

##### - Borgernes ukendskab til Borgerrådgiverens eksistens og medarbejdernes manglende vejledning

*Næsten alle de borgere, der har henvendt sig vedrørende Jobcenteret, har også givet udtryk for, at der ikke var nogen medarbejdere i Jobcenteret, der gjorde dem opmærksom på muligheden for at henvende sig eller klage til Borgerrådgiveren. Borgerne har selv måtte finde ud af, at Kommunen havde en borgerrådgiver. Ved et personalemøde i februar 2013 i Jobcenteret har jeg igen uddelt pjecer og orienteret om funktionens indhold og medarbejderne vejledningspligt i forhold til at vejlede om og henvise borgere til Borgerrådgiveren ved utilfredshed eller ved ønske om at ville klage.*

#### Center for Byg & Miljø

På centerets område har der hovedsageligt været henvendelser om helårsophold i sommerhus. *Nærmere herom under Observationer.* Og færre henvendelser om fx manglende udbredelse af mobilmaster og manglende mobildækning samt ansøgninger om solceller.

#### Center for Ejendomsdrift

På centerets område har der i forhold til serviceorienteret betjening af borgerne været utilfredsstillende oplevelser ved medarbejders personlige kontakt til borgere. *Nærmere herom under Observationer.*

#### Center for Vej & Trafik

På centerets område har de fleste henvendelser været om manglende afhentning af renovation og tvivl om ansvar for og prioritering af vedligeholdelse af veje.

*I et enkelt tilfælde var der tale om en mere sagsbehandlingsrelateret klage, idet en ekspropriations sag havde henligget ubehandlet i en længere periode på grund af langsomhed hos en af centeret eksterne leverandører. Efter borgerens henvendelse tog centeret kontakt til leverandør/rådgiver, der fik arbejdet gjort færdigt, så centeret kunne få afsluttet sagsbehandlingen.*

#### Center for Skoletilbud

På centerets område har langt de fleste henvendelser haft sammenfald med de henvendelser, der har været til Center for Social & Familie, herunder navnlig spørgsmål om støtte til og prioritering af skolebørn med særlige behov. Den overvejende del af disse henvendelser har drejet sig om børn på Kr. Hyllinge Skole. *Nærmere herom under Observationer.* Derudover har nogle færre henvendelser vedrørt udfordringer i samarbejdet mellem forældre og Trællerupsskolen.



## Klagesager

I 2012 har jeg registreret 106 klagesager over afgørelser, sagsbehandling og borgerkontakt. Det skal understreges, at jeg i de fleste tilfælde har indledt med at anvende et dialogprincip, når borgerne henvendte sig. Det vil sige, at jeg først har forsøgt at få løst borgerens konflikt eller utilfredshed med Kommunen ved at etablere dialog mellem de involverede, før jeg evt. iværksatte undersøgelse af klagen.

30 borgere har jeg vejledt om muligheden for at klage til eksterne klageinstanser, fx Det Sociale Nævn, Beskæftigelsesankenævnet, Statsforvaltningen, Ankestyrelsen, Huslejenævnet, mv. Disse borgere opnår dermed en kontrol af, om Kommunens afgørelser og sagsbehandling er rigtige og korrekte. Denne kontrol er væsentligt af hensyn til borgernes retssikkerhed. Flere af borgerne er blevet hjulpet med præcision af klagens indhold og i nogle tilfælde formulering af klagens tekst.

I 9 tilfælde har jeg hjulpet borgere til afklaring af, at der ikke findes eksterne klageinstanser, som kunne udnyttes. I et af tilfældene ønskede borgeren at klage over Kommunens beslutning om, at en kommunal vej ikke blev vurderet som trafikfarlig.

I 7 tilfælde er borgere blevet henvist til at klage til Folketingets Ombudsmand eller det Kommunale Tilsyn, fordi klagerne i væsentlig omfang har drejet sig om afgørelsernes saglighed og lovlighed. Det ligger uden for borgerrådgiverfunktionens kompetence at vurdere dette. I alle tilfælde har jeg stået til rådighed for borgerne, hvis de ønskede hjælp til formulering af klagerens indhold.

I 41 tilfælde er borgeres klage over sagsbehandling, service eller borgerkontakt endt op i en form for forlig, idet klagerne er afsluttet med et for borgerne tilfredsstillende skriftligt svar fra den relevante centerchef/leder, eller med at der har været holdt et forligssøgende møde mellem borgeren og medarbejdere i Kommunen, hvor jeg evt. har deltaget. Selvom jeg ikke har afgivet skriftlige anbefalinger i de forligte situationer, har der i flere tilfælde været konstruktive drøftelser med centerchef/leder om, hvilke overvejelser klagen gav anledning til, og hvad der evt. kan forbedres.

19 sager endte uden tilfredsstillende forlig for borgerne, og i flere af dem har jeg iværksat undersøgelse.

### Indhold i klager

Kategorier / kvartaler	1.	2.	3.	4.	2012
1) Aktindsigt		2	1		3
2) Begrundelse				1	1
3) Inhabilitet	2			1	3
4) Klagevejledning		1			1
5) Helhed i opgaveløsning/sagsbehandling	2	2	1	3	8
6) Oplysning af sag/inddragelse	1	1	1		3
7) Mange sagsbehandlere/sagsbehandlerskift			1		1
8) Partshøring				1	1
9) Personlig betjening og kontakt	5	4	4	4	17
10) Notatpligt					-
11) Repræsentation					-
12) Sagsbehandlingsfejl	4	3	2	4	13
13) Sagsbehandlingstid/Svar/Kvittering	4	5	1	8	18
14) Skriftlig formulering					-
15) Tavshedspligt					-
16) Vejledning	1	1	1	1	4
17) Videregivelse af oplysninger		2		1	3
*) Afgørelsens retlige udfald	9	13	5	3	30
<b>I alt</b>	<b>28</b>	<b>34</b>	<b>17</b>	<b>27</b>	<b>106</b>

NB: Tabellen indeholder kun registreringer fra kategorien "klager".

### Eksempler på indhold i klagesager

Som illustration på en klagesag kan nævnes en situation, hvor en kvinde bad om hjælp til at få aktindsigt i en lægeudtalelse hos Borgerservice, hvilket hun forgæves havde anmodet om ved at rykke flere gange gennem næsten 2 år. Jeg gik ind i sagen, hjalp først kvinden med en klage og udtalte senere i en udtalelse kritik af sagsbehandlingen. Borgerservice medgav, at man ikke havde noteret hendes anmodninger om aktindsigt eller rykkerne herpå og heller ikke på anden måde havde fulgt op hendes henvendelser. Borgerservice fandt det selv beklageligt, at der var sket disse gentagne fejl. Borgerservice udarbejdede derfor intern handleplan, gennemførte kurser i notatpligt og aktindsigt, gennemgik muligheder for at anvende sagsstyringssystemet og indskærpede overholdelse af god forvaltningsskik internt, for at undgå lignende situationer fremover.

I en anden klagesag var situation den, at en repræsentant for en voksen borger henvendte sig, fordi den allerede udbetalte revalideringsydelse til borgeren blev tilbageført til et tidligere tidspunkt og erstattet af sygedagpenge. Omregningen endte med at give borgeren et utilsigtet skattemæssigt underskud, og derfor var både borgeren og repræsentanten utilfredse med Kommunens fremgangsmåde. Jeg tog initiativ til at indkalde 3 sagsbehandlere fra Borgerservice til et dialogmøde, og ved mødet lykkedes det at få et forlig gennem en sjældent brugt dispensationsadgang, så situationen ikke udviklede sig til en klagesag eller et søgsmål mod Kommunen.

### **Afsluttede henvendelser**

En væsentlig del af henvendelserne er afsluttet med et møde hos Borgerrådgiveren eller i telefonen. Borgeren har fået mulighed for at fremføre sine synspunkter og oplevelser. Jeg har ofte givet en uddybende forklaring på sagens eller situationens udfald og afklaret borgerne i forholdt til deres muligheder eller begrænsninger og herunder klagemuligheder. På denne måde bidrager jeg også til Kommunens opfyldelse af den lovbestedte vejledningspligt.

Flere borgere har givet indtryk af, at de efter mødet i højere grad kan acceptere den afgørelse, de har fået, eller den oplevelse, de har været igennem.

### **Vejledende udtalelser**

Borgerrådgiveren afgiver vejledende udtalelser til borgere i konkrete klagesager og kan udtale følgende:

"**Kritik**": Udtales i tilfælde, hvor gældende lovgivning, god forvaltningsskik eller lignende ikke overholdes, eller hvor der er tale om grove eller gentagne fejl.

"**Henstilling**": Udtales i tilfælde, hvor lovligheden eller hensigtsmæssigheden af centrets handlinger, undladelser og beslutninger er tvivlsomme.

"**Ingen kritik**": Udtales i tilfælde, hvor regler/forskrifter er overholdt, sagen har været behandlet korrekt og ordentligt, eller der ud fra det, der kan bevises, er udvist korrekt betjening af borgeren.

"**Afvisning**": Udtales i tilfælde, hvor jeg ikke har kompetence til at behandle sagen, eller jeg vælger ikke at behandle sagen.

Jeg kommer i udtalelserne også med anbefalinger i de tilfælde, hvor det er muligt. anbefalingerne kan indeholde konstruktive forslag til forbedring eller forandring, som fremover kan forebygge fejl eller andre uhensigtsmæssigheder.

Udtalelser sendes til orientering til de relevant centerchefer, men har kun vejledende karakter. Det forventes dog, at Kommunen forholder sig til udtalelsernes indhold og følger intentionerne bag, og herunder genoptager sager, hvis der kan konstateres egentlig fejl i sagsbehandlingen.

Af hensyn til afrapporteringen til Kommunalbestyrelsen afslutter jeg udtalelserne med følgende afsnit:

*"Jeg sender kopi af denne udtalelse til centerchefen for ..... i Lejre Kommune. Samtidig vil jeg bede centerchefen holde mig orienteret om, hvorvidt udtalelsen giver anledning til ændringer eller andet i procedurer og rutiner i ..... og andre af Kommunens centre. Centeret er ikke bundet af Borgerrådgiverens udtalelse, men hvis et center ikke ønsker at rette sig efter en anbefaling, skal det oplyses til Borgerrådgiveren."*

I andre tilfælde end konkrete klagesager, hvor jeg selv bliver opmærksom på forhold, der fx er ulovlige, i strid med god forvaltningsskik, uhensigtsmæssige eller lignende, kan jeg af egen drift undersøge forholdene, bede om redegørelse og udarbejde udtalelse af mere generel karakter. Sådanne generelle udtalelser har også kun vejledende karakter, og de stiles efter aftale til kommunaldirektøren, hvis de har overordnet karakter. I tilfælde af mere konkret egen drifts-undersøgelser stiles udtalelser til den relevante centerchef. Det bemærkes altid, at modtageren bedes holde mig orienteret om, hvorvidt udtalelsen giver anledning til ændringer eller andet.

#### Oversigt over generelle og konkrete udtalelser i 2012

- 1) Generel udtalelse af 14. marts 2012 om fremsendelse af oplysninger til forkert borgere (12/4845).
- 2) Generel udtalelse af 31. marts 2012 om optagelse af samtaler med Kommunens medarbejdere (12/4845).
- 3) Generel udtalelse af 28. april 2012 om begrænsning af borgeres adgang til kommunen (12/4845).
- 4) Konkret udtalelse af 20. juni 2012 til borgeren om, at klagen faldt udenfor Borgerråd giverens kompetence på grund af væsentlig overskridelse af forældelsesfristen på 1 år (12/11627).
- 5) Konkret udtalelse af 22. august 2012 til Direktionen med henstilling om bl.a. sikring af registrering og journalisering af breve, der afleveres ved personlig henvendelse til Kommunen (12/6945).
- 6) Konkret udtalelse af 5. december 2012 til Borgerservice med kritik af bl.a. overskridelse af frist i lov pga. forsinket fremsendelse af klage til klageinstans ved genvurdering af klage, og henstilling om, at besvare skriftlige henvendelser fra borgere (12/18759).
- 7) Konkret udtalelse af 28. december 2012 til Borgerservice med kritik af bl.a. meget langvarig sagsbehandlingstid for ansøgning om kontanthjælp, uden besked undervejs (10 måneder), manglende hensyntagen til borgerens helt særlig behov for vejledning, manglende overholdelse af notatpligt, fremsendelse af fortroligt materiale i ubeskyttede mails, mv. (12/6944).
- 8) Konkret udtalelse af 28. december 2012 til Borgerservice med kritik af bl.a. utilstrækkelig oplysning af sag om ansøgning om støtte til tandlægebehandling, afgørelse på utilstrækkeligt grundlag, manglende stillingtagen til og afgørelse om aktindsigt, manglende overholdelse af notatpligt, langvarige sagsbehandlingstid for ansøgning om tandlægebehandling, uden realistisk besked undervejs (15 uger), fremsendelse af fortroligt materiale i ubeskyttede mails, mv. (12/19354).

#### Opfølgning og tilbagemelding fra Kommunens administration på de vejledende udtalelser i 2012

I skemaet nedenfor gives et kortfattet overblik over indholdet i udtalelsernes suppleret med min kritik, henstillinger og evt. anbefalinger. Dele af udtalelsernes indhold er også beskrevet mere udførligt under "Observationer". I kolonnen yderst til højre er kortfattet noteret de tilbagemeldinger, evt. med handleplan, som jeg har fået fra Kommunens administration, som opfølgning på mine udtalelser.

<b>Nr</b>	<b>Kritik/henstilling</b>	<b>Anbefaling</b>	<b>Tilbagemelding/handleplan</b>
1	Videregivelse af fortrolige oplysninger til forkerte borgere	Forebyggelse (før). Retningslinje (efter). Standardskrivelse. Hensyn til begge borgere. Ensartethed i centre.	Kommunen er nu gået over til Doc2mail (digital post eller fjernprint eksternt). Begrænset risiko for sammenblanding. Generel retningslinje ikke nødvendig. Konkret vurdering af evt. fejlårsager (adgang til juridisk bistand).
2	Optagelse af samtaler med Kommunens ansatte	Holdning og politik. Offentliggørelse. Retningslinje (afslag)	Fastlæggelse af officiel politik. Forslag udarbejdet til retningslinje. Afventer anskaffelse af teknisk løsning.
3	Begrænsning af borgere i adgangen til kommunen	Ledelses-beslutning. Retningslinje (lighed) Krav om afgørelse. Beskyttelseshensyn.	Afgørelser om at begrænse en borgers adgang til kommunen træffes altid med godkendelse af en chef eller leder. Og efter grundig overvejelse om nødvendigheden af indgrebet.
4	Udenfor kompetenceområde - forældelse	-	-

5	Personligt afleveret post Ikke journaliseret - i strid med god forvaltningsskik.	Journaliseringspligt. Retningslinje (pkt 4) Ensartethed i centre.	Procedure er beskrevet i redegørelse. Ved usikkerhed kan Intern Post spørges. Generel retningslinje ikke nødvendig (Kommunens vurdering: Langt de fleste tilfælde håndteres korrekt)
6	Forsinket fremsendelse af klage - Sagsbehandlingstid på 8 uger. Overskridelse af frist i Retssikkerhedsloven. (Frist i loven på 4 uger) Krav på svar ved henvendelse.	Systemvarsling (frist). Besked (grund/prognose). Retningslinje (ens). Undervisning.	Kritikpunkter blev anerkendt. Anbefalinger blev taget til efterretning. Følgende handleplaner blev iværksat: - Post-procedurer er gennemgået. - Klage-procedurer er gennemgået. - Sagsstyringssystem anvendes. - Arbejdsgangsbeskrivelse udarbejdes. - Plan om kursus om genrevurdering.
7	Afgørelse om kontanthjælp - Forsinket i 10 måneder (generel frist på 2 uger). Manglende accept af ansøgning. Manglende vejledning om form. Forsinket ansøgningsskema. Manglende notater (telefonisk vurdering og rykkere). Manglende hensyntagen (sygdom). Manglende journalisering af mails. Manglende svar på tlf.svar og mail. Repræsentant uden fuldmagt. Usikre mails – tavshedspligt (fortrolige oplysninger).	Generelt problem. Opkvalificering. Særlig vejledningspligt. Systemvarsling (frist). Notatpligt. Journaliseringspligt. Fuldmagtsforhold. Kryptering / e-boks. Digital signatur. Vejledning af borgere (risiko ved usikre mails).	Alle kritikpunkter blev anerkendt. Anbefalinger blev taget til efterretning. Følgende handleplaner er iværksat: - Sagen blev genoptaget på nyt grundlag, og der blev udbetalt supplerende ydelse med tilbagevirkende kraft. - Nyt personale og kompetencer. - Anvendelse af tekniske hjælpeværktøjer. - Kurser om notatpligt og tavshedspligt. - Kvalitetskontrol på socialt område. - Sikre forbedring af telefonpolitikken. - Skærpet opmærksomhed på borgere med særlige behov for vejledning. - Skærpet opmærksomhed på sikker mail-kommunikation med borgere, og herunder standardtekst, E-boks og info på Lejre.dk.
8	Indhentelse af lægefaglig udtalelse. Forsinket i 2 år efter beslutning. Utilstrækkelig oplysning af sager. Manglende aktindsigt gennem 2 år. Manglende notat (møde/rykkere). Afgørelse forsinket i 15 uger (generel frist på 4 uger). Usikre mails – tavshedspligt (fortrolige oplysninger). Utilstrækkelig begrundelse.	Generelt problem. Opkvalificering. Genvurderingspligt. Systemvarsling (frist). Notatpligt. Kryptering / e-boks. Digital signatur. Vejledning af borgere (risiko ved usikre mails). Begrundelsesgrundlag.	Alle kritikpunkter blev anerkendt. Anbefalinger blev taget til efterretning. Følgende handleplaner er iværksat: - Nyt personale og kompetencer. - Kursus i afgørelse og begrundelse. - Anvendelse af tekniske hjælpeværktøjer. - Kvalitetskontrol på socialt område. - Gennemført kurser i reglerne om aktindsigt, notatpligt og tavshedspligt. - Skærpet opmærksomhed på sikker mail-kommunikation med borgere, og herunder standardtekst, E-boks og info på Lejre.dk.

**Kommentar:** Den 5. marts 2013 har Kommunaldirektøren svaret mig med opfølgning på udtalelserne:  
Ad Udtalelse nr. 5: ”... procedure er ikke indarbejdet i en skriftlig retningslinje, da det vurderes at fysisk modtaget post i langt de fleste tilfælde håndteres korrekt. I tilfælde af usikkerhed kan en medarbejder – som nævnt – altid kontakte Intern Post.  
I de tilfælde hvor håndteringen ikke sker korrekt, er det vurderingen, at der er tale om menneskelige fejl og forglemmelser, som en retningslinje ikke vil kunne afhjælpe.”

## Opfølgning på observationer fra Årsberetningen for 2011

Jeg har i løbet af 2012 ved møder med Kommunens ansvarlige ledelse givet detaljerede oplysninger om antal og indhold i henvendelserne fra borgerne på de relevante områder i 2011. Den 5. marts 2013 gav ledelsen mig tilbagemelding på, om der er blevet iværksat nogen initiativer på baggrund af observationerne. Tilbagemeldingerne er i kortfattet form gengivet i skemaet nedenfor i punktet yderst til højre "Tilbage melding/opfølgning".

<b>Observation</b>	<b>Indhold</b>	<b>Anbefaling</b>	<b>Tilbage melding/opfølgning</b>
Borgerkontakt	Oplevelser: - talt ned til - uvenlig tone - virker forudindtaget - tager ikke ansvar - ikke koordinering. Udtalt i Børgerservice.	God forvaltningsskik. Ansættelse af match (Personlighedsanalyse). Kursus/coaching. Anerkendende kommunikation. Spørgeundersøgelser. Overordnede værdier. Strategi for udvikling.	Medio 2012 udviklingsprojekt (forventes implementeret 2013): - Udvikling af forretningsgange. - Strategisk rekruttering. - Kompetenceudvikling. - Nedbringelse af sagsbunker. - Sikre overholdelse af reglerne. - Ændret tilgang til klagesager.
Tværfaglighed	Flere sager / flere centre. Ansvar og koordinering? Kommunens "siloer". Borgere i personlig krise.	Tidlig visitering af borgere. Tidligere udskilning. Tidligere koordinering.	Ultimo 2012 koordinationsforum ("med én indgang for borgerne"): - Udvikling af forretningsgange på det sociale ydelsesområde. Forventet fuld effekt i 2014.
Klagevejledning	Eksempler: - ikke vedlagte - administrativ mulighed - ingen klagemulighed. Fortrykte standarder. Forskellig sprogform (De, Dem og Deres). Retssikkerhed og evt. retstab.	Indarbejdes i afgørelserne. Retningslinje i centrene for individuelle klageadgange. Oversigt (borgerrådgiver). Klarere vejledningspligt. Justering af sprogform.	Flere tiltag er iværksat: - Ankevejledning på Portalen. - Standardisering af afgørelser. - Kommende skabelon-center (afgørelser med standardfraser)
Telefonbetjening	Svært tilgængelig (i telefon-/åbningstid). Ikke tilbage melding på indtalt telefonbesked.	Fokus på tilgængelighed (i åbningstid). Telefonpolitik (mål). Andre service-forslag.	Ultimo 2012 udviklingsprojekt (Allerede implementeret). Rapport for telefonbetjening (betjening fra lavt til højt niveau). Økonomiudvalget 12. marts 2013.
Usikre mails	Ubeskyttet udveksling (fortrolige oplysninger). Brud på tavshedspligt. Risiko for fremsendelse til uvedkommende.	Retningslinje om: - Hvad er fortroligt? - Borger.dk? - Oprettning af fejl? Kursus/opkvalificering. (IT-sikkerhed og PDL). Superbrugeres opgave. Teknisk forhindring.	IT gør det muligt at sende sikkert. Udarbejdet IT-sikkerhedspolitik (håndtering af fortroligt indhold). Vurdering: Kan ikke helt undgås. Krav om beklagelse og rettelse.
Hjemmeside	Forældet indhold (organisationsændring). Forældet telefonliste. Akut-telefonnumre.	Opdatering af hjemmeside. Ajourført telefonliste. Opprioritering af akutte telefonnumre.	Arbejde med ny hjemmeside startet (bl.a. workshops med brugertyper). Forventes lanceret medio juni 2013 Fortsat opdatering/ajourføring af nuværende hjemmeside.

Kommentar: I opfølgningen af 5. marts 2013 fra Kommunaldirektøren er nævnt følgende:

Ad Tværfaglighed: ” Centerchefen, der bl.a. har ansvaret for Borgerservice, har i slutningen af 2012 igangsat et fælles koordinationsforum på det sociale område. Formålet er at koordinere og bidrage til at løse de udfordringer, der er for borgerne og Kommunen i at have flere sagsbehandlere fra forskellige centre tilknyttet de enkelte borgersager. Samtidig er der blevet sat fokus på en kundetilgang, der tager udgangspunkt i kommunen som en enhedsforvaltning med én indgang for borgerne i alle tilfælde, hvor det kan lade sig gøre.

Direktionen forbeholder sig dog i ansøgningssager, at der kun kan samarbejdes tværgående, hvis borgerne giver samtykke til udveksling af oplysninger mellem centrene. Manglende samtykke kan derfor begrænse mulighederne for tværfagligt samarbejde.”

Se nærmere nedenfor under mine observationer for 2012.

Ad Usikre mails: ”Det er stadig den enkelte medarbejder, som skal foretage en konkret vurdering af, om indholdet af e-mailen har en sådan karakter, at der er tale om fortrolige oplysninger og e-mailen derfor skal sendes sikkert.

Det kan desværre ikke helt undgås, at der sker menneskelige fejl enten i vurderingen af indholdet eller ved, at der svares tilbage på en e-mail, som indeholder fortrolige oplysninger. Sker det, skal der naturligvis beklages overfor borgeren og fejlen skal – hvis det er muligt – rettes.”

Se nærmere nedenfor under mine observationer for 2012.

## **Oplæg og undervisning**

I forlængelse af observationerne fra 2011 om borgernes oplevelse af borgerkontakten med Kommunens medarbejdere har jeg holdt oplæg for Borgerservice (august 2012), Center for Ejendomsdrift (oktober 2012), Center for Social & Familie (januar 2013) og Jobcenter (februar 2013). Oplæggene har indeholdt borgernes konkrete oplevelser af det enkelte center og en gennemgang af normerne om God forvaltningsskik, som Folketingets Ombudsmand har opstillet som uskrevne regler ved borgerkontakt. Det er hensigten, at der holdes tilsvarende oplæg i Kommunens andre centre og afdelinger, og der er lavet aftaler herom. I første omgang har jeg prioriteret ud fra, hvor flest borgere har henvendt sig med utilfredsstillende oplevelser. Der er indtil videre blevet taget godt imod dette initiativ. Derudover har jeg holdt 3 yderligere oplæg for Borgerservice i reglerne om notatpligt, aktindsigt og tavshedspligt. Og der er drøftet behov for yderligere oplæg om partshøring og genvurdering af klagesager.

Men det er vigtigt at understrege, at mine oplæg og undervisning ikke kan stå alene og kun kan medvirke til forandring, hvis chefer, ledere og medarbejdere også selv påtager sig et ansvar for at erkende u hensigtsmæssige eller fejlagtige forhold og for at fastholde et behov for forbedring. En meget væsentlig del af ansvaret for denne opgave ligger naturligvis hos de umiddelbare personaleledere.

## **Netværk af borgerrådgivere og efteruddannelse**

22 kommuner i Danmark har nu ansat borgerrådgivere. Langt de fleste er ansat som uafhængige borgerrådgivere efter Kommunestyrelsesloven § 65e. Et fællestæk for opgaverne er, at skabe øget opmærksomhed på borgernes retssikkerhed og kommunernes håndtering af god forvaltningsskik mv.

Der er etableret et landsdækkende netværk, som jeg er tilsluttet. Netværket afholder 1 årligt fællesmøde. I 2012 var det et 2-dages seminar bl.a. med indlæg fra den nyudnævnte Folketingets Ombudsmand, Jørgen Steen Sørensen, og fra Københavns Kommune om anerkendende behandling af klagesager. På baggrund af netværkets nuværende størrelse er det besluttet, at øvrige møder i årets løb holdes i mindre lokale grupper. Det vil kunne give en øget mulighed for indbyrdes sparring og mere konkret drøftelse af problemstillinger. Der er i borgerrådgivernetværket etableret et dialogforum for borgerrådgivere, hvor KL stiller IT-plattform til rådighed. Dette dialogforum fungerer som et lukket forum for erfaringsudveksling mellem landets borgerrådgivere. Borgerrådgivernetværket yder i øvrigt god sekretariatsstøtte fra Borgerrådgiveren i Københavns Kommune. Derudover er der i netværket kontakt til Folketingets Ombudsmand og samarbejde med Institut for Menneskerettigheder i form af henvisning, vejledning og bistand til borgere, der føler sig udsat for diskrimination i kommunerne.

Jeg har i løbet af 2011/2012 deltaget i følgende kurser:

- Tendenser i forvaltningsretten (DJØF)

*Indhold: Aktuelle relevante problemstillinger inden for forvaltningsretten og ny viden om væsentlige forvaltningsretlige spørgsmål.*

- EU og dansk forvaltningsret (DJØF)

*Indhold: Indsigt i spørgsmål om, hvorfor EU-retten griber ind i dansk forvaltningsret, og på hvilke punkter danske forvaltningsregler enten må anvendes anderledes eller vige for særlige EU-regler. Overblik over de problemstillinger, der opstår, når EU-reglerne skal implementeres i dansk ret.*

- Mediation – problemknusende processer (DJØF)

*Indhold: Styrkelse af evnerne som mediator, så der kan opnås solide resultater i forskellige processer. Træning i at hjælpe andre til at løse deres konflikter og uoverensstemmelser. Derudover træning i at bruge metodens værktøjer til at styrke interaktion og samarbejdet med andre.*

## **Observationer**

Indledningsvis vil jeg efter godt 2 års ansættelse i borgerrådgiverfunktionen slå fast, at der er meget, der fungerer rigtig godt i Lejre Kommune. Og det er min opfattelse, at det er den oplevelse langt de fleste borgere får, når de er i kontakt med Kommunens administration og institutioner.

Borgernes henvendelser og de konkrete sager jeg har undersøgt, har dog givet mig et vist grundlag for at kunne konkludere, at Lejre Kommune ikke i alle tilfælde og på alle fagområder lever op til krav og pligter i lovgivningen, god forvaltningsskik og Kommunalbestyrelsens vision om god service, høj kvalitet og effektivitet i sagsbehandlingen. Der er derfor stadig plads til forbedring flere steder og udvikling af det gode sagsbehandlingsforløb, den gode service, råd og vejledning og den gode kommunikation. Det er noget, vi alle bør være opmærksomme på og interesseret i, uanset hvilken funktion vi har i Kommunen.

Og borgerne vil rigtig gerne dele deres oplevelser af kommunen med os. Det vælger mange at gøre, fordi de har indtryk af at det nytter, uanset om det kan få betydning for dem og deres evt. sag. Borgerne giver ofte udtryk for, at de vælger at dele deres oplevelse, for at andre borgere kan undgå at komme til at opleve det samme. Og for at Kommunen fremover kan give sine borgere bedre service, vejledning eller støtte og hjælp.

Ved den enkelte medarbejders møde med borgeren, gennem klagesager samt i de indtryk jeg får opsamlet, får vi værdifulde viden, som giver mulighed for at overveje og reflektere over borgernes oplevelser. Alle indtrykkene kan gøres os klogere i bestræbelsen på at udvikle den kommunale service, således at den på samme tid kan være effektiv og samtidig kan give borgerne en oplevelse af tilfredsstillende kvalitet på god og tillidsfuld måde.

Jeg skal her bemærke, at mit samarbejde med administrationen fungerer godt, og at jeg oftest møder positiv interesse og nysgerrighed, når jeg videregiver borgernes oplevelser.

I samarbejde med Kommunens medarbejdere er det tillige lykkedes at forlige mange klagesager og opnå borgernes accept af, at sagen ikke fik det udfald, som de håbede og forventede den ville få.

I afsnittene nedenfor vil jeg fremdrage nogle tendenser eller særlige opmærksomhedspunkter, som er udledt af de henvendelser jeg har fået i 2012 og udvalgt på baggrund af en vurdering af omfang, hyppighed og alvorlighed.

Det skal dog bemærkes, at omfanget af borgere, der har haft lignende oplevelser, kan være større end det antal jeg har registreret. Nogle borgere har således oplyst om, at de kender til andre borgere med samme oplevelse, som har valgt ikke at henvende sig til kommunen eller borgerrådgiverfunktionen.

Overordnet for 2012 har jeg jævnligt talt med borgere, der var fortvivlede, frustrerede og var ved at opgive det hele. Mange af disse borgere fremstod meget pressede og påvirkede af den økonomiske krise, som på visse områder havde ført til større afhængighed af Kommunens støtte og opbakning. Borgerne oplevede også, at Kommunens serviceniveau var påvirket af det øgede pres på Kommunens ydelser.

## A) Utilfredsstillende oplevelse ved personlig kontakt med Kommunens medarbejdere

*Kommunens medarbejdere kan fortsat blive bedre til at give borgerne venlig og hensynsfuld betjening!*

I Årsberetningen for 2011 (offentliggjort i maj 2012) fremhævede jeg følgende observation:

*"Flere borgere har haft oplevelse af, at der bliver talt dårligt til dem, at kommunens medarbejdere virker forudindtagede eller uinteresserede i borgernes situation, eller at medarbejderne ikke helhedsmæssigt har taget ansvar for borgerens situation, hvis situationen også involverede andre medarbejdere eller andre afdelinger. Borgernes oplevelse af dårlig eller utilfredsstillende adfærd hos medarbejderne har ifølge dem, der har kontaktet mig, været mere udtalt ved kontakt med Borgerservice (både ydelsesdelen og servicedelen).*

*Det skal understreges, at Folketingets Ombudsmand har udviklet begrebet god forvaltningsskik, som bygger på et humanitært grundsyn kombineret med en evne til at være venlig og hensynsfuld over for borgere. Det betyder, at man som kommunal medarbejder skal vise sig fra sin bedste side i arbejdet på at øge tilliden til kommunens arbejde. Samtidig skal medarbejderne leve sig ind i borgernes situation, så borgeren oplever at blive mødt respektfuldt og fordomsfrit, og endelig bør der udvises åbenhed i relation til den kommunale sagsbehandling og arbejdet med borgerkontakt.*

*Det er min anbefaling, at der allerede ved ansættelsen af medarbejdere tillægges afgørende vægt på tilstedeværelse af netop de personlige egenskaber, der bedst muligt matcher udfordringerne, som medarbejderne møder ved den umiddelbare borgerkontakt. Dette kan evt. gøres ved at fastlægge en optimal personlighedsprofil og supplere ansættelsessamtale med personanalyse.*

*Jeg anbefaler også, at der arbejdes med at udvikle medarbejdernes evner ved anvendelse af anerkendende kommunikation i forhold til borgerne. Dette kan ske gennem eksterne/interne kurser og coaching i samarbejdet. Fokus på den gode borger-oplevelse kan fremover fastholdes ved jævnlige, anonyme spørgeundersøgelser. Endelig anbefaler jeg, at direktionen tager initiativ til at udarbejde eller fastholde overordnede værdier for, hvordan administration skal opleves af borgerne, og en strategi for, hvordan sådanne værdier kan komme til at indgå som en naturlig del af hverdagen. Andre kommuner fremhæver bl.a., at borgerne skal opleve menneskelighed, positivt livssyn, engagement, professionalisme og helhed.*

*Jeg stiller mig til rådighed for administrationen i dette arbejde."*

Den 5. marts 2013 svarede Kommunaldirektøren følgende vedrørende observationen:

*"Servicecenter Hvalsø iværksatte medio 2012 et omfattende udviklingsprojekt, der adresserer de udfordringer, der er beskrevet i Årsberetning 2011 vedrørende Kommunikation. På borgerserviceområdet er der iværksat følgende aktiviteter, som relaterer til bemærkningerne, og som for hovedpartens vedkommende forventes implementeret i 2013:*

- Udvikling af forretningsgange på det sociale ydelsesområde
- Strategisk rekruttering til ledige stillinger
- Kompetenceudvikling inden for god forvaltningsskik, udbetalingsystemer samt kundetilgang
- Nedbringelse af sagsbunker
- Compliance på baggrund af revisionsbemærkninger fra 2011 og 2012
- Ændret tilgang til klagesager."

I 2012 har 81 borgere henvendt sig til mig med indtryk af at have oplevet utilfredsstillende adfærd ved deres møde eller kontakt med kommunens medarbejdere. Og 72 borgere havde derudover haft oplevelsen af ikke at have følt sig hørt af medarbejdere. Tendensen var i starten af året klart til stede i Borgerservice, hvor den også var hyppigst. I Center for Social & Familie og Center for Ejendomsdrift har tendensen været gennemgående i det meste af 2012. I den sidste del af året har der været en stigende tendens i Jobcenteret.

Borgernes oplevelser har hyppigst drejet sig om, at de følte sig talt ned til, at de blev mødt med en hård og uvenlig tone, at de oplevede manglende indlevelsesevne hos medarbejdere, at de blev ignoreret, mv. Borgerne havde ikke følelse af at de havde oplevet menneskelighed og et positivt livssyn, professionalisme eller helhed i mødet med kommunens medarbejdere.

Jeg har ved møder med ledelsen og ved personalemøder i de mest involverede centre uddybet indholdet i borgernes henvendelser. Og ved samme lejlighed har jeg holdt konstruktive oplæg om, hvilke krav der stilles til offentligt ansattes adfærd ved kontakt med borgere. Udgangspunktet er taget i normerne for God forvaltningsskik, som Folketingets Ombudsmand har opstillet i sin praksis. Jeg er bekendt med, at chefer/ledere i centrene derudover har fortsat dialogen med medarbejderne om borgerkontakten.



#### *- Borgerservice*

I starten af året henvendte mange borgere sig fortsat og udtrykte bl.a. sådan her om oplevelserne: *"Hende i Borgerservice var afvisende, kort for hovedet og ubehagelig. Hun gav mig overhovedet ikke mulighed for at tale ud. Hun var slet ikke serviceminded" – "Det virker som om hun grundlæggende ikke kan lide borgere med den arrogante og afvisende måde hun er på" – "Jeg følte sagsbehandleren afviste mig på dørtrinnet. Der blev slet ikke svaret på mine mails eller ringet tilbage. Sagsbehandleren virkede meget ligeglad, nærmest udbrændt." – "Sagsbehandleren virkede meget forsvarende og var grov i munden. Jeg følte mig nærmest under mistanke, som en kriminel, selv om jeg havde ret i, at de havde lavet en fejl."*

I den sidste del af 2012 (og i 1. kvartal af 2013) har jeg konstateret færre henvendelser om utilfredsstillende adfærd i medarbejdernes borgerkontakt i forhold til Borgerservice. Borgere, der tidligere havde oplevede utilfredsstillende adfærd, udtrykte sidst på året, at de oplevede en positiv ændring af borgerbetjeningen og personalets service. Andre borgere har senere nævnt, at de har mødt stor hjælpsomhed hos medarbejderne i Borgerservice, når fx der var problemer med at anvende NemID.

Jeg er bekendt med, at den centerchef, der har ansvaret for Borgerservice, har iværksat et udviklingsprojekt i 2012 bl.a. med særlig fokus på medarbejdernes kontakt til borgerne, se nærmere herom nedenfor. På den baggrund kan de færre henvendelser jeg har registreret i slutningen af 2012 tyde på, at initiativet allerede har haft positiv effekt på medarbejderens adfærd ved kontakten med borgerne.

#### *- Center for Ejendomsdrift*

Løsning af serviceopgaver i Center for Ejendomsdrift fik 21 borgere til at henvende sig til mig i 2012. 12 af henvendelserne (57 %) drejede sig om utilfredsstillende adfærd hos medarbejderne. Fx følte borgere sig afbrudt og afvist midt i samtaler med henvisning til "manglende ressourcer!", andre borgere følte sig ignoreret, vendt ryggen og fik ikke svar på deres spørgsmål. Enkelte borgere oplevede derfor, at de ikke fik nogen vejledning i, om der var andre muligheder for hjælp hos Kommunen. Én borger oplevede besøget i sit hjem som en magtdemonstration fra den kommunale medarbejders side og udtrykte: *"Her kom Kommunen og ville vise, at den havde al magten"*.

I begyndelsen af efteråret drøftede jeg mine observationer med den centerchef, der har ansvaret for Ejendomsdrift. Efterfølgende holdt jeg et oplæg for centeret den 10. oktober 2012. Jeg er bekendt med, at pågældende centerchef også har fulgt op på dette. Og jeg har ikke i de sidste måneder af 2012 (eller i 1. kvartal af 2013) registreret henvendelser fra borgere om utilfredsstillende adfærd i forhold til medarbejdere i Center for Ejendomsdrift. Hvis det er et tegn på, at antallet af utilfredse borgere er reduceret, er det jo positivt.

#### *- Center for Social & Familie*

I Center for Social & Familie har jeg ikke i løbet af året kunnet registrere nogen væsentlig ændring i antallet af henvendelser om utilfredsstillende adfærd hos medarbejderne, som har været jævnt og forholdsvis konstant over hele året. Ud af 73 henvendelser, har 15 borgere (21 %) udtrykt utilfredshed med medarbejdernes borgerkontakt. Jeg holdt oplæg for centeret om borgerrådgiverfunktionen 2 gange i 2011 og oplæg om "God borgerkontakt" i januar 2013.

Det skal bemærkes, at fordi en del af dette centers funktion har stærk myndigheds karakter, og det kan være medvirkende årsag til borgernes indtryk af utilfredsstillende adfærd hos medarbejderne. Fx når medarbejdere på centerets vegne nødvendigvis skal foretage meget indgribende foranstaltninger og indgrib overfor børn og unge og herunder deres forældre.

Men borgerne har dog også givet eksempler på, at de uden for den indgribende myndighedsudøvelse har oplevet utilfredsstillende møder med sagsbehandlere fra centeret. Fx oplevede en borger i en telefonsamtale, at sagsbehandleren sagde: "Du er helt uden for pædagogisk rækkevidde". I en senere aktindsigt kunne det konstateres, at udmeldingen i telefonsamtalen var gengivet ordret i et notat på borgerens sag. Borgeren oplevede, at sagsbehandleren gennem længere tid var ubehagelig, som om den pågældende ligefrem nød at have magten. Borgeren klagede over medarbejderen og den måde medarbejderen havde opført sig på.

Også i 3 andre tilfælde er jeg bekendt med, at borgere har valgt at klage over den måde, som medarbejdere i centeret behandlede dem på i henholdsvis telefonen, ved møde og i sagsbehandlingen.

#### *- Jobcenter*

I forhold til Jobcenteret har jeg i årets slutning registreret et stigende antal henvendelser fra borgere, der har været utilfredse efter møder med Jobcenterets medarbejdere. Ud af 44 henvendelser, har 9 borgere (20 %) henvendt sig med utilfredsstillende oplevelser i forbindelse med borgerkontakten. 5 af henvendelserne har medført interne klager, og 2 af dem er jeg ved at undersøge som klagesager.

Nogle af disse henvendelser har haft næsten identiske beskrivelser af møder afholdt i Jobcenteret, hvor der deltog 2 sagsbehandlere, og hvor den for borgeren ukendte sagsbehandler angiveligt var den mest erfarne, formodentlig fordi det var en slags oplæring eller supervision af borgerens mindre erfarne sagsbehandler. Imidlertid oplevede borgerne i alle tilfældene, at de mere erfarne, ukendte sagsbehandlere dominerede møderne på en ubehagelig og nedværdigende måde, og overfor borgerne brugte et meget kontant og dikterende sprogbrug. I enkelte tilfælde oplevede borgerne, at deres egen, mindre erfarne sagsbehandler under mødet blev irettesat af kollegaen på en meget ubehagelig måde.

Som endnu et eksempel beskrev en borger sin telefonsamtale med en af Jobcenterets medarbejdere, hvor borgeren oplevede at blive sat på plads, som: *"Jeg følte mig næsten som et skolebarn, der fik skæld ud"*. Sagsbehandler brugte udtryk som: *"Tal ordentligt!"* og *"Nu skal du tale ordentligt til mig"*. Samtalen blev i øvrigt overhørt af borgerens ægtefælle, fordi den fandt sted over det håndfrie mobilanlæg i bilen. Samme borger oplevede senere denne udtalelse fra en anden sagsbehandler, da borgeren spurgte til sin sag: *"Er du klar over, hvor meget arbejde jeg har?"* og *"Jeg har siddet og arbejdet til kl. 1 i nat"*.

I et andet tilfælde beskrev en borger sig som *"amatør"* ved mødet med den kommunale verden, og denne borger fortalte om oplevelse af ikke at føle sig hørt eller respekteret ved mødet med Jobcenteret:

*"I starten af Februar 2012 fik jeg af vide at .... (sagsbehandleren), at jeg havde fået en ny virksomheds konsulent .... og at jeg skulle i praktik hurtigst muligt.*

*Under dette møde med ...., fortalte jeg at min søn .... på 12 år, lå på hospitalet, med to slags staffelikobber, blodforgiftning, nyrebækken betændelse og ekstreme høje lever tal. Så jeg gerne ville have rykket min praktik start til .... bliv udskrevet.*

*Dette kunne ikke lade sig gøre, da det var mig der var sygemeldt og jeg skulle starte i praktik nu. Jeg fik også af vide at der ikke kunne tages hensyn, til min søns hospitals indlæggelse og hans sygdom.*

*Da jeg gik fra mødet var jeg rystet over den kontante udmelding, og samtidige dybt fortvivlet over at min søn lå og kæmpede for sit liv på hospitalet."*

#### *- Center for Byg & Miljø*

I 2012 var der 1 klagesag i Center for Byg & Miljø, hvor en borger under et møde angiveligt oplevede respektløs adfærd fra en medarbejders side. Borgeren oplevede medarbejderen som egenrådig og arrogant og ikke særlig forstående over for borgerens ønsker og behov i en ansøgning om dispensation.

I en anden situation med borgerkontakt, som jeg er blevet gjort bekendt med, blev et møde med en borger afsluttet kort tid inde i mødet, angiveligt fordi borgerens dialog med Kommunens medarbejdere gav anledning til tvivl om, hvorvidt der var tale om en trussel fra borgerens side. Borgeren har efterfølgende oplyst mig om, at han følte sig dårlig behandlet, fordi medarbejderne angiveligt løb fra deres ansvar og ikke ville svare ærligt på hans spørgsmål.

#### *- Normen for God forvaltningsskik ved mødet med borgeren*

Med henvisning til min årsberetning for 2011 skal jeg igen i denne sammenhæng erindre om, at Folketingets Ombudsmandens gennem mange vejledende udtalelser har udviklet normer for God forvaltningsskik, der i vidt omfang består i oversættelse af almindelig god opførsel til forvaltningens sagsbehandling og adfærd over for borgerne. Mere uddybende udgør den gode forvaltningsskik den almindelige opfattelse af, hvad der er anstændigt, høfligt og rimeligt i mellem menneskelig adfærd, tilsat almindelig sund fornuft og en vis portion ordenssans.

*- Borgerrådgiverens anbefaling*

Borgernes oplevelser viser, at det er særdeles vigtigt at Kommunens administration er mere opmærksom på at vise venlig og hensynsfuld adfærd i overensstemmelse med principperne om god forvaltningsskik, og navnlig i situationer, hvor borgere kan være påvirkede af svære situationer og måske endda ramt af personlige kriser og skrøbelighed.

En mulig årsag til borgernes fokusering på og reaktion over for personalets optræden kan efter min opfattelse være, at der nu er flere borgere end tidligere, der oplever sig i en særdeles presset situation. Generelt har jeg i 2012 oplevet en del borgere, der har været meget økonomisk pressede. Dette skyldes formentlig navnlig den økonomiske krises betydning for den enkelte borger samt ændret lovgivning på forsørgelsesområdet.

På baggrund af borgernes henvendelser må jeg konkludere, at medarbejdere i Lejre Kommunes administration i flere tilfælde ikke har levet op til kravene om at opføre sig venligt, hensynsfuldt, sagligt og respektfuldt ved den personlige kontakt med borgerne, jfr. normerne om god forvaltningsskik.

**Det er derfor min anbefaling**, at medarbejdere og ledelse øger opmærksomheden på, at de ændrede konjunkturer mv. i samfundet under den økonomiske krise giver nye udfordringer i forhold til måden, som borgerbetjeningen bør foregå på. Medarbejderne bør i deres væremåde i større grad forsøge at agere bedst muligt i forhold til, hvilke faktorer, der aktuelt er betydende for, at borgerne oplever sig betjent på en ordentlig og korrekt måde.

**Jeg vil også konkret anbefale**, at der udarbejdes en generel pjece, som indeholder opstillede mål for god borgerkontakt. Pjecen bør gives til alle medarbejdere, lægges på hjemmesiden og være tilgængelig i fx Borgerservice, hvor flest borgere har kontakt, og pjecen bør også gøres til en del af en velkomstpakke til nyansatte medarbejdere.

Jeg stiller mig til rådighed for administrationen i denne sammenhæng.

*- Skift til ny sagsbehandler?*

En del af klagerne over den personlige betjening følges op af et ønske fra borgerne om, at få en anden sagsbehandler. Jeg vejleder disse borgere om, at de ikke har krav på at få en ny sagsbehandler, men at jeg kan viderebringe ønsket. Dem relevante chef på området vil så foretage en vurdering af, om ønsket er velbegrunderet, og om der er mulighed for at imødekomme ønsket. Det er mit indtryk, at ønsker om sagsbehandlerskift bliver imødekommet i det omfang det er muligt og vurderes hensigtsmæssigt, og at borgerne får en saglig begrundelse i de tilfælde, hvor ønsket ikke kan imødekommes.

**B) Notatpligt efter situationer med udfordrende betjening af borgere**

*Borgerne har krav på, at Kommunen sørger for tilstrækkeligt bevis, dokumentation og afklaring!*

I mere end 20 af tilfældene (24) i afsnittet lige ovenfor har jeg konstateret, at medarbejdere ikke har opfyldt notatpligten efter at have været i situationer, hvor kontakten med borgere ved et møde eller i telefonen har været fx usædvanlig, særlig vanskelig, udviklet sig til diskussion, umulig at gennemføre eller i øvrigt er endt med konfrontation eller konflikt. Hyppigst har der manglet notat efter borgernes oplevelser af utilfredsstillende borgerbetjening i Borgerservice, Jobcenter, Center for Ejendomsdrift og Center for Social & Familie.

Det har vist sig, når borgere eller jeg efterfølgende bad de involverede centre om kopi af notater fra den dag, hvor den utilfredsstillende episode efter borgernes angivelse skulle have fundet sted. I mere end 20 tilfælde har det ikke været muligt at få verificeret klagen over medarbejdernes adfærd i centeret. Forklaringen har ofte været, at der ikke blev skrevet noget ned om den episode, der gav borgerne anledning til utilfredshed, fordi centeret ikke delte eller var enig i borgerens oplevelse af episoden. I

nogle af tilfældene er det heller ikke sket, selvom medarbejdere efter noget tid stadig kunne huske episoden, evt. pga. episodens alvorlighed eller voldsomhed.

Hvis der ikke umiddelbart efter det skete bliver noteret noget ned om episode, vil det efterfølgende ofte være svært eller umuligt at huske, hvad der faktisk blev sagt og af hvem, om der var tale om uvenlighed og manglende hensynsfuldhed fra medarbejderes side, eller om dette rent faktisk ikke var tilfældet. Det betyder, at det kan være vanskeligt eller umuligt at få fastlagt indholdet i episoden og situationen.

Det har afgørende betydning for borgerens tillid til Kommunen, at medarbejderne ved sådanne atypiske sørger for objektiv dokumentation, så der sikres tilstrækkeligt og autentisk bevis og derved undgås tvivl om, hvad der foregik og hvad der blev sagt.

Kun i ganske få tilfælde er jeg bekendt med, at der er udarbejdet notater efter sådanne episoder. Fx i det nederst beskrevne eksempel i punktet ovenfor vedrørende Center for Byg & Miljø, blev der umiddelbart efter mødet med borgeren, der evt. blev opfattet som truende, udarbejdet et notat om, hvordan medarbejderne havde oplevet mødets afvikling, og hvad der efter deres opfattelse blev sagt af de involverede under mødet. Borgeren blev ved efterfølgende møde orienteret om indholdet i notatet, fik en kopi af mødets referat og blev givet mulighed for ved mødet at komme med bemærkninger.

Der er en lovbestemt notatpligt, som gælder ved sager, hvori der træffes forvaltningsretlige afgørelser. Derudover gælder der efter retsgrundsætning og efter god forvaltningsskik også udvidede notatpligter i andre sagsbehandlings- og serviceorienterede situationer.

Det er min vurdering, at medarbejdere i Kommunens administration i visse tilfælde efter borgeres oplevelse af utilfredsstillende adfærd ikke overholder den lovbestemte pligt eller uskrevne pligter til at udarbejde behørig, autentisk og tilstrækkeligt notat.

**Jeg skal derfor anbefale**, at ledelse og medarbejdere sørger for at være endnu mere opmærksom på opfyldelse af notatpligten umiddelbart efter betjening af borgere, der udviklede sig atypisk. Efter lovgivning, den forvaltningsretlige retsgrundsætning og god forvaltningsskik har offentlige ansatte pligt til at notere i mange tilfælde under sagsbehandlingen. Ved serviceopgaver og borgerbetjeningen kan der også være notatpligt i tilfælde, hvor det må formodes at sådan dokumentation kan blive af betydning, fordi der vil være forskellige opfattelser af indholdet i en konkret episode, og det kan være tilfældet i flere af de ovenfor beskrevne situationer. Sådanne notater bør af hensyn til dokumentationsværdien registreres i sagsstyringssystemet.

**Jeg skal videre anbefale**, at de involverede centre umiddelbart efter udarbejdelse af notat bør sende en kopi af notatet til borgeren, bede om borgerens bemærkninger til den skrevne og notere borgerens eventuelle bemærkninger eller kommentarer ind i et notat, der på tilsvarende måde registreres af hensyn til tillidsforholdet til borgerne, så det sikres at det samlede bevis om episoden bliver så aktuelt, sagligt og afklaret som overhovedet muligt.

Jeg stiller mig til rådighed for administrationen i denne sammenhæng.

### C) Manglende svar på borgeres henvendelser

*Lejre Kommune bør kvittere for modtagelse og generelt set altid vende tilbage ved borgeres henvendelse!*

Op i nærheden af 100 borgere (92) har givet mig indtryk af oplevelser med manglende svar og/eller lang sagsbehandlingstid (se næste afsnit vedrørende sidstnævnte).

Manglende svar har hyppigst været beskrevet fx ved situationer, hvor borgere ikke har kunnet komme i kontakt med sagsbehandlere og/eller ledere pga. ferie, sygdom, orlov, kursus eller lignende, men hvor dette ikke har været meldt ud, hverken konkret til borgere eller mere generelt ved fraværsbeskeder i

mailsystemet eller som telefonbesked. Andre hyppige situationer har været, hvor borgere slet ingenting hørte efter deres første henvendelse med indsendelse af fx ansøgning, før de evt. selv rykkede for svar. Endelig har der også hyppigt været situationer, hvor borgere har haft kontakt til en anden medarbejder i samme afdeling, som lovede dem at lade besked gå videre til den/de relevante, men på trods heraf fik borgerne alligevel ikke svar på deres henvendelse.

Langt de fleste utilfredse henvendelser om manglende svar eller lang ventetid på reaktion har vedrørt Center for Social & Familie (28) og herunder navnlig de vanskeligheder, som borgere har haft med at få kontakt til eller svar fra Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR). Flere borgere har været meget kritiske over, at deres henvendelse til PPR slet ikke er blevet besvaret, eller det først er sket efter gentagne rykninger og/eller involvering af centerchef, borgmester eller borgerrådgiver. Jeg er bekendt med, at borgere ved møder med centerchef for Social & Familie har udtrykt deres utilfredshed med borgerbetjening hos PPR, og jeg har i et tilfælde selv deltaget som observatør ved et sådant møde. Som illustrativt eksempel på borgernes oplevelser ved henvendelser til PPR, har en borger udtrykt: "Man hører overhovedet ikke noget. Det er mere reglen end undtagelsen. De vender først tilbage, hvis du rykker flere gange. De ved alle."

Men også i selve Center for Social & Familie har det for borgere været særdeles svært at komme i kontakt med centerchef, afdelingsleder og medarbejdere. Udgangspunktet i tilfældene har været, at borgerne med få undtagelser blev mødt af en telefonsvarer. I en stor del af de tilfælde, hvor borgerne har indtalt telefonbesked og bedt om at blive kontakttet, har de intet hørt efterfølgende. Og det har også været tilfældet, når borgerne i mails har bedt om svar.

Jeg har ikke registreret alle de borgere, der i forskellige sammenhænge har omtalt dette problem for mig, kun dem, der primært har henvendt sig på grund af manglende eller langtrukket svar i centeret og PPR og måske endda har villet klage over det. Derfor kan det angivne tal (28) ikke tages til udtryk for, hvor mange der har været utilfreds med borgerbetjeningen i centeret og PPR. Utilfredsheden har præget rigtig mange af de borgere jeg har talt med, om sager på det sociale og familiemæssige område.

Denne tendens skal sammenholdes med, at jeg ved møder med borgere og medarbejdere fra centeret, også har hørt om medarbejdernes frustration over øget arbejdspress og andre udfordringer. Og jeg er bekendt med, at også andre afdelinger i administrationen og skoler er utilfredse med besværligt samarbejde og langsommelighed i Center for Social & Familie og PPR, som tillige har været udtrykt overfor borgere. Jeg har som observatør selv oplevet en konkret skoles udfordring med at få samarbejdet med centerets medarbejder til at køre ved såkaldte netværksmøder. Se nærmere herom nedenfor under "Manglende helhedsorienteret og tværgående sagsbehandling i Kommunens centre".

Et færre antal borgere har udtrykt utilfredshed med manglende svar eller lang ventetid på svar i forhold til henvendelser til Borgerservice, navnlig i begyndelsen af 2012.

Det er derfor min vurdering, at dele af Lejre Kommunes administration i mange tilfælde har været for lang tid om at svare borgere på deres henvendelser og i visse tilfælde slet ikke har svaret borgerne, hvilket er i strid med normerne for god forvaltningsskik.

Konsekvenserne af ikke at kunne komme igennem til medarbejdere i Kommunen eller slet ikke at få svar fra dem, når man som borger har henvendt sig, kan for den enkelte borger være en stor belastning, og det kan relativt let føre til frustration, øget mistillid og modstand mod Kommunen. Borgere, der oplever at blive negligeret af Kommunen, har ofte en følelse af at være blevet behandlet respektløst.

**Det er min anbefaling,** at der som en fast rutine bør ske bekræftelse på alle borgeres skriftlig henvendelser til Kommunen. Det kan gøres standardmæssigt ved, at der gennem IT-systemet gives en kvitteringsmail, når borgerne sender noget, som det allerede er tilfælde ved fremsendelse til Kommunens hovedpostkasse. Det samme bør ske ved fremsendelse direkte til funktionspostkasser, som allerede er oprettet i flere afdelinger, og som jeg anbefaler også bliver etableret i de afdelinger, hvor dette endnu ikke er tilfældet. Sådanne funktionspostkasser kan øge borgernes mulighed for at få dels kvittering for

modtagelse af henvendelsen og dels efterfølgende svar på henvendelsen ved at brede ansvaret ud på flere medarbejdere i afdelingen. Tilsvarende bør det ledelsesmæssigt sikres, at telefonhenvendelser som udgangspunkt bliver besvaret i åbningstiden, eller at der i det mindste altid er mulighed for at lægge en telefonbesked, som bør medføre en besvarelse indenfor rimelig tid. Og sikres, at telefonsvarer bliver aflyttet og besvaret af andre også i de tilfælde, hvor den konkrete medarbejder er fraværende.

**Det er også min anbefaling**, at der ledelsesmæssigt bør sikres øget opmærksomhed på og kontrol af den kultur, som relaterer sig til besvarelse af borgernes henvendelser. Der kan henvises til et udviklingsprojekt, som Borgerservice iværksatte sidst i 2012. Målet er, at løfte den telefoniske betjening inden for åbningstiden, og angiveligt har det allerede medført et løft fra lavt niveau til højt niveau i den telefoniske borgerbetjening.

**Endelig anbefaler jeg**, at Kommunens administration vedtager generelle servicemål med svarfrister, når borgerne henvender sig skriftligt, pr. e-mail eller telefonisk. Flere andre kommuner har med sådanne servicemål kunne løfte tilfredsheden hos borgerne i forbindelse med henvendelserne ved at give en klar forventning om svar indenfor nogle angivne frister. Det kan fx være, at henvendelser pr. brev eller mail så vidt muligt besvares indenfor 10 arbejdsdage og telefoniske henvendelser indenfor 2 arbejdsdage. Hvis det ikke er muligt at give et endeligt svar inden for sådan frist, bør der kvitteres for modtagelsen med besked om, hvornår et endeligt svar kan forventes.

*- Kvittering på modtagelse af ansøgning*

Navnlig borgere, der har ansøgt om ydelser, tilladelser eller andre begunstigelser, har udtrykt, at de havde et stort behov for at få bekræftet, at deres ansøgning rent faktisk var blevet modtaget af Kommunen.

I et illustrativt tilfælde var en borger af den opfattelse, at hun efter sin mands død i 2009 havde indsendt en ansøgning om efterlevelseshjælp til Borgerservice, men borgeren modtog aldrig nogen kvittering for modtagelse af ansøgningen. Og pga. dødsfaldet og familiens sorgforløb derefter bragte borgeren det først op igen i 2012 med en forespørgsel, hvor Borgerservice svarede, at der ikke var registreret modtagelse af nogen ansøgning. Om borgeren faktisk ikke havde sendt ansøgningen, eller om den efter modtagelse blev væk hos Kommunen, som borgeren formodede, har tilsyneladende ikke kunnet lade sig bevise.

Situationen er et godt eksempel på, at en kvitteringsskrivelse fra Borgerservice kunne have gjort en forskel for denne borger. Hvis kvitteringsskrivelse ved modtagelse således havde været en standardmæssig fremgangsmåde i 2009, og borgeren var bekendt med dette evt. via hjemmesiden, så kan det ikke udelukkes, at borgeren i denne situation ville have undret sig over, at der ikke kom nogen kvitteringsskrivelse i dagene efter afsendelse af ansøgningen. Borgeren havde derfor haft muligheden for at følge op på det inden for fristen. Nu har borgeren af tidsmæssige årsager tabt retten til efterlevelseshjælp (ansøgning skal efter reglerne være modtaget af Kommunen senest ½ år efter dødsfaldet).

Som et andet illustrativt eksempel kan nævnes en borger, der ansøgte Center for Social & Familie om socialpædagogisk friplads til sit barn. Borgerne modtog ikke nogen bekræftelse på modtagelsen af ansøgningen. En støtte-/kontaktperson forsøgte forgæves at hjælpe borgeren med at finde ud af om ansøgningen var modtaget. Først efter flere måneder lykkedes det at få en bekræftelse fra centeret.

Jeg er bekendt med, at der i nogle afdelinger af administrationen sendes bekræftelse ud til borgere, når der bliver modtaget ansøgninger. Efter min opfattelse bør alle borgere have krav på at få en bekræftelse på modtagelse af deres ansøgning, uanset hvor i Kommunen ansøgningerne modtages.

**Jeg skal derfor anbefale**, at der opstilles en retningslinje for, at sagsbehandlere skal sikre borgerne en kvittering inden for fx 10 dage eller endnu kortere tid, når borgere har indsendt en ansøgning.

*- Begrænsning af "besværlige" borgeres adgang til Kommunen?*

Et særligt retssikkerhedsmæssigt problem har jeg observeret i nogle få, men absolut væsentlige tilfælde, hvor medarbejdere på et tidspunkt helt undlod at besvare henvendelser fra nogle af borgerne, der angiveligt var kendt for meget hyppigt at sende mails med besværligt indhold, som kræver meget arbejde, eller var kendt for at ringe til forskellige medarbejdere og være næsten umulige at stoppe i telefonsamtaler. Det har jeg bl.a. observeret i forhold til Center for Social & Familie, Center for Velfærd & Omsorg og Borgerservice.

Det giver mig anledning til at understrege, at der skal meget tungtvejende grunde til, før en begrænsning i borgernes kontakt til Kommunen kan siges at være sagligt begrundet, jfr. praksis fra Folketingets Ombudsmand. Derudover bør en begrænsning, hvis den er nødvendig og proportional, træffes som en formel afgørelse efter behørig partshøring, ligesom begrænsningen bør tidsbegrænses. Og alle muligheder for at få etableret eller genoprette en god, rimelig og balanceret dialog skal naturligvis være afprøvet forinden. Jeg henviser i den forbindelse til min generelle udtalelse af 28. april 2012 (se nærmere ovenfor) om begrænsning af borgeres fysiske, telefoniske eller skriftlige adgang til kommunen.

D) Sagsbehandlingstid, sagsbehandlingsfrist, besked og forventningsafstemning

*Lejre Kommune bør overholde sagsbehandlingsfrister eller give borgerne ordentlig og realistisk besked!*

Op i nærheden af 100 borgere (92) har givet mig indtryk af oplevelser med manglende svar (se også afsnittet lige ovenfor) og/eller lang sagsbehandlingstid. Typisk har dette været en supplerende del af det, som gav anledning til borgernes utilfredshed og deres henvendelse. Ofte har det været sagsbehandlingsfrister i lovgivningen, på hjemmesiden eller Kommunalbestyrelsens vision om effektivitet i sagsbehandlingen, der har været overskredet, og hyppigt er det sket uden besked til borgerne om fristoverskridelsen. I flere tilfælde har borgere oplevet langtrukne sagsforløb på områder uden egentlige sagsbehandlingsfrister, i andre tilfælde har der manglet klare forventningsafstemninger overfor borgerne om, og der har endda været borgere, der har oplevet at deres sag har været gået i stå i længere tid, fx pga. sagsbehandlers midlertidige fravær.

*- Observation om lang sagsbehandlingstid og fristoverskridelser*

Mange af de borgere, som har henvendt sig i 2012, har været meget fortvivlede over lang sagsbehandlingstid, fordi de fx har været økonomisk pressede eller stået i en akut situation. Konsekvenserne af lange eller for lange sagsbehandlingstider kan være meget store for borgerne.

På trods heraf har jeg dog oplevet, at mange af borgerne havde en god og realistisk forståelse for, at der var behov for en vis sagsbehandlingstid, hvis kvaliteten af sagsbehandlingen af deres sag skulle være ordentlig. Selv i tilfælde, hvor administrationen overskred frister, der fx var udmeldt i kvitteringsskrivelser eller på Lejre Kommunes hjemmeside, accepterede borgerne det til en vis grad, hvis de fik besked om det og evt. også var blevet orienteret om årsagen til den forlængede sagsbehandlingstid.

Et konkret eksempel til illustration var en borger, der flere gange, oplevede overskridelser af sagsbehandlingsfrist i sager med ansøgninger om enkeltydelse/tandlæge-/lægebehandling uden realistiske og ordentlige orienteringer. Jeg afgav kritik af dette overfor Borgerservice. Borgeren oplevede således overskridelse af den generelle frist på 4 ugers sagsbehandlingstid i 7 ud af 8 ansøgninger, og i et enkelt af tilfældene var der op til 15 ugers overskridelse. Borgeren modtog i sidstnævnte sag tidligt i forløbet en enkelt besked om, at fristen på 4 uger ville blive overskredet, men at afgørelse ville foreligge, når tandlægeerklæring var modtaget. Erklæringen blev modtaget tre dage senere, men borgeren modtog først afgørelsen ca. 10 uger efter denne besked. Borgeren modtog angiveligt ingen beskeder i de øvrige sager med fristoverskridelser.

I samme sag oplevede borgeren flere overskridelser af den lovbestemte frist på 10 dage ved anmodning om aktindsigt. Borgeren måtte i alt vente i mere end 2 år på at få indsigt i en lægevurdering, fordi den slet ikke var blevet indhentet, som det ellers var blevet stillet borgeren i udsigt. Dette undlod Borgerservice

dog at fortælle borgeren, som derfor ikke modtog nogen væsentlig respons på de gentagne anmodninger om aktindsigt. Jeg udtalte også kritik heraf.

I en anden sag, hvor jeg afgav kritik overfor Borgerservice havde en borger oplevet overskridelse ud over den generelle frist på 2 ugers sagsbehandlingstid ved ansøgning om supplerende kontanthjælp. Borgeren måtte vente ca. 10 måneder på afgørelsen, uden nogen besked om fristoverskridelse, uanset at borgeren rykkede flere gange undervejs i det lange forløb både telefoniske og i mails.

Derudover har jeg i 2012 noteret mig flere fristoverskridelser på følgende områder:

- *Ansøgning om merudgift efter Serviceloven § 100 – Generel frist 20 uger.*
  - *3 tilfælde, uden beskeder forud for overskridelse og med uacceptable grunde i efterfølgende beskeder.*
  
- *Ansøgning om enkeltydelse/behandling efter Aktivloven §§ 81-82 – Generel frist 4 uger.*
  - *Ca. 20 tilfælde, uden besked forud i flere tilfælde og med upræcis/urealistisk besked i andre tilfælde.*
  
- *Ansøgning om kontanthjælp efter Aktivloven § 11 – Generel frist 2 uger.*
  - *8 tilfælde, uden besked forud for overskridelse – og i øvrigt udmelding om frist på op til 4 uger.*

Som observatør har jeg fulgt en families langtrukne og frustrerende forløb i Center for Social & Familie. Efter en skoles underretning om barnet, gik der 8 måneder, næsten uden dialog med centeret, før familien første gang fik lejlighed til at komme med deres kommentarer til underretningen. Derefter gik der yderligere 3 måneder før centeret traf afgørelse om en børnefaglig undersøgelse (§ 50-undersøgelse). Undersøgelsen blev imidlertid ikke iværksat efter afgørelsen og efter ca. 3 måneder mere kom der endnu en underretning fra skolen. Først ca. 15 måneder efter centerets første modtagelse af underretning fra skolen, var der omkring årsskiftet tegn på at den børnefaglige undersøgelse ville blive iværksat, men det er angiveligt ikke sket endnu. Familien har i forløbet været meget bekymrede for, hvilke konsekvenser underretningen kunne få for dem og deres barn, og de har ikke følt sig hørt eller respekteret. De oplevede heller ikke, at de skiftende sagsbehandlere undervejs vejledte dem om, hvad en børnefaglig undersøgelse i deres tilfælde kunne føre til. Derfor var de i hele forløbet meget bekymrede for, om det kunne føre til en tvangsfjernelse af deres barn. Der blev ikke i de ca. 15 måneder iværksat nogen støtte eller hjælp fra centerets side til barnet, og behovet herfor blev heller ikke undersøgt. Barnet fik kun den støtte, som forældrene selv igangsatte undervejs. Sagen var i øvrigt i hænderne på 4 sagsbehandlere, og sagen kan derfor måske også ses som et eksempel på, hvilke konsekvenser det kan have for borgere, når der hyppigt skiftes sagsbehandlere, jfr. afsnittet nedenfor om "Hyppige og uforståelige skift af sagsbehandlere". Undervejs gik familiens sag også i stå pga. sagsbehandlerens fravær i ca. 4 måneder. Familien har klaget over forløbet, og jeg vil sætte en undersøgelse i gang.

Som endnu et eksempel på lang sagsbehandlingstid har jeg vejledt og støttet en borger i en klagesag mod Borgerservice. Det drejede sig om tvivlsomt opkrævningsgrundlag af børnebidrag, som borgeren kunne dokumentere allerede var betalt til tidligere ægtefælle. Sagsbehandlingen, der således skulle føre til erkendelse af, at børnebidraget var betalt i overensstemmelse med kravet, og at sagen derfor kunne henlægges, blev forsinket af Borgerservice med mere end 1 år, hvor der ikke blevet foretaget noget. Forsinkelsen medførte frustration og nødvendige udgifter for borgeren til advokathjælp, fordi en anden kommune undervejs forsøgte at foretage opkrævningen af børnebidrag hos borgeren, uden at kommunen dog havde kompetencen dertil. Kompetencen lå hos bopælskommunen, der var Lejre Kommune. Borgeren måtte klage til Statsforvaltningen for at få dette afklaret. Da Udbetaling Danmark overtog området den 1. oktober 2012, sendte Borgerservice sagen videre dertil, fortsat uden at have sagsbehandlet og uden at orientere borgeren om det. Og Udbetaling Danmark sendte derefter en opkrævning til borgeren, uden først at undersøge kravets berettigelse, hvor det tvivlsomme krav blev fastholdt. Borgerens klage medført, at Borgerservice beklagede forløbet og henvendte sig til Udbetaling Danmark for at opfordre til fremskyndelse af sagsbehandlingen og evt. afslutning af sagen.

I forhold til Jobcenteret har 9 borgere henvendt sig med oplevelser af langtrukne og utilfredsstillende sagsbehandlingsforløb. Det har navnlig drejet sig om, at borgerne i forløbet ikke har fået information om,



hvilke muligheder der var, hvad der skulle ske, og hvor lang tid det kunne forventes at tage, før der blev iværksat aktivitet eller lignende.

I yderste konsekvens kan det få meget alvorlige helbredsmæssige følger for borgere, hvis deres sager trækker langvarigt ud. Det viser en dom fra Højesteret med al tydelighed. Sagen vedrørte naboen til en mand, der i 1987 fik tilladelse til at opstille en vindmølle på en omstridt grund i forhold til naboen. Naboen blev chokeret over vindmøllens placering og klagede med det samme. Naboen fik principielt ret i at vindmøllen var fejlplaceret, og kommunen gik derefter i gang med at overveje, hvad der skulle ske med vindmøllen. I 2001 blev vindmøllen og placeringen lovliggjort, og sagen blev afsluttet. Pga. den lange sagsbehandlingstid i uvidenhed udviklede naboen en psykisk lidelse – et kronisk belastningssyndrom. Højesteret gav naboen ret i, at sagsbehandlingstiden (14 år) var for lang, og at kommunen derfor havde handlet ansvarspådragende (culpøst). Kommunen blev dog frifundet for at skulle betale naboen erstatning, fordi den ikke havde kunnet forudse at sagen ville få så alvorlige følger (U 2005.523 H). Sagen var ikke fra Lejre Kommune, og den er kun medtaget for at beskrive de følger, som borgere i yderste konsekvens kan risikere at blive påvirket af ved meget lange sagsbehandlingsforløb.

#### *- Observation om indhold i beskeder ved fristoverskridelse*

I tilfælde, hvor Kommunens medarbejdere faktisk har givet borgere korrekt besked om fristoverskridelse, har borgere oplevet, at medarbejderne har brugt egen/andres sygemelding, ferie, orlov, stort arbejdspress, sagsbehandlerskift, organisationsændring, flytninger eller uddannelse, som forklaringer overfor borgerne på, hvorfor deres sag blev forsinket og fristen overskredet.

I et konkret tilfælde fra Center for Social & Familie oplyste en medarbejder i en mail til borgeren, at ”Tidsforbruget skyldes, at vi først skulle afholde møde med udfyldelse af skemaer, dernæst partshøringsperiode, jeg havde influenza i december, rådhuset var lukket mellem jul og nytår, afholdelse af en uges vinterferie samt at jeg har haft diverse presserende opgaver, hvor jeg efter bedste evne prøver at få arbejdsopgaverne til at gå op i en højere enhed. Herudover ventetid i forbindelse med indhentning af lægelige oplysninger.” Og tidligere i forløbet blev det oplyst, at ”Jeg havde influenza i sidste uge og deraf fraværende samt har netop pakket flyttekasserne ud og installeret computeren. Har flere deadlines, og en bunke mails.”

Angivelse af sådanne mere eller mindre private eller udpræget interne grunde til fristoverskridelse eller lang sagsbehandlingstid, giver mig anledning til at understrege, at sådanne forklaringer ikke opfattes som acceptable grunde i forhold til overskridelse af sagsbehandlingsfrister i væsentligere omfang, jfr. også praksis hos Folketingets Ombudsmand. Acceptable forklaringer til fristoverskridelser kan være situationer, hvor det af hensyn til grundlaget for en afgørelse er eller har været nødvendigt at indhente konkrete nye oplysninger, vurderinger eller lignende. Undtagelsesvis kan reelle og saglige ressourcemæssige grunde anvendes som begrundelse, men dog kun ved relativt korte fristoverskridelser og forsinkelser.

#### *- Regler og forventningsafstemning om sagsbehandlingstid*

Det følger af normerne om god forvaltningsskik, at myndigheder skal behandle sagerne *så hurtigt som muligt* og inden for rimelig tid. Og hvis en sag trækker ud, skal borgeren have *besked* om hvorfor, og hvornår den forventes at blive færdig. Hvis myndigheden får en *rykker* fra borgeren, bør den normalt svare borgeren straks, hvis der var rimelig grund til at sende rykkeren. I svaret bør myndigheden oplyse, hvorfor sagen ikke er færdig, og hvornår den kan forventes at være færdig. Normerne om god forvaltningsskik er udviklet gennem praksis fra Folketingets Ombudsmand, og Justitsministeriet har gengivet normerne i en Vejledning til Forvaltningsloven.

Herudover findes der i lovgivningen spredte regler om, hvor lang tid en myndighed må bruge på bestemte opgaver. Men lovgivningen har ingen almindelige, generelle regler om sagsbehandlingstid.

For sociale sager gælder der dog en almindelig regel efter Retssikkerhedsloven om, at myndigheder skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt (hurtighedsprincippet). Desuden skal myndigheder på de enkelte sagsområder fastsætte frister for, hvor lang tid der må gå fra modtagelsen af en ansøgning,

til afgørelsen skal være truffet. Fristerne skal offentliggøres. Hvis fristen ikke kan overholdes i en konkret sag, skal ansøgeren skriftligt have besked om, hvornår ansøgeren kan forvente en afgørelse.

Ud over en vision om effektiv opgaveløsning, har Kommunalbestyrelsen godkendte generelle sagsbehandlingsfrister på det sociale område (senest den 27. juni 2011), og fristerne blev offentliggjort på Kommunens hjemmeside, hvor der indledes med følgende tekst:

***"Sagsbehandlingsfrister for ansøgninger, der behandles på det sociale område i Lejre Kommune***  
*Lejre Kommune har fastsat en række frister for, hvor lang tid, der må gå inden der er truffet en afgørelse i sager efter social- og beskæftigelseslovgivningen samt andre udvalgte love.*  
*Sagsbehandlingsfristerne er generelle. Det betyder, at vi behandler sagerne så hurtigt som muligt. Det betyder også, at der kan være særlige situationer, hvor den fastsatte sagsbehandlingsfrist ikke kan overholdes. Det kan være i særligt komplekse sager, hvor der f.eks. skal indhentes ekstern dokumentation. Hvis det sker, at vi ikke kan give svar på din ansøgning til tiden, får du et brev med besked om grunden. Du vil også få at vide, hvornår du i stedet kan forvente at få svar.*  
*Det forudsættes, at borgeren medvirker til sagsbehandlingen efter nærmere aftale.*  
*Sagsbehandlingsfristerne er vist nedenfor sorteret efter lovgrundlag. Listen vil løbende blive revideret samt forelagt til politisk behandling."*

Når jeg sammenholder dette med de indtryk, som borgerne har givet mig, og det antal af henvendelser, hvor der har været tale om overskridelse af sagsbehandlingsfrister, giver teksten på hjemmesiden ikke efter min opfattelse ikke tilstrækkelig klar, forståelig og realistisk forventningsafstemning til borgerne.

**Det er derfor min anbefaling**, at Kommunens administration supplerer teksten på hjemmesiden om sagsbehandlingsfrister med følgende tekst:

*"Sagsbehandlingsfristerne er fastsat, så de svarer til den tid, der normalt går med at behandle 80 til 90 procent af de pågældende sagstyper.*  
*Som udgangspunkt starter en sagsbehandlingsfrist med at løbe, når myndigheden vidste eller burde vide, at en borger, mundtligt eller skriftligt, har bedt om at få hjælp, og der derfor skal træffes en afgørelse.*  
*Sagsbehandlingsfristen løber som hovedregel frem til der træffes en afgørelse om ret til den hjælp, der er ansøgt om."*

Jeg vil understrege, at en fristoverskridelse med forlængelse af sagsbehandlingstiden ikke i sig selv er udtryk for, at der er sket en fejl i sagsbehandlingen. Det kan være, fordi en sag viser sig mere kompliceret end først antaget, fx hvis en sagsbehandler nødvendigvis skal indhente yderligere oplysninger eller foretage yderligere undersøgelser.

Men hvis borgerne ikke får besked og bliver orienteret om fristoverskridelse og den forlængede sagsbehandling, og evt. heller ikke modtager svar, når de henvender sig og rykker for at få en status på deres sag, så undermineres borgernes tillid til og forståelse for de nødvendige sagsbehandlingsskridt. Udover den manglende afklaring af fx borgerens økonomiske situation, medfører den forlængede sagsbehandling også, at borgerne i tiden, hvor sagen behandles, er afskåret fra, at få sagen prøvet ved en klageinstans. Det kan i sidste ende betyde, at borgerne lider et økonomisk tab, mister en rettighed eller muligheden for at gøre en rettighed gældende.

I øvrigt skal jeg bemærke, at kommunens medarbejdere i visse tilfælde giver borgerne forskellige udlægninger af, hvordan de af Kommunalbestyrelsen tiltrådte og offentliggjorte frister for sagsbehandlingen skal opfattes. I et tilfælde blev fristerne præsenteret som "politisk fastsatte", som forklaring på, hvorfor borgeren skulle acceptere en overskridelse. I et andet tilfælde fremgik det som forventningsafstemning overfor en borger, "at sagsbehandlingstider altid er vejledende, da der kan være stor forskel på kompleksiteten i hver enkelt sag og dermed også den tid en sag er under behandling".

***- Praktisk problem med opgørelse af sagsbehandlingstid***

I en klagesag jeg har undersøgt i Center for Social & Familie, konstaterede jeg et problem af mere generel karakter. Det vedrører beregning af sagsbehandlingstid i relation til afgørelse, der træffes efter Serviceloven § 52, stk. 3 nr. 1 om iværksættelse af foranstaltninger over for børn/unge.

Det var ikke muligt for mig at vurdere, om den generelle og offentliggjorte frist på 8 uger var overholdt ved sagsbehandlingen. Det fremgik ikke af sagsbehandlerens oplysninger i sagen, hvornår sagsbehandlingen af de enkelte foranstaltninger var startet fx med en ansøgning, beslutning, handleplan eller aftale, og heller ikke, hvornår sagsbehandlingen var afsluttet fx med en afgørelse eller beslutning.

Af Retssikkerhedsloven fremgår det, at der skal træffes afgørelse i sager på det sociale område. I § 3, stk. 2 står der, at de generelle frister fastsættes for, "hvor lang tid der må gå fra modtagelsen af en ansøgning, til afgørelsen skal være truffet". Derfor bad jeg centeret om yderligere redegørelse.

Centeret svarede, at centeret ikke har mulighed for at angive start- og sluttidspunkter i sager med foranstaltninger for børn/unge, da det i sådanne sager er tvivlsomt, hvad der skal opfattes som sagsbehandlingens start og slut. Der er endnu ikke kommet nogen afklaring på problemstillingen, som også har været drøftet med udviklingskonsulenten på området. Og jeg har ikke afgivet udtalelse i den konkrete sag endnu.

Det er dog min umiddelbare, generelle opfattelse, at hvis der ikke tydeligt fremgår sådanne "milepæle" for start og slut på sagsbehandlingen, vil også andre end jeg have meget svært ved at vurdere, om den generelle sagsbehandlingsfrist på 8 uger er overskredet eller ej. Det vil således efter min opfattelse ikke være muligt at måle sagsbehandlingstiden, hverken for sagsbehandleren selv eller dennes leder/chef. Det må så også betyde, at der reelt ikke kan gives realistisk tilbagemelding til Kommunalbestyrelsen om, hvorvidt sagsbehandlingsfristen på dette område rent faktisk er blevet overholdt i sagerne, eller i hvilket omfang det evt. ikke er sket.

Jeg har endnu ikke noget indtryk af, om tilsvarende problemstilling gør sig gældende på andre områder. Men det forekommer mig dog sandsynligt, at det også på andre områder kan være vanskeligt eller umuligt at opgøre faktiske sagsbehandlingstider, når der ses på indholdet i administrationens notat af 21. maj 2012 om evaluering af sagsbehandlingsfrister på det sociale område 2012.

Det skal i øvrigt bemærkes, at andre kommuner fx Egedal Kommune på deres hjemmeside har angivet følgende om beregning af sagsbehandlingstiden på dette område: "Fristerne regnes fra afslutningen af § 50 undersøgelsen og frem til iværksættelse".

*- Opfølgning på, i hvilket omfang de udmeldte generelle tidsfrister er blevet overholdt*

De offentliggjorte sagsbehandlingsfrister kan findes på kommunens hjemmeside under fanebladet "Service" og herefter enten under emnerne "Borgere med handicap", "Børn og unge", "Sundhed, forebyggelse og sygdom" eller "Ældre borgere".

Jeg er bekendt med, at sagsbehandlingsfristerne løbende tages op til revision, og at der i den forbindelse tages stilling til, om de generelle frister skal forlænges eller forkortes. Det sker nu efter en evaluering af fristernes overholdelse med supplerende ændringsforslag, som efter høring af Handicapråd og Ældreråd lægges op til politisk behandling i Kommunalbestyrelsen (senest 27. august 2012).

Det fremgår af oplægget til seneste revision, at "Ved evalueringen i 2012 er påbegyndt omlægning til ny model for evalueringen af sagsbehandlingsfristerne. Målet er, at evalueringen på sigt kan indeholde målinger på samtlige sagsområder". Det fremgår videre, at "baggrunden for ændringsforslagene er de sagsbehandlende medarbejderes egen vurdering af realistisk sagsbehandlingstid set i sammenhæng med kompleksitet og kvalitetskrav inden for det enkelte sagsområde". Endelig fremgår det, at "Måling foretages enten ved løbende manuel registrering af tilgang og afslutning af sager eller dataudtræk fra it-systemer på de områder, hvor det kan lade sig gøre".

Det er mit indtryk, at sagsbehandlingsfristerne og overholdelse af dem betyder rigtig meget for borgerne og deres tillid til kommunen. Og at mange borgere bruger kommunens hjemmeside til at finde ud af, hvor lang sagsbehandlingstid de skal forvente. Det er derfor også væsentligt for borgerne, at de kan have tillid til, at fristerne på hjemmesiden er realistiske og dermed kan bruges til umiddelbar

forventningsafstemning, uden at borgerne behøves at tage fx telefonisk kontakt til medarbejdere for at få fristerne bekræftet.

Forudsætningen for realistiske frister må være, at der jævnligt af ledelsen foretages målinger af den konkrete og faktiske sagsbehandlingstid, og at der fra ledelsens side justeres på forventningerne til medarbejdernes effektivitet, hvis det skulle vise sig, at sagsbehandlingstiden i en periode gennemsnitligt set forlænges i forhold til den offentliggjorte frist. Det må derfor opfattes som problematisk, når det i omtalte notat af 21. maj 2012 nævnes, at der endnu ikke kan foretages målinger på samtlige sagsområder. Det virker umiddelbart ikke til at være i harmoni med kommunens egne forventninger om, at borgerne så vidt muligt alle skal inddrages i digital selvbetjening. På sigt kan man også forestille sig, at borgerne digitalt får adgang til deres egen sag og kan se aktivitet og forløb af sagsbehandlingen.

Jeg vil endvidere bemærke, at manuel registrering, som også er nævnt i notatet, efter min opfattelse ikke en fremgangsmåde, der kan støtte ledelsen i kontrollen af, hvor effektivt arbejdet udføres. Jeg går her ud fra, at der er tale om medarbejdernes egne manuelle registreringer, og ikke ledelsens.

Visse af de offentliggjorte frister har kommunens administration dog angiveligt ifølge notatet valgt at holde uden for evalueringen. Det er på sagsområder, hvor der ikke er tale om deciderede ansøgninger fra borgere. Det må formodes fx at være sådanne sagsområder, som jeg har nævnt lige ovenfor vedrørende Servicelovens § 52, stk. 3, nr. 1, hvor det angiveligt er vanskeligt eller umuligt at måle den faktiske sagsbehandlingstid, fordi der ikke kan fastlægges start- eller sluttidspunkt i sagsbehandlingen.

Efter min opfattelse er det problematisk, når borgerne på dette og måske også andre område får oplyst en generel sagsbehandlingsfrist (i det ovenfor nævnte tilfælde på 8 uger), fordi kommunen er lovmæssigt forpligtet til at fastsætte en frist, hvis det viser sig, at der ikke overordnet set ved fastsættelsen af fristen er taget stilling til, hvori sagsbehandlingen de 8 uger egentlig skal relateres til, og hvordan man faktisk måler den konkrete sagsbehandlingstid. Det kan også undre mig, på hvilket grundlag Kommunens administration oprindeligt har sat fristen til 8 uger, hvis det ikke teknisk set er muligt at foretage målinger af sagsbehandlingstiderne i de enkelte sager.

*- Borgerrådgiverens anbefalinger vedrørende sagsbehandlingstid og –frister samt realistisk besked*

Det er min vurdering, at administrationen i Lejre Kommune i flere tilfælde ikke har levet op til hurtighedsprincippet i Retssikkerhedsloven og heller ikke Kommunalbestyrelsens vision om effektiv opgaveløsning ved sagsbehandling på det sociale område. Og at administrationen heller ikke har givet besked til de borgere, der oplevede overskridelse af sagsbehandlingsfrister, i overensstemmelse med det lovbestemte krav herom og i øvrigt også normerne om god forvaltningsskik, som bl.a. stiller krav om effektive sagsgange og acceptable begrundelser ved fristoverskridelser.

Lovgivningens krav vil være opfyldt, hvis borgerne får klare og realistiske svar på, hvor lang tid de kan forvente, at sagsbehandlingen vil tage, og at de orienteres, hvis den udmeldte sagsbehandlingstid bliver overskredet, herunder også om årsagen. Det er endvidere min opfattelse, at rettidige og klare svar til borgerne vil kunne mindske ressourceforbruget til rykkerbesvarelser og behandling af klagesager.

Efter min opfattelse vil det højne borgernes forståelse for og tillid til sagsbehandlingen i Kommunen administration, hvis det sikres, at alle de generelle tidsfrister bliver tilstrækkeligt realistiske og alle de faktiske sagsbehandlingstider i praksis bliver målbare. Og naturligvis også, hvis tidsfristerne rent faktisk bliver overholdt, eller der ved overskridelse bliver sørget for ordentlig, acceptabel besked om grunden til fristoverskridelse og samtidig oplyst et tidspunkt for, hvornår man kan forvente svar. Det vil tillige mindske borgernes frustration og samtidig kunne begrænse administrationens tidsforbrug på utilfredse forespørgsler og klager. De sparede ressourcer kunne så komme sagsbehandlingen til gode.

**Det er min overordnede anbefaling**, at Lejre Kommunes administration bør etablere al sagsbehandling i et formaliseret sagsopfølgningssystem i ESDH. Det vil gøre det muligt ud fra sagernes data, at måle på overholdelse af sagsbehandlingsfrister i de enkelte sager på alle sagsområder. Præcis og statistisk udmåling af faktisk og gennemsnitlig sagsbehandlingstid vil kunne forbedre forventningsafstemningen

over for borgerne, idet de offentliggjorte sagsbehandlingsfrister på den måde kan blive langt mere reelle og realistiske.

**Jeg anbefaler i denne sammenhæng,** at der iværksættes initiativer for at kunne fastlægge sagsbehandlingsprocedurer (og herunder start- og sluttidspunkt) på de sagsområder, hvor der ikke er tale om deciderede ansøgninger fra borgere, idet det er en væsentlig forudsætning for at kunne foretage målinger af faktisk sagsbehandlingstid i forhold til den udmeldte frist, og i øvrigt er det også en forudsætning for, at medarbejderne kan reagere på overskridelser af den udmeldte frist og sende borgerne en besked om dette og en prognose for, hvornår de kan forvente af afslutning af forløbet.

Det vil også kunne medføre en synliggørelse for direktion, ledelse, medarbejdere og borgere af, hvilke områder i kommunen, der opfattes som indsatsområder i forhold til evt. forlængelse af gennemsnitlige sagsbehandlingstider.

Endnu mere væsentligt, i hvert fald for borgerne, så vil sagsbehandlere ved optimal elektronisk opfølgning på sagerne kunne få et varsel, før der sker overskridelse af en frist. Sådanne varsler kan medvirke til tilrettelæggelse og prioritering af, hvilke sager der skal afgøres, hvornår det skal ske, samt hvorvidt der skal sendes besked til borgere, der vil blive ramt af fristoverskridelse, inden overskridelsen er sket. Borgerne kan på denne måde opnå en så klar forventningsafstemning som muligt. Et sådant varsel vil i øvrigt også kunne forhindre at sager "glemmes".

**Det er også min anbefaling,** at der efter afslutningen af hvert kalenderår bør ske en revision af, om sagsbehandlingsfristerne i de behandlede sager i det enkelte år er blevet overholdt, og hvis det ikke er tilfældet, bør revisionen indeholde en forklaring fra de involverede centre på årsagen til fristoverskridelse. Revisionen bør forelægges Kommunalbestyrelsen. En sådan opfølgning kan give mulighed for årligt at tilrette fristerne, så de af hensyn til borgerne bliver så realistiske som muligt.

Jeg kan i den forbindelse henvise til Herning Kommune, der hvert år laver revision af sagsbehandlingsfristerne på det sociale område for voksne borgere, senest revideret i notat af 21. januar 2013. I revisionen angives inden for de enkelte områder antallet af sager, der har overskredet frister, sammenholdt med antallet af afgjorte sager, og der gives en konkret forklaring på overskridelserne.

**Jeg anbefaler derudover,** at der kommer mere ledelsesmæssig opmærksomhed på at borgerne bør have besked før evt. overskridelse af sagsbehandlingsfrister, idet Kommunen er lovgivningsmæssig forpligtet til at give sådan besked i de sociale sager. Og i øvrigt fordi administrationen selv på hjemmesiden har givet borgerne forventning om, at der vil blive givet begrundet besked ved overskridelse af de generelle sagsbehandlingstider.

**Det er endvidere min anbefaling,** at der fastsættes og offentliggøres generelle sagsbehandlingsfrister på andre kommunale områder end det sociale område, så alle Kommunens borgere kan forholde sig til, hvor lang tid sagsbehandlingen af deres konkrete sag forventes at vare, uanset hvor sagsbehandlingen sker i centrene. Det vil kunne medvirke til endnu mere kommunal gennemsigtighed og øget tillid hos borgerne.

Jeg stiller mig til rådighed for administrationen i dette arbejde.

#### *- Borgerrådgiverens bedømmelsesgrundlag*

Det kan endelig bemærkes, at når jeg skal bedømme sagsbehandlingstid i konkrete sager, ser jeg naturligvis som udgangspunkt på, hvor lang den samlede sagsbehandlingstid har været. Jeg ser også på, om sagen efter sin karakter kræver en afgørelse på et bestemt tidspunkt. Noget andet jeg ser på, er omfanget af de undersøgelser Kommunen evt. skal foretage, den sædvanlige sagsbehandlingstid og de løbende ekspeditioner i sagen. Jeg undersøger også, om Kommunen undervejs har givet borgeren tilstrækkelig information om, hvad der sker i sagen.

## E) Hyppige og uforståelige skift af sagsbehandlere

*Kommunen bør skærpe opmærksomheden på, hvad sagsbehandlerskift har af konsekvenser for borgere!*

Mere end 80 borgere (86) ud af dem, som jeg har haft kontakt med i 2012, har oplevet skift af sagsbehandler i deres sager, uden at de selv har ønsket det. Derfor har borgerne også meget ofte haft svært ved at forstå, hvorfor det har været nødvendigt. Omkring ½ af disse borgere har undervejs oplevet skift mellem flere sagsbehandlere.

Flest situationer med uforståelige sagsbehandlerskift har borgere oplevet i Borgerservice (29), Center for Social & Familie (22) og Jobcenter (11). Jeg er bekendt med, at der har været større personaleudskiftninger i 2012 i netop Borgerservice og Center for Social & Familie. Det kan evt. forklare borgernes oplevelser.

I en klagesag, hvor jeg har udtalt kritik af flere sagsbehandlingsfejl i Borgerservice, oplevede en borger angiveligt, at der i sagsbehandlingsforløbet blev skiftet sagsbehandlere 7 gange på knap 3 år.

Og en anden borger oplevede i Jobcenteret, at der 2 gange blev skiftet sagsbehandler og 3 gange blev skiftet virksomhedskonsulent i en periode på ca. 2 år.

En borger har vist mig sin mail til Center for Social & Familie, som meget konkret beskriver, hvordan denne borger oplevede skift af sagsbehandler og i øvrigt også lang ventetid og sagsbehandlingstid:

*"Vores sag har kørt i flere måneder nu, uden nogen tegn for fremskridt. Jeg er nu nød til at henvende mig igen, da det ser ud til at sagen gik i stå, der overhovedet intet sker fra sagsbehandlerens side.*

*Det er jo ikke nemt at komme igennem med noget, når der hele tiden kommer ny sagsbehandler på vores sag, og det er slet ikke til at holde ud at have en sagsbehandler, der ikke følger sagen igennem, og som jeg i øvrigt ikke føler at kan have et givende samarbejde med. Lige som man tror der er styr på en side af vores sag, så får man en helt ny, fremmed sagsbehandler. Jeg ville meget godt kunne tænke mig en sagsbehandler, der er fastansat i kommunen, så jeg ikke skal snakke med forskellige hver gang.*

*Jeg er faktisk kommet lidt i tvivl. Er xx (kommunens medarbejder!) også stoppet, siden man ikke hører fra hende??? Det er ikke til at holde ud! Som skrevet før, forventer jeg at høre noget onsdag efter nytår, da det går mig meget på og jeg simpelthen ikke kan blive ved... der må ske noget nu!!!!!"*

Det er mit indtryk, at de uforudsigelige og uforståelige sagsbehandlerskift har frustreret de berørte borgere rigtig meget, fordi det angiveligt opleves som udtryk for vilkårlighed i sagsbehandlingen og evt. endda kan føles som indgribende konsekvenser i den enkelte borgers liv.

Det er forståeligt for borgerne i de fleste tilfælde, hvor der skal skiftes sagsbehandler pga. opsigelse eller barsel, og det er mit indtryk, at borgerne i langt de fleste af disse tilfælde accepterer skiftet, hvis de får varsel i god tid, så de kan nå at forberede sig på det.

Men en stor del af borgerne har fortalt mig om, at deres sagsbehandlerskift er sket pludseligt og ofte med en uforståelig forklaring set fra borgernes side, fx omstrukturering, ressourcemæssig omfordeling af sager eller lignende. I nogle tilfælde har det endda været helt uden grund eller forklaring. I disse tilfælde har borgerne meget svært ved at forstå og acceptere, at det er nødvendigt at skifte sagsbehandler, bl.a. fordi borgerens hidtidige sagsbehandler, som jo kendte til sagens indhold og dialogen med borgeren, stadig er ansat og varetager sagsbehandling, bare af andre sager end den konkrete borgers.

Set fra borgernes synspunkt har skift af sagsbehandlere haft store konsekvenser. Borgerne har typisk gennem et stykke tid fået opbygget et intimt og fortroligt tillidsforhold til sin sagsbehandler og herunder evt. udleveret meget personlige overvejelser og oplysninger. Efter et sagsbehandlerskift har flere af borgerne oplevet, at de var nødt til at starte forfra med at opbygge et tilsvarende forhold en ny og ukendt sagsbehandler, og det kostede megen tid og energi for borgerne.

Og det har også ofte haft konsekvenser for borgernes sager, fordi sagsbehandlingen typisk tabte "omdrejninger" ved skiftet, mens en ny sagsbehandler brugte tid på at danne sig overblik over sagens indhold og omfang. Efter min opfattelse øges risikoen for fejl, når overblik i en sag således har været

forsvundet i en periode, samtidig med, at sagsbehandlingen ofte er blevet forsinket. Dette kan i udpræget grad bekræftes af de klagesager, som jeg har vurderet og udtalt kritik i overfor Borgerservice.

Borgerne har efter skiftet oplevet tvivl om, hvad der var skrevet i sagen, og nogle af borgerne har oplevet, at de blev nødt til at overtage ansvaret for at "klæde" den nytillkomne sagsbehandler på. I flere af de sager jeg har set, har der ikke eller kun i begrænset omfang været lavet notater om indholdet i telefonsamtaler eller møder, hvilket har kompliceret situationen yderligere. For borgerne har det være svært eller umuligt at samle op på det, der var foregået i de seneste mange måneder før sagsbehandlerskiftet, og for den nye sagsbehandler har det jo været "ukendt land". Sådanne situationer kan i værste fald føre til at der blive truffet beslutninger, uden at alle sagens oplysninger er inddraget, og at der dermed er risiko for forkerte afgørelser.

Og så har en væsentlig del af de borgere, der har haft sager i Center for Social & Familie udtrykt utilfredshed og forvirring om, at sagsbehandlingen i mange tilfælde efter sagsbehandlerskift blev varetaget af medarbejdere, der præsenterede sig som ansat i et midlertidigt vikariat og ikke kunne give borgerne tillid til, at de ville blive ved med at være sagsbehandlere på sagen. Dvs. at borgerne allerede ved sagsbehandlerskiftet kunne begynde at forberede sig på, at der måske snart ville ske endnu en sagsbehandlerskifte.

Flere af borgerne har tillige udtrykt frustration over, at der ved sagsbehandlerskift også blev skiftet plan eller aftaler. Jeg har set tilfælde, hvor den nye sagsbehandler har været uenig i en tidligere lagt skriftlig plan, begyndte at indhente materiale, der allerede var på sagen eller indhentede materiale, som det efterfølgende viste sig var unødvendigt for sagen, Og tilfælde, hvor lang sagsbehandlingstid efter den nye sagsbehandlers opfattelse ændrede forudsætningerne for en tidligere fastlagt og aftalt plan. Og endelig tilfælde, hvor en aftalt plan kun bestod i en mundtlig tilkendegivelse om fx indstilling til førtidspension, som en ny sagsbehandler ikke følte sig bundet af.

Efter min opfattelse er det helt afgørende for borgernes retssikkerhed og tillid til Kommunen, at de kan regne med at anlagte vurderinger og udformede planer i sagerne fastholdes, også hen over evt. skift af sagsbehandlere. Sagsbehandlerskift undervejs i sagsbehandlingsforløb udgør ikke i sig selv nogen relevant faglig begrundelse for at ændre i sådanne vurderinger eller planer. En ny sagsbehandler bør således ikke uden videre have adgang til at underkende en tidligere sagsbehandlers faglige vurdering og dertilhørende plan. Kun i tilfælde, hvor der senere viser sig at være åbenlyse fejl eller mangler, eller hvis det faktiske sagsforløb udvikler sig væsentlig anderledes end forventet, vil det være relevant at gennemføre en fornyet faglig vurdering og justere/ændre i en allerede lagt plan.

Det er min vurdering, at administrationen i Lejre Kommune foretager skift af sagsbehandlere i så stort omfang og mange gange uden acceptable forklaringer, at det strider mod god forvaltningsskik. Det er navnlig tilfældet, når borgerne ikke får acceptable beskeder om skiftet, når betydningsfulde oplysninger, aftaler og planer ikke er blevet noteret, når grundlaget for afgørelser og beslutninger er blevet usikkert og evt. forringet, og når sagsbehandlingstiden er blevet væsentligt forlænget.

**Det er min anbefaling,** at der ledelsesmæssigt stilles store krav til systematik, dokumentation og skriftlighed i sagsbehandlingen, og at der tværgående mellem centrene udarbejdes planer for, hvorledes disse krav også sikres ved sagsbehandlerskift.

**Det er også min anbefaling,** at Kommunens administration bør sørge for at orientere borgerne i god tid forud for et sagsbehandlerskifte og sørge for tilstrækkelig forklaring, og samtidig ved selve skiftet sikrer, at sagerne ikke ligger stille med unødvendig lang sagsbehandlingstid til følge.

**Jeg vil også anbefale,** at Kommunens administration udarbejder en plan for at fastholde sagsbehandlere, så risikoen for sagsbehandlerskift af opsigelsesgrunde og anvendelse af vikarer minimeres mest muligt.

Jeg stiller mig til rådighed for administrationen i dette arbejde.

## F) Manglende eller mangelfuld vejledning om rettigheder og pligter

*Uanset, hvor borgerne henvender sig, bør de kunne få god vejledning om rettigheder og muligheder!*

I mere end 50 tilfælde (54) har borgere på forskellige måder været utilfredse med eller usikre på manglende, utilstrækkelig eller uforståelig vejledning fra Kommunens side. Det gælder både den generelle vejledning på hjemmesiden og i kvalitetsstandarder, men også den mere konkrete vejledning i sagsbehandlingen.

Det er også mit indtryk, at en del af borgernes frustration og utilfredshed kan henføres til manglende eller mangelfuld information. Nogle sager har efterladt det indtryk, at tingene var gået i stå/stoppet uden grund eller information om næste skridt. Flere borgerne har ikke følt sig ordentlig vejledt og guidet videre i sagerne. Efter min opfattelse har det ofte skyldtes at der ikke blev ydet tilstrækkelig relevant vejledning og klar forventningsafstemning i forhold til borgernes konkrete situationer. Dette kan stille borgerne dårligere og føre til, at de mister tilliden til, om Kommunen vil hjælpe dem i deres situation, om de bliver involveret i et samarbejde med kommunens medarbejdere, og i øvrigt om Kommunen har tilstrækkelig viden og indsigt til at løse deres sag.

### *- Borgernes indtryk af vejledningspligtens opfyldelse*

Borgere har udtrykt, at de ofte følte sig "kastet rundt", som om det for medarbejdere i Kommunen bare drejede sig om at slippe af med dem og vejledningspligten hurtigst muligt. Det er ikke usædvanligt, at borgere har haft kontakt med 2-3 forskellige medarbejdere, før de fandt frem til én, der tog vejledningspligten og ansvaret på sig.

Borgernes oplevelser har givet mig det indtryk, at der hos nogle medarbejdere har været tilbøjelighed til at "kaste" de borgere videre, der havde større behov for mere tværgående vejledning og måske derfor var mere tidskrævende. De er typisk blevet "kastet" hen til udvalgte medarbejdere, som har været kendt for ikke bare igen at "kaste" borgerne videre, men i stedet forsøger at guide og hjælpe borgerne bedst muligt hen til det rigtige sted i Kommunen. En sådan uhensigtsmæssighed kan betyde, at der i perioder kan være en større belastning på nogle af de medarbejdere, som vælger at tage ansvar for borgernes behov og prioriterer opfyldelsen af vejledningspligten højt. Konkret er jeg bekendt med, at fx visse medarbejdere i Center for Vej & Trafik meget ofte har fået henvist borgere eller overtage telefonsamtaler med borgere, der ikke nødvendigvis vedrørte centeret, men hvor der var tvivl om, hvor og hvem der kunne og skulle påtage sig vejledningen rundt i Kommunens centre. Måske sker denne uhensigtsmæssighed, fordi snitfalden for dette centers opgaver ikke helt kan gennemskues af medarbejdere i de andre centre.

Et illustrerende eksempel på situationer med borgeres forgæves forsøg på at få vejledning skete, da en borgers mor henvendte sig telefonisk og spurgte, om der var muligheder for at hendes midlertidigt handicappede søn kunne få hjælp til transport eller økonomisk støtte hertil ved kørsel til og fra nødvendig deltagelse i øvelse og arbejde på studie i København. Oplevelsen blev beskrevet således:

*"Vi har ringet og ringet, blevet omstillet til forkerte mennesker, ventet og ventet på at de rigtige mennesker skulle komme fra ferie osv. for at tage sig af vores sag. De forskellige instanser har undret sig over, at vi er blevet omstillet til lige netop dem, men vi har blot gjort som vi fik at vide."*

I utilfredshed med den manglende og usikre vejledning, som de oplevede, endte borgerens mor med at klage til Borgmesteren og Borgerrådgiveren. Der blev skabt kontakt til ledelsen de relevante steder, som derefter påtog sig opgaven med at vejlede om muligheder og begrænsninger indenfor deres områder. Dermed opnåede borgeren trods "omvejen" en afklaring af, om der kunne søges om hjælp til transporten/-udgifterne, hvortil dette kunne ske, og hvordan der i givet fald skulle søges.

Et andet eksempel var, da en formand for et hegnssyn og en støtte-/kontaktperson ville prøve at hjælpe en borger hen til, hvor han evt. kunne søge om at få økonomisk eller praktisk hjælp til at holde hækken omkring sommerhuset, som var vokset fra ham. Borgeren var i øvrigt førtidspensionist (dårlig ryg og



sindslidelse) med lovlig bopæl i et sommerhus. Efter at de på borgerens vegne havde kontaktet medarbejdere i forskellige centre, bl.a. Center for Vej & Trafik og Borgerservice, som ikke kunne vejlede om borgerens muligheder for hjælp i Kommunen, henvendte de sig til Borgerrådgiveren. I et samarbejde med støtte-/kontaktpersonen blev borgeren vejledt om at søge om dækning af merudgift efter Serviceloven § 100. Borgeren søgte, men fik et afslag pga. økonomiske forhold. Borgeren opnåede dog en afklaring af sine muligheder og fik en klagevejledning.

*- Generelle vejledning på hjemmeside, i kvalitetsstandarder og i pjecer*

Ud over behov for konkret vejledning ved den enkelte borgers henvendelse, som er kerneområdet for vejledningsforpligtelsen, kan kommunen supplere vejledningspligten ved at give mere generel vejledning i standardmateriale på fx hjemmesiden, i kvalitetsstandarder, i pjecer eller andet på forhånd udarbejdet oplysningsmateriale. Generel vejledning om retsgrundlag, praksis og formalia kan efter omstændighederne opfylde borgernes vejledningsbehov og også kommunens pligt til at yde vejledning.

Hjemmeside: I Årsberetningen for 2011 gjorde jeg opmærksom på flere borgeres utilfredshed med, at oplysninger på hjemmesiden var forældede og ikke længere retvisende efter organisationsændringen, herunder bl.a. telefon- og maillisten over Kommunens medarbejder. Og jeg anbefalede, at listen over de vigtigste telefonnumre fik en højere prioriteret placering på hjemmesiden, så den var lettere at finde for borgerne ved fx konstatering af ødelagte kloakdæksler, væltede træer, tilstoppede kloakker, mv.

Jeg er bekendt med, at Kommunen den 11. marts 2013 offentliggjorde, at der medio 2013 forventes at være etableret en ny hjemmeside, som efter hensigten skal gøre det lettere og mere attraktivt for borgerne at søge information og henvende sig digitalt til kommunen. Ifølge oplysningerne om arbejdet med hjemmesiden er borgernes behov i centrum, og en gruppe borgere er derfor involveret i projektet og med til at sætte retningen for, hvordan hjemmesiden skal designes.

Det lyder umiddelbart positivt, og det kan forhåbentlig medvirke til mindre frustration hos borgerne end tilfældet har været med den nuværende hjemmeside.

Overordnet er det min opfattelse, at en god og informativ hjemmeside kan supplere vejledningspligten i et vist omfang. Kommunen kan således anvende hjemmesiden til at tage initiativ og være proaktiv i forhold til den mere generelle vejledning af borgerne. Vejledningen bør indeholde generel beskrivelse af det samlede grundlag for afgørelser fra kommunens forskellige områder og beskrivelse af de praktiske administrative rutiner på områderne. Det kan fx være ved at beskrive ansøgningsprocedurer, lovgivningsmæssige muligheder for at opnå bestemte ydelser, bevillinger eller tilladelser, eller beskrivelse af de klagemuligheder, der kan være mulighed for at anvende, og de praktiske fremgangsmåder ved at klage. Hvis brugervenlighed og tilgængelighed bliver prioriteret højt, vil en ny hjemmeside også kunne give Kommunens administration en ressourcemæssig lettelse i vejledningsforpligtelsen.

Jeg vil dog benytte lejligheden til at understrege, at ikke alle borgere bruger internettet og dermed heller ikke den nye hjemmeside. Det kan skyldes alder, sygdom, manglende evner, mv. Det er meget væsentligt, at Kommunens administration behandler alle borgere lige og er særlig opmærksom på, at give disse borgere, der ikke kan bruge hjemmesiden, samme muligheder for at få information, samme vejledningsomfang og samme mulighed for at kunne henvende sig til Kommunen.

Kvalitetsstandarder: I forlængelse af utilfredshed med hjemmesiden har borgere i 2012 udtrykt usikkerhed og forvirring ved forsøg på forståelse af indholdet i kvalitetsstandarderne og sammenligningen mellem disse. Det har også været svært for borgere at finde frem til relevante kvalitetsstandarder på hjemmesiden. Og der har fra borgeres side været efterlyst kvalitetsstandarder på flere andre områder. Supplerende skal det bemærkes, at jeg tilfældigt under en søgning fandt en kvalitetsstandard, der var lagt helt forkert på hjemmesiden, men stadig var gældende. Den var ikke umiddelbart tilgængelig for borgerne. Lederen af Visitation & Bestiller blev gjort opmærksom på problemet.

Det er overordnet set et positivt initiativ, at der udarbejdes kvalitetsstandarder for at give borgerne bedre kvalificeret generel vejledning på de enkelte retsområder. Med en endnu mere lettilgængelig

placering på Kommunens kommende hjemmeside og sikring af løbende ajourføring med korrekt og lovmedholdeligt indhold, kan kvalitetsstandarderne i vidt omfang supplere Kommunens vejledningspligt i de enkelte, konkrete sager. Det er afgørende for kvalitetsstandardernes troværdighed, at borgerne kan have fuld tillid til indholdet i sådant standardmateriale, og at de skaber så lidt usikkerhed som overhovedet muligt.

Jeg vil i den forbindelse understrege, at ikke alle borgere har adgang til kvalitetsstandarderne, fordi de af forskellige årsager ikke bruger eller kan bruge internettet og dermed hjemmesiden. Kommunens administration skal være meget opmærksom på det særlige behov for vejledning, som disse borgere kan have, så der ikke i den digitale proces opstår nogen negativ forskelsbehandling i forhold til andre borgere.

#### *- Flere sager og tværgående forløb*

Typisk har der været størst udfordring for Kommunens medarbejdere med vejledning og forventningsafstemning i de mere komplekse situationer, hvor borgere har haft sager kørende i flere dele af kommunen på samme tid, hos forskellige sagsbehandlere og måske med sagsbehandlingsforløb, der kørte forskudt af hinanden.

Et meget karakteristisk eksempel på sådanne situationer havde en borger med samtidig sager kørende i Jobcenteret (flexjob), Borgerservice (enkeltydelse og tandlæge-/lægebehandling), Center for Velfærd & Omsorg (sko) og Center for Social & Familie (borgerens egen sociale situation og hendes børns trivsel). Denne borger oplevede ikke Kommunen som en sammenhængende enhed, der kunne vejlede hende sikkert og grundigt om rettigheder, muligheder, pligter og begrænsninger. Borgerens situation er også nævnt under "Manglende helhedsorienteret og tværgående sagsbehandling i Kommunens centre".

Et andet godt eksempel var en borger, der havde valgt at passe sin multihandicappede datter i eget hjem. Ud over en sag om sin egen forsørgelse, havde borgeren sager kørende i Center for Social & Familie (barnets sag og tabt arbejdsfortjeneste), Center for Velfærd & Omsorg (mulig visitation til anden bolig) og Center for Byg & Miljø (ansøgning om omfattende ændring af hjemmet pga. barnets behov). Borgeren var meget frustreret over langsommelighed i sagsbehandlingen og det manglende tværgående samarbejde. Hun følte, at det hele tiden var op til hende at få samlet trådene og orientere/koordinere mellem den involverede sagsbehandlere, og at hun var alene om at finde den rigtige fremadrettede løsning for datteren. Oven i dette gennemgik borgeren store familiære problemer.

#### *- Borgerservice*

De fleste borgere har oplevet manglende eller utilstrækkelig vejledning i Borgerservice i forhold til deres forsørgelsesmuligheder. 11 borgere har således oplyst, at de ikke fik tilstrækkelig god vejledning ved deres første henvendelse i Borgerservice om bl.a.:

- særlig støtte ved siden af kontanthjælp til høj boligudgift/stor forsørgerbyrde (Aktivlovens § 34),
- hjælp til "lignende" udgifter end de i loven specifikt nævnte behandlingssituationer, fx tilknyttede transportudgifter, uden at der forelå nogen social begivenhed (Aktivlovens § 82),
- hjælp til udgifter til fx medicin eller tandbehandling, som borgeren allerede havde betalt for, hvor det ikke ved sagsoplysningen blev klarlagt, om behovet havde været akut (Aktivlovens § 88), og
- støtte som merudgift efter Servicelovens § 100, hvis fx en udgift til medicin for en borger med diabetes ikke kunne dækkes efter andre dele af lovgivningen.

Vedrørende sidstnævnte kan vanskelighed ved at opfylde vejledningspligten evt. forklares med, at afgørelseskompetencen efter Servicelovens § 100 er placeret i et andet center. Det skal dog igen understreges, at vejledningspligten skal overholdes inden for hele den kommunale enhedsforvaltning, og dermed også i tværgående situationer. Også i situationer, hvor borgeren fx møder en anden sagsbehandler end borgerens normale, følger pligten til at vejlede korrekt og tilstrækkeligt med.

Som eksempel fra Borgerservice kan nævnes en borger med udenlandsk baggrund, hvis pas var udløbet efter flere års ophold i landet. Han søgte om fornyelse af sit pas, men det krævede dog at han mødte personligt op på ambassaden, der lå i Stockholm. Derfor fik han udstedt et midlertidigt "laissez-passer pas" gældende for 5 dage. I Borgerservice blev han vejledt om, at hans kontanthjælp ville bortfalde ved udrejse af landet i den periode. Pga. økonomiske problemer kunne han derfor ikke foretage rejsen. Da

borgeren henvendte sig til mig, fik jeg i Borgerservice oplyst, at der dog kunne søges om dispensation fra reglerne om bortfald af kontanthjælp. Det havde borgeren ikke fået vejledning om ved først henvendelse. Pga. borgerens sproglige barriere hjalp jeg ham med at formulere og sende ansøgningen, fordi han var på mit kontor.

I henhold til vejledningspligten har administrationen også pligt til at give borgere opgørelser over beregningsgrundlag, hvis der fortages omberegning af ydelser, der har overlappet hinanden, og herunder at informere borgerne om omberegningen på en forståelig måde.

Borgere har oplevet sådanne situationer, hvor der blev stillet store krav til vejledningspligten i Borgerservice. Fx skulle en borgers revalideringsydelse for en periode omregnes til sygedagpenge, fx havde en borger samtidig modtaget både sygedagpenge og tabt arbejdsfortjeneste ved pasning af sygt barn, og fx havde fordi en borger fået for meget udbetalt i sygedagpenge. Det kan også være tilfældet, hvis der skal omregnes fra kontanthjælp til sygedagpenge, fordi en borger har fået medhold i en klage over et afslag om forlængelse af sygedagpenge.

*Folketingets Ombudsmand har den 21. december 2012 udtalt sig om vejledningspligten i sådanne tilfælde: Det blev givet kritik af, at borgeren aldrig modtog en opgørelse over, hvordan Kommunen havde omregnet hendes kontanthjælp til sygedagpenge. Dermed havde borgeren reelt ingen mulighed for at kontrollere og opdage de regnefejl, som Kommunen havde lavet i beregningen af differencebeløbet, og hun havde heller ikke haft reelle muligheder for at klage. Ifølge Ombudsmanden illustrerer sagen derfor vigtigheden af, at myndighederne sørger for, at borgeren får tilsendt den beregning, der ligger til grund for omregningen, og at beregningen er formidlet, så borgeren må formodes at kunne gennemskue den.*

*"Borgere skal have adgang til at se og forstå, hvad der er sket i deres sag. Fx, hvis de går fra en ydelse til en anden. Ellers mister de muligheden for at kontrollere, om alt er foregået rigtigt, og dermed også muligheden for at reagere," siger Jørgen Steen Sørensen.*

*Den konkrete sag førte til, at Københavns Kommune gennemgik sine procedurer og udarbejdede en standardformel for fremtidige omberegninger og en brevskaabelon til brug for de sager, hvor en borger skal have omberegnet kontanthjælp til sygedagpenge. Skabelonen indeholder skemaer, som anskueliggør de beregninger, som ydelsesservice foretager i forbindelse med omberegningen, således at borgerne kan se, hvordan ydelsesservice er nået frem til det beløb, som bliver udbetalt til den pågældende. Skabelonen indeholder også en klagevejledning.*

Jeg er bekendt med, at der i de nævnte tilfælde efterfølgende er forsøgt rettet op på konsekvenserne af den mangelfulde vejledning i Borgerservice. Det er sket, bl.a. fordi borgere valgte at klage, fordi Borgerservice selv opdagede manglen og foretog vejledning under fx forligsmøde, eller fordi borgere ansøgte på eget initiativ efter dialog hos mig.

#### *- Jobcenter*

Nogle borgere (7) har også udtrykt frustration over, at de ikke fik ordentlig vejledning i forhold til muligheder og begrænsninger i Jobcenteret. Disse borgere var i forvejen påvirket af meget lange forløb, og end ikke, når de selv spurgte om vejledning, fik de nogen afklaring. De oplevede sagsbehandlere, der virkede usikre, uvidende, usammenhængende eller ikke i stand til at sætte ord på, hvad der kunne være mulighed for. Heller ikke, når nogle af disse borgere selv præsenterede muligheder, som de gerne ville i gang med, kunne der opnås nogen klar vejledning fra sagsbehandlerne.

En af borgerne har oplyst, at hun spurgte hun ind til muligheden for at søge førtidspension på et møde i Jobcenteret, da hendes sygedagpenge blev stoppet, og hun ikke var berettiget til kontanthjælp. Borgeren har selv udtrykt oplevelsen således: *"Jeg spurte også ind til førtidspension og om det er noget hun kan hjælpe mig med. Hvortil jeg ikke rigtig fik noget svar. Så lige nu har jeg 2 sagsbehandlere, der ikke kan hjælpe mig."*

Herudover har en større kreds af borgere udtrykt, at de ikke oplevede nogen klar forventningsafstemning, da de indledte samarbejdet med Jobcenteret. Der blev ikke givet dem nogen realistisk beskrivelse af, at de kunne forvente evt. at skulle igennem et længere forløb over flere år.

I et andet tilfælde søgte en borger mundtligt om supplerende kontanthjælp ved et møde med en sagsbehandler i Jobcenteret. Dette ønske blev sendt videre til Borgerservice i en intern mail. Efter ca. 3 måneder rykkede borgeren for behandling af ansøgningen. Borgerservice oplyste, at der ikke var startet

nogen sagsbehandling, fordi der ikke var blevet udfyldt et egentligt ansøgningsskema. Et sådant skema blev derfor fremsendt til borgeren. Dette havde borgeren ikke fået vejledning om i tidligere kontakt med Jobcenteret. Sagsbehandlingen blev iværksat med nogen forsinkelse.

#### *- Center for Byg & Miljø*

En borger, der var involveret i en myndighedssag om overholdelse af krav om bebyggelsesprocent, spurgte centerets medarbejder om hjælp og vejledning i forhold til ansøgning om tilladelse til allerede bebygget areal. I første omgang mente centeret ikke at der var pligt til at yde sådan vejledning, men da de blev oplyst om borgerens ordblindhed, valgte centeret korrekt at gennemføre flere vejledningssmøder om ansøgningsprocessen. Og borgeren fik afleveret sin ansøgning.

Flere borgere har oplyst, at de ved forespørgsel til centeret om muligheden for dispensation til helårsophold i sommerhus, har fået oplyst, at der ikke gives dispensation i Lejre Kommune. Jeg er dog bekendt med, at praksisændring på dette område har ført til en meget snæver mulighed for dispensation, men jeg er også bekendt med et enkelt dispensationstilfælde efter praksisændringen. I forhold til vejledningspligten skal centeret naturligvis oplyse om eksistensen af en dispensationsadgang, hvis borgere spørger om dette. Centeret er derimod ikke af egen drift forpligtet til at vejlede om dispensationsmuligheden, når der realistisk set kun er en meget lille mulighed for at opnå dispensation. Borgerne har oplevet svaret fra centeret, som om de fik et mundtligt afslag (forhåndsbesked), og efter min opfattelse bør det give centeret anledning til overvejelse i forhold til deres varetagelse af vejledningspligten.

#### *- Center for Social & Familie*

Jeg har deltaget i et længere forløb med en familie og Center for Social & Familie. Efter underretning om deres barns trivsel i skolen, spurgte familien under et møde, om en konkret klage ville have opsættende virkning (dvs. sagen stilles i bero, indtil klageinstansen træffer afgørelse). Der blev under mødet givet en mundtligt vejledning om, at det var tilfældet, og det blev bekræftende fastholdt, selv om der en anden deltagende sagsbehandler udtrykte usikkerhed om det. *"Jo, den planlagte børnefaglige undersøgelse ville helt sikkert blive stillet i bero"*. Familien var lettede, mindre bekymrede og havde forventning om, at der kunne komme ro på familien. Nogle dage efter modtog familien imidlertid et brev, hvori der stod, at sagsbehandleren *"desværre kom til at give jer urigtige oplysninger om opstart af den Socialfaglige undersøgelse"*. Centeret havde skiftet opfattelse og mente, at der ikke kunne gives opsættende virkning på klagen. Den fejlagtige vejledning blev derfor rettet op, og der blev vejledt om, at den børnefaglige undersøgelse ville blive startet med det samme. Denne udmelding kom i øvrigt heller ikke til at holde, for der skulle gå mere end 3-4 måneder før en ny sagsbehandler tog over og aktuelt er der ca. ½ år senere endnu ikke igangsat undersøgelse. Familien blev med oplevelsen mere usikker på, om de kunne stole på sagsbehandlerens beslutninger og vurderinger i sagen, og det øgede mistilliden til Kommunen.

En anden borger, der som enlig mor havde kontakt med Center for Social & Familie på grund af hendes børn, havde sideløbende en konflikt med sin udlejer om manglende vedligeholdelse af skimmelsvamp i lejemål. Da sagsbehandleren i centeret var i tvivl om omfanget af sin vejledningsforpligtigelse, kontaktede hun mig og inviterede til et fælles møde med borgeren. Ved mødet fik borgeren vejledning om mulighed for at klage til Huslejenævnet over konflikten med udlejeren.

#### *- Retsgrundlag og Borgerrådgiverens generelle betragtninger*

Når en borger enten mundtligt eller skriftligt kontakter en myndighed og stiller konkrete spørgsmål inden for myndighedens sagsområde, er myndigheden forpligtet til at yde borgeren vejledning. Det følger direkte af forvaltningslovens § 7, stk. 1. Denne vejledning skal sikre, at borgerne har mulighed for at forstå deres rettigheder og pligter, få orientering om regler og praksis og kan gøre deres indflydelse gældende under sagens behandling. Den generelle vejledningspligt gælder i afgørelsessager i forhold til borgere, der retter henvendelse inden for en myndigheds sagsområde, og i den forbindelse inden for hele Kommunens område (enhedsforvaltning).

Der gælder en særlig og skærpet vejledningspligt på nogle sagsområder, fx på hele det sociale område, hvor der efter Retssikkerhedslovens § 5 er pligt til at myndigheder også skal behandle sager ud fra andre

muligheder, selv om en borger kun har ansøgt om en bestemt form for hjælp. Det er vigtigt, at kommunen ikke kun tager stilling til, hvad ansøgeren konkret har søgt om. Hvis fx en borger søger om kontanthjælp eller førtidspension, skal kommunen være opmærksom på, om ansøgeren måske er bedre hjulpet med et tilbud om at blive revalideret og vejlede om det, hvis det skønnes relevant.

En videregående pligt til at vejlede kan i øvrigt følge af almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningsskik, som forpligter til også at vejlede tilstrækkeligt i den almindelige kontakt med borgerne, fx når der gives service i Borgerservice.

I nogle tilfælde stilles der skærpede krav til myndighedens vejledning, fx hvis reglerne er indviklede, hvis en sag kan få særligt indgribende konsekvenser for borgeren, eller hvis en borger af fx helbredsmæssige årsager har et særligt behov for vejledning og bistand. I sådanne tilfælde bør det være åbenbart for Kommunen, at borgerne har krav på vejledning om rettigheder på Kommunens eget initiativ.

Vejledningspligten gælder under hele sagsforløbet og stiller krav til, at sagsbehandlere med borgerkontakt løbende vurderer, hvornår og hvordan det, i forhold til den enkelte borger, er relevant at vejlede. Borgeren kan dog ikke forlange at få en bindende forhåndsbesked om, hvorvidt han eller hun eksempelvis kan forvente at få tilladelse til at bygge er carport eller få kontanthjælp.

Borgerne har krav på at blive vejledt om muligheder, pligter og begrænsninger i Kommunen, uanset hvilken "indgangsdør" borgerne vælger. Kommunen er en enhedsforvaltning, og det er derfor uden betydning for borgernes rettigheder, hvordan Kommune har valgt at organisere sig internt. Vejledningspligten gælder for alle medarbejdere i hele den kommunale organisation. Og vejledningspligten stiller krav om generel viden hos medarbejderne om muligheder og begrænsninger på tværs i Kommunen og krav til medarbejderes evner til dialog og kommunikation. Hvis der ikke ydes relevant vejledning i forhold til borgernes konkrete situationer, kan det stille borgerne dårligere og føre til, at borgerne ikke opnår det, de er berettigede til. En del henvendelser om manglende eller utilstrækkelig vejledning har dog i samarbejde med det relevante center kunnet afhjælpes med det samme.

Det er min opfattelse, at tidlig og fyldestgørende vejledning kan være medvirkende til at afstemme borgernes forventninger. Nogle borgere har realistiske forventninger til, hvad der kan forventes af Lejre Kommune. Andre borgere giver udtryk for urealistiske forventninger til det kommunale serviceniveau, og disse borgere er efter min opfattelse bedst tjent med en tidligere, klar og tydelig information om, hvad der kan forventes i den konkrete situation. Tæt og kompleks lovregulering og hyppige lovændringer skaber et stort informationsbehov hos borgerne.

#### *- Borgerrådgiverens anbefaling*

Jeg må på baggrund af henvendelserne om vejledning konkludere, at borgere i mange tilfælde ikke er blevet vejledt i tilstrækkeligt omfang eller ikke har fået en vejledning, som de har kunnet forstå og forholde sig til. Dermed har Kommunens administration ikke i tilstrækkelig grad opfyldt den lovbestemte pligt til at vejlede borgerne om muligheder og pligter.

**Det er min overordnede anbefaling**, at der ledelsesmæssigt stilles krav om, at den første medarbejder, som borgeren møder ved sin henvendelse til Kommunen, tager det fulde ansvar for at sikre borgeren vejledning. Dvs. at denne medarbejder enten 1) selv vejleder borgeren umiddelbart ved henvendelsen, hvis det er muligt, 2) indhenter grundlag for vejledning fra andre medarbejdere, vender tilbage overfor borgeren og opfylder vejledningspligten, eller 3) sørger for at finde præcis den medarbejder i andre afdelinger/centre, som kan overtage vejledningspligten og præsenterer borgeren for den specifikke medarbejder. Først når en eller flere af disse fremgangsmåder er gennemført, kan den første medarbejder lægge ansvaret fra sig. Hvis medarbejderne i tilstrækkeligt omfang tager dette ansvar på sig, vil borgerne kunne undgå at blive sendt tilfældigt videre til medarbejdere i andre afdelinger, der muligvis eller muligvis ikke overtager ansvaret for vejledning.

**Det er også min anbefaling**, at der ledelsesmæssigt opstilles mål for god og optimal borgerkontakt, således at den første medarbejder, som borgerne møder i Kommunen, skal være i stand til i mindst 90 % af henvendelserne at vejlede om muligheder eller at finde præcis den anden medarbejder, der kan overtage ansvaret.

**Det er endvidere min anbefaling**, at ledelsens fokus øges på tværgående kompetenceudvikling af medarbejderne, så flere medarbejdere i Kommunen kan udføre vejledningspligt i tilstrækkeligt omfang og i alle sammenhænge ved borgernes første henvendelse til Kommunen, navnlig ved de mere komplekse sagsområder. I andre kommuner holdes der udvekslingsdage eller temadage, hvor medarbejdere på tværs af afdelinger mødes og deler viden om lovområder, arbejdsopgaver, mv. med hinanden. Jeg foreslår også "praktikophold" i andre afdelinger af længere varighed, fx en uge, for medarbejdere, der ofte modtager henvendelser fra borgere med større behov for tværgående vejledning, fx medarbejdere i omstillingen.

**Jeg vil også anbefale**, at der løbende sker tværgående drøftelser af Kommunens vejledningsindsats, som bør omfatte klarere forventningsafstemninger i organisationen og klarere udmeldinger til borgerne om, hvilket serviceniveau, der fremtidigt kan forventes.

**Jeg skal endelig anbefale**, at Kommunens administration ved udarbejdelse af kvalitetsstandarder tilstræber at give ensartet og letforståelig vejledning om retsgrundlaget, praksis og formalia på hvert enkelt retsområde. At der snarligt og i øvrigt jævnlige gøres revision af allerede udarbejdede kvalitetsstandarder for at sikre aktualitet. At indhold og tekst i eksisterende kvalitetsstandarder samtidig underlægges en fastsat standardisering. At der gives kvalitetsstandarder en mere tilgængelig placering på den kommende hjemmeside, og at det sikres, at borgere uden adgang til internet også gives tilsvarende mulighed for generel vejledning. Endelig at der udarbejdes kvalitetsstandarder på flest mulige områder, så der for borgerne opnås mest mulig gennemsækelighed og forudsigelighed af grundlaget for den kommunale sagsbehandling, service og opgaveløsning.

Og jeg stiller mig til rådighed for administrationen i denne sammenhæng.

*- Vejledningspligt i forhold til Borgerrådgiveren*

I øvrigt skal det bemærkes, at den almindelige vejledningspligt også omfatter en pligt for Kommunens medarbejdere til at vejlede borgere om Borgerrådgiveren. Dette gælder navnlig, hvis borgere er utilfredse med måden, der er sagsbehandlet eller løst kommunale serviceopgaver på. Det kan også være hensigtsmæssigt at vejlede om Borgerrådgiveren eller at søge denne involveret i borgerens situation, når borgere fx ikke kan varetage deres egen situation, er usikre i forhold til "vejene" i det kommunale system eller dialogen med borgeren ikke fungerer ordentligt.

**G) Mange væsentlige fejl i sagsbehandlingen i Borgerservice**

*Sagsbehandlingen i Borgerservice har ikke i alle tilfælde den kvalitet, som borgerne må kunne forvente!*

I 3 konkrete klagesager har jeg i 2012 udtalt kritik af sagsbehandlingen i Borgerservice, og i 2 af udtalelserne har der været grundlag for væsentlig kritik af op til henholdsvis 6 og 7 sagsbehandlingsfejl. Klagerne, min involvering, undersøgelsesforløbet og kritikken har fået Borgerservice til at genoptage og genbehandle begge sager og dermed har disse borgere fået genoprettet retssikkerheden i det omfang det har været muligt.

Borgerservice har i klagesagerne angivet, at der var tale om personlige fejl i sagsbehandlingen, og at fejlene "ikke opleves som værende af generel karakter". Denne betragtning deler jeg ikke. De fleste af fejlene i klagesagerne blev ikke opdaget eller rettet op undervejs, uanset at sagerne faktisk skiftede sagsbehandlere flere gange, og uanset at borgernes henvendelser i flere tilfælde gav anledning til at kunne opdage fejlene. Og da fejlene har været af fundamental karakter, er det min opfattelse, at der er mere generelle tegn på manglende faglig kompetence hos medarbejdere i Borgerservice.

Jeg har hjulpet 8 andre borgere med at klage over sagsbehandlingsfejl i Borgerservice, og jeg har derudover deltaget i møder mellem borgere og Borgerservice om sagsbehandlingsfejl i 5 sager. I flere af tilfældene er fejlene blevet erkendt og rettet op af Borgerservice. Disse borgeres retssikkerhed er dermed blevet genoprettet i det omfang det har været muligt.

I omkring 40 andre tilfælde har borgere henvendt sig, fordi de har oplevet fejl i sagsbehandlingen hos Borgerservice af større eller mindre omfang. Borgerne har i nogle tilfælde selv efterfølgende fået skabt kontakt til medarbejdere/leder i Borgerservice, og i de fleste af tilfældene er der derefter sket opretning af fejlene. Andre borgeres situation har jeg kunnet genoprettet med afklaring eller forklaring. Og nogle af borgerne er blevet vejledt om muligheden for at klage til eksterne klageinstanser eller Folketingets Ombudsmand.

Henvendelser om sagsbehandlingsfejl har fx, været vedrørende: Uforståelig eller mangelfuld begrundelse i afgørelser, manglende vejledning om rettighed og mulighed, manglende opfyldelse af notatpligtens indhold og omfang, manglende opfyldelse af et tilstrækkeligt afgørelsesgrundlag, manglende overholdelse af tavshedspligt overfor borgeres fortrolige oplysninger, manglende imødekommenhed af anmodning om aktindsigt, manglende opfyldelse af vejledningspligten overfor borgere med særlige behov og tvivlsom korrespondance med andre end parten uden repræsentationsfuldmagt. Helt konkret vil jeg også nævne en situation med en mail fra Borgerservice med afslag på økonomisk hjælp til tandbehandling, der fejlagtigt blev sendt til en helt anden borgers e-boks pga. forveksling af borgernes cpr.nr.

Jeg må derfor konkludere, at sagsbehandlingen af borgernes sager i Borgerservice i flere tilfælde har overtrådt grundlæggende og fundamentale lovbestemmelser i Forvaltningsloven, Retssikkerhedsloven og Persondataloven, og at der også i visse tilfælde er sagsbehandlet i strid med normerne om god forvaltningsskik, som bl.a. opstiller krav om, at man i sagsbehandlingen bør undgå fejl og sjusk.

At sådanne sagsbehandlingsregler ikke er blevet overholdt, betyder ikke nødvendigvis at de trufne afgørelser i sagerne har været forkerte, men der er en forhøjet risiko for at det har været tilfældet.

Som konsekvens for borgerne kan fejlene derudover føre til usikkerhed, frustration og mistillid samt medføre, at flere af borgerne får større behov for at klage også gentagne gange.

På den baggrund er det mit indtryk, at medarbejdere i Borgerservice i visse situationer i sagsbehandlingen har manglet forståelse for, hvordan man anvender de lovbestemte regler for sagsbehandling, og herunder også varetager hensynet til borgeres retssikkerhed og overholder normerne for god forvaltningsskik.

Jeg har løbende orienteret centerchefen, der har ansvaret for Borgerservice, samt lederen af Borgerservice om borgernes henvendelser og mine observationer. I midten af 2012 tog centerchefen initiativ til at invitere mig til møder hvert kvartal for at få nærmere indtryk af henvendelsernes indhold, for løbende at kunne følge udviklingen og for at finde ud af, om der bør iværksættes initiativer.

Centerchefen har derfor også i midten af 2012 iværksat et udviklingsprojekt med aktiviteter, som bl.a. relaterer sig til de områder, hvor jeg har udtalt mig kritisk. Centerchefen forventer, at hovedparten af projektet og aktiviteterne bliver gennemført i 2013 og vil kunne få effekt og værdi for borgerne fra midten af 2013 og frem. Projektet indeholder følgende:

- *Udvikling af forretningsgange på det sociale ydelsesområde*
- *Udskiftning af medarbejdere*
- *Strategisk rekruttering til ledige stillinger*
- *Kompetenceudvikling inden for god forvaltningsskik, udbetalingsystemer samt kundetilgang*
- *Nedbringelse af sagsbunker*
- *Sikre overholdelse af forvaltningsretlige regler*
- *Ændret tilgang til klagesager.*

Jeg har stillet mig til rådighed for centerets arbejde med kompetenceudvikling af medarbejderne og har indtil videre bidraget med oplæg og undervisning af medarbejdere, samt generel rådgivning og sparring.

Det er min vurdering, at de tiltag, der forventes at blive iværksat i udviklingsprojektet, må opfattes som positive ud fra et borgerperspektiv. Hvis disse initiativer kan mindske mængden af sagsbehandlingsfejl, vil det være rigtig godt. Og måske vil antallet af klagehenvendelser og behov for sagsbehandling af klager dermed også mindskes. Det kan så evt. frigøre mere tid til den fremadrettede sagsbehandling i Borgerservice, som dermed forhåbentlig vil kunne få et kvalitetsmæssigt løft.

Men god sagsbehandling og forbedret borgerservice er ikke noget, der opnås fra den ene dag til den anden. Det er et langt sejt træk og en vedblivende proces med tæt ledelsesmæssig opfølgning, hvor det gælder om at stoppe den uhensigtsmæssige udvikling, iværksætte og fortsætte den gode udvikling og arbejde efter de til enhver tid fastsatte mål. Jeg vil løbende have fokus på de iværksatte initiativer.

I min Rapport for 1. kvartal 2012 fremhævede jeg, at borgernes retssikkerhed er et afgørende hensyn i forhold til, hvordan Kommunen bør behandle borgernes sager. Og jeg nævnte også vigtigheden af, at Kommunens sagsbehandling i alle sammenhænge bør ske i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler og foregå på en optimal, ensartet og effektiv måde.

Jeg skal derfor i denne sammenhæng gengive mine tidligere anbefalinger fra Rapporten for 1. kvartal 2012, som synes at være blevet endnu mere relevante, aktuelle og nødvendige med de konstaterede sagsbehandlingsfejl i Borgerservice:

*"Jeg anbefaler, at den omfattende sagsbehandlingsguide, der var næsten færdig i foråret 2012, bliver gjort helt færdig og udsendt til medarbejderne. En sådan sagsbehandlingsguide kan netop komme sagsbehandlerne til gavn, give dem sikkerhed i sagsbehandlingen og generelt bidrage til yderligere sikring af borgernes retssikkerhed.*

*Jeg anbefaler også, at der på de væsentligste forvaltningsretlige områder bliver udarbejdet let anvendelige juridiske notater, som kan bruges ved tvivl hos sagsbehandlerne om sagsbehandlingsreglernes praktiske anvendelse. Det kan fx være vedrørende aktindsigt, partshøring, notatpligt, osv."*

Jeg stillede mig i maj 2012 til rådighed for administrationen i dette arbejde, og det gør jeg fortsat.

#### H) Manglende opfyldelse af lovbestemt notatpligt

*Borgerne kan ikke altid være sikre på, at væsentlige oplysninger bliver noteret af Kommunen!*

Jeg har i 27 tilfælde set borgeres sager, hvor der enten har manglet notater i betydningsfulde sammenhænge, væsentlig oplysninger i notaterne eller registreringer af modtagne oplysninger. Jeg har også ved dialog med ledere og medarbejdere fået indtryk af, at der er forskellige opfattelser af, hvad kravet om notatpligt indebærer, og stor forskel i centrenes procedurer, herunder om der rutinemæssigt laves notat, hvornår det sker og hvad der noteres.

Et godt eksempel til illustration var, da en medarbejder fra Jobcenteret med ½ års forsinkelse skrev et notat ind i sagen om indholdet i en væsentlig telefonsamtale med borgeren. I øvrigt var notattidspunktet tidsmæssigt sammenfaldende med, at jeg i en konkret undersøgelse bad Jobcenteret om aktindsigt i den pågældende borgers papirer. I andre tilfælde fra Jobcenteret har borgere beskrevet indhold af telefoniske aftaler med fx indkaldelse til samtaler eller opfølgningsmøder, uden at det har fremgået som noteret i sagerne af sagsbehandlere.

I et andet illustrativt tilfælde fra Center for Social & Familie blev der ikke ført notater på sagen umiddelbart efter oplysningerne blev modtaget fra borgere eller eksterne samarbejdspartnere. Det viste sig i forbindelse med borgerens ønsker om aktindsigt. Fristen for at give indsigt på 10 dage blev overskredet væsentligt i alle 3 tilfælde, hvor borgeren ønskede aktindsigt. I en senere undersøgelse blev det oplyst fra centeret, at forsinkelsen med aktindsigterne skyldtes, at sagsbehandleren i alle 3 tilfælde først skulle ajourføre sagens journal, før materialet kunne sendes til borgeren.



I 2 konkrete klagesager har jeg udtalt kritik af Borgerservice, fordi der i væsentligt omfang manglede notater om afgørende forhold.

I den ene klagesag var der hverken notater om en meget væsentlig beslutning under et møde med borgeren om et afgørende sagsbehandlingsskridt, eller om borgerens gentagne anmodninger om aktindsigt. Det medførte, at en afgørende lægeudtalelse om borgerens helbred og særlige behov for en form for hjælpemiddel først blev indhentet ca. 2 år efter beslutningen om at den skulle indhentes. Borgeren fik derfor i mellemtiden afslag på ansøgninger på et tvivlsomt grundlag. Og borgeren fik i en periode over flere år ikke tilsendt kopi af sagens papirer, som hun havde krav på at få indsigt i.

I den anden klagesag blev der ikke noteret noget på sagen efter der blev givet borgeren en væsentlig og betydningsfuld telefonisk vejledning om, at hans ansøgning om supplerende kontakthjælp ville blive afvist. Heller ikke, borgerens talrige efterfølgende rykkestreger pr. telefon og mail for at få en skriftlig begrundelse og en klagevejledning blev registreret. Det medførte for borgeren, at der ikke kom svar på rykkerne, og at der først kom et skriftligt afslag ca. 10 måneder efter ansøgningen. Og borgeren fik derfor mistillid til, om udfaldet af sagen var et resultat af en ordentlig sagsbehandling.

I flere andre tilfælde fra Borgerservice har notatpligten heller ikke været opfyldt. Borgere har kunnet konstatere, at mailkommunikation med væsentligt indhold eller borgernes rykkestreger om forskelligt forhold ikke blev registreret på sagerne. Lederen af Borgerservice har oplyst, at der hos nogle medarbejdere var tvivl om, hvornår der var pligt til at lave notat eller registrere oplysninger på sagerne, og også, om hvilke form for oplysninger, der var omfattet af notatpligten. Jeg har som nævnt ovenfor efterfølgende holdt oplæg om notatpligtens indhold og omfang i Borgerservice.

Supplerende har jeg i en anden klagesag henstillet til Direktionen om, at der altid bør sørges for behørig registrering og journalisering, når borgere afleverer breve ved personlige henvendelser.

Pligten om at sørge for at lave notat er lovbestemt i Offentlighedslovens § 6 ved sagsbehandlingen af afgørelsessager. Derudover gælder der en udvidet pligt til at lave notat også i andre sagsbehandlings- og serviceorienterede situationer, fx ved borgerkontakten i Borgerservice, hvis der er behov for at dokumentere en episode, der afviger fra det normale, jfr. den forvaltningsretlige retsgrundsætning og normerne om god forvaltningsskik.

Jeg må på denne baggrund konkludere, at Lejre Kommunes administration ikke i alle tilfælde opfylder den lovbestemte pligt til at føre notat i afgørelsessager. Og i endnu videre omfang opfylder Kommunens administration heller ikke den udvidede notatpligt. Ud fra de supplerende indtryk jeg har fået fra ledere og medarbejdere om usikkerhed i forhold til denne pligt og forskellige opfattelser af notatpligtens indhold og omfang, må jeg også konkludere, at der er tegn på at der er en udfordring af mere generel karakter i Kommunens centre.

Konsekvenserne ved ikke at sørge for at udføre notater korrekt og aktuelt er bl.a., at hensynet til orden i sagerne og i administrationen, hensynet til autentisk og tilstrækkelig dokumentation og hensynet til effektiv kontrol ved evt. klageinstans ikke kan opfyldes. Det kan betyde tab af retssikkerhed for borgerne, som også kan risikere, at deres ret til at få aktindsigt ikke kan opfyldes fuldt ud.

For Kommunens administration kan det ved sagsbehandlerskift have den negative konsekvens, at de efterfølgende sagsbehandlere på sagerne skal bruge væsentligt flere ressourcer på at sætte sig ind i sagerne og rette op og supplere på mangler, hvis det overhovedet er muligt. Dette er et meget relevant problem set i forhold til min observation ovenfor om hyppige sagsbehandlerskift. Også i situationer uden sagsbehandlerskift kan det have uheldige konsekvenser, idet manglende opfyldelse af notatpligten kan give et grundlag i sagerne, der ikke er fuldstændigt og tilstrækkeligt, og som dermed kan betyde, at sagsbehandlere kan komme til at træffe forkerte afgørelser.

**Jeg anbefaler derfor**, at ledelse og medarbejdere i Kommunens centre øger opmærksomheden på notatpligten. Det kan fx gøres til en fast praksis at lave klare forventningsafstemninger med borgerne ved

afslutningen af telefonsamtaler og møder om, hvad der noteres på sagerne, og hvad der ikke bliver noteret, medmindre borgerne insisterer på det. Med faste og sædvanlige fremgangsmåder vil det i praksis blive lettere for medarbejderne i hver eneste situation at få fastlagt, om noget er omfattet af notatpligten. Ledelsesmæssigt bør der sættes mere fokus på, at notater altid af hensyn til autenticitet bør skrives umiddelbart efter modtagelse af de oplysninger, der skal eller bør noteres. Dette sammen bør gøre sig gældende med hensyn til registrering af indkomne mails. Notatpligtens indhold og arbejdsgangene ved udførelse af notat bør med jævne mellemrum repeteres af ledelsen, og navnlig ved personaleudskiftninger eller ændrede prioriteringer af opgaveløsningen. Jeg stiller mig til rådighed for administrationen i dette arbejde.

### I) Ubeskyttede mails med borgers fortrolige og følsomme oplysninger

*Lejre Kommune beskytter ikke i tilstrækkelig grad borgernes fortrolige og følsomme oplysninger!*

Efter Årsberetningen for 2011 (offentliggjort i maj 2012), hvor jeg første gang påpegede min observation om fremsendelse af fortrolige oplysninger til borgere ved anvendelse af almindelige, ukrypterede mails, har jeg haft særlig opmærksomhed rettet mod, om Kommunens administration fortsat kommunikerer ved anvendelse af "usikre" mails, i hvilket omfang det i så fald sker, og om disse mails indeholder borgers fortrolige eller følsomme personoplysninger.

I Årsberetningen for 2011 fremhævede jeg følgende observation om mails med fortroligt indhold:

*"Jeg er blevet opmærksom på, at en stor del af kommunens korrespondance med borgerne foregår via almindelig mail, og det er jo som udgangspunkt en effektiv og uformel dialogform.*

*Imidlertid opstår der retssikkerhedsmæssige problemer, når der i almindelige mails udveksles personoplysninger, der har karakter af at være følsomme og fortrolige. Det kan være udveksling af cpr.nr., kontonumre, helbredsmæssige oplysninger eller lignende. IT-sikkerheden beskytter ikke i tilstrækkeligt omfang mod, at udefrakommende kan komme i besiddelse af disse oplysninger. Jeg har i flere tilfælde observeret, at der med almindelig mails er fremsendt sådanne oplysninger til borgere, uden at der har været anvendt kryptering/sikker mail.*

*Det anbefales, at der udarbejdes retningslinjer for, hvilke oplysninger der må eller ikke må sendes via almindelig mail, hvordan sikker mail via Borger.dk anvendes, og hvordan man forholder sig, hvis der ved en fejl er sendt følsomme oplysninger via almindelig mail. Herudover bør det overvejes, om der er behov for opkvalificering af relevante medarbejdere og kurser i IT-sikkerhed i sammenhæng med persondataloven, og om superbrugere kan udbrede korrekt håndtering af sikre mails til organisationen. Samtidig bør det overvejes, om der teknisk set kan laves løsninger som helt forhindrer, at der sendes mails med sådanne følsomme personoplysninger."*

Den 5. marts 2013 fik jeg følgende svar fra administrationen vedrørende min observation:

*"Kommunens it-systemer er sat sådan op, at man kan sende elektronisk post sikkert. Der er også udarbejdet en IT-sikkerhedspolitik, som beskriver hvordan medarbejderne skal håndtere elektronisk post med fortroligt indhold.*

*Det er stadig den enkelte medarbejder, som skal foretage en konkret vurdering af, om indholdet af e-mailen har en sådan karakter, at der er tale om fortrolige oplysninger og e-mailen derfor skal sendes sikkert.*

*Det kan desværre ikke helt undgås, at der sker menneskelige fejl enten i vurderingen af indholdet eller ved, at der svares tilbage på en e-mail, som indeholder fortrolige oplysninger. Sker det, skal der naturligvis beklages overfor borgeren og fejlen skal – hvis det er muligt – rettes."*

Siden maj 2012 har jeg observeret en tydelig tendens til, at administrationens medarbejdere særdeles hyppigt har sendt borgers fortrolige og følsomme personoplysninger af sted i almindelige mails, uden tilstrækkelig sikring af *identitet* (hvem, der er afsender/modtager), *autenticitet* (at indholdet ikke er ændret) og *fortrolighed* (hemmeligholdelse via kryptering).

På baggrund af mere end 50 konkrete borgers henvendelser (55) i løbet af sidste del af 2012 og de mange andre tilfælde, hvor jeg har fået kopi af Kommunens mailsvar til borgere til orientering, er det mit klare indtryk, at administrationens den ubeskyttede mailkommunikation til borgerne udgør et meget omfattende, retssikkerhedsmæssigt problem. Og det fremmer efter min opfattelse ikke borgers tillid til Kommunens digitaliseringsproces.

Mange af borgerne har tilmed oplevet at modtage ubeskyttede mails med fortroligt indhold fra Kommunens medarbejdere gentagne gange i sagsbehandlingsforløb, og i nogle af sagerne er det sket konsekvent i hver eneste afsendte mail fra Kommunen.

I dialog med ledere og medarbejdere om problemet har jeg fået bekræftet, at tendensen er vidt udbredt i Kommunens administration, idet det er op til de enkelte medarbejdere at finde ud af, hvad mails må indeholde eller ikke må indeholde.

I 2012 udtalte jeg kritik af Borgerservice, fordi en medarbejder efter modtagelse af en mail fra borgeren, som indeholdt flere fortrolige oplysninger, blot kvitterede for modtagelsen ved med en kort tekstbesked at besvare borgerens mail. På den måde blev de fortrolige oplysninger, som borgeren havde sendt til Kommunen i sin mail, sendt retur ud fra Kommunens mailsystem, uden nogen form for beskyttelse. Det var bl.a. fortrolige og endda følsomme oplysninger om borgerens sociale situation med angivelse af "sygedagpenge", "overgang til førtidspension" og "supplerende kontanthjælp", samt andre oplysninger af privatøkonomisk karakter. I samme sag blev også borgerens cpr.nr., der var angivet i mails, sendt ubeskyttet ud fra Kommunens mailsystem.

Jeg udtalte også i en anden situation kritik af Borgerservice, fordi en medarbejder ubeskyttet besvarede en borger på en mail, der bl.a. indeholdt fortrolige og følsomme oplysninger vedrørende borgerens afslag på økonomisk støtte til tandlægebehandling, beregning af borgerens rådighedsbeløb, borgerens helbredsmæssige behov med henvisning til lægeudtalelse fra navngiven overlæge ved Distriktspsykiatrien og andet om borgerens boligforhold.

Jeg har i klagesagerne konstateret, at der hverken fremgik referencekode eller signaturbevis på de sendte mails. Jeg har derfor lagt til grund, at de pågældende mails blev afsendt uden den fornødne beskyttelse. Og denne opfattelse er ikke blevet imødegået af de involverede medarbejdere/leder. Baggrunden for kritikken er i øvrigt blevet drøftet mere konkret med centerchef/leder.

Langt hyppigst har det været borgeres cpr.nr., som er blevet sendt ubeskyttet fra Kommunens administration. Typisk er det sket ved, at medarbejdere, efter at have modtaget mail med cpr.nr. fra borgere, har besvaret borgerens mail, som en sammenhængende mailkorrespondance (tråd).

De fortrolige/følsomme oplysninger har oftest fremgået som en del af mailens indhold i selve teksten. I andre tilfælde har oplysningerne fremgået af indholdet i vedhæftede filer til mailen, fx når en sag via mailsystemet er blevet fremsendt til læge/sygehus i forbindelse med anmodning om speciallægeerklæring og samtlige lægelige oplysninger samtidig var vedhæftet mailen.

Jeg har også set tilfælde, hvor selve afgørelsen fra Kommunens administration har været vedhæftet i ubeskyttede mails til borgere, i form af fx et afslag med detaljeret begrundelse. Senest eksempel så jeg i en mail fra Center for Social & Familie. Og fra samme center har jeg tidligere set en ubeskyttet mail med et vedhæftet brev, der i detaljer beskrev, hvordan en tvangsmæssig gennemført børnefaglig undersøgelse helt konkret skulle udføres over for en navngiven familie, og hvilke oplysninger der konkret skulle indhentes om familien fra sundhedsplejerske, førtidspensionssag i Jobcenteret og egen læge. Det vedhæftede brev blev i øvrigt også ved denne lejlighed sendt til familien med almindelig post.

Også fra Borgerservice har jeg set vedhæftede afgørelser i ubeskyttede mails til borgere, og derudover bl.a. vedhæftede udskrifter af ekspeditionslisters fra Apoteket, som var blevet indhentet af Borgerservice til brug for sagsbehandlingen. På sådanne konkrete ekspeditionslisters var der tydeligt angivet borgerens navn og cpr.nr. samt detaljeret angivelse af, hvilken medicin, der var blevet købt i en given periode, og omfanget heraf. Der var for det meste tale om angivelse af receptpligtige medicinske præparater, men også i et mindre omfang håndkøbsmedicin. En af udskrifterne vedrørte familiens mindreårige barn.

Jeg har også i disse sammenhænge konstateret, at hverken referencekode eller signaturbevis fremgår af de sendte mails. Og det må derfor umiddelbart lægges til grund, at de nævnte mails er afsendt uden den fornødne beskyttelse.

Det har oftest været sagsbehandlende medarbejdere, der har stået som afsendere af de ubeskyttede mails, men i andre tilfælde har også afdelingsledere, centerchefer, direktører og borgmester været

afsendere af ubeskyttede mails med det man kan karakterisere som fortrolige eller følsomme borgeroplysninger i indholdet. Ud over min observation, beskrivelse af denne i Årsberetningen for 2011 og min drøftelse med direktionen på den baggrund, har jeg ved forskellige lejligheder drøftet tendensen med de involverede medarbejdere og deres ledelse.

Årsagen til, at det sker, kan måske være uopmærksomhed hos den enkelte medarbejder, der i skyndingen ikke får set godt nok efter, om der er fortrolige oplysninger i en mail, før den bliver besvaret, eller måske kan det skyldes uvidenhed hos medarbejdere om, hvilke oplysninger der er fortrolige, hvordan reglerne er, eller hvordan man beskytter fortrolige oplysninger.

De usikre mails med fortrolige oplysninger, som jeg har set i borgernes sager, har været sendt fra forskellige centre i Kommunen, herunder i særdeleshed Center for Social & Familie, Borgerservice og Jobcenter, som også dækker de sagsområder, hvor der traditionelt set behandles flest af de mest fortrolige og følsomme oplysninger.

*- Digitalisering, borgernes tillid og konsekvens ved brud på IT-sikkerhed*

Det er velkendt blandt borgerne, at Lejre Kommunes administration meget gerne vil forsøge at digitalisere kommunikationen med borgerne mest muligt inden for de nærmeste år.

En væsentlig forudsætning for at borgerne vil kunne forstå og acceptere prioriteringen af it-løsninger på bekostning af personlig betjening vil naturligvis som udgangspunkt være, at IT-løsningerne fungerer. Det betyder selvfølgelig, at der skal være brugervenlighed og god brugeroplevelse i de kommunale selvbetjeningsløsninger.

Men borgerne skal også have tillid til, at Kommunens administration vil sørge for den fornødne IT-sikkerhed i systemerne. Det skal være trygt for borgerne at færdes i Kommunens IT-løsninger, og kommunikere elektronisk med Kommunen. Allerede i dag foregår en meget stor del af den skriftlige kontakt mellem borgerne og medarbejderne i Lejre Kommune via mails. Og det er både en smidig, effektiv og uformel kommunikationsform, der kan give mange fordele for borgerne, sagsbehandlingen og borgerkontakten.

Men det er også en meget risikofyldt kommunikationsform, der stiller store krav til administrationens behandling og beskyttelse af de oplysninger, som borgerne giver Kommunen kendskab til. Herunder navnlig de oplysninger, der har karakter af at være fortrolige og følsomme for borgerne (fx oplysninger om alvorlig sygdom, store økonomiske problemer, tidligere fængselsstraf, mv., se nærmere nedenfor).

Hvis disse oplysninger ikke beskyttes tilstrækkeligt kan konsekvenserne for borgerne være, at oplysningerne ved en fejl sendes til forkert mailadresse, at den fremsendte mail åbnes af andre end den tilsigtede borger, fx ægtefælle, børn, gæster, arbejdsgiver, mv., eller at andre udenforstående og uvedkommende skaffer sig uberettiget adgang til de ubeskyttede oplysninger, fx hackere. Borgerne kan i yderste tilfælde risikere at blive udsat for identitetstyveri, som ifølge flere undersøgelser kan medføre, at der foretages uberettigede handlinger i borgeres navn fx flytning af adresse, oprettelse af betalingskort, hævnning af penge eller køb af varer via bankkonto, oprettelse af mobilabonnement, optagelse af lån, mv. Jeg er bekendt med en af Kommunens borgere, der i anden sammenhæng har været udsat for sådant identitetstyveri, og det har haft meget omfattende konsekvenser for borgeren og dennes familie.

Ud over konsekvenserne for borgerne, kan Kommunen risikere at komme til at begå alvorlige lovbrud, hvis der ikke foretages tilstrækkelig sikring og beskyttelse af mailkommunikationen. I yderste konsekvens kan der være tale om strafbare brud på offentligt ansattes tavshedspligt.

*- Lovgivning, vejledning, IT-sikkerhedspolitik, mv.*

Retsgrundlaget, som indeholder kravene om fornøden beskyttelse af fortrolige personoplysninger, er Persondatalovens § 41, stk. 3 (lov nr. 429 af 31. maj 2000), hvorefter dataansvarlige har pligt til at træffe fornødne sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven, jfr. lovens § 5 om god databehandlingskik.

Supplerende henvises der til § 14 i Bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning og Datatilsynets vejledning nr. 37 af 2. april 2001 (Datatilsynets sikkerhedsvejledning).

Jeg henviser også til Datatilsynets praksis (j.nr. 2003-632-0056) hvor manglende kryptering hos afsenderen af en mail med følsomme oplysninger var en alvorlig tilsidesættelse af såvel krav til datasikkerhed som god databehandlingssskik. I sagen medførte det, at mailen efter modtagelsen på den relevante speciallæge virusinficerede computer, blev videresendt til alle adresser i speciallægens adressekartotek (herunder en journalist på Århus Stiftstidende).

Jeg er bekendt med Kommunens IT-sikkerhedspolitik, der trådte i kraft 1. januar 2007. Heri står der bl.a.: *"Retningslinjerne vil desuden sikre at it-anvendelsen overholder gældende lovgivning og vil sikre...fortrolighed...for kommunens data til gavn for...og kommunens borgere IT-sikkerhedspolitikken tilstræber at it-anvendelsen...er sikker. Lejre Kommune ønsker, at alle medarbejdere har en sikkerhedsorienteret kultur og en bevidst holdning til begrebet it-sikkerhed, hvor der lægges vægt på reel sikkerhed frem for formel sikkerhed. Der foretages løbende opfølgning på, hvorvidt reglerne i it-sikkerhedspolitikken samt bilagene, i praksis efterleves. ....at denne opfølgning foretages mindst en gang om året eller ved større tekniske eller organisatoriske ændringer. Ansvar for at efterleve sikkerheden omkring it-anvendelsen i Lejre Kommune, er placeret hos den enkelte medarbejder."*

Af IT-sikkerhedshåndbogen fremgår det om ledelsens ansvar:

*"Kommunens ledelse har ansvaret for, at alle it-brugere har kendskab til – og arbejder efter it-sikkerhedshåndbogen samt relevante bilag. Det betyder blandt andet, at alle it-brugere skal orienteres om deres ansvar i forbindelse med it-sikkerheden, forinden der gives adgang til systemer og data. Relevante retningslinjer skal være formidlet til alle it-brugere og ledelsen skal sikre et betryggende it-sikkerhedsniveau hos alle brugere ved selv at gå forrest når det gælder en betryggende og tilstrækkelig it-sikkerhed."*

I bilag B2 - Retningslinjer for anvendelse af e-post, står der bl.a.:

*"E-posthenvendelser fra borgerne besvares normalt via e-post, hvis der ikke er et lovmæssigt krav om skriftlighed.... Ved behandling af fortrolige og personfølsomme oplysninger skal det sikres, at uvedkommende ikke kan få adgang til oplysningerne. Ved fremsendelse af e-postmeddelelser via internet, skal e-post og vedhæftede filer, der indeholder fortrolige og personfølsomme oplysninger, som minimum krypteres, forinden de sendes via e-post.... Vejledning til borgere fremgår på kommunens hjemmeside."*

Jeg har af IT-afdelingen fået beskrevet en fremgangsmåde, som medarbejdere skal følge for at kunne beskytte indholdet i mails ved afsendelse af fortrolige oplysninger. Denne fremgangsmåde har jeg efterfølgende selv prøvet at anvende, men det har ikke været muligt for mig at gennemføre fremsendelse af "sikker mail" på den angivne måde. IT-afdelingen undersøger aktuelt dette, og om det er et mere generelt problem. Der er endnu ikke noget svar.

*- Borgerrådgiverens anbefaling*

På baggrund af observationerne er det som nævnt mit indtryk, at der meget hyppigt bliver sendt ubeskyttede mails ud fra Kommunens medarbejdere, som indeholder borgeres fortrolige eller følsomme oplysninger, måske sker det endda flere gange dagligt.

Derfor må jeg konkludere, at medarbejdere i Lejre Kommunes administration i et væsentligt og meget bekymrende omfang overtræder de lovbestede krav og pligter om at holde borgernes fortrolige og følsomme oplysninger hemmelige. Også reglerne i Kommunens egen IT-sikkerhedspolitik bliver i vidt omfang overtrådt.

**Jeg vil derfor anbefale**, at administrationen i Lejre Kommune skærper opmærksomheden væsentligt på kravene til sikkerhed og beskyttelse af borgeres fortrolige oplysninger, som den er beskrevet i Persondataloven og i Kommunens IT-sikkerhedspolitik. Borgerne har krav på at kunne have fuld tillid til, at der kun sendes ukrypterede mails til dem, hvis der med sikkerhed ikke indgår fortrolige eller følsomme oplysninger.

**Jeg vil også anbefale**, at der IT-sikkerhedsmæssigt bliver skabt fuldstændig klarhed over, hvilken fremgangsmåde medarbejderne skal anvende for at kunne sende krypterede, sikre mails med fortrolige

oplysninger til borgerne. Indtil det er sket, vil jeg anbefale, at der ikke sendes mails, hvis der er nogen tvivl om, hvorvidt de indeholder fortrolige eller følsomme borgeroplysninger. Kryptering af mails bør altid ske med godkendt software, og krypterede mails kan evt. modtages i og afsendes fra sikre e-postkasser eller via [www.borger.dk](http://www.borger.dk). Beskrivelse af fremgangsmåden mv. bør sendes til alle medarbejdere, som erindring, og i øvrigt til borgernes orientering bør fremgå tydeligt og klart af Kommunens hjemmeside. Til inspiration henviser jeg til Herning Kommune. Hvis det er muligt, bør der tillige indføres tekniske IT-løsninger, som kan forhindre afsendelse af almindelige, ukrypterede mails med fortroligt eller følsomt indhold.

Både ved oplæg for medarbejderne og i andre sammenhænge er jeg blevet opmærksom på, at der hos flere medarbejdere er tvivl og usikkerhed om, hvilke oplysninger, der faktisk er fortrolige/følsomme, og hvilke oplysninger, der ikke er det. Jeg er bl.a. blevet spurgt, om borgeres almindelige navne og adresser var så fortrolige oplysninger, at andre borgere ikke måtte få indsigt heri. Dette er ikke tilfældet, så længe der ikke er tale om særlige adressebeskyttelse eller lignende. I øvrigt kan navne og adresser jo offentligt tilgængelige i telefonbøger og på fx [www.krak.dk](http://www.krak.dk).

**Jeg vil endelig anbefale**, at der ledelsesmæssigt bliver fulgt op på mine observationer, så alle Kommunens medarbejdere gives det fornødne kompetenceløft og sikker forståelse for, hvornår en personoplysning kan klassificeres som fortroligt eller følsom, hvornår den ikke er det, og i hvilke tilfælde, der kan være berettiget tvivl.

Når det er gennemført, kan medarbejderne overtage det ansvar, som følger af IT-sikkerhedspolitikken om at skulle foretage konkrete vurderinger af, om indhold i mails har karakter af at være fortrolige/følsomme oplysninger.

Jeg stiller mig til rådighed for administrationen i denne sammenhæng.

Til yderligere illustration kan jeg henvise til Statsforvaltningen, der på hjemmesiden har meldt dette ud: *"Ifølge bestemmelser i persondataloven må statsforvaltningerne ikke sende e-mails til dig med personlige oplysninger, med mindre e-mailen er signeret og krypteret. Hvis du gerne vil modtage post digitalt fra os, skal du gøre din e-mail-adresse til en 'sikker postkasse' via [www.borger.dk](http://www.borger.dk) og sende en besked til os fra 'Din post'. Klik her for vejledning om, hvordan du tilmelder dig og sender e-mails til os via [www.borger.dk](http://www.borger.dk)"*

Fleire konkrete eksempler på fortrolige oplysninger, som er blevet sendt ubeskyttet til borgere:

- En borger (cc-modtager) fik en ubeskyttet mail fra Kommunens medarbejder, som samtidig var sendt uden beskyttelse til et sygehus med henblik på en undersøgelse af borgeren. I mailen var vedhæftet alle de lægelige oplysninger om borgeren, som Kommunen lå inde med.

- I en ubeskyttet mail til en repræsentant for et eksternt opholdssted sendte en medarbejder oplysninger om politimæssig efterforskning af et barns mulige indblanding i tyveri. Mailen blev samtidig sendt til borgeren (cc-modtager). I samme sag blev der senere sendt ubeskyttede mails til Region Sjælland og borgeren (cc-modtager), som indeholdt oplysninger dels om behovet for at anbringe barnet uden for hjemmet på et opholdssted, dels om behovet for at øge dosis af navngiven medicin til barnet, og dels om at også borgerens andet barn var påvirket af den familiære situation i hjemmet, som borgeren havde vanskeligt ved at få styr på.

Overblik over forhold og oplysninger, der traditionelt opfattes som fortrolige og følsomme:

- Racemæssig eller etnisk baggrund
- Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
- Fagforeningsmæssige tilhørsforhold
- Helbredsmæssige forhold
- Seksuelle forhold
- Strafbare forhold
- Sociale problemer (væsentlige)
- Andre rent privat forhold

Omfattet er bl.a. oplysninger om cpr.nr., skat, bankkontonumre, gæld, sygedage, sygedagpenge, tjenstlige forhold, familieforhold, bolig, bil, beskyttede adresser, hemmelige telefonnumre, karakterer, CV-oplysninger, jobansøgninger og afslag, begrundelser for tillæg, tidligere, nuværende og fremtidig fysisk eller psykisk helbredstilstand, misbrug af diverse nydelsesmidler, medicinbehov og -forbrug, forældre på psykiatrisk institution, udsat for seksuelt overgreb, privatøkonomi, ansættelsesretlige sanktioner, langvarig arbejdsløshed, separations-/skilsmissebegæringer, familiestridigheder, tvangsfjernelse af børn, registreret partnerskab, adoptionsforhold, selvmordsforsøg

J) Vejledningspligt overfor borgere, der sender fortrolige oplysninger i mails til Kommunen  
*Borgerne får ikke ordentlig besked om risikoen for tab af fortrolige oplysninger til uvedkommende!*

Borgerne i Lejre Kommune sender i vidt omfang mails, når der skal kommunikeres med Kommunen. Og det er jo praktisk, smidigt og uformelt, og samtidig et godt skridt på vejen mod målet for Kommunen om i videst mulige omfang at være digital med sine borgere inden for få år.

I langt mere end 100 tilfælde har jeg set mails fra borgere, hvor de bl.a. har oplyst Kommunens administration om deres cpr.nr., bankoplysninger som kontonumre, helbreds mæssige sygdomme og lidelser, svære sociale situation, svære økonomiske situation, mv. Alt sammen sådanne oplysninger, som ingen af os har lyst til at dele med omverdenen eller miste til uvedkommende, der evt. kan finde på at misbruge oplysningerne.

Desværre har kun meget få af borgerne anvendt egentligt kryptering (digital signatur) eller sendt mail via [www.borger.dk](http://www.borger.dk) for at sikre det fortrolige indhold i deres mails til Kommunen. På den måde sikres mailen fortrolighed og autenticitet i en "lukket kuvert", hvor ingen andre uvedkommende har mulighed for at læse indholdet. Mailen er på den måde også sikret den rigtige afsender og modtager. På denne "usikre" måde er der derimod en øget risiko for, at fortroligheden af borgernes oplysninger kan ophæves, eller at oplysningerne undervejs kan læses eller ændres af uvedkommende.

Det er min opfattelse, at Kommunens administration har en pligt til at vejlede borgerne om den risiko de løber, når de vælger at indsende deres fortrolige og følsomme oplysninger i ubeskyttede mails. Jfr. normerne om god forvaltningsskik. Vejledningen bør både gives forbyggende i generel form og i de konkrete tilfælde, hvor borgeres fremsendelse af mails med sådant indhold konstateres.

I 2 udtalelser fra 2012 har jeg udtalt kritik af, at Borgerservice gentagne gange modtog mails fra borgere med fortroligt eller følsomt indhold, uden at nogle af de flere involverede medarbejdere i sagsbehandlingen hos Borgerservice på noget tidspunkt tog initiativ til at gøre borgerne opmærksomme på den sikkerhedsmæssige risiko der var ved sådan form for ubeskyttet kommunikation med Kommunen.

Til yderligere illustration har jeg set tilfælde, hvor borgere ved ansøgning om hjælp til forsørgelse har sendt ubeskyttede mails til Borgerservice med vedhæftede filer, der bl.a. indeholdt oplysninger fra borgernes bank, kontoudtog og herunder både angivelse af registreringsnummer og kontonummer. I nogle tilfælde har bankoplysningerne endda indeholdt de såkaldte engagementsoversigter, som viste alle de konti og kontonumre, som familien havde i banken.

Sådanne bankoplysninger bliver typisk indsendt, når Borgerservice beder borgerne om det, til brug for medarbejdernes vurdering af økonomiske forhold ved ansøgningen om kontanthjælp, enkeltydelse, mv.

Efter min opfattelse skærper det administrationens pligt til at vejlede borgerne om risikoen for tab af fortrolige oplysninger til uvedkommende, når det er Kommunens medarbejdere selv, der pålægger borgerne at indhente og indsende bankoplysninger for at hjælpe med at opfylde Kommunens pligt til at sørge for tilstrækkelig oplysning af ansøgningssager.

**Det er derfor min anbefaling,** at Lejre Kommunes administration generelt og konkret bør yde borgerne behørig, tydelig og lettilgængelig vejledning om, hvordan borgerne på sikker og beskyttet måde kan sende mails med fortroligt indhold til Kommunen. Det vil harmonere godt med de hensyn til borgerne, der følger af den forvaltningsretlige vejledningspligt og normerne for god forvaltningsskik.

Konkret bør vejledning gives første gang, der registreres usikre mails fra borgere med sådant fortroligt indhold, og i særdeleshed, når administrationen beder borgere skaffe fx bankoplysninger, mv. til brug for sagsbehandlingen. Det kan bl.a. gøres ved at indsætte standardtekst herom i medarbejdernes svar på borgerne mails, der har indeholdt fortrolige oplysninger, ved generelt altid at orientere om risikoen, inden borgere bliver bedt om at indsende noget, og ved at henvise til Kommunens hjemmeside, hvor der

bør udarbejdes en mere generel vejledning om beskyttelse af indhold i mails. Jeg kan som inspiration henvise til Herning Kommune.  
Og jeg stiller mig til rådighed for administrationen i denne sammenhæng.

På Borgerrådgiverens hjemmeside orienteres borgere om fremgangsmåden, hvis de vil beskytte fortrolige oplysninger i deres mails. Og jeg svarer ikke borgere på deres egen mail (tråd), men i en ny mail, hvis borgere har sendt fortrolige eller følsomme oplysninger med i den oprindelige mail.

#### **K) Svær forståelig skriftlig kommunikation til borgerne**

*Borgerne har krav på at kunne forstå, hvad Kommunen skriver i afgørelser og breve!*

Mere end 50 borgere (58) har i større eller mindre omfang bedt mig om hjælp til at forstå indhold i breve og afgørelser. I nogle af tilfældene har kvaliteten af den sproglige formulering efter min opfattelse været høj, men dog alligevel vanskelig at forstå for de borgere, der måske ikke har erfaring med sædvanlig kommunal sprogform. I andre tilfælde har indholdet ikke været så godt kvalitetsmæssigt og derfor svært forståeligt for borgerne og i nogle tilfælde endda mangelfuldt, hvilket har været et stort problem for borgerne, uanset deres baggrund og erfaring. Jeg har drøftet nogle af sidstnævnte tilfælde med de involverede centre, selv om der ikke var nogen klage, og gjort opmærksom på borgernes konkrete vanskeligheder med at forstå Kommunens skriftlige "budskab". Og jeg har i nogle tilfælde hjulpet borgere med at få en ordentlig og præcis forklaring på det skrevne "budskab" fra medarbejderne.

Hyppest har jeg registreret svært forståelige formuleringer i sygedagpengesager fra Jobcenteret, enkeltydelsessager fra Borgerservice, indgrebssager fra Center for Social & Familie og pålægssager om fraflytning af sommerhus fra Center for Byg & Miljø. Navnlig i disse sagstyper har borgere henvendt sig for at få hjælp til at forstå indholdet, og finde ud af, hvad der var ved at ske eller allerede var sket i deres sag.

Nedenfor følger konkrete eksempler på formulering i 2 afgørelser, der var svære af forstå for borgerne:

*"I forhold til ansøgte merudgift er det vurderet, at der i dit konkrete tilfælde er tale om en forbrugsgode som for dig fungerer som et hjælpemiddel. Vi har lagt vægt på, at produktet afhjælper den nedsatte funktionsevne og letter den daglige tilværelse i forbindelse med den nedsatte tarmfunktion. Vurderingen er truffet i henhold til principafgørelse nr. 152-11 som omhandler anskaffelse af engangsvaskeklude. Det forhold, at drift som følge af almindelig brug af hjælpemidlet er særligt reguleret i en bestemmelse i serviceloven taler imod at indfortolke en hjemmel til bevilge den samme ydelse efter en anden og bredere beskrevet hjemmelsbestemmelse. En sådan adgang til udvidet dækning har heller ikke støtte i forarbejderne til merudgifts-bestemmelsen."*

*"Lejre Kommune Borgerservice har på baggrund af henvisning fra jobcenteret vurderet at det er nødvendigt at du får bevilliget transporten til dine psykologsamtaler. Du er ikke i personkredsen hvor vi vurderer at du er i økonomisk trang, men ud fra en helhedsvurdering af din samlede situation og dit videre forløb i Jobcenteret er det ud fra en konkret og individuel vurdering vurderet, at det er af væsentlig karakter at du fastholder dit behandlingsforløb."*

Formålet med vellykket skriftlig kommunikation er jo, at afsender og modtager forstår hinanden. Lejre Kommune er en offentlig myndighed, der har ansvar for at skrive på modtagerens betingelser. Det gælder i særdeleshed i afgørelser, men også i standardbreve og breve, der er skrevet med en særlig hensigt.

Vellykket skriftlig kommunikation kan også give værdi til Kommunens administration, hvis borgerne kan forstå indholdet i afgørelser og breve. Forståelse er nemlig et skridt på vejen mod at skabe tillid til Kommunens beslutninger, og hvis borgerne har denne tillid, vil de have mindre behov for efterfølgende at kontakte Kommunen med mail, telefon eller personligt. "På den lange bane" vil præcis og forståelig skriftlig kommunikation således kunne frigive nogle af de ressourcer, som må anvendes ved mindre forståelig skriftlig kommunikation til at "lappe" på afgørelser og breve, der ikke kan forstås af borgerne.

Og selv om Kommunens administration selvfølgelig skal sikre, at navnlig afgørelser er juridisk korrekte, er dette ikke en undskyldning for at undlade at gøre budskabet forståeligt eller i det mindste lettere at forstå.



På baggrund af de borgere, der har henvendt sig, er det min vurdering, at medarbejdere i Lejre Kommunes administration i nogle tilfælde har formuleret afgørelser og breve så uforståeligt, at det var i strid med normerne om god forvaltningsskik, som meget klart stiller krav om hensynsfuld og forståelig formulering.

**Jeg anbefaler derfor**, at Lejre Kommunes administration udarbejder en sprogpolitik med adfældsregler, som kan afspejle organisationens selvforståelse og sørge for effektiv administration og sagsbehandling, og som kan skabe gode relationer til omverdenen, godt sprog og god kommunikation i forhold til borgerne. Sprogpolitikken bør omfatte al den direkte skriftlige kommunikation med borgerne, bl.a. breve og mails, afgørelser, vejledninger og forskellige typer af informationsmateriale. Indholdet i sprogpolitikken bør være en sprogpolitisk/strategisk del, hvor virksomhedens visioner og værdier forbindes med den skriftlige kommunikation og en pragmatisk del (skrivevejledning), der med konkrete eksempler illustrerer, hvordan sprogpolitikken føres ud i livet i medarbejdernes daglige kommunikation med borgerne.

**Jeg anbefaler også**, at der på ledelsens foranledning foretages jævnlige kvalitetstjek af såvel konkrete udarbejdede tekster som standardtekster i Kommunens afgørelser og breve, og at der ledelsesmæssigt generelt set skabes øget opmærksomhed på klar og tydelig kommunikation til borgerne.

Jeg stiller mig til rådighed for administrationen i dette arbejde.

#### *- Flygtning og indvandrere*

Lejre Kommune har en særlig udfordring i forhold til den skriftlige kommunikation med de flygtninge og indvandrere, der har sproglige barrierer af større eller mindre omfang. Det har været meget tydeligt og klart i de 16 tilfælde, hvor jeg er blevet kontaktet og bedt om hjælp.

I et af tilfældene var jeg sammen med en tilkaldt "flygtningeven" på besøg hos en flygtningefamilie, hvor evnerne til at læse og forstå det danske sprog var meget begrænsede. Manden forsøgte at lære dansk på sprogskole, mens hans hustru aldrig havde lært at læse eller skrive nogen sprog. Familiens børn i skolealderen var i stand til at forstå og tale noget dansk. Hensigten med besøget var at hjælpe med udfyldelse af en ansøgning om støtte til fysioterapi. Under besøget blev vi tilfældigvis opmærksomme på et andet brev, som viste sig at være en indkaldelse til møde i Jobcenteret, og hvor udeblivelse fra mødet kunne medføre økonomisk konsekvens. Brevet var skrevet på dansk, og indholdet bestod af relativt lange sætninger og afsnit i traditionel kommunal sprogform. Manden havde slet ikke forstået indholdet af brevet og forstod ikke at han skulle møde op eller at udeblivelse kunne få konsekvenser for ham. Det skal bemærkes, at denne familie ikke havde kontakt til nogen fast "flygtningeven" eller andre, der kunne hjælpe dem med forståelse af breve og afgørelser.

Til yderligere illustration har jeg haft kontakt med flere ældre borger med udenlandsk baggrund (5), der trods nogle års ophold i Danmark fortsat ikke er i stand til at tale, læse eller forstå det danske sprog, og som jeg kun har kunnet snakke med ved hjælp af tolk eller hjælp med oversættelse af familiemedlemmer. Borgerne har vist mig flere afgørelser med afslag på bevillinger og ydelser og andre breve med fx vejledning om, hvilken dokumentation, der skulle sendes til brug for vurdering af ansøgninger. Alt har været på dansk, og sådan har det ifølge disse borgere været siden de kom hertil. Det har givet dem store praktiske problemer med at få indholdet oversat, så de kunne forstå det. Ofte har borgerne måtte få hjælp til forsøg på oversættelse fra børn og endda børnebørn, som dog ikke har været i stand til at oversætte alle de svære kommunale/juridiske ord til dansk.

Som et konkret eksempel på de udfordringer breve fra Kommunen generelt kan give for borgere med udenlandsk baggrund, har Borgerservice skrevet sådan til en ca. 70-årig borger:

27.03.2012

**"VEDR. ANSØGNING OM ENKELTYDELSE**

*Lejre Kommune, Borgerservice, skal bekræfte, at vi den xxxxx har modtaget din ansøgning om enkeltydelse.*

*Før vi kan behandle din ansøgning bedes du fremsende følgende dokumentation:*

*Engagementsoversigt fra banken for dig og din ægtefælle*

*Tre måneders kontoudskrifter fra samtlige konti fra dig og din ægtefælle*

*Såfremt ovenstående dokumentation ikke er Borgerservice i hænde seneste d. 04.04.2012. Vil der blive truffet afgørelse på det foreliggende grundlag*

*Til orientering kan det oplyses, at der forventes at blive truffet en afgørelse i din sag inden 4 uger."*

Bemærk, at det ifølge brevet kunne få konsekvens med afgørelse på det foreliggende grundlag, hvis borgeren ikke indsendte dokumentationen inden udløbet af en frist, der må siges at have været meget kort, når der også skulle tages hensyn til den tid, der måtte være gået med postvæsenets udbringning. Efter min opfattelse skærper begge disse forhold Kommunens pligt til at sikre, at sådanne breve kan forstås af borgere med udenlandsk baggrund både såvel angår indhold som konsekvens af at undlade at indsende dokumentation.

Kommunen har en lovbestemt vejlednings- og bistandspligt over for alle de personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Ifølge Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 32, er det en del af vejledningspligten og den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forvaltningens undersøgelsespligt, at forvaltningsmyndigheder i almindelighed må sikre sig, at de er i stand til at forstå og blive forstået af udlændinge, der retter henvendelse om sager, der skal tages under behandling af myndighederne. Efter omstændighederne må myndighederne således om fornødent stille tolke- og oversættelsesbistand til rådighed for de pågældende. Folketingets Ombudsmand har i sin praksis støttet denne opfattelse af omfanget af vejledningspligten over for borgere med udenlandsk baggrund, der ikke behersker det danske sprog, og kravet om hensynsfuld og forståelig formulering af breve og afgørelser er nu omfattet af normerne om god forvaltningsskik.

Det er mit umiddelbare indtryk, at Kommunens medarbejdere i vidt omfang bruger tolkebistand ved møder og samtaler med borgere med udenlandsk baggrund, som har sproglige barrierer. Det er positivt, at der virker til at være et fokus på at sikre gensidig forståelse i den mundtlige dialog.

Men jeg har som illustreret et noget andet indtryk, når det gælder medarbejdernes skriftlige formidling til borgere med udenlandsk baggrund og det at sikre forståelse heraf. Jeg har ikke i nogen af de tilfælde, hvor borgere med udenlandsk baggrund har kontaktet mig, set afgørelser eller breve fra Kommunen, der var oversat til et sprog, som var borgernes oprindelige eller i øvrigt til engelsk eller andre generelle hovedsprog, som borgerne evt. kunne forstå. Jeg er ikke bekendt med, om Kommunens administration har en praksis for, hvornår der bør oversættes til andre sprog.

**Jeg skal derfor anbefale**, at opmærksomheden øges væsentligt på administrationens pligt til ved oversættelse at sikre sig, at borgere med udenlandsk baggrund forstår i hvert fald afgørelser, varslingsbreve og høringskrivelser fra Kommunen. Denne pligt skærpes, hvis der fra Kommunens side opstilles konsekvens ved undladelse i skrivelsen. Det følger af pligten, at der bør oversættes til et sprog, som borgeren forstår, såfremt pågældende ikke forstår det danske sprog tilstrækkeligt godt. Og jeg anbefaler, at der ledelsesmæssigt sættes særlig og snarlig fokus på denne udfordring, og at der etableres fremgangsmåder med oversættelse til relevante sprog, der kan imødekomme disse borgeres behov.

Det skal bemærkes, at i de tilfælde, hvor disse borgere er repræsenteret af en person, der har tilstrækkelig forståelse af det danske sprog, fx en advokat eller en interesseorganisation, er der efter min opfattelse ikke en tilsvarende pligt for administrationen til at skulle oversætte hverken sagens dokumenter eller afgørelsen. Det er dog min vurdering, at de socialt frivillige "flygtningevenner" ikke er omfattet af denne kreds af repræsentanter, og at Kommunen derfor ikke kan lægge ansvaret for oversættelse og forståelse over på de frivillige "flygtningevenner".

## L) Manglende helhedsorienteret og tværgående sagsbehandling i Kommunens centre

*Der er fortsat brug for at Kommunen øger opmærksomheden på helhedsindsatsen i forhold til borgerne!*

I Årsberetningen for 2011 fremhævede jeg observation om helhedsorienteret borgerbehandling:

*"Jeg nævnte i rapporten fra 2. og 3. kvartal, at der havde været henvendelser fra borgere med sag/sager kørende hos flere sagsbehandlere i forskellige afdelinger/centre. Også i 4. kvartal har borgere efterladt indtryk af frustration i denne sammenhæng. Navnlige det, at borgerne selv har måttet holde kontakt til de forskellige sagsbehandlere, når de ofte samtidig har været i en form for krise socialt set og ikke har haft ret meget overskud. Disse borgere føler i mange situationer, at de selv må tage ansvar for at sikre, at alle sagsbehandlere har samme kendskab til oplysningerne i deres sager, og at der sker koordinering mellem sagsbehandlerne om, hvem der udfører hvad og hvornår. Borgerne forstår ikke, hvorfor det i nogle tilfælde er nødvendigt at involvere op til en håndfuld forskellige sagsbehandlere i deres sag/sager.*

*Jeg anbefaler derfor, at der så tidligt som muligt iværksættes tværgående koordinationsløsninger for denne type borgere, så borgerne ikke efterlades med følelsen af selv at skulle tage ansvar for sagsbehandlingen. En koordinering, der opsøger behovet før det fremstår tydeligt, fx ved en visitering af borgertypen, når borgerne har de første kontakter til kommunen. Det må være muligt at udskille den type borgerhenvendelser, der med stor sandsynlighed senere får behov for tværgående koordinering, fra andre borgertyper, der formodentlig ikke får behov for samme koordinering. Jeg er bekendt med, at der allerede sker koordinering gennem det fælles koordinationsudvalg, men i de fleste tilfælde sker denne koordinering relativt sent i forløbet, og typisk først når det gennem forløbet har vist sig, at der har været behov for det i kortere eller længere tid. Jeg stiller mig til rådighed for administrationen i dette arbejde".*

Den 5. marts 2013 fik jeg følgende svar fra administrationen vedrørende min observation:

*Servicecenter Hvalsø har ultimo 2012 implementeret et fælles koordinationsforum, som har til formål at koordinere og bidrage til at løse de udfordringer, der ligger i at have flere sagsbehandlere fra flere centre tilknyttet en enkelt borgersag. Der er sat fokus på en kundetilgang, der tager udgangspunkt i kommunen som en enhedsforvaltning med én indgang for borgerne i alle tilfælde, hvor det kan lade sig gøre. Aktiviteterne skal ses i sammenhæng med, at der er iværksat udvikling af en række forretningsgange på det sociale ydelsesområde, hvor hovedparten har snitflader på tværs af sagsbehandlerens organisatoriske tilhørsforhold. Sådanne forretningsgange tager tid at udvikle og implementere og kan forventes først at have fuld effekt på alle ydelsesområder før tidligst 2014.*

*I ansøgningssager kræves der samtykke, før der kan udveksles oplysninger mellem forskellige enheder af administrationen og sikre den efterspurgte tværfaglige koordinering. Såfremt dette samtykke ikke gives, kan der i visse situationer være begrænsninger for mulighederne for tværfaglige samarbejde.*

En grundlæggende udfordring for Kommunens administration er, at jeg stadig ser eksempler på, at der ikke er sket den nødvendige vejledning og koordinering, og der derfor ikke har kunnet udøves en tilfredsstillende hurtig, tværgående helhedsindsats.

I et af tilfældene måtte en depressionsramt mand med dårlig skulder i vinter, flytte adresse til Rådhuset i Hvalsø og tage ophold på gaden, efter at han havde fået pålæg om at forlade et lejet sommerhus. Samværet med hans 2 sønner hver anden weekend blev derefter et stort praktisk problem for ham.. Han ansøgte med det samme om at komme på akut-listen i Borgerservice i håb om at få et sted at bo hurtigt. Og han blev stillet i udsigt, at han var placeret meget højt på listen. Angiveligt har han dog endnu ikke fået tilbudt noget at bo i, selv om der er gået flere måneder siden han måtte flytte fra sommerhuset. Hans usikre boligforhold betød samtidig, at samarbejdet om aktivitet med Jobcenteret og herunder praktikophold måtte opgives. I perioden derefter havde han derfor heller intet arbejde eller kontakt med Jobcenteret. Dette eksempel giver et godt indtryk af, hvordan en myndighedshandling i et af Kommunens centre kan gøre det væsentligt sværere at få samarbejde til at køre i et andet center (Jobcenter) og kan give et tredje center (Borgerservice) en vanskelig opgave med at forventningsafstemme om muligheder for anden bolig og akut kunne tilbyde hjælp.

Som nævnt ovenfor under "Manglende svar på borgers henvendelse" har der i flere tilfælde været tegn på vanskelige udfordringer i skolers samarbejde med Center for Social & Familie og herunder PPR for at finde muligheder for at give skolebørn med særlige behov helhedsorienteret og tværgående hjælp og støtte.

Jeg har på forældres forespørgsel deltaget som observatør ved såkaldte netværksmøder mellem centeret, PPR, skole, barnets forældre og i enkelte tilfælde også eksterne socialpsykiatriske specialister.

Det er mit overordnede indtryk af møderne, at der sjældent blev givet de involverede borgere nogen overbevisende eller tillidsvækkende oplevelse af, at kommunens centre og afdelinger i et konstruktivt samarbejde vil forsøge at løse det konkrete barns situation bedst muligt. Ved et af de møder, hvor jeg ikke deltog, var der angiveligt en indbyrdes diskussion mellem frustrerede medarbejdere fra skolen og centeret om, hvem der havde beslutningsevnen og dermed ansvaret for handling, og hvorfor der ikke skete nogen fremdrift i forhold til det konkrete barn. Og hvorfor centerets medarbejder ikke ville give en prognose for, hvornår der kunne forventes at ville ske noget. Jeg har fået oplyst, at der fra en konkret skoles side skulle være klaget over det utilfredsstillende samarbejde med medarbejdere fra Center for Social & Familie. Og jeg er bekendt med, at også andre afdelinger og skoler er utilfredse med besværlighed og langsommelighed i samarbejdet med Center for Social & Familie og PPR. Frustrationerne har tillige været udtrykt overfor borgere. De involverede borgere har i sammenhængen selv anvendt udtryk som: "hun sidder med skyklapper på" og "den værste gang silo-tænkning".

Det er mit indtryk, at borgerne, når de får sådanne indtryk ved møder, desværre kommer til at opleve en usammenhængende kommunal enhed, hvor afdelingerne hver især kun varetager vejledning og sagsbehandlingen indenfor eget regi og ikke virker interesserede i at samarbejde om løsning af de samlede kommunale opgaver.

Som endnu et illustrativt eksempel har jeg siden slutningen af 2012 været i tæt kontakt med en borger, hvor det ville have været en stor fordel både for borgeren og Kommunens administration, hvis der tidligere i forløbet var blevet givet borgeren en tværgående koordinatorfunktion eller et tværgående team, som "indgang" for borgeren til de relevante centre i Kommunen.

Denne borger har samtidig haft flere forskellige sager kørende i 4 forskellige afdelinger/centre, og også af andre årsager har borgeren slet ikke kunne overskue, hverken Kommunens organisation og opbygning, hvor de enkelte medarbejdere hørte til, eller hvem af dem, der havde de konkrete opgaver. Derfor har borgeren meget ofte bl.a. henvendt sig til forkerte sagsbehandlere eller sendt mails til flest mulige af sagsbehandlere i forsøg på at ramme den rigtige og relevante. Borgeren har også haft nogle relativt urealistiske forventninger til sine muligheder for at få økonomisk hjælp hos Kommunen, og det har løbende været en meget stor opgave for medarbejderne at vejlede og forventningsafstemme. Den manglende opfyldelse af borgerens behov herfor og for en form for koordinering har betydet, at denne borger med sine mange ansøgninger har fået sat flere sagsbehandlingsforløb i gang, også ved klager til Det Sociale Nævn, selvom det ansøgte angiveligt ligger langt fra de muligheder, der er efter lovgivningen. Meget af det kunne efter min opfattelse have været undgået ved en tidligere tværgående indsats.

Jeg har deltaget i flere af borgerens møder med forskellige sagsbehandlere, og ved hvert eneste møde opstod der problemer, spørgsmål eller tvivl, som ikke kunne løses eller besvares af den sagsbehandler, der deltog i mødet, men efterfølgende skulle afklares med andre sagsbehandlere fra andre afdelinger, som ikke deltog i mødet. Ofte var der tvivl om, hvem der skulle tage ansvaret for denne afklaring.

Derudover har borgeren haft meget svært ved at forstå, hvad medarbejderne skrev i mails og afgørelser, og hvilken dokumentation det var nødvendigt at skaffe. Det har været voldsomt frustrerende og stressende for borgeren, som meget ofte også har haft behov for at henvende sig til mig for at hente støtte og vejledning, og for at kunne "læse" sin frustration af.

De involverede medarbejdere har ressourcemæssigt hver især brugt megen arbejdstid på at prøve at afklare og dirigere denne borgers henvendelser og forventninger i retning af den rigtige og relevante medarbejder. Borgeren var kun i begrænset omfang i stand til at forstå og tilegne sig, hvem der kunne kontaktes i hvilke situationer.

På forespørgsel anbefalede jeg overfor en involveret medarbejder i Jobcenteret, at Kommunens administration burde overveje at bringe en koordinator ind i samarbejdet med borgeren, for at gøre det hele enklere og smidigere både for borgeren og for administrationen. Dermed kunne det samlede ressourceforbrug på denne borger evt. også reduceres til det nødvendige, idet det så primært var hos koordinatoren, der blev brugt tid på kommunikation med borgeren og ikke hos alle de involverede

sagsbehandlere. Ud over "gevinsten" for borgeren ville "investeringen" hos koordinatoren efter min vurdering kunne bringe værdi i form af besparelse i tidsforbruget samlet set. Resultatet blev dog for denne borger, at der ikke kom nogen koordinator af borgerens sager, fordi ingen af de involverede centre angiveligt ville stille den fornødne ressource til rådighed. Der var ikke enighed mellem de involverede om, hvor sådan en opgave skulle placeres.

Det er min umiddelbare vurdering, at denne type borgere relativt let vil kunne spottes tidligt i forløbet af erfarne sagsbehandlere, hvis Kommunens administration valgte at sætte fokus på at finde de borgere, som på et senere tidspunkt kan ende i tilsvarende tværgående "kaos", så tidligt som muligt.

Jeg har noteret mig indholdet i administrationens svar om, at der i 2012 blev implementeret et fælles koordinationsforum med det formål at koordinere og bidrage til at løse de udfordringer, der ligger i at have flere sagsbehandlere fra flere centre tilknyttet en enkelt borgersag. Men at det tidligst i 2014 kan forventes at have fuld effekt på alle ydelsesområder. Og jeg vil løbende følge initiativets tiltag.

Efter Retssikkerhedslovens regler gælder der i sociale sager et krav om, at Kommunens administration skal udføre en helhedsvurdering over for alle borgere, der henvender sig med ansøgninger om hjælp, støtte mv. på det sociale område. Kravet betyder, at administrationen har en overordnet pligt til at bestræbe sig på at sikre borgere den hjælp, rådgivning og vejledning, der passer bedst til borgernes konkrete behov. Og hjælpen skal ud fra en samlet vurdering tilrettelægges tidligt i forløbet for de borgere, der har videregående problemer i længere tid.

Det betyder, at Kommunens administration skal finde den bedste hjælp til borgerne, også i andre myndigheder og efter anden lovgivning, uanset om borgerne har defineret sit hjælpebehov snævrere, ved fx kun at have søgt om psykologbistand, men også havde behov for hjælp til forsørgelse, herunder fx kontanthjælp.

Det er min vurdering, at administrationen i Lejre Kommune ikke i tilstrækkeligt omfang har levet op til kravene i lovgivningen eller i øvrigt god forvaltningsskik om at sørge for en helhedsvurdering og helhedsvejledning af borgere i alle tilfælde, hvor borgere tværgående har haft behov for det.

**Jeg vil derfor stadig anbefale**, at det genovervejes, om det i den konkrete situation, som er nævnt lige ovenfor, er den bedste og rigtigste løsning ikke at arbejde med en koordinator eller et tværgående team. Jeg stiller mig til rådighed for administration i dette arbejde.

**Og jeg vil supplerende anbefale**, at Kommunens administration prioriterer implementering af det fælles koordinationsforum meget højt, så det hurtigst muligt kan begynde at komme borgere med behov til gavn. Og at det overvejes, om et sådant initiativ kan give tilstrækkelig mulighed for at få kontakt med borgere med behov så tidligt som muligt, eller om der er behov for at supplere med tidlig visitering af borgere fx i Jobcenteret eller Borgerservice.

Jeg er opmærksom på, at det over for borgere med ansøgningssager naturligvis forudsætter, at borgerne selv samtykker til at oplysninger kan deles mellem medarbejdere fra forskellige afdelinger. Det er min vurdering, at en tidlig indsats fra Kommunens side med tilbud til borgerne om bedst mulige tværgående sagsbehandling, vil blive opfattet positivt af borgerne, som et konstruktivt initiativ, og at det derfor på dette tidligere tidspunkt vil være muligt at få borgernes samtykke til samarbejdet, hvis borgerne samtidig gives en tilstrækkelig saglig forklaring og vejledning.

#### M) Tvivl om mundtlig vurdering (vejledning) eller bindende forhåndsbesked (afgørelse)

*Kommunens medarbejdere bør blive bedre til at afklare sin rolle i forhold til borgernes forventninger!*

Omkring 20 borgere (22) har i 2012 oplevet, at de under møder eller i telefonsamtaler med Kommunen har hørt noget sagt af medarbejdere, der kunne opfattes som et afslag på ydelser, støtte eller hjælp, når borgerne i samtalerne har spurgt ind til vejledning om deres muligheder. Det blev i disse tilfælde sagt

uden nogen form for forudgående sagsbehandling (dvs. at det kan sidestilles med kategorisk afvisning i vejledningsform). Borgerne kom derfor i tvivl om, hvorvidt de var blevet vejledt, eller om der var truffet en mundtlig afgørelse, som de kunne klage over.

Man kan måske forestille sig, at de involverede sagsbehandlere i sådanne tilfælde har en anden opfattelse af situationen. De kan have oplevet det som om, at borgeren kun ønskede at høre om mulighederne og ikke umiddelbart at ansøge om noget. Sagsbehandlere har derfor ud fra de bedste intentioner vejledte borgerne om muligheder og om det sandsynlige resultat af en ansøgning.

Der kan imidlertid være opstået en situation, hvor sagsbehandlere i realiteten har truffet en afgørelse, selvom dette hverken fremstod helt klart for sagsbehandleren eller borgeren. Det kan få en borger til at opgive det ønskede og ikke forfølge det længere, uden at borgerens muligheder for at opnå det ønskede reelt er udelukket, fordi sagen jo ikke på dette tidlige tidspunkt har været tilstrækkelig oplyst til at kunne vurdere udfaldet af en ansøgning med sikkerhed.

Det er derfor vigtigt, at sagsbehandlere, når der skal vejledes, husker at være meget bevidste om den snævre grænse, der er mellem at vejlede og at træffe en mundtlig afgørelse.

Hvis der træffes en mundtlig afgørelse, der ikke giver borgeren fuldt ud medhold, skal det understreges, at borgeren efter forvaltningslovens regler har ret til at få en klagevejledning. Hvis borgeren ikke modtager en klagevejledning, forringes borgerens mulighed for at varetage sine interesser. Det kan give borgeren et retstab, hvis borgeren ikke får mulighed for at få kontrolleret afvisningen hos en ekstern klageinstans.

Det skal bemærkes, at de borgere, der har henvendt sig til mig, har fået afklaret deres situation og behov, og jeg har støtte og hjulpet dem, der ønskede at ansøge eller at klage.

På baggrund af nogle af de konkrete sager har jeg drøftet problemstillingen med ledere af Borgerservice og af Visitation og Bestiller, Center for Velfærd & Omsorg. Jeg har gjort opmærksom på, at utilstrækkelig forventningsafstemning med borgere efter omstændighederne kan være i strid med reglerne i forvaltningsretten. Jeg har efterfølgende fået tilbagemelding på, at begge afdelinger vil overveje deres fremgangsmåder og evt. tage initiativ til ændring af procedurer.

Hyppest har borgerne oplevet tilsvarende forventningskollision i forbindelse med ansøgning om kontanthjælp, ansøgning om enkeltydelse og læge-/tandlægebehandling, ansøgning om hjælpemidler og ansøgning om dispensation til helårsophold i sommerhus.

Det er min vurdering, at Lejre Kommunes administration i nogle af disse tilfælde faktisk har truffet mundtlige afgørelser med afslag overfor borgerne, uden egentlig sagsbehandling og uden at der samtidig er givet borgerne behørig klagevejledning. Det kan efter omstændighederne have været i strid med princippet om tilstrækkelig oplysning af ansøgningssager, den lovbestemte vejledningspligt og den lovbestemte pligt til at give klagevejledning ved mundtlige afslag. De borgere jeg har haft kontakt med, har efterfølgende fået rettet deres situation op, så de ikke har lidt noget retstab.

**Det er min anbefaling**, at sagsbehandling af ansøgninger i Kommunens centre tilrettelægges sådan, at der som overvejende udgangspunkt bliver sagsbehandlet og truffet egentlige afgørelser (evt. med klagevejledning) også i de situationer, hvor borgerne indleder kontakten til Kommunen med at spørge om muligheder for at opnå noget. I tvivlstilfælde bør tvivlen søges afklaret med borgeren tidligt i forløbet, for at få forventningerne klart afstemt, og der bør laves notat om indholdet i afklaringen..

Til konkret illustration kan nævnes et tilfælde, hvor en borger ringede til Kommunen med ønske om at få tilskud til midlertidige transportudgifter til og fra hans studie. Han blev stillet om mellem forskellige afdelinger, hvor de involverede medarbejdere i telefonen gav indtryk af, at de ikke kendte til noget grundlag, der kunne ydes hjælp efter, men i øvrigt var i tvivl om, hvorvidt der var muligheder i andre

afdelinger. Borgeren kunne ikke få et klart svar og heller ikke tilfredsstillende vejledning, og borgeren endte derfor med at klage til Borgmesteren og Borgerrådgiveren.

Og i et andet tilfælde blev en borger, der havde søgt om supplerende kontanthjælp, ringet op af Borgerservice og oplyst i telefonen, at han ikke kunne få kontanthjælp. Han blev meget overrasket over fremgangsmåden og fik ikke stillet nogen spørgsmål. Først efterfølgende prøvede han at få Borgerservice til at komme med noget skriftligt, der kunne klages videre til klageinstanser. Trods mange rykkere fik borgeren først et skriftligt afslag på kontanthjælp ca. 10 måneder efter telefonopringningen. I øvrigt led borgeren af epilepsi og havde derfor hukommelsesproblemer, og det var nævnt i ansøgningen, men på trods heraf valgte sagsbehandleren at meddele sin vejledning over telefonen.

Endnu en borger fik under et møde i Jobcenteret at vide, at hun ikke længere kunne få sygedagpenge, og at hun ville få ny sagsbehandler (i Jobcenteret). Samtidig fik borgeren at vide, at hun heller ikke kunne få kontanthjælp på grund af hendes mands indtægt. Sagsbehandleren virkede ifølge borgeren meget kontant og kort for hovedet. Ved et senere møde med den nye sagsbehandler spurgte borgeren om muligheden for kontanthjælp, fordi hun troede hun var skiftet til en sagsbehandler, der tog sig af ansøgning om kontanthjælp. Det var ikke tilfældet, og sagsbehandleren henviste borgeren til Borgerservice. Da borgeren så henvendte sig i Borgerservice for at søge kontanthjælp, blev hun henvist tilbage til Jobcenteret. Borgeren blev meget skuffet og nedtrykt over vejledningen, navnlig fra det første møde, som hun opfattede som en afvisning, og hun opgav derfor at søge om kontanthjælp. Efter mit møde med borgeren søgte hun både om kontanthjælp og førtidspension, og hun fik efterfølgende tilkendt førtidspension.

Og et afsluttende eksempel vedrørte en borger, der med hjælp fra en støtte-/kontaktperson ville søge om dispensation til helårsophold i sommerhus hos Center for Byg & Miljø. Borgeren havde året inden fået afslag på ansøgning om dette. Da støtte-/kontaktpersonen telefonisk henvendte sig, meldte centerets sagsbehandler ud, at det ikke kunne betale sig for borgeren at søge, fordi det ville ende med et afslag igen. Der blev ikke ved samtalen spurgt ind til, om der var nye oplysninger i ansøgningsgrundlaget i forhold til året forinden, som evt. kunne have ændret ved afgørelsens grundlag og have ført til dispensation..

#### N) Manglende vejledning om afgørelses udfald og klagemulighed

*Kommunen bør vejlede om alle relevant klagemuligheder, hvis borgere har behov for sådan vejledning!*

I Årsberetningen for 2011 fremhævede jeg følgende observation om klagevejledning:

*"Jeg har set flere afgørelser til ugunst for borgerne, hvor der var henvist til en klagevejledning, som ikke var vedlagt. Afgørelser på retsområder med administrativ klagemulighed, men hvor der slet ikke var henvist eller givet nogen form for klagevejledning. Og afgørelser med beskrivelse af klageadgang og henvisning til eksterne klageinstanser, selvom der ifølge loven ikke var nogen administrativ klagemulighed på det pågældende retsområde.*

*Det er derfor min anbefaling, at de praktiske fremgangsmåder ved anvendelse af fortrykte standarder på de forskellige områder gennemgås konstruktivt, og at det overvejes om klagevejledning bør være en del af selve afgørelsen i stedet for en vedlagt standardskrivelse. Jeg anbefaler også, at der på alle centerområderne udarbejdes retningslinjer for, hvornår og hvortil der foreligger administrativ klageadgang, og hvornår der ikke gør, så vejledningen af borgerne gøres sikrere, og alle borgere opnår samme retssikkerhedsmæssige mulighed for at kunne klage videre, når sådan mulighed foreligger. Samtidig anbefaler jeg, at der justeres sprogform fra De til du osv. i de fortrykte standarder til klagevejledning."*

Den 5. marts 2013 fik jeg følgende svar fra administrationen vedrørende min observation:

*"Administrationen har iværksat flere tiltag. Indledningsvist er der på Medarbejderportalen lagt ankevejledning til inspiration og vejledning i, hvilke klageinstanser, der er på de forskellige områder. Derudover er alle centre blevet anmodet om, at igangsætte et arbejde med standardisering af afgørelser – herunder klagevejledninger. På it-fronten understøttes dette arbejde med et kommende skabelon-center, hvor standardfraser indarbejdes i forskellige typer af afgørelser."*

Flere borgere har givet udtryk for, at de har oplevet at få en besked svarende til "så kan du jo bare klage", når de efter at have modtaget en afvisning spurgte ind til, hvorfor afgørelsen faldt ud som den gjorde, eller i øvrigt udtrykte deres utilfredshed med afslaget. Med en mindre usikkerhed i min registrering kan

jeg oplyse, at mere end 20 borgere har fortalt om sådanne oplevelser. Hyppigst er det sket ved afslag på ansøgning om kontanthjælp og enkeltydelse i Borgerservice, og afslag på forlængelse af sygedagpengeperiode ud over varighedsbegrænsning i Jobcenteret. Det er også sket i sager, hvor der efter min umiddelbare vurdering er truffet en materielt korrekt afgørelse ud fra gældende regelsæt.

Udgangspunktet er selvfølgelig, at Kommunens administration har pligt til at informere og vejlede borgere om muligheden for at klage. Imidlertid kan en klagesag ofte tage lang tid og skabe usikkerhed og utryghed hos borgerne. Man bør derfor som medarbejder i Kommunen bestræbe sig på grundigt at forklare borgeren, hvorfor afgørelsen har fået det udfald, den har. Med en god forklaring på reglerne bag afgørelsen, på sagens vurdering i forhold dertil, og på praksis på området osv., er det min oplevelse, at mange borgere bedre kan acceptere, at en afgørelse ikke faldt ud som de havde forventet. En god og saglig forklaring kan også føre til, at borgere evt. ikke ønsker at klage, selvom de har muligheden.

I tilfælde, hvor en konkret lov ikke giver nogen klagemuligheder i det almindelige klagesystem (rekurs), bør dette klart fremgå af afgørelsen. Også i sådanne situationer er der nemlig en vejledningspligt eller måske snarere en pligt til at afklare forholdene. Fx kan man kortfattet skrive: "Du kan ikke klage over denne afgørelse, fordi der ikke efter denne lov er nogen mulighed for at få kontrolleret afgørelsen ved en administrativ klageinstans".

I situationerne, uden klagemuligheder i det administrative klagesystem, kan der dog også være en pligt til at vejlede om, at der kan anlægges sag ved domstolene. Det fremgår i nogle tilfælde direkte af loven at der er sådan en pligt/mulighed. I andre tilfælde, hvor en lov ikke stiller krav om klagevejledning, er det den lovbestemte vejledningspligt, der medfører, at der skal vejledes om muligheden for at anlægge sag ved domstolen, eller i øvrigt mulighed for at klage til Det Kommunale Tilsyn, Folketingets Ombudsmand og/eller Borgerrådgiveren. Vejledningspligten betyder også, at Kommunen om nødvendigt skal vejlede borgerne om den nærmere fremgangsmåde for indgivelse af klage til disse organer. Denne udvidede vejledningspligt kommer på tale i situationer, hvor Kommunen af borgere bliver gjort opmærksom på deres utilfredshed og ønske om ændring af en afgørelse (klage), men også i situationer, hvor Kommunens administration af sig selv formoder, at borgere kan have et sådant ønske, og der ikke ved genoptagelse af sagen er udsigt til at afgørelsen bliver ændret. Denne udvidede klagevejledning er også nævnt i Vejledning til Forvaltningsloven pkt. 142.

Til konkret illustration blev jeg involveret i en borgers ansøgning om udtræden af et kloakfællesskab. I dialog med sagsbehandleren i Center for Byg & Miljø rådgav jeg om, at det overfor denne borger kunne være hensigtsmæssigt at give udvidet vejledning om andre klagemuligheder, fordi borgeren formodentlig ville klage, idet han allerede inden afslaget flere gange havde givet indtryk af, at han ville "gå videre med sagen", uanset udfaldet af afgørelsen.

Som yderligere eksempel kan jeg nævne en borger, der ønskede at klage over Kommunens beslutning om, at en kommunal vej ikke blev vurderet som trafikfarlig. Der var ingen umiddelbar ekstern klageinstans i rekursystemet, og borgeren havde ikke modtaget nogen vejledning eller henvisning til andre klagemuligheder. Det rettede jeg op på gennem vejledning af borgeren.

Ved borgeres utilfredshed over beslutninger i sagsbehandlingen eller opgaveløsningen, er der mulighed for at klage "internt" til fx centerchef eller borgmester, og det bør i så fald fremgå af beslutningen, som i øvrigt bør gives borgeren på skrift. Det kan fx være tilfældet ved borgeres ønske om sagsbehandlerskift, men hvor Kommunen enten ikke finder det relevant eller ikke har muligheden. I disse tilfælde bør der ved "afslaget" naturligvis gives en grund for beslutningen, men også en vejledning om intern klagemulighed. Jeg har konstateret, at en sådan klagevejledning bliver givet i Center for Social & Familie, men det er min fornemmelse, at der ikke tværgående er ens fremgangsmåde i alle kommunens afdeling.

**Jeg vil derfor anbefale**, at det ledelsesmæssigt overvejes, om der tværgående skal eller bør gives sådan udvidet klagevejledning, så alle borgere, der har eller må formodes at have et ønske om at klage, gives ensartet vejledning og får samme muligheder, uanset hvor i Kommunen borgeren har kontakt.



- Husk notatpligten i denne sammenhæng

Hvis klagevejledning gives telefonisk eller ved et møde med borgere, skal jeg understrege, at der efterfølgende bør laves et notat på sagen/borgeren, så det klart dokumenteres, at denne vejledning er givet til borgeren, jfr. reglerne om notatpligt og god forvaltningsskik.

#### O) Lang ventetid på kommunal genoptræning

*Nyere initiativ har forhåbentlig fået ventetiden bragt ned og tilfredsstillet borgernes forventning!*

I de første måneder af 2012 fortsatte en mindre tendens fra 2011 med borgere, der efter endt sygehusophold udtrykte skuffelse og frustration over lang ventetid på kommunal genoptræning af fx følger efter hjerneblødning og blodprop. Sygehusene havde oplyst flere af borgerne om vigtigheden af, at der blev igangsætning genoptræning så hurtigt som muligt.

Borgerne og deres pårørende kunne ikke hos de ansvarlige medarbejdere i Center for Velfærd & Omsorg få noget at vide om, hvornår de kunne forventes opstart af genoptræningen, og der var heller ikke mulighed for at blive optaget på venteliste eller prioriteret efter, hvor stort behovet var for hurtig genoptræning. Endvidere oplevede dem, der valgte at klage til den ansvarlige leder på området, at de i visse tilfælde slet ikke fik noget svar på deres klage, eller at der gik lang tid før svaret kom.

I foråret 2012 havde 13 borgere henvendt sig og udtrykte utilfredshed. Derfor kontaktede jeg centeret for Velfærd & Omsorg. Centeret var allerede bekendt med borgernes oplevelse af lang ventetid, og derfor blev myndighedsansvaret efterfølgende i september 2012 flyttet internt til Visitation & Bestiller, som i samarbejde med træningsenheden udarbejdede en fælles handleplan med følgende fokuspunkter:

- 2 medarbejdere til sagsbehandling af træning og til dokumentation af ydelser, bevilling af kørsel etc.
- Tværgående samarbejdsudvalg for at kunne tilbyde sammenhængende borgerforløb og dialog.
- Koordinering af træningsopgaver og tilrettelæggelse af holdtræning i stedet for individuel træning.
- Koordinering af kørselsopgaver og træningstid i hverdage
- Ansættelse af en projektkoordinator for hjerneskadeområdet
- Samarbejde med fysioterapeutiske klinikker i Kommunen ved spidsbelastning (mindre opgaver)
- Samarbejde med Køge og Roskilde Kommuner i forhold til tilbud til borgere om træningsophold.
- Tættere samarbejde med andre eksterne aktører ex. VISO, BOMI m.m.
- Velfærdsteknologiske indsatsområder med træning i borgernes eget hjem.

Den helhedsorienterede indsats skal ifølge det oplyste tage udgangspunkt i borgernes livssituation, for at kunne give borgerne den bedst mulige støtte, træning, pleje eller behandling.

Jeg har ikke registreret henvendelser på dette område i de sidste måneder af 2012, hvilket kan tyde på, at ændringen af procedure og ansvar har haft positiv effekt på den lange ventetid og borgernes forventning.

#### P) Evaluering af klageregistreringen i Kommunens administration

I Årsberetning for 2011 orienterede jeg om følgende:

*"Borgerrådgiveren har taget initiativ til evaluering af kommunens klageregistrering og undersøger aktuelt klageregistreringer i andre kommuner med tilsvarende borgerrådgiverfunktion. Senere på året er det hensigten, at der udtages et mindre antal allerede registrerede klager, som undersøges af borgerrådgiveren med henblik på en vurdering af fordele og ulemper ved den eksisterende klageregistrering."*

Jeg har drøftet klageregistrering med repræsentanter fra andre kommuner, og gennemgående kan det oplyses, at der er så store praktiske problemer med tværgående klageregistrering i andre kommuner, at vi ikke kan hente inspiration derfra. I Københavns Kommune har man i næsten 3 år forsøgt at arbejde frem mod fælles, tværgående og ensartet klageregistrering, men som Borgerrådgiveren i Københavns Kommune har konstateret i årsberetningen for 2011, har arbejdet med klageregistreringen endnu ikke fundet sin endelige løsning eller form, og det er tvivlsomt, om det kommer til at ske..

Det er forsat min hensigt at foretage evaluering af Kommunens klageregistrering og herunder udtage et antal sager, når der bliver mulighed for det.

Lejre, den 8. maj 2013

Erik Asp Poulsen  
Borgerrådgiver