



Borgerrådgiverens årsberetning for 2016

Indholdsfortegnelse

1) Indledning	3
2) Historik	3
3) Formål	3
4) Opgaver	3
5) Organisering	4
6) Funktions- og procedurebeskrivelse	4
7) Aktiviteter	4
8) Statistik	5
9) Oplæg og undervisning	8
10) Netværk af borgerrådgivere	8
11) Borgerrådgiverens medvirken til bedre kvalitet i borgerbetjeningen	9
12) Fokuspunkter for administrationens centre	9
13) Opsamling på udfordringer, der blev beskrevet i tidligere årsberetninger	11
14) Borgeres oplevelse af borgerbetjening og sagsbehandling i Borgerservice	17
15) Indsatser på det specialiserede børneområde	18
16) Inklusion af børn med særlige behov i folkeskoler	24
17) Visitationsudvalget for specialundervisning under Center for Skoletilbud	26
18) Saglig kompetence til at træffe afgørelse internt og eksternt	30
19) Vejledningspligt om mulige konsekvenser ved ansøgning om ny handicapbil	33
20) Skriftlig kommunikation til borgere med udenlandsk baggrund	35
21) Evaluering af generelle sagsbehandlingsfrister	36
22) Behov for frivillige bisiddere	36

Resume:

Hermed fremlægges årsberetningen for 2016 fra borgerrådgiveren i Lejre Kommune.

Som det ses af årsberetningen modtog borgerrådgiveren 522 nye borgerhenvendelser i 2016. Antallet var dermed 18 % højere end i 2015, men dog noget lavere end i 2014. Også antallet af klager var i 2016 18 % højere end i 2015. Der blev derfor i vidt omfang ydet rådgivning, støtte, hjælp og klagevejledning til borgerne i Kommunen i 2016. Og samtidig blev der sparret med administrationens ledelse og direktion og givet generel rådgivning til flere medarbejdere.

De centre i administrationen, der forholdsmæssigt repræsenterede flest borgerhenvendelser, var Center for Børn, Unge & Familie (21 %), Center for Velfærd & Omsorg (15 %), Center for Job & Social (12 %) og Center for Skoletilbud (9 %). Sammenlignet med 2015 steg antallet af henvendelser i 2016 i disse centre, undtagen i Center for Job & Social. I Borgerservice, der tidligere havde repræsenteret flest borgerhenvendelser af alle centre, faldt antallet af henvendelser for andet år i træk, så Borgerservice i 2016 kun repræsenterede 9 % af det samlede antal borgerhenvendelser.

Borgerne efterlod i 2016 det overordnede indtryk, at der var meget, der fungerede rigtig godt i Lejre Kommunes administration. Og at borgerbetjeningen var blevet bedre end i 2015 pga. administrationens indsatser for at forbedre kvaliteten. Flere steder fungerede tingene således tilfredsstillende både set fra borgernes og fra borgerrådgiverens perspektiv. Bl.a. oplevede mange borgerne, at det fortsat var let at læse og forstå breve og afgørelser, at flere oplysninger blev noteret og journaliseret, at den forventede sagsbehandlingstid ofte blev overholdt, at der blev svaret relativt hurtigt på henvendelser, at tavshedspligt og beskyttelse af fortrolige oplysninger i vidt omfang blev overholdt, at anmodning om aktindsigt var blevet lettere at gå til med en mere struktureret beskrivelse på hjemmesiden, at aktindsigt ofte var fejlfri, at åbningstider og telefonbetjening var blevet mere fleksible og at borgerbetjeningen navnlig i Borgerservice var blevet mere tilfredsstillende.

Men der var trods de gode hensigter og indsatser også tegn på, at borgere i 2016 oplevede utilfredsstillende sagsbehandling og borgerbetjening. I forbindelse med den store forbedrende indsats i Center for Børn, Unge & Familie blev flere borgere end tidligere henvist af centeret eller opfordret til at fortælle borgerrådgiveren om deres utilfredsstillende oplevelser, hvilket er en medvirkende årsag til et stigende antal henvendelser i 2016. Inklusionstiltag på skolerne og usikkerhed i samarbejdet mellem skoler, PPR og Visitationsudvalget om støtte til børn med særlige behov var med til at skabe utilfredshed hos nogle borgere. Også tværgående i Kommunen var der eksempler på udfordringer med at få fastlagt, hvor kompetencen til at træffe afgørelser lå. Og derudover var der utilfredshed med omfattende konsekvenser efter afslag, der ikke var forventede, og som borgerne heller ikke var vejledt tilstrækkeligt om, bl.a. hos ansøgere af handicapbil, ligesom der også i 2016 var borgere som oplevede hyppige skift af sagsbehandler, begrundelser i afgørelser der burde være mere forklarende og endelig borgere der ikke kunne forstå breve og afgørelser, uagtet at kommunens måde at skrive på er blevet mere forståelig. Antallet af borgere, der henvendte sig til borgerrådgiveren i 2016, var derfor samlet set højere end i 2015.

Hovedkonklusionen i årsberetningen er, at der fortsat nogle steder i administrationen er plads til forbedring af sagsbehandling og borgerbetjening. Borgernes indtryk blev i løbet af 2016 delt med ledelsen i centrene, afdelingerne og institutionerne og med styregruppen bag indsatsen for forbedret borgerbetjening.

Arbejdet med forbedrende indsatser fortsætter også i 2017. Det er mit umiddelbare indtryk, at administrationen forsøger at blive klogere på, hvordan sagsbehandling, opgaveløsning og borgerbetjening opleves af indbyggerne i Kommunen. Og med de indtryk, som borgerne valgte at dele med borgerrådgiveren i 2016, kan Kommunen nu nå endnu længere i bestræbelsen på at udvikle den kommunale service, så den kan give borgerne en oplevelse af ordentlig kvalitet på en god, tillidsfuld og samtidig effektiv måde.

Det er desuden mit indtryk, at samarbejdet mellem administrationen og borgerrådgiveren fortsat fungerer tilfredsstillende både i sammenhæng med indsatsen for at skabe bedre kvalitet i kommunens borgerbetjening og i den daglige dialog med at finde gode løsninger på borgernes situationer.

1) Indledning

Denne årsberetning har til formål at give Kommunalbestyrelsen orientering om borgerrådgiverens observationer og aktiviteter i 2016.

2) Historik

På et kommunalbestyrelsesmøde den 20. december 2010 blev det besluttet, 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 borgerrådgiveren. Og den 1. maj 2017 har Lejre Kommune dermed haft en borgerrådgiver i 6 år. Tilmed har den samme person siddet i funktionen alle årene, og det betyder, at Lejre Kommune er én af de ganske få kommuner i landet, der kan høstes meget stort indtryk af borgernes oplevelse af Kommunens borgerbetjening og sagsbehandling.

3) Formål

Formålet med ansættelse af en borgerrådgiver i Lejre Kommune var og er, at styrke dialogen mellem borgere/virksomheder og Lejre Kommune.

Borgerrådgiveren skal yde hjælp og vejledning og derigennem medvirke til at styrke borgernes oplevelse af retssikkerhed og øge tilfredsheden med kommunens sagsbehandling, opgaveløsning og service. Alle borgere, brugere og erhvervsliv i Lejre Kommune kan søge vejledning hos borgerrådgiveren. Og al vejledning og støtte er gratis.

Borgerrådgiveren skal i samarbejde med administrationen skabe refleksion, læring og optimering i forhold til fremgangsmåder og praksis.

Borgerrådgiveren afrapporterer én gang årligt til Økonomiudvalget og Kommunalbestyrelsen. Og årsberetningen drøftes efterfølgende i fagudvalgene.

4) 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 klage*
- *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 og*
 - > *diskrimination*

Borgerrådgiveren kan heller ikke behandle

- *sager, der falder udenfor kommunens virksomhed, fx forhold mellem flere private borgere*
- *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*

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

5) Organisering

Borgerrådgiveren refererer til den samlede Kommunalbestyrelse. Og borgerrådgiveren er en selvstændig enhed, der fungerer uafhængigt af den kommunale administration og institutioner. Hensigten med uafhængigheden har været bedst muligt at sikre borgerrådgiverfunktionen tilstrækkelig neutralitet i forhold til eventuelle administrative interesser og påvirkninger.

Hvis der observeres tendenser i administrationens sagsbehandling, opgaveløsning eller borgerbetjening, der er i strid med lovgivning, god forvaltningsskik, fastsatte servicemål eller i øvrigt forekommer uhensigtsmæssige, rapporteres tendensen videre til Kommunalbestyrelsen, som borgerne har oplevet den, uden nogen form for filter.

6) Funktions- og procedurebeskrivelse

Der er udarbejdet en funktions- og procedurebeskrivelse for borgerrådgiveren, som supplerer indholdet i årsberetningen med mere generel beskrivelse af funktionens indhold og fremgangsmåder ved behandling af klagesager og i samarbejdet med administrationen.

Denne beskrivelse opdateres, hvis der foretages ændringer i indhold eller fremgangsmåde, og fremlægges for Kommunalbestyrelsen, som et bilag til årsberetningen. Funktions- og procedurebeskrivelsen opdateres og fremlægges igen i år.

7) Aktiviteter

I 2016 havde jeg igen i rigt omfang mulighed for at opsamle borgeres indtryk af kommunen til brug for refleksion og læring i administrationen, idet flere borgere henvendte sig end i 2015. Opgaven var primært, som i alle tidligere år, at lytte til borgerne og prøve at finde ud af, hvor der i administrationens borgerbetjening var "grus i maskineriet". Derefter blev indtrykket omsat, struktureret og konstruktivt formidlet videre til administrationen. Samtidig afklarede jeg overfor mange af borgerne, hvad de realistisk set kunne forvente i forhold til kommunens lovgrundlag, handlemuligheder, begrænsninger og serviceniveau.

Det er mit indtryk, at kommunens medarbejdere også i 2016 henviste en del borgere til borgerrådgiveren. Der var dog fortsat borgere, der oplyste, at de aldrig før havde hørt om borgerrådgiveren eller var blevet henvist, selv om de gennem længere tid havde udtrykt deres utilfredshed over Kommunen ved kontakten til medarbejderne. Jeg opfordrer derfor ledelsen til at være opmærksom på vejledningspligten, som også omfatter vejledning om og henvisning til Kommunens egen borgerrådgiver. Dette er blevet gentaget overfor ledelsen ved de tilbagevendende møder. Derudover blev en del borgere henvist til borgerrådgiveren af andre eksterne aktører (bl.a. advokater, læger, fagforeninger, frivillige, ejendomsmæglere, mv.). Og mange medarbejdere i administrationen gjorde også selv brug af muligheden for at få generel rådgivning, sparring, undervisning og anden hjælp til fx at forebygge eller løse konflikter.

En del af de borgere, der henvendte sig i 2016, kom igen flere gange. En mindre del havde så stort et behov, at de over kortere perioder var i kontakt med borgerrådgiveren mange gange vedrørende én og samme henvendelse.

Jeg deltog i 2016 i flere feedbackmøder med ledere/chefer/direktører. Og det er min oplevelse, at administrationens samlede ledelse også havde en positiv og samarbejdsorienteret tilgang til borgerrådgiverfunktionen i 2016. Og at der var stor interesse hos ledelsen for de muligheder, der var for dialogbaseret løsning af borgernes utilfredshed og for at lære af de oplevelser og indtryk, som borgerne valgte at give os. Derudover deltog jeg i enkelte udvalgsmøder.

Samarbejdet med administrationen om at skabe bedre kvalitet i kommunens borgerbetjening fortsatte gennem 2016. Det umiddelbare indtryk var, at flere af indsatsene havde god og positiv effekt for borgerne, at enkelte indsatser burde justeres for at give optimal effekt, at der på visse områder var behov for faglige løft af medarbejderes kompetencer og at der var indsatser, der endnu ikke ved årets udgang var blevet iværksat.

Der blev ikke i 2016 udtaget klagesager til undersøgelse og behandling hos borgerrådgiveren.

8) Statistik

Antal nye henvendelser

1. kvartal	2. kvartal	3. kvartal	4. kvartal	2016 (2015)
133	148	115	126	522 (443)

NB: I 3. kvartal var der lukket for henvendelser pga. sommerferie i en del af juli og august.

I 4. kvartal blev året afsluttet med 126 henvendelser fra 90 unikke/individuelle borgere. 36 gange blev borgere således registreret med mere end én henvendelse i dette kvartal. 12 borgere præsenterede to helt forskellige punkter i deres henvendelse. 15 borgere præsenterede samme forhold, der involverede to centre. 5 borgere henvendte sig hver to-tre gange af forskellige årsager. Og 4 borgere henvendte sig hver to gange vedrørende oplevelser i forskellige centre.

I hele 2016 repræsenterede det samlede antal borgerhenvendelser (522) dermed i alt 376 unikke/individuelle borgere.

Fordeling på centre

Centre / kvartaler	1.	2.	3.	4.	2016 (2015)
Børn, Unge & Familie	24	33	27	28	112 (61)
Velfærd & Omsorg	31	20	18	9	78 (51)
Generel	12	25	16	24	77 (70)
Job & Social	9	16	18	18	61 (63)
Skoletilbud	6	9	13	19	47 (14)
Borgerservice	17	14	5	9	45 (94)
Ejendomme & Trafik	19	12	5	8	44 (35)
Byg & Miljø	5	5	9	9	28 (31)
Dagtilbud	4	4	1		9 (5)
Direktion	1	5	1	1	8 (6)
Koncernsekretariat	4	3			7 (4)
Borgmester	1	2	1	1	5 (6)
Kultur & Fritid			1		1 (3)
I alt	133	148	115	118	522 (443)

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

NB: "Generel" omfatter henvendelser, der ikke direkte vedrører ét af centrene. Om fx. byvåben, de politiske udvalg, kommunalvalg, borgerrådgiverfunktionen, Lejre Forsyning, Udbetaling Danmark, hegnssyn, tværgående forhold til andre kommuner, boligselskaber, bombetrussel, slægtsforskning, fællesantenneforhold, inkasso, gældsspørgsmål, skattespørgsmål, pensionsforhold, forsikringsforhold, forslag om køb af el-cykler, etc.

Klagesager

Der blev i 2016 registreret i alt 146 klagesager over afgørelser, sagsbehandling eller borgerbetjening. Det var færre end i 2014, hvor der blev registreret 228 klagesager, men en stigning på 18 % i forhold til 2015, hvor der blev registreret 124 klagesager.

Indledningsvis blev kontakten til borgerne indledt med udgangspunkt i et dialogprincip. Dvs. at borgerens konflikt eller utilfredshed med kommunen primært blev søgt løst ved at etablere dialog mellem borgere og de involverede chefer og medarbejdere i administrationen.

I 2016 blev 52 borgere vejledt om muligheden for at klage til eksterne klageinstanser, fx Ankestyrelsen, Statsforvaltningen, Folketingets Ombudsmand, Huslejenævnet, mv.

Indholdet i klagerne over kommunens interne forhold vedrørte navnlig borgeres oplevelser af fejl i sagsbehandlingen, manglende svar, ufuldstændig eller fejlagtig aktindsigt og utilfredsstillende medarbejderadfærd ved betjening og kontakt.

Antal klager

Kategorier / kvartaler	1.	2.	3.	4.	2016
1) Aktindsigt	2	2	6	2	12
2) Begrundelse	3	1			4
3) Inhabilitet	1				1
4) Klagevejledning	3			1	4
5) Helhedsorientering	1		2		3
6) Oplysning af sag	1		3		4
7) Mange sagsbehandlere/-skift					
8) Partshøring					
9) Betjening og kontakt	3	1	2	5	11
10) Notatpligt			2		2
11) Repræsentation					
12) Sagsbehandlingsfejl	4	9	8	4	25
13) Sagsbehandlingstid	2	2	3		7
14) Svar på henvendelser	3	2	9	3	17
15) Skriftlig formulering					
16) Tavshedspligt					
17) Vejledning				2	2
18) Videregivelse		1	1		2
*) Afgørelsers retlige udfald	13	20	6	13	52
I alt	36	38	42	30	146

*) "Afgørelsens retlige udfald" refererer til den type klagesager, hvor der er mulighed for at klage til eksternt klageinstans.

Klagesager fordelt på de hyppigst repræsenterede centre (processuelle forhold 1-18)

Centre / antal	2016 (2015)
Center for Børn, Unge & Familie	36 (24)
Center for Job & Social	18 (15)
Center for Velfærd & Omsorg	17 (4)
Center for Skoletilbud	14 (5)
Center for Ejendomsdrift & Trafik	8 (8)
Borgerservice	4 (21)

NB: Antallet repræsenterer henvendelser, der har karakter af at være egentlig klager.

NB: De her fordelte klager vedrører kun formelle forhold og ikke de retlige udfald af afgørelser.

Uddybende statistisk forklaring og sammenligning

Set i forhold til 2015, hvor det samlede antal henvendelser var på 443, kom der flere henvendelser i 2016, så det samlede antal blev på 522. Eller svarende til en stigning på 18 % fra 2015 til 2016. I 2016 kom de 522 henvendelser fra 376 individuelle borgere.

Fordeling på centre

I relation til Center for Børn, Unge & Familie steg antallet fra 61 i 2015 til 112 i 2016, så centeret kom til at repræsentere 21 % af det samlede antal henvendelser til borgerrådgiveren. Stigningen skyldtes bl.a. flere henvendelser omkring forskellige mangler i sagsbehandlingen, herunder navnlig vejledning og forventningsafstemning, hyppige skift af sagsbehandlere, netværksmøder uden fremgang, adfærd og væremåde, mv. Der henvises til punkt 15) nedenfor, hvor indtrykkene af det specialiserede børneområde (Center for Børn, Unge & Familie) bliver bekræftet nærmere.

I relation til Center for Velfærd & Omsorg steg antallet fra 51 i 2015 til 78 i 2016, så centeret kom til at repræsentere 15 % af det samlede antal henvendelser. Stigningen skyldtes navnlig flere henvendelser i begyndelsen af 2016 bl.a. omkring afslag på hjælpemidler og herunder særligt handicappbil. Og derudover nogle få plejesituationer. En del af stigningen relaterede sig til relativt få borgere, der flere gange og af forskellige grunde havde behov for kontakt til borgerrådgiveren. Der henvises til punkt 19) nedenfor, hvor nogle af indtrykkene af (Center for Velfærd & Omsorg) bliver bekræftet nærmere.

I relation til Center for Skoletilbud steg antallet fra 14 i 2015 til 47 i 2016, så centeret kom til at repræsentere 9 % af det samlede antal henvendelser. Stigningen skyldtes bl.a. flere henvendelser omkring inklusion i skoler, samarbejdet mellem skole og PPR samt reduktion af støtte gennem Visitationsudvalget. Der henvises til punkt 17) nedenfor, hvor indtrykkene af Visitationsudvalget (Center for Skoletilbud) bliver bekræftet nærmere.

I relation til de øvrige centre, som Center for Job & Social, Center for Ejendomme & Trafik og Center for Byg & Miljø var antallet af henvendelser i 2016 stort set identisk med antallet i 2015.

Og i relation til Borgerservice var antallet i 2016 halveret, for andet år i træk, i forhold til det foregående år (fra 94 i 2015 til 45 i 2016), så centeret kom til at repræsentere 9 % af det samlede antal henvendelser. Under punkt 14) beskriver jeg disse indtryk nærmere.

Klager

I 2016 kom der 18 % flere klager (146) end i 2015 (124). Men det var dog færre end i 2014 (228). Stigningen fra 2015 til 2016 skyldtes primært flere klager over "Aktindsigt" og "Afgørelsers retlige udfald".

Der henvises til årsberetningen for 2015 for så vidt angår beskrivelse af Kommunens udfordringer ved sagsbehandling af anmodning om aktindsigt, hvor også nogle indtryk og oplevelser fra begyndelsen af 2016 indgik.

Hvad angår stigningen i klager over afgørelsers retlige udfald (det materielle indhold), så betød det i 2016, at der kom nogen flere borgere end i 2015, der havde behov for borgerrådgiverens hjælp og støtte, når de ville klage Kommunens afgørelse videre til en ekstern klageinstans. Der blev registreret i alt 52 klager i 2016 mod 37 i 2015.

I mindre omfang kom der også i 2016 flere klager over "Oplysning af sag", "Begrundelse" og "Videregivelse". Mængden af klager over de øvrige klagepunkter var stort set identisk i 2016 og 2015. Dvs. at der fortsat var en del klager over "Fejl i sagsbehandlingen" og "Betjening og kontakt". Der kom lidt færre klager over "Sagsbehandlingstid" og "Svar på henvendelser".

"Mange sagsbehandlere/sagsbehandlerskift" udgjorde ikke i sig selv den primære klagegrund for nogen borgere, men oplevelserne med dette var dog i vidt omfang utilfredsstillende for mange af de borgere, der primært valgte at klage over andre forhold.

36 af klagerne fra 2016 (146) blev registreret på Center for Børn, Unge & Familie. Dette var en stigning for dette center med 50 % fra 2015 (24). Center for Velfærd & Omsorg blev registreret

med 17 klager, hvilket var en stigning fra 2015 (4). Og i relation til Center for Skoletilbud blev der registreret 14 klager, som også var en stigning i forhold til 2015 (5).

I forhold til Borgerservice faldt antallet af klager fra 21 i 2015 til kun 4 klager i 2016. Både i Center for Job & Social og Center for Ejendomsdrift og Trafik var antallet af klager stort set identisk i henholdsvis 2016 og 2015.

Afsluttede henvendelser fra borgerne

En væsentlig del af henvendelserne fra 2016 blev afsluttet med møder i telefonen eller på mit kontor, i nogle tilfælde sammen med medarbejdere eller ledere fra administrationen.

Ved møderne fik borgerne mulighed for at fortælle om deres oplevelser og indtryk. Og ofte fik også medarbejderne lejlighed til at give borgerne mere forklaring på sagens eller situationens udfald og at oplyse borgerne om deres rettigheder og muligheder.

Jeg oplyste flere af borgerne om, at uanset at deres sag eller situation evt. ikke kunne ændres, så havde jeg noteret mig indholdet i oplevelsen og ville blive bruge den som baggrundsviden i forhold til administrationens arbejde med forbedring af sagsbehandling og borgerbetjening.

På den måde oplevede borgerne at blive hørt og "få luft". Og flere af dem fik også en afklaring og kunne komme videre i forhold til den utilfredshed, som var årsag til henvendelsen.

Der var borgere, som gav udtryk for, at det var en lille "sejr" for dem, at deres oplevelse kunne bruges til noget, når de nu endelig havde fået Kommunen til at se sagen/situationen fra deres side.

Og mange af borgerne udtrykte efter mødet, at de i højere grad kunne forstå og i visse tilfælde også acceptere den afgørelse, de havde fået, eller den oplevelse, de havde været igennem.

9) Oplæg og undervisning

Som nævnt i alle tidligere årsberetninger har jeg gennem årene tilbudt at holde oplæg og undervise administrationens medarbejdere. Undervisningen kan tage udgangspunkt i borgernes indtryk og suppleres med gennemgang af regler for det pågældende emne eller område samt mine observationer.

Det skal dog understreges, at mine oplæg og undervisning ikke kan stå alene, idet de forudsætter, at ledere og medarbejdere også selv påtager sig et ansvar for erkendelse af konstaterede uhensigtsmæssigheder og fejl, hvis der skal kunne skabes grundlag for forbedring. Derfor ligger en meget væsentlig forudsætning for, at der kan ske forandring hos de umiddelbare personaleledere.

10) Netværk af borgerrådgivere

Omkring 35 kommuner har nu ansat borgerrådgivere og der er flere på vej. Langt de fleste kommuner har ligesom Lejre valgt at ansætte en uafhængig borgerrådgiver i overensstemmelse med Kommunestyrelseslovens § 65e.

Der findes et landsdækkende netværk for borgerrådgivere, som jeg er tilsluttet. Netværket afholder et årligt fællesmøde, hvor der bl.a. inviteres eksterne foredragsholdere. Derudover holder borgerrådgiverne på Sjælland 2-3 årlige netværksmøder, hvor der er mulighed for indbyrdes sparring og drøftelse af mere konkrete problemstillinger.

Til brug for den daglige dialog og erfaringsudveksling i borgerrådgivernetværket har KL stillet et lukket dialogforum til rådighed. Sekretariatsfunktionen til netværket går på skift mellem borgerrådgiverne.

Netværket har et tæt samarbejde med Folketingets Ombudsmand, der ofte har besøgt netværket og redegjort for sin nyeste praksis, ligesom netværket samarbejder med Institut for Menneskerettigheder om henvisning, vejledning og bistand til borgere, der føler sig udsat for forskelsbehandling i kommunerne.

11) Bedre kvalitet i borgerbetjening

Som bekendt vedtog Kommunalbestyrelsen i juni 2014 en samlet plan for bedre kvalitet i borgerbetjeningen. Planen omfattede konkrete tiltag for at forbedre den faglige kvalitet (myndigheds-/sagsbehandling), den oplevede kvalitet (servicekultur og tilgængelighed) og den organisatoriske kvalitet (sammenhængende borgerforløb). Med tiltagene blev der lagt op til et konstruktivt samarbejde mellem borgerrådgiveren og administrationen. I 2016 var der fortsat gang i arbejdet med at forbedre Kommunens borgerbetjening.

Den del af indsatsen, der har været mest synlig for borgerne, var arbejdet med at forbedre den oplevede kvalitet. Formålet var at højne tilliden, tilgængeligheden og gennemsigtigheden for borgerne. Bl.a. blev det forsøgt gjort gennem forbedringer af hjemmesiden, fokus på bedre åbningstider og telefonbetjening og en indsats for at forbedre den skriftlige kommunikation med borgerne. En anden del af indsatsen, som blev gjort synlig for borgerne i 2016, var indsatsen med genopretning af sager og kvalitet i sagsbehandlingen hos Center for Børn, Unge & Familie. Nærmere om dette nedenfor.

Ud over deltagelse i styregruppemøder, har mine bidrag til den forbedrende indsats bl.a. været generel vejledning ud fra de indtryk, der blev indsamlet fra borgerne gennem årene, udarbejdelse af generelle vejledninger til sagsbehandlere, generelle vejledning til borgerne om forventninger i forhold til sagsbehandlingen, deltagelse i opstart og evaluering af skrivekurser, vejledning om formalisering af intern klagebehandling og tilbagevendende dialogmøder med ledelsen.

Der kan ses tegn på, at det også i 2016 lykkedes administrationen at få skabt forbedringer af borgerbetjeningen på nogle af Kommunens områder. Nedenfor vil de væsentligste forbedringer blive fremhævet, og jeg vil gerne anerkende de indsatser, som har ført til forbedringerne.

Men ikke i alle tilfælde har indsatserne endnu ikke haft den tilsigtede effekt, hvis man alene tolker på antallet af henvendelser til borgerrådgiveren, der steg fra 2015 til 2016. Dette bliver også beskrevet nærmere nedenfor. Og for den enkelte borger, som følte sig dårligt behandlet i 2016, er der derfor stadig plads til forbedring af borgerbetjeningen.

Arbejdet med at forbedre borgerbetjeningen fortsætter i 2017. Og jeg står fortsat til rådighed for direktion i forhold til arbejdet med at nå Kommunens mål om, at borgerne skal kunne komme til at opnå bedst mulig sagsbehandling, betjening og service inden for de rammer, som Kommunen har til rådighed.

12) Fokuspunkter for administrationens centre

En del af indholdet i borgernes oplevelser var i 2016 til en vis grad identisk med det, som borgere også havde været utilfredse med i de foregående år. Overordnet var der derfor fortsat i 2016 oplevelser med bl.a. utilstrækkelig vejledning og forventningsafstemning, hyppige skift af sagsbehandlere, manglende svar på henvendelse, manglende opfyldelse af notatpligt og journaliseringspligt, mangelfulde begrundelser og aktindsigt, manglende helhedsorienteret og tværgående sagsbehandling, lang sagsbehandlingstid, overskridelse af sagsbehandlingsfrister og manglende besked ved overskridelse.

Lejre Kommune levede således ikke i alle tilfælde eller på alle fagområder op til lovgivningens krav og pligter, god forvaltningsskik eller Kommunalbestyrelsens vision om god service, høj kvalitet og effektivitet i sagsbehandlingen i 2016. Heller ikke intentionerne i "Vores Sted" blev opfyldt i alle tilfælde.

På baggrund af borgernes henvendelser i 2016 konstaterede jeg disse væsentlige fokuspunkter, der bør lægge op til særlig opmærksomhed hos centrenes ledelser:

Center for Børn, Unge & Familie

I midten af 2016 blev der iværksat omfattende forbedrende indsatser på det specialiserede børneområde i Center for Børn, Unge & Familie. En uddybende beskrivelse af borgernes indtryk af det specialiserede børneområde kan ses nedenfor under punkt 15).

Center for Job & Social

På dette centers område henvendte fleste borgere sig med oplevelser af manglende medinddragelse, manglende helhedsorientering i sagsbehandling, lange ressourceforløb med utilstrækkelig forventningsafstemning og især hyppige skift af sagsbehandlere.

Center for Velfærd & Omsorg

På centerets område henvendte flest borgere sig vedrørende visitation af hjælpemidler, herunder særligt handicapbil, hvor utilfredsheden navnlig skyldtes uklar forventningsafstemning, begrænset medinddragelse og manglende vejledning om bl.a. konsekvenser ved afslag. Og derudover var der utilfredshed i forbindelse med nogle få af plejesituationerne. En del af henvendelserne relaterede sig til relativt få borgere, der flere gange og af forskellige grunde havde behov for kontakt til borgerrådgiveren. En uddybende beskrivelse af nogle af udfordringer for Visitation & Bestiller, Center for Velfærd & Omsorg, kan ses nedenfor under punkt 19).

Center for Skoletilbud

Der blev registreret en større stigning i antallet af henvendelser vedrørende dette center end i tidligere år. De fleste utilfredse henvendelser havde sammenhæng med skolernes inklusion af børn med særlige behov, samarbejde mellem skole, PPR og forældre, der var gået i stå, netværksmøder uden ansvarstagen og fremgang, manglende helhedsorienteret sagsbehandling og afgørelser fra Visitationsudvalget for Specialundervisning, hvor forældre bl.a. oplevede manglende ansvarstagen, usikkerhed omkring varetagelsen af kompetence, mangelfulde begrundelser og klagevejledninger i sagsbehandlingen og manglende forventningsafstemning.

Center for Ejendomme & Trafik

Der var utilfredse henvendelser om bl.a. manglende renovation og utilstrækkelig rottebekæmpelse. Borgere, der boede i Kommunens ejendomme, var utilfredse med, at de ikke blev hørt og genhuset tilstrækkeligt hurtigt ved fund af skimmelsvamp i ejendommen. Og der var udfordringer i forbindelse med udformning af visse dele af kontrakter ved udlejning af ejendomme. En enkelt borger oplevede, at vintervedligeholdelsen med salt førte til ødelæggelse af hans hæk to gange i træk, selv om han allerede havde klaget over det efter første gang. En anden borger oplevede, at et træ på borgerens grund blev savet ned, måske fordi skellet mellem offentlig vej og privat grund ved en fejl blev overset. Og i en nabokonflikt mellem flere private naboer var der uenighed om, hvorvidt centeret kunne, skulle eller burde påtage sig myndighedsopgaver i relation til konfliktens indhold.

Borgerservice

En uddybende beskrivelse af Borgerservice kan ses nedenfor under punkt 14) "Borgeres oplevelse af borgerbetjeningen i Borgerservice".

Center for Byg & Miljø

På centerets område var der i 2016 markant færre henvendelser end tidligere år. Enkelte borgere henvendte sig flere gange og i længere forløb pga. utilfredshed i forhold til de svar centeret var kommet med. En enkelt borger, der havde hemmelig (beskyttet) adresse og telefonnummer, oplevede, at fortrolige oplysninger med netop adressen og telefonnummeret ved en fejl fra centerets side blev lagt frit tilgængelige for alle på internettet. Men flest henvendelser vedrørte konflikter mellem private naboer, hvor centeret var mere eller mindre involveret som myndighed og hvor utilfredsheden ofte rettede sig mod Kommunens manglende mulighed for at kunne medvirke til at løse indholdet i de privatretlige konflikter.

13) Opsamling på udfordringer, der blev beskrevet i tidligere årsberetninger

I dette afsnit vil jeg trække nogle af de udfordringer frem, som tidligere har haft et sådant omfang, at der var anledning til at nævne dem i årsberetningerne til Kommunalbestyrelsen. Og under hvert af emnerne nedenfor vil jeg forsøge at give mit indtryk af, om der ud fra borgerrådgiverens registreringer i 2016 kunne ses tegn på, at Kommunens arbejde for at forbedre borgerbetjeningen havde haft effekt for borgere i relation til det enkelte emne. I de tilfælde, hvor der ikke kan ses tegn på, at Kommunen har forbedret udfordringerne, kan det i varierende omfang have større eller mindre betydning for borgernes retssikkerhed, der i værste fald kan være truet.

Borgeres oplevelser af skift mellem sagsbehandlere

Hyppige skift af sagsbehandlere, der set fra borgerperspektiv kan forekomme tilfældige, fordi borgerne ikke selv ønskede skift til en anden sagsbehandler, kan være noget af det mest indgribende og ødelæggende for borgerne og i øvrigt også for det samarbejde og den tillid, der nødvendigvis skal være mellem borgerne og Kommunen.

Tilbage i 2012 beskrev jeg første gang de meget utilfredsstillende oplevelser borgerne havde, når Kommunen relativt hyppigt fandt det nødvendigt at flytte borgers sager fra den ene sagsbehandler til en anden. Ofte var grunden til, at sagen skiftede til en anden sagsbehandler, at Kommunens medarbejdere fratrådte, blev ramt af sygdom, blev overbelastede eller lignende, dvs. grunde, der udelukkende relaterede sig til forhold og interesser hos Kommunen.

Som jeg også nævnte i tidligere årsberetninger kan sådanne skift af sagsbehandlere have store konsekvenser set fra borgernes synspunkt. Typisk havde borgerne gennem et stykke tid forud for opbygget et intimt og fortroligt tillidsforhold til deres sagsbehandler og herunder udvekslet personlige overvejelser og oplysninger. Sagsbehandlerskiftet betød så, at flere af borgerne var nødt til at starte forfra med at opbygge et sådant forhold til en ny, måske endda nyansat, og hidtil ukendt sagsbehandler, og det kostede megen tid og energi for borgerne. Samtidig tabte borgernes sager "omdrejninger" eller gik i stå og blev derfor forsinket netop som følge af skiftet, mens den nye sagsbehandler skulle bruge tid til at danne sig overblik og sætte sin ind i sagens detaljer. Efter skiftet oplevede borgere også, at den nye sagsbehandler ikke kendte deres sag lige så godt, som den tidligere gjorde, og at borgerne derfor blev nødt til at overtage ansvaret for at "klæde" den nytilkomne sagsbehandler på. Og for mange af borgerne var det svært eller umuligt at samle op på alt det, der var foregået i de seneste mange måneder før sagsbehandlerskiftet og som måske slet ikke var noteret eller ikke var noteret præcist nok.

Jeg anbefalede Kommunen tilbage i 2012, at man burde skærpe opmærksomheden på, hvad sagsbehandlerskift havde af u hensigtsmæssige og skadende konsekvenser for borgere og borgers tillid til "systemet".

Tilbage i 2012 påpegede jeg også, at borgers utilfredsstillende oplevelser af hyppige skift mellem sagsbehandlere var mest udpræget i Center for Social & Familie (nu Center for Børn, Unge & Familie) og Jobcenter (nu Center for Job & Social). Men tendenserne med hyppige sagsbehandlerskift fortsatte desværre, uanset de organisatoriske ændringer. I 2016 oplevede borgere stadig i vidt omfang samme utilfredsstillende oplevelse, når deres sager blev flyttet frem og tilbage mellem sagsbehandlere. Og også i 2016 var det mest udpræget i disse to centre, at borgere fortsat oplevede flere skift mellem sagsbehandlere med hyppige mellemrum. I Borgerservice var der også mange skift af sagsbehandlere tilbage i 2012, men i 2016 var antallet af borgere, der var utilfredse med dette reduceret væsentligt.

Sagsbehandlerskift kan naturligvis være umulige helt at undgå, og borgerne er også oftest bekendte med, at de bliver nødt til at acceptere sagsbehandlerskift i et vist omfang, idet Kommunen bliver nødt til at flytte sager i visse presserende tilfælde. Dette er de fleste borgere fuldt ud klar over, at de skal tage hensyn til. Men efter mange borgers opfattelse virker omfanget af sagsbehandlerskift i Lejre Kommune til at være så omfattende, at der ikke længere tages tilstrækkeligt hensyn til borgernes situation og prioritering af den tillid, der skal være til stede. Derfor bør Lejre Kommune ifølge borgerne ændre ved opfattelsen af, hvem der skal tages mest hensyn til, borgerne eller Kommunens medarbejdere. Det kan heller ikke udelukkes, at hyppige sagsbehandlerskift kan påvirke borgernes retssikkerhed.

Det er derfor min anbefaling, at Kommunen og i særdeleshed ledelserne i Center for Børn, Unge & Familie og i Center for Job & Social bør tage langt det største hensyn til borgerne og prioritere forebyggelse af de uheldige konsekvenser, som sagsbehandlerskift kan have for borgerne, langt højere end interne personalemæssige forhold i Kommunens centre.

Jeg er bekendt med, at der lokalt i Center for Børn, Unge & Familie er meldt ændrede hensyn ud i et forsøg på at minimere antallet af sagsbehandlerskift. Nedenfor under punkt 15) Indsatser på det specialiserede børneområde, beskriver jeg, hvordan dette initiativ aktuelt opfattes af borgere. Baseret på aktuelle sagsbehandlerskift er det efter min opfattelse tvivlsomt, om omfanget af denne lokale indsats er ambitiøs nok i forhold til at begrænse de u hensigtsmæssige og alvorlige konsekvenser sagsbehandlerskift kan have for både borgere og Kommunens sagsbehandling. Derudover er jeg ikke bekendt med andre lokale eller centrale tiltag, der kan minimere borgernes utilfredsstillende oplevelser af sagsbehandlerskift.

At sagsbehandlerskifte kan have virkelig omfattende konsekvenser fremgår også af konklusionen i en helt aktuel forskningsrapport fra Aarhus Universitet og Væksthusets forskningscenter. På baggrund af en undersøgelse på beskæftigelsesområdet blev det i rapporten konkluderet, at "Hver gang en aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager får en ny sagsbehandler, reducerer det kontanthjælpsmodtagerens mulighed for at komme i arbejde med 22 procent." Ifølge forskningslederen Charlotte Hansen, der stod bag projektet, var sagsbehandleren en "kritisk faktor" i aktiveringen. Som Charlotte Hansen udtrykte det: "Vi ved, at der sker et stort informationstab ved at gå fra en sagsbehandler til en anden, og mange borgere oplever, at de skal starte forfra hver gang. Nu har vi så dokumentation for, at det har en ekstremt skadelig effekt på gruppens muligheder for at komme i job". Tilsvarende negative konsekvenser af hyppige sagsbehandlerskift kan uden tvivl findes på andre kommunale områder.

Forskningsrapporten, "Betydning for udsatte borgeres jobchancer", Beskæftigelses indikator projektet, marts 2017, Aarhus Universitet og Væksthusets forskningscenter, kan findes på linket: http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2017/03/Rapport_BIP_Sagsbehandlerens-betydning.pdf

En forudgående publikation, som beskriver samme problemstilling var: "Er du klar til at arbejde?", Danneris, 2016, Publikationen kan hentes her: <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2016/09/Phd-kappe-Er-du-klar-til-at-arbejde.pdf>

Borgeres indtryk af opfyldelse af notatpligt og journaliseringspligt

Der synes at været tegn på, at der i administrationen er kommet mere fokus på pligten til at skrive det ned, som borgerne mundtligt oplyser og som er af betydning for sagerne. Det samme gælder pligten til efterfølgende at journalisere det, der blev skrevet ned, på den relevante sag i administrationens sagsstyringsystem.

I 2016 kom der færre borgere til borgerrådgiveren med utilfredsstillende oplevelser af, at notatpligt og journaliseringspligt ikke var blevet overholdt. Men det betyder dog ikke, at administrationen overholder disse pligter fuldstændigt, idet der fortsat med jævne mellemrum i 2016 kunne konstateres borgere, der var utilfredse med netop dette. Dog ikke i samme omfang, som det var tilfældet i tidligere år. Og dette er i sig selv særdeles positivt.

Ofte blev manglende opfyldelse af pligterne om notat og journalisering opdaget af borgerne selv i forbindelse med at de havde fået tilsendt sagernes papirer ved aktindsigt. Og det, der var mest udpræget blandt de utilfredse oplevelser i 2016, var tilfælde, hvor ingen af kommunens medarbejdere havde taget initiativ til at notere ved møder, hvor ikke alt relevant var blevet skrevet ned set fra borgernes perspektiv, hvor der var faktiske fejl i det, der blev noteret, hvor indholdet af telefonsamtaler ikke var noteret, hvor fremsendte mails ikke var journaliseret, hvor papirer fejlagtigt var blevet journaliseret på andre u hensigtsmæssige måder end sædvanligt og hvor optagede lydfiler ikke var blevet journaliseret.

Jeg vil benytte lejligheden til at understrege, at selv om der er positive tegn på at administrationen gennem årene er blevet bedre til at opfylde disse væsentlige pligter, så har disse pligters opfyldelse en så afgørende betydning for Kommunens pligt til at oplyse sagerne og dermed sikre borgernes retssikkerhed, at ambitionen bør være at sikre fuldkommen opfyldelse af pligterne i alle tilfælde. Der henvises til min årsberetning for 2012, punkt H) "Manglende

opfyldelse af lovbestemt notatpligt", hvor jeg første gang beskrev Kommunens udfordringer i forhold til notatpligt og anbefalede, hvordan forbedringer kunne ske.

Borgeres indtryk af opfyldelsen af begrundelsespligt

I seneste årsberetning for 2015 beskrev jeg generelle udfordringer i flere centre med at få Kommunens begrundelser i afgørelserne til at leve op til kravene i forvaltningsloven. Ved samme lejlighed blev reglerne om begrundelsespligt gennemgået. Og der blev givet anbefalinger til, hvordan begrundelsespligten kunne opfyldes og hvordan fejl i denne sammenhæng fremover kunne forebygges. Årsberetningen for 2015 ligger tilgængelig for alle på borgerrådgiverens hjemmeside.

Selv om mange borgere i 2016 oplevede de sproglige forbedringer i Kommunens afgørelser og breve, der gjorde det lettere at læse og forstå indholdet, så oplevede flere af dem desværre også, at der i begrundelserne manglede tilstrækkelige klare og overbevisende forklaringer (begrundelse!) på det udfald, som sagerne fik. Omfanget af henvendelser på dette punkt faldt dog fra 2015 til 2016 og igen mod slutningen af 2016. Det er sandsynligt, at det sidste fald havde sammenhæng med en lokal indsats i Center for Børn, Unge & Familie, hvor man havde ansat en socialjurist, der hjalp og fortsat hjælper med at sikre afgørelsernes indhold.

Men overordnet set havde borgere også i 2016 vanskeligt ved at gennemskue, hvad der rent faktisk var blevet lagt vægt på, som afgørende grundlag i begrundelser for udfaldet af deres sag, og herunder også, hvad der ikke eller kun i mere begrænset omfang var blevet lagt vægt på.

Indtrykkene fra 2016 viste således fortsat tegn på, at den måde Kommunen udformede begrundelser på, ikke i alle tilfælde var god nok eller korrekt nok, navnlig i de mere skønsprægede afgørelser.

Jeg bragte borgernes indtryk videre til de relevante ledelser af centrene, og der var forskel på, hvor store udfordringer de enkelte centre havde på dette punkt. Og jeg beskrev udfordringen for administrationens styregruppe, der overordnet arbejder med at forbedre borgerbetjeningen. Ud over lokale indsatser, som det beskrevne i Center for Børn, Unge & Familie, er jeg ikke bekendt med, at der i 2016 blev iværksat egentlige andre lokale eller centrale indsatser for at udforme Kommunens begrundelser på en bedre og mere forklarende måde. Men måske kan udfordringen blive en del af andre indsatser, der allerede er igangsat.

Supplerende vil jeg fremhæve, at kravene om ordentlige, forklarende begrundelser ikke kun gælder ved egentlige afgørelser. Pligten til at udforme sådanne begrundelser gælder bl.a. også ved revurdering af klager, der indeholder nye oplysninger, som kan danne grundlag for overvejelse om genoptagelse. En revurdering har karakter af at være en afgørelse, og der er derfor et krav om, at den skal indeholde en forklarende begrundelse, som kan læses og forstås.

Til illustration gengiver jeg nedenfor dele af en revurdering efter et afslag om revalidering:

"Begrundelse for fastholdelse af afgørelsen:

Jobcenter Lejre har modtaget kommentarer fra dig, din mor ..., studievejleder og overlæge ... Disse kommentarer skønnes dog ikke at have betydning for, om du er omfattet af målgruppen for revalidering.

Siden der blev meddelt afslag på revalideringsstøtte til uddannelse den ... skønnes der ikke at være kommet nye oplysninger, som giver anledning til at ændre afgørelsen."

I dette eksempel ville det have været optimalt og korrekt, hvis det mere uddybende havde været beskrevet, hvad der rent faktisk stod i de modtagne kommentarer. Samtidig mangler der en tilstrækkelig overbevisende forklaring på, hvorfor kommentarerne ikke skønnedes at have betydning for sagen. Altså de "mellemsgninger", som sagsbehandleren under alle omstændigheder bør have gjort sig. Dette kunne være skrevet ind i revurderingens begrundelse, så det var blevet mere gennemskueligt og forståeligt for borgeren, hvad Kommunen havde tænkt og overvejet.

Set fra borgerperspektiv har borgeren i eksemplet sandsynligvis forsøgt at skaffe så meget nyt materiale som muligt til sagen i håb om, at oplysningerne så kunne overbevise Kommunen om, at borgeren netop var omfattet af målgruppen for revalidering. Når Kommunen så på denne uforklarlige måde fravælger det fremskaffede materiale som betydningsløst, kan borgeren kun

blive overbevist om det saglige i fravalget, hvis der samtidig gives en god og forståelige grund til det. Og i eksemplet mangler denne grund af blive beskrevet. Det kan få den negative konsekvens for borgerens indtryk af Kommunen, at borgeren bliver i tvivl om, hvorvidt der overhovedet var en grund, når den ikke blev nævnt. Og på den måde kan borgeren også miste tilliden til, at Kommune er til for borgeren og at Kommunen vil borgeren det bedste indenfor lovgivningens rammer.

På denne baggrund vil jeg igen understrege, at mangelfulde begrundelser udgør et væsentligt retssikkerhedsmæssigt problem. Hverken borgerne selv eller ankeinstansen, ved en efterfølgende klage, kan gennemskue og forholde sig til, hvilket grundlag, hensyn og kriterier en afgørelse fra Kommunen blev truffet på, hvis begrundelsen ikke udformes tilstrækkeligt forklarende. I yderste konsekvens kan en mangelfuld begrundelse betyde, at den konkrete afgørelse bliver ugyldig. Det betyder så, at administrationen selv skal genoptage sagen eller efterfølgende kan få den hjemvist fra ankeinstansen med henblik på at træffe endnu en afgørelse og denne gang med ordentlig begrundelse. Dette fører til forbrug af ekstra personaleressourcer, som kunne være undgået, hvis begrundelsen i første omgang havde været udformet korrekt og tilstrækkelig.

For di opfyldelse af begrundelsespligten har en så overordentlig stor betydning for borgeres retssikkerhed, vil jeg benytte lejligheden til her at gentage mine anbefalinger fra 2015:

”Det er min anbefaling, at der bør gives mere faglig undervisning og støtte til myndighedsområderne i det generelle arbejde med forbedring af begrundelsers indhold, så medarbejdere kan blive mere sikre og overbevisende, når de skal foretage adskillelse af, hvilke kriterier eller hensyn, der på det enkelte myndighedsområde, er enten saglige eller usaglige, nødvendige eller unødvendige og relevante eller irrelevante. Behovet for undervisning er større i enkelte centre end andre, men der kan i alle centrene være et behov for erindring eller kompetenceløft på dette punkt, der er noget af det sværeste i hele sagsbehandlingsprocessen.

Samtidig anbefaler jeg, at der med jævne mellemrum gennemføres stikprøvekontrol med udtagelse af et mindre antal afgørelser, som konkret gennemgås af den lokale ledelse og/eller fagkoordinator i forhold til overholdelse af selve begrundelsespligten og sikring af kvalitet i formuleringerne.

Jeg stiller mig fortsat til rådighed for administrationen i forhold til arbejdet med at forbedre begrundelserne. Og jeg vil også fremover have opmærksomheden rettet mod begrundelser i de afgørelser, som borgerne viser mig.

Borgeres indtryk af sagsbehandlingen ved anmodning om aktindsigt

Tilbage i begyndelsen af 2016 modtog jeg fortsat henvendelser fra borgere, som havde oplevet, at de ikke havde modtaget aktindsigt så hurtigt, som de havde forventet det, eller ikke havde fået alt det materiale, som de forventede lå på deres sag. Dette illustreres også af det påfaldende store antal klager til borgerrådgiveren, der relaterede sig til aktindsigt.

Til illustration måtte ledelsen for Center for Velfærd & Omsorg i et konkret tilfælde beklage, at en lægeattest ved en fejl ikke var blevet sendt til borgeren sammen med de øvrige mange akter fra sagen. Dette opdagede borgeren selv ved gennemgangen af papirerne i aktindsigten og klagede derfor over sagsbehandlingen.

Ligesom Center for Job & Social i et konkret tilfælde måtte beklage, at der med en aktindsigt til en borger var kommet fortrolige oplysninger vedrørende en helt anden borger. Dette gjorde borgeren, der modtog papirerne, opmærksom på. Og centeret fik fat i de udprintede oplysninger tilbage og fik borgeren til at slette de digitale oplysninger samt sørgede for, at den borger oplysningerne vedrørte, fik besked om fejlen og om inddæmningen af fejls konsekvenser.

I årsberetningen for 2015 påpegede jeg flere udfordringer for Kommunen i forhold til at behandle anmodninger om aktindsigt. Blandt de hyppigste grunde til, at Kommunen ikke kunne give fuldstændig og optimal aktindsigt var udfordringer i forhold til at få skrevet notat om det, der havde betydning for sagen, og journalisering af det materiale, som Kommunen modtog forskellige steder fra.

Der ses dog allerede tegn på, at det i et vist omfang er lykkedes Kommunen at rette hurtigt op på udfordringerne. Mod slutningen af 2016 kom der i hvert fald færre henvendelser til borgerrådgiveren med utilfredshed omkring aktindsigt. Kun fejlagtige journalisering af papirer og problemer med at journalisere optagede lydfiler var fortsat et problem.

Hvis denne nedgang i antallet af henvendelser kan tages til udtryk for, at sagsbehandlingen af aktindsigt blevet forbedret, er dette særdeles positivt for borgerne, fordi adgangen til fuldstændig (og fejlfri) aktindsigt er en af borgernes væsentligste retssikkerhedsgarantier.

Borgeres indtryk af opfyldelsen af helhedsorienteret sagsbehandling

Også i 2016 var der en del borgere, der gav udtryk for, at de ikke oplevede tilstrækkelig sammenhæng i den helhedsorienterede sagsbehandling. Dette var særligt udpræget, når sagsbehandlingen blev foretaget efter forskellige lovgivninger, der gik på tværs af fagcentrene.

Dette er nok en af de udfordringer, hvor Kommunen overordnet set kun har flyttet sig ganske lidt i forbedrende retning gennem årene, uanset iværksatte initiativer. Og det er et stort retssikkerhedsmæssigt problem for borgerne. Måske er det også en af de udfordringer, der kræver langt større organisatoriske løsninger, hvis det skal kunne lykkes at give alle borgere indtryk af, at Kommunen leverer den helhedsorienteret sagsbehandling på tværs af alle de kommunale afdelinger og centre, som Kommunen er forpligtet til i henhold til lovgivningen.

Som eksempler på borgere, der alle oplevede utilfredsstillende tværgående forløb, vil jeg med angivelse af de centre, der havde andel i udfordringen, helt kort beskrive nogle få af dem, fordi deres forløb kan bruges til læring og forebyggelse i det tværfaglige samarbejde. Borgerne er alle kendt af administrationens direktion, fordi utilfredsheden medførte længerevarende klageforløb.

I begyndelsen af året havde en borger, der var flyttet til Kommunen, behov for hjælp og støtte til sin søn med omfattende særlige behov. Utilfredsheden involverede henholdsvis Center for Børn, Unge & Familie, Center for Dagtilbud og Center for Velfærd & Omsorg.

Midt på året oplevede en borger med egne beskæftigelsesmæssige udfordringer, at familiens barn også havde særlig behov. I forhold til kontakten til Kommunen, måtte denne borger undervejs søge støtte hos sin mor, der overtog kontakten, uanset at hun selv havde haft utilfredsstillende oplevelser med Kommunens behandling af hendes beskæftigelsessituation. Utilfredsheden involverede i borgerens og borgerens barns tilfælde henholdsvis Center for Job & Social, Center for Børn, Unge & Familie og Center for Velfærd & Omsorg.

Senere på året beskrev en borger en årelang utilfredshed med helhedsorienteret sagsbehandling af både sin søn og datters situation, der endnu ikke var blevet bedret. Utilfredsheden involverede henholdsvis Center for Børn, Unge & Familie (herunder PPR), Center for Dagtilbud og Center for Skoletilbud.

Sidst på året og efter årsskiftet havde en borger, som det mest aktuelle eksempel, behov for hjælp og støtte både til sin søn med særlige behov og sin kones beskæftigelsesmæssige situation. Her var Center for Børn, Unge & Familie, Center for Dagtilbud og Center for Job & Social involveret i det helhedsorienterede samarbejde, som borgerens familie ikke oplevede som særligt tilfredsstillende.

Borgerne oplevede udpræget tegn på "silotænkning" i de involverede afdelinger af Kommunen, og indtrykket blev værre i de tilfælde, hvor det ikke blot var én borger, men større dele af familien, der havde behov for Kommunens støtte og hjælp. Ud over manglende helhedsorientering i sagsbehandlingen, oplevede disse borgere sig heller ikke tilstrækkelig medinddraget i sagsbehandlingen eller vejledt om deres muligheder og forventninger.

Og fælles for de beskrevne borgere var også, at de alle i frustration endte med at klage gennem hele administrationens organisation til og med Borgmesteren, hvilket førte til et større arbejde for administrationen med at besvare klager, holde møder og finde løsninger. Dette kunne med stor sandsynlighed være undgået i alle tilfældene, hvis der fra begyndelsen var arbejdet langt mere helhedsorienteret, vejledende og medinddragende.

Disse borgere var også i tæt kontakt og dialog med borgerrådgiveren gennem deres forløb, og jeg fik derfor værdifuld indsigt i borgerens utilfredsstillende oplevelser både gennem den skriftlige dialog jeg fik lejlighed til at læse og de møder jeg deltog i. Dette blev efterfølgende delt med direktører og ledelser. Men på trods heraf er der ikke afgørende tegn på, at borgerne gennem 2016 oplevede forbedring af det helhedsorienterede i sagsbehandlingen.

Det er min anbefaling, at Kommunens centre i samarbejde med andre centre bør fastlægge de konkrete situationer, hvor borgere kan tænkes at få behov for helhedsorienteret sagsbehandling, og derudfra arbejde for, at borgerne i mindst mulig grad kommer til at opleve den interne arbejdsfordeling i Kommunen som et problem. Udfordringer i arbejdsfordelingen skal løses internt mellem centrene og bør ikke deles med borgerne, fordi det kan påvirke deres tillid til Kommunen. Og det bør ske, før borgere oplever, at der kan være et problem.

Med optimalt tilrettelagt helhedsorienteret sagsbehandling kan Kommunen langt bedre hjælpe eksempelvis en borger, som ud over at have problemer med at komme i beskæftigelse, også har brug for støtte til at håndtere sit barns vanskeligheder i skolen. For borgeren kan barnets problemer fylde så meget i hverdagen, at overskuddet til at deltage aktivt i fx et praktikforløb er begrænset. Derfor er det for denne fiktive borger, som for andre borgere i lignende situationer, særdeles vigtigt, at Kommunens afdelinger/centre effektivt koordinerer indsatserne, så borgeren hurtigt får den rette og helhedsorienterede støtte og kan komme tilbage på arbejdsmarkedet.

Retssikkerhed i en digitaliseringstid

Der er de senere år sket en stor forandring i borgernes kontakt med de offentlige myndigheder. Der findes mange digitale selvbetjeningsløsninger, hvor det som udgangspunkt er obligatorisk at betjene sig selv. Det er for mange borgere en let måde at ansøge om hjælp på, i hvert fald hvis borgerne er fortrolige med internettet. Men det er ikke let for alle. Borgerrådgiveren har været i kontakt med borgere, som har fundet det svært at overskue og anvende de digitale muligheder, og disse borgere har behov for hjælp til at benytte sig af selvbetjeningsløsningerne.

Samtidig risikerer selvbetjeningsløsninger at forringe den helhedsorienterede vejledning, som Kommunen har pligt til at foretage på det sociale område. Den helhedsorienterede vejledning om muligheder for at få hjælp afhænger af den enkelte borgers behov og forudsætter et vist overblik over den sociale lovgivning. Et overblik, som man ikke kan forvente, at en borger selv har.

Derfor er det vigtigt, at Kommunen sikrer, at de medarbejdere, der normalt er i kontakt med borgerne, er bevidste om den helhedsorienterede betragtning i vejledningspligten og samtidig har den tilstrækkelige faglige viden til at hjælpe.

Borgeres oplevelser af ubeskyttede mails med fortrolige oplysninger

Det er positivt, at der igen i 2016 kunne konstateres nedgang i antallet af borgere, der havde oplevet at modtage deres egne personlige og fortrolige oplysninger i mails, der var sendt ud fra Kommunen i usikker og ubeskyttet form. Meget tyder derfor på, at opmærksomheden på tavshedspligten og på at undlade at udføre en sådan sikkerhedsbrist er blevet skærpet endnu mere hos medarbejderne.

For så vidt angår de få tilfælde, hvor tavshedspligten trods nedgangen i 2016 alligevel blev brudt, vil jeg tillade mig at henvise til årsberetningen for 2015 og tidligere årsberetninger, hvor fejls karakter og konsekvens blev beskrevet og hvor der blev givet anbefalinger til forebyggende indsatser for at kunne undgå lignende fejltagelser. I de centre, hvor der i 2016 indtrådte sådanne brud på tavshedspligten, var jeg efterfølgende i dialog med ledelsen om, hvordan sådanne brud fremover kunne forebygges.

For at fremhæve det vedvarende behov for, at ledelsen løbende erindrer medarbejderne om vigtigheden i at overholde tavshedspligten og pligten til at beskytte fortrolige og følsomme personoplysninger, vil jeg beskrive et helt aktuelt brud på disse pligter, der indtrådte stort set samtidig med offentliggørelsen af denne årsberetning.

En borger, der havde et barn i 2. klasse på en af kommunens skoler, oplevede noget stærkt bekymrende for sit barn. Efter utilfredsstillende dialog med skolen valgte borgeren i en mail stilet til Borgmesteren, et kommunalbestyrelsesmedlem, en direktør og borgerrådgiveren at beskrive oplevelsen og dialogen med skolen. I mailen, hvor borgeren selv oplyste om sit navn og adresse,

understregede borgeren også, at borgeren havde både navne- og adressebeskyttelse. Derudover var børnene, der var involveret, nævnt ved navne i mailen.

På trods heraf kvitterede direktøren på området for modtagelsen af borgerens mail ved at besvare den fremsendte mail fra borgeren. Dette betød, at direktørens svar tillige med hele indholdet af borgerens mail og borgerens beskyttede navn og adresse blev sendt ud fra Kommunens mailsystem, uden at mailen på nogen måde var krypteret eller beskyttet overfor uvedkommende. Dette gjorde jeg direktøren opmærksom på med beskrivelse af den risiko det kunne indebære for borgeren. Derefter valgte direktøren på eget initiativ, at tilbagekalde mailen og i stedet sende den sikkert til borgerens e-boks. Efter min opfattelse er det tvivlsomt, om en tilbagekaldelse er tilstrækkelig indsats til at forhindre, at mailen kommer til uvedkommendes kendskab, når mailen allerede har været sendt af sted fra Kommunen.

Sagsbehandlingstid og svar på henvendelser

Som nævnt ovenfor kom der færre klager over disse oplevelser i 2016. Størst var faldet i forhold til klager over lang sagsbehandlingstid, mens manglende svar på henvendelser kun faldt i mere begrænset omfang. Derudover kunne der også i 2016 konstateres færre henvendelser, hvor disse oplevelser indgik som utilfredsstillende elementer.

Noget tydede i hvert fald på, at administrationen i 2016 var blevet bedre til at overholde de forventede sagsbehandlingstider eller at orientere borgerne, når det evt. var nødvendigt at overskride sagsbehandlingstiden, så borgerne kunne forbedre sig på dette. I et vist omfang virkede der også til at være mere sikkerhed og struktur forbundet med at sikre borgerne svar på deres henvendelser til Kommunen, uanset om henvendelserne var ved fysisk fremmøde, telefoniske eller skriftligt.

Jeg er bekendt med, at der i nogle centre i 2016 blev fokuseret meget netop på overholdelse af sagsbehandlingstid og at sørge for at svare, når borgere henvendte sig. En sådan opstramning af fremgangsmåder har sandsynligvis bidraget til borgernes mere positive oplevelser, og det har uden tvivl også bidraget hertil, at der i 2016 blev udmeldt mere overordnede frister for besvarelse af borgeres telefoniske og skriftlige henvendelser.

14) Borgeres oplevelse af borgerbetjening og sagsbehandling i Borgerservice

Medarbejdere og ledelse i Borgerservice fortjener stor ros for gennem årene at have taget konstruktivt ved lære af borgernes utilfredshed og kritik.

Borgerservice var tidligere den afdeling i Kommunen, som flest borgere overfor borgerrådgiveren udtrykte utilfredshed med. I statistikker fra borgerrådgiverens årsberetninger for 2011-2014 var der i enkelte år helt op til 171 utilfredse borgere. Navnlig medarbejderes opførsel og væremåde, utilstrækkelig vejledning og fejl i sagsbehandlingen, der fyldte hos borgerne. Og i enkelte år repræsenterede Borgerservice helt op til 34 % af samtlige henvendelser til borgerrådgiveren.

Borgerservice valgte at se konstruktivt og med borgerperspektiv på udfordringerne. Og der blev iværksat flere initiativer og borgerrådgiverens erfaring blev inddraget. Hver 3. måned blev borgeres oplevelser og indsatsers indhold delt ved møder. Sideløbende blev medarbejder i Borgerservice undervist i forskellige emner. Og i de konkrete tilfælde, hvor borgerrådgiveren havde udtalt kritik af Borgerservice, søgte Borgerservice at blive klogere på, hvordan lignende oplevelser kunne forebygges eller helt undgås. Medarbejdere anvendte derudover borgerrådgiveren som vejleder i forhold til generel forståelse af lovgivning og god forvaltningsskik. Og udarbejdelse af skrivelser, der havde karakter af standard, som f.eks. samtykkeerklæringer og klagevejledninger, blev vendt med borgerrådgiveren.

I 2015 registrerede borgerrådgiveren kun 94 utilfredse borgere i forhold til Borgerservice. Og antallet faldt yderligere i 2016 til kun 45 utilfredse borgere. Dette svarede til ca. ¼ af omfanget af henvendelser, som Borgerservice repræsenterede i tidligere år. Og ud af det samlede antal henvendelser udgjorde Borgerservices andel i de seneste to år henholdsvis 21 % og 9 %.

Tallene fra borgerrådgiveren kan bruges som indikator på, at rigtigt meget tyder på, at borgere i dag er mere tilfredse med borgerbetjeningen og sagsbehandlingen i Borgerservice end tidligere.

Og at Borgerservice procentvis er den afdeling i Lejre Kommune, der gennem de seneste fem-seks år, har forbedret indtrykkene af deres borgerbetjening mest.

Men tallene i borgerrådgiverens statistik kan ikke opfattes som håndfaste beviser på, at alle borgere i Lejre Kommune fik et tilsvarende positivt indtryk af Borgerservice i 2016. Det var der som nævnt rigtig mange, der gjorde. Men der var også tilfælde i 2016, hvor borgere ikke var tilfredse med Borgerservice. Bl.a. oplevede enkelte borgere, at de ikke fik tilstrækkelig vejledning og forklaring eller at de havde svært ved at forstå den forklaring, som medarbejdere havde forsøgt at give dem. I modsætning til tidligere år havde de utilfredsstillende oplevelser i 2016 dog mere enkeltstående karakter, der ofte kunne løses ved imødekommende dialog. Og også i modsætning til tidligere år var der få henvendelserne om medarbejderes opførsel og væremåde.

Som nævnt kan en del af forklaringen på denne forbedring skyldes, at Borgerservice valgte en konstruktiv og lærende tilgang til borgeres utilfredshed. Et konkret eksempel på, hvordan denne tilgang også udtrykkes overfor borgerne, ses i dette svar fra Borgerservice på en klage:

”Hvad gør Lejre Kommune fremover

Din henvendelse er drøftet i teamet og der er kigget på arbejdsgangen i forbindelse med videresendelse af mails til Udbetaling Danmark. Du burde naturligvis have fået en mail om at din henvendelse er sendt videre til Udbetaling Danmark til besvarelse og det beklager jeg ikke er tilfældet ved dine henvendelser – andet end den seneste.

Hvis du har yderligere spørgsmål

Fremover vil Kontaktcenteret ved lignende henvendelser altid sender en bekræftelse til borgeren med besked om, at henvendelsen er videresendt til udbetaling Danmark, med begrundelse, og kontaktoplysninger på Udbetaling Danmark.

Hvis du har yderligere spørgsmål er du velkommen til at kontakte mig på ny.”

Det store fald i andelen af utilfredse borgere må efter min opfattelse give positiv effekt på ressourceanvendelsen i Borgerservice. Det må umiddelbart betyde, at der bruges færre ressourcer på f.eks. rykkerbesvarelser, beklagelser og forklaringer, behandling af klagesager mv. Ressourcer som i stedet kan og bør bruges dér, hvor det giver værdi for borgerne, nemlig i kerneopgaven og ikke mindst i at fastholde den positive udvikling, så borgerne ikke får anledning til at blive utilfredse med Borgerservice mere. En forebyggende opgave, hvis omfang bestemt ikke må undervurderes, når det skal gøres ordentligt.

15) Indsatser på det specialiserede børneområde

Kommunens administration meldte offentligt ud på hjemmesiden den 1. juni 2016, at der på grundlag af en undersøgelse af sagsbehandlingen i Center for Børn, Unge & Familie, som viste mange fejl, blev iværksat flere tiltag til forbedring af kvaliteten i sagsbehandlingen. Bl.a. skulle der tilføres ekstra personaleressourcer, den faglige ledelse skulle styrkes, systematik i sagsbehandling skulle forbedres, gamle sager skulle gennemgås og der skulle ske kvalitetsopfølgning. Og der blev nedsat en overordnet Styregruppe til at sikre fremdrift i indsatserne. Den 7. juni 2016 blev Udvalget for Børn & Ungdom informeret herom.

Ud fra en umiddelbar betragtning tyder indholdet og omfanget af de iværksatte indsatser på, at der fra administrationens side blev foretaget en stor satsning på at komme borgerne utilfredshed i møde med ændringer af sagsbehandling og kultur, som forhåbentlig på sigt kan give borgerne et bedre indtryk af sagsbehandling og borgerbetjening i Center for Børn, Unge & Familie.

I den sidste del af 2016 havde Styregruppen og Center for Børn, Unge & Familie stor opmærksomhed rettet mod indholdet i borgerne utilfredshed, og hvordan der kunne drages god læring af borgernes oplevelser og indtryk. Borgere blev både direkte eller indirekte gennem opslag i medierne henvist/opfordret af centeret til at kontakte borgerrådgiveren for at fortælle om deres utilfredshed og/eller for at få vejledning, hjælp eller støtte. Dette førte naturligt til, at borgerrådgiveren gennem det meste af 2016 blev ved med at modtage mange borgerhenvendelser fra dette område og at det samlede antal henvendelser på centrets område

steg i forhold til niveauet for 2015. Det kan heller ikke udelukkes, at alene administrationens åbenhed i offentligheden omkring fundene af fejl i sagsbehandlingen i Center for Børn, Unge & Familie i sig selv kan have fået flere borgere til at henvende sig end tidligere. Åbenheden i administrationen blev i hvert fald positivt modtaget af borgerne.

De opsamlede borgerindtryk hos borgerrådgiveren blev tidligt i forløbet inddraget i arbejdet med forbedring af sagsbehandlingen af såvel Styregruppen som centerets ledelse. Dette samarbejde pågår fortsat. Derved blev de mange borgerindtryk aktivt brugt for læring og udvikling. I det omfang, der var mulighed for det, kom jeg endvidere med anbefalinger og forslag til forbedring. Blandt indtrykkene var udfordringer i forhold til sagsbehandlerskift, forventningsafstemning, vejledning, medinddragelse, referat-/notatskrivning, svartid, journalisering, handleplan, begrundelse, aktindsigt og revurdering.

I efteråret 2016 var der kun få borgere, der overfor borgerrådgiveren udtrykte, at de havde mærket en afgørende positiv forskel i deres sag. Forhåbentlig bliver dette indtryk ændret i 2017. Men mange havde allerede i efteråret 2016 hørt om Kommunens store projekt med at ville forbedre kvaliteten i sagsbehandlingen. Samtidig havde flere af borgerne dog svært ved at slippe og glemme de dårlige oplevelser fra tidligere og virkelig tro på, at det fremover ville blive bedre, selv om det var det, der blev stillet dem i udsigt med indsatserne.

Nedenfor vil jeg fremhæve nogle opmærksomhedspunkter, som der efter min opfattelse bør være særlig ledelsesmæssig opmærksomhed på, for at centeret hurtigt kan lykkes med at få god effekt af indsatserne, så alle borgerne (også hurtigt) kan komme til at opleve forbedringerne i borgerbetjeningen og igen få tillid til Kommunen. Styregruppen og centerets ledelse er blevet gjort bekendt med punkterne.

Behov for at anerkende og inddrage forældre med utilfredsstillende oplevelser

Som observatør på møder mellem CBUF og borgere har jeg gennem årene og også i 2016 oplevet, hvor svært det kan være for centerets sagsbehandlere at få borgere, der gennem flere år har været utilfredse med Center for Børn, Unge & Familie, til at se fremad og igen få tillid til sagsbehandlingen.

Men det er afgørende vigtigt, at Center for Børn, Unge & Familie i alle sammenhænge får skabt en situation, hvor borgerne stoler på kommunen og oplever at få den behandling, de eller deres børn har ret til. Det er grundlaget for retssikkerhed.

Meget kan opnås ved at centeret møder borgerne, lytter til deres oplevelser og dermed anerkender borgerne i at deres oplevelser hidtil har været utilfredsstillende, hvis dette er tilfældet.

Det er også afgørende, at centeret får skabt et grundlag for, at borgerne vil tage ansvar for sin egen eller sine børns situation, men hvis borgeren ikke bliver inddraget i og får medindflydelse på sagen og sagsbehandlingen, er det svært at påtage sig det ansvar.

Derfor skal centeret sørge for at skabe rammerne for og tilrettelægge sine arbejdsgange på en sådan måde, at borgerne kender sine rettigheder og pligter og reelt får mulighed for at medvirke. Medindflydelse i form af dialog og en åben og gennemskelig beslutningsproces er med til at gøre borgeren tryk ved beslutningen, også selv om borgeren ikke er enig i resultatet.

Jeg vil derfor anbefale, at der arbejdes endnu mere på at få indarbejdet processer til brug for møder med forældre og barn, hvor det sikres, at borgerne kan komme til at føle sig hørt på en ordentlig og respektfuld måde, så de kan opnå oprigtigt anerkendelse fra Kommunen i forhold til deres utilfredsstillende forløb. Et sådant initiativ vil naturligvis tage tid, men på den lange bane vil det efter min vurdering være givet godt ud. Tegn på at dette virker for borgerne har jeg allerede oplevet i tilfælde, hvor ledelsen mødte borgere med langvarige forløb i bagagen. Efter min opfattelse er det en del af forudsætningen for, at flere af borgerne kan/vil tage med på "rejsen" fremad.

Skift mellem sagsbehandlere

Mange og hyppige skift mellem sagsbehandlere har traditionelt været en af Center for Børn, Unge & Families allerstørste udfordringer, der har medført store konsekvenser for de involverede

børn og forældre. Og noget kan tyde på, at pludselige sagsbehandlerskift måske stadig kan være en udfordring for centeret og borgerne, selv om hensigten med nogle af de igangsatte indsatser jo var at mindske omfanget af sagsbehandlerskift.

Som nævnt tidligere i denne årsberetning kan sagsbehandlerskift naturligvis være umulige helt at undgå, og borgerne er også oftest bekendte med, at de bliver nødt til at acceptere sagsbehandlerskift i et vist omfang, idet Kommunen kan blive nødt til at flytte sager i visse presserende tilfælde. Dette er de fleste borgere fuldt ud klar over, at de skal tage hensyn til. Men efter mange borgeres opfattelse virker omfanget af sagsbehandlerskift i Lejre Kommune til at være så omfattende, at der ikke længere tages tilstrækkeligt hensyn til borgernes situation og prioritering af den tillid, der skal være til stede. Derfor bør Lejre Kommune ifølge borgerne ændre ved opfattelsen af, hvem der skal tages mest hensyn til, borgerne eller Kommunens medarbejdere. Det kan heller ikke udelukkes, at hyppige sagsbehandlerskift kan påvirke borgernes retssikkerhed.

Jeg er bekendt med indholdet i den indsats, som Center for Børn, Unge & Familie har gennemført for at minimere omfanget af sagsbehandlerskift. Baseret på aktuelle sagsbehandlerskift er det dog efter min opfattelse tvivlsomt, om omfanget af denne lokale indsats er ambitiøst nok i forhold til at begrænse de u hensigtsmæssige og alvorlige konsekvenser sagsbehandlerskift kan have for både borgere og Kommunens sagsbehandling. Borgere oplevede således omkring/efter årsskiftet 2016/17 ganske pludseligt og overraskende, at to konkrete medarbejdere i centeret fratrådte næsten samtidig, og borgerne var vidende om, at medarbejderne angiveligt kun havde været ansat i ca. 1-2 år. Med disse aktuelle udskiftninger af personale, der naturligt endnu en gang fører til sagsbehandlerskift for de involverede borgere, tyder det derfor ikke umiddelbart på, at det endnu er lykkedes for centret at få skabt ro på personalesituationen.

Det er derfor min anbefaling, at ledelsen i Center for Børn, Unge & Familie bør tage langt det største hensyn til borgerne og derfor prioritere forebyggelse af de uheldige konsekvenser, som sagsbehandlerskift kan have for borgerne, langt højere end interne personalemæssige forhold i Kommunens centre. Og efter min opfattelse bør indsatserne, for at undgå hyppige sagsbehandlerskift i Center for Børn, Unge & Familie, være så ambitiøse som muligt, for at borgerne hurtigst kan få genskabt tilliden til Kommunen.

I afsnit 13) ovenfor har jeg i emnet "Opsamling på oplevelser med skift mellem sagsbehandlere", beskrevet de overordnede udfordringer, som Kommunen også i et større perspektiv har i forhold til hyppige sagsbehandlerskift i andre centre og de negative konsekvenser det kan få for borgere.

Vejledningspligt (forventningsafstemning, inddragelse og helhedsorientering)

Grunden til noget af den utilfredshed, som borgere også i 2016 oplevede i relation til Center for Børn, Unge & Familie, kan meget vel være opstået allerede ved de første møder eller kontakter mellem Kommunen og borgerne. Det var på dette tidlige tidspunkt, at borgerne ofte søgte efter vejledning og forventningsafstemning, og når borgerne senere i forløbet kunne konstatere, at enten slet ikke var blevet vejledt af de kommunale medarbejdere eller at den vejledning, som de fik, ikke var tilstrækkelig omfattende, fuldstændig eller evt. helhedsorienteret, så var dette medvirkende til, at der opstod utilfredshed hos borgerne.

Borgernes henvendelser gav også i 2016 et indtryk af, at nogle medarbejdere vejledte korrekt om reglerne inden for deres eget sagsområde, men at de ikke var opmærksomme på eller måske ikke havde kendskab til reglerne på andre områder. I disse tilfælde levede medarbejderne ikke op til vejledningspligten på det sociale eller det beskæftigelsesmæssige område, hvor man skal kunne vejlede også uden for sit eget sagsområde. Der var også eksempler på, at vejledning fra centerets medarbejdere blev oplevet som usikker, upræcis og endda i enkelte tilfælde forkert. Ligesom der i forhold til forventningsafstemning og inddragelse i nogle tilfælde manglede klarere rammesætninger. Og borgerne risikerede derfor, at de ikke fik det brede blik på deres eller barnets situation og dermed ikke fik den hjælp, som i virkeligheden ville hjælpe bedst. Borgernes indtryk har jeg bragt videre til ledelsen i Center for Børn, Unge & Familie.

Der var stort set gennem hele 2016 og også ind i begyndelsen af 2017 henvendelser, der relaterede sig til denne problematik, uanset de iværksatte indsatser for at forbedre

sagsbehandlingen. Der var derfor ikke umiddelbart hos borgerrådgiveren tegn til forbedring af centerets opfyldelse af vejledningspligten mv.

Hvis borgere generelt set ikke har fået eller ikke helt har forstået vejledningen, og senere på anden vis får kendskab til, at der faktisk var andre muligheder for at få hjælp, kan det føre til, at borgere også kan miste tilliden til, om kommunen vil hjælpe og måske mister tilliden til, om kommunen i øvrigt har tilstrækkelig viden og indsigt til at løse sagen.

Som nævnt er en medarbejders vejledning i mange tilfælde den første kontakt, som borgere har med kommunen. Hvis vejledningen er tilstrækkelig, har det også efterfølgende betydning for borgerens tilfredshed med kommunens sagsbehandling og er med til at sikre, at borgerne oplever kommunens ansatte som professionelle og kompetente. En fyldestgørende vejledning forudsætter et højt fagligt niveau hos kommunens ansatte og en målrettet indsats fra centrenes ledelser for at sikre og opdatere de ansattes kompetencer, også på tværs mellem centrene.

På denne baggrund er det min anbefaling, at ledelse i Center for Børn, Unge & Familie overordnet sikrer, at fokus øges på overholdelse af vejledningsforpligtelsen. Og herunder, at sikre, at centerets medarbejdere har de nødvendige kompetencer til at kunne give en tilstrækkelig god vejledning og har den fornødne viden om omfanget af vejledningspligten. Samt at ledelsen bør sørge for, at centeret tager ansvar for koordineringen mellem øvrige afdelinger og centre, hvis en borger har brug for hjælp fra flere fagområder, så man også på den måde sikrer en fornødne vejledning. Og endelig, at der i alle tilfælde sikres behørig dokumentation for den givne vejledning.

Fokus på barnet i centrum

Jeg vil fremhæve endnu en udfordring, som kunne konstateres i samarbejdet mellem Center for Børn, Unge & Familie og forældre til børn med særlige behov både i tidligere år og i 2016. Det er dog en tendens, hvor det kan være svært for borgerrådgiveren at danne sig overordnet indtryk af, i hvilket omfang de iværksatte indsatser har effekt på kvaliteten.

Det drejer sig om de situationer, hvor samarbejdet i nogle tilfælde udviklede sig mere til en form for "modarbejde" sådan forstået, at der kom langt mere fokus på evt. vanskeligheder i samarbejdet med forældrene end på behovet hos det enkelte barn. I visse af disse tilfælde virkede det endda som om, at det var forældrene, der havde overtaget styringen af sagsbehandlingen og kunne stille mere eller mindre relevante krav til sagsbehandleren.

Også i 2016 deltog jeg i møder med forældre og kommunale medarbejdere, hvor samarbejdet mellem dem var særdeles udfordret og i vidt omfang præget af følelsesmæssige reaktioner fra forældrenes side. I sådanne situationer var der en stor risiko for, at forældrene kom til at agere som en hindring for, at Kommunen kunne nå ind til et barn i mistrivsel eller nå det i rette tid.

Og disse samarbejdsconflikter kan også have ført til, at der heller ikke fra de kommunale medarbejdere blev givet råd og vejledning til forældre om, hvordan de selv kunne få hjælp, hvis den ene eller begge forældrene havde behov for det.

På denne baggrund vil jeg anbefale, at der tidligt i forløbene tages initiativ til ordentlig rammesætning med forældrene og herunder forventningsafstemning af begge roller, Borger (forældre) og Kommunen (sagsbehandler). Det er afgørende, at barnet bringes i centrum i alle sammenhænge, og at der ikke ændres på denne "dagsorden" undervejs i forløbet. Samtidig bør der gives en tydelig forklaring på, hvad medinddragelsespligten medfører og omfatter og hvor grænserne går for medinddragelsen. På den måde kan der forhåbentlig opstå mindre tvivl om rollerne og heller ikke efterfølgende blive behov for at skulle rammesætte med tilbagevirkende kraft, hvis rammen reelt er blevet overskredet.

Samarbejde med forældre med særlig børnefaglig baggrund

Blandt de henvendelser jeg modtog i 2016 bestod en del af udfordringen ligesom i tidligere år i, hvordan Kommunen bedst kunne rumme og samarbejde med forældre, der ud over at have et barn med særlige behov også havde en særlig børnefaglig indsigt på området.

I nogle tilfælde oplevede borgere, at deres særlige viden og indsigt blev et omdrejningspunkt for større samarbejdsproblemer med sagsbehandlere, der efter borgernes opfattelse lå langt

forventningen om, at Kommunen skulle kunne rumme alle, uanset hvilke baggrunde borgerne havde. Inputs, spørgsmål, kritik mv. blev af sagsbehandlere modtaget "med paraderne oppe", når det kom fra forældre med faglig indsigt og en borger blev bedt om at "blande sig uden om".

På den baggrund endte flere af forældrene i et svært dilemma. Skulle de "lægge bånd" på deres viden og indsigt, så det ikke kom til at udfordre viden og indsigt hos Kommunen medarbejdere og samarbejdsklimaet kunne forbedres. Eller skulle de i deres egenskab af at være borgere i Kommunen fastholde deres ret til at udtrykke deres mening og spørgsmål, også for så vidt angår det børnefaglige, så længe de gjorde det respektfuldt i forhold til medarbejderne. Nogle af borgerne valgte desværre den første løsning og dermed fik Kommunen ikke vist, at den både skal kunne rumme dem med forældrefølelser og med viden og indsigt. Og hvad værre var, så gik Kommunen også i samarbejdet glip af muligheden for fagligt set at kunne lære noget nyt eller at kunne se fagligheden fra andre perspektiver.

Noget kan tyde på, at det kan blive lettere og bedre for forældre med børnefaglige viden og indsigt fremover. På administrationens møde med Forældrekspertpanelet den 7. december 2016 var ledelsen enig med borgerne i, at der skulle mere fokus på forældrenes viden om deres egne børn. Ligesom erfaringer fra andre kommuner skulle være en naturlig del af arbejdet med sagerne.

Opførsel, adfærd og væremåde hos kommunale medarbejdere

I slutningen af 2016 udtrykte en del borgere, at det ikke kun var måden, der blev sagsbehandlet på, som trængte til forbedring, men at det også var måden Center for Børn, Unge & Familie mødte forældrene på, som burde ændres til det bedre. Borgerne efterlyste en kulturændring i centeret, så de kunne komme til at opleve en mere imødekommende, forstående og inddragende borgerbetjening. En nogenlunde identisk problemstilling blev rejst af borgere på et af de åbne møder i "Forældrekspertpanelet", der var en møderække, hvor forældre til børn/unge med særlige behov gennem dialog kunne bidrage til processen med at forbedre borgerbetjeningen.

Jeg vil derfor anbefale, at administrationen sikrer, at også det kulturmæssige aspekt kommer til at indgå som en væsentlig del af de forbedrende indsatser i Center for Børn, Unge & Familie. På den måde kan opførsel, adfærd og væremåde hos medarbejdere, ledere, chef og direktør forhåbentlig på en mere konstruktiv og medinddragende måde komme til at øge trykningen og tilliden hos borgerne.

Og noget tyder på, at der vil komme fokus på det kulturmæssige aspekt i centeret. På administrationens møde med Forældrekspertpanelet den 7. december 2016 var ledelsen enig med borgerne i, at et bevidst arbejde med afdelingens fælles kultur var yderst vigtigt, som et parallelt fokus på kvalitetsudviklingsprocessen.

PPR – Pædagogisk Psykologisk Rådgivning

PPR har som udgangspunkt en rådgivende funktion for Kommunen i sager om børn med særlige behov. Det er imidlertid ikke kun det indtryk, som PPR efterlod hos forældre, der var i kontakt med PPR. Forældre blev i tvivl om, hvem PPR var til for, barnet eller Kommunen, hvilken "magt" (kompetence) PPR egentlig havde, og hvornår PPR evt. havde overtaget "magten" fra skole og/eller Center for Børn, Unge & Familie. Og ved møder med PPR oplevede forældre ubehag ved PPR-medarbejderes opførsel og væremåde.

Netop tvivlen om, hvilken rolle og magt PPR havde i spillerummet mellem skole og forældre, fyldte hos forældre. På det ene tidspunkt kunne forældrene opleve sig støttet af PPR, mens PPR i det næste var skolernes forlængede arm. Der var oplevelser fra netværksmøder, som jeg i nogle tilfælde selv havde overværet, hvor PPR-medarbejdere var dominerende i udpræget grad. Dette var særligt tilfældet i begyndelsen af 2016 og i tidligere år, hvor CBUF blev oplevet som fysisk fraværende ved rigtig mange netværksmøder. Samtidig blev skolerne ledelser i nogle tilfælde oplevet, som fraværende på anden måde i forhold til mødeledelse, ansvarstagen og beslutningskompetence, selv om de fysisk deltog i møderne. "Tomrummet" i dialogen på netværksmøderne blev ofte fyldt ud af PPRs medarbejdere, der på den måde kunne komme til at fremstå, som de eneste tilstedeværende myndighedsrepræsentanter. Hos flere borgere gav det derfor usikkerhed og tvivl i forhold til, hvilken "magt" PPR egentlig havde til at bestemme over deres barns situation.

Efter møder med PPR-medarbejdere udtrykte forældre, at de havde følt, at der fra PPRs side var blevet talt ned til dem på en måde, der følte arrogant, og at der ikke var blevet lyttet til dem og deres indblik i barnets liv. Forældrene følte sig derfor ikke anerkendt hverken for deres utilfredsstillende oplevelser eller for deres meninger som forældre og viden om og syn på egne børn. I færre tilfælde, hvor forældre også gennem deres arbejde havde en børnefaglig indsigt på området, oplevede disse forældre sig mødt med bedrevidende holdninger fra PPR-medarbejderes side ved præsentation af deres valg for barnet, der ofte gik stik imod forældrenes opfattelse af "den rigtige løsning" for barnet.

En utilfredsstillende oplevelse af PPR blev udtrykt på skrift af en borger i 2016. Indtrykkene indgik i en klage til Borgmesteren. Nedenfor er de uddrag af klagen, der vedrørte PPR:

"Det undrer mig, at PPR først kommer på banen efter min søn har været henvist til PPR i over 3 1/2 år, da bekymringen for min søn er så stor, så der forelægges en underretning. Det undrer mig, at når PPR endelig dukker op, at jeg og lærerne bliver mødt med en belæring om almindelige pædagogiske metoder, som vi som en selvfølge har taget udgangspunkt i, men også har konstateret netop ikke virker. Hvis almindelige pædagogiske metoder virkede, ville vi ikke have haft behov for hjælp fra PPR. Istedet er vi blevet mødt med en tilgang, der opleves som et forsøg på at fremstille min søn som en normalt fungerende dreng, der fungerer godt fagligt, hvis problematikker bunder i inkompetente forældre og lærere, hvilket jeg også oplever denne PPV rapport bærer præg af. Det er ikke en virkelighed jeg kan genkende og det ved jeg, at der er lærere og andre fagfolk der heller ikke kan. Den specialiseret faglige rådgivning jeg havde en forventning om var PPRs ansvar og opgave, har jeg til gengæld en oplevelse af, har svigtet totalt."

"Omtrent samme forløb har jeg oplevet med min datter, hvor jeg og lærerne har været på overarbejde i årevis indtil min datter til sidst røg helt ud af skolesystemet sidste år og stod uden undervisning i et halvt år. PPRs indsats var der udelukkende at glimre ved deres fravær igennem årene. Det blev ikke bedre da jeg søgte aktindsigt fra PPR og bl.a. fandt ud af, at PPR har været inde over min datter helt tilbage i hendes børnehavetid og at der forelå beskrivelser af min datters problematikker, der alle svarer til helt typiske autismeproblematikker. Dette fremstår helt tydeligt for mig og jeg er ikke uddannet psykolog og er kun blevet bekendt med autismespektrumforstyrrelser inden for det sidste halve år efter min datter på nu 15 år blev udredt som infantile autist. På trods af der ikke nævnt et ord om autisme eller blot mistanke om diagnose fra PPR dengang i deres beskrivelser. PPR beskriver til gengæld, at alle problematikkerne skulle bunde i svigt fra mig. Man kan spørge sig selv om, hvem det i virkeligheden er, der har svigtet her?"

Antallet af utilfredsstillende henvendelser om PPR-medarbejderes opførsel, væremåde og adfærd har år for år været begrænset og ikke noget, der i sig selv kunne udgøre en tendens. Men der kom dog i alle årene borgere, der udtrykte utilfredshed i forhold til PPR med nogenlunde enslydende oplevelser. Og senest i 2016 kom der fortsat nogle borgere, der blandt andre oplevelser også havde oplevet noget, der lignede andre borgernes tidligere utilfredsstillende oplevelser med PPR. Og der har gennem årene ikke umiddelbart været tegn på, at antallet af henvendelser vedrørende PPR blev færre. Andre af Kommunens centre og afdelinger har haft samme udfordring, men iværksatte specifikke indsatser efter perioder med mange henvendelser til borgerrådgiveren. Og på den måde opnåede de at reducere antallet af utilfredshed i borgernes henvendelser. Det klareste eksempel på dette er Borgerservice, hvor jeg stort set ikke længere registrerer henvendelser om utilfredshed med personalets opførsel, væremåde og adfærd. Derfor har jeg i denne beretning valgt at beskrive, hvad det er for en udfordring, som borgerne fortsat oplevede tegn på i forhold til PPR i 2016.

På denne baggrund vil jeg anbefale, at administrationens indsats for forbedring af kvaliteten af sagsbehandlingen i Center for Børn, Unge og Familie også kommer til at omfatte PPR. Forhåbentlig vil mere fokus på kvalitet i borgerbetjeningen også hos denne rådgivende funktion kunne skabe grundlag for øget opmærksomhed på den opførsel og væremåde, som borgerne oplever, når de møder medarbejderne.

Borgernes indtryk af PPR har jeg også bragt videre til ledelsen i PPR og Center for Børn, Unge & Familie og til den styregruppe, der arbejder med indsatser på området.

16) Inklusion af børn med særlige behov i folkeskoler

Siden inklusionen tog fart i 2012 var der jævnlige gennem årene forældre til børn med særlige behov, der tog kontakt til borgerrådgiveren for at få støtte og vejledning i forbindelse med utilfredsstillende oplevelser af børnenes trivsel i almene klasser eller ved overflytning til/fra specialtilbud. Tendensen fortsatte også i 2016.

Overordnet set har der sikkert været mange situationer, hvor inklusionen i de kommunale skoler forløb godt og konstruktivt, som det var hensigten med reglerne bag processen, og hvor oplevelserne var positive og givende både for de inkluderede og de inkluderende elever.

Men for de forældre, der henvendte sig til borgerrådgiveren med utilfredshed i forhold til inklusion, havde ikke haft samme positive oplevelse. Indtrykkene fra disse forældre kan sammenfattes til, at deres børn oplevede dårlig trivsel efter inklusionen, navnlig hvis børnene havde skiftet skole en eller flere gange. Nogle børn havde oplevet mange timer ude af klassen, hvilket gik ud over deres faglige indlæring, fordi de ikke var sammen med lærerne i undervisningsmiljøet. Nogle børn havde store udfordringer med at blive inkluderet i det sociale liv og fik navnlig store problemer med at skabe relationer i de større klasser, hvor elevernes interesser ofte var meget forskellige.

Og da der navnlig i begyndelse af 2016 var problemer både for forældre, skole og PPR med at få kontakt til og sagsbehandling i gang hos Center for Børn, Unge & Familie og til dels også Center for Skoletilbud, oplevede forældre ofte, at der ikke fulgte relevante støtte med i inklusionen på det rigtige tidspunkt. Set udefra var der også tegn på udfordringer i det interne samarbejde mellem skole, PPR, Center for Børn, Unge & Familie og Center for Skoletilbud. Men flere forældre var bekymrede for at udtrykke utilfredshed overfor det kommunale personale, fordi nogle af dem tidligere havde oplevet, at den efterfølgende dialog om kritikens berettigelse blev drejet over på forældrenes børneopdragelse eller mangel på samme.

For at illustrere, hvordan inklusionen i Lejre Kommune også blev oplevet i 2016, vil jeg kort beskrive to forløb, hvor jeg gennem en længere periode var i kontakt med forældrene.

Eksempel 1 En pige blev af Lejre Kommune visiteret til en almen klasse, 2. klasse, efter mislykket dagtilbudsforløb og skolegang på privatskole udenfor Kommunen. Privatskolen kunne ikke rumme pigens udfordringer på trods af, at der kun gik 9 elever i denne klasse. Pigen havde derfor ikke haft et egentligt skoletilbud fra vinterferien 2016 til det nye skoleårs start i august 2016.

På skolen i Lejre Kommune forsøgte man gennem ca. ½ år i 2016 at inkludere pigen på forskellige måder, bl.a. ved at pigen brugte høreværn og sad på en skærmet plads i klassen. Og ved at sende hende ud på en "løberunde" rundt om skolens bygninger, når pigens udfordringer, som medførte voldsomme reaktioner, voldsomt sprogbrug og fysiske konflikter med andre børn, blev for store. Der var tildelt 15 støttetimer til klassen om ugen, og der var også andre elever med særlige behov. Derudover forlod pigen i to tilfælde skolen, uden at det var aftalt og uden kontakt til nogen voksne, hvor pigen sammen med en anden elev vandrede rundt i lokalområdet i nogen tid, før de blev fundet.

Den kommunale skole havde angiveligt betydelige vanskeligheder med at rumme pigen. Og undervejs i forløbet udtrykte skolens medarbejdere flere gange overfor forældrene, at de havde opgivet håbet om at få pigen inkluderet, men at der ikke blev gjort noget ved det, fordi der ikke kom nogen initiativer fra Center for Børn, Unge & Familie eller Center for Skoletilbud.

Samtidig skabte det udfordringer i samarbejdet mellem forældrene og skolen/PPR/Kommunen, at den ene af forældrene gennem sin børnefaglige indsigt var i stand til at gennemskue og udfordre problemerne i Kommunen.

Efter forgæves at have forsøgt at blive hørt hos medarbejdere, ledelse og direktører, endte forældrene med at henvende sig til Borgmesteren, der inviterede til møde og dialog. I den efterfølgende sagsbehandling blev pigen flyttet til et specialtilbud udenfor kommunen.

Eksempel 2 En dreng havde en lidt vanskelig skolestart i en almen klasse. I 1. klasse kunne han ikke rummes i den almene klasse, og skolen placerede ham derfor i en periode sammen med to andre elever i en gruppe, der blev forsøgt undervist alene. Drengen blev dog påvirket af uroen i denne gruppe og kom bagefter fagligt.

Der blev derfor søgt om støtte fra begyndelsen af 2. klasse for at forsøge at integrere ham i den almene klasse. Drengen fik tildelt 20 timers støtte med en ressourcepædagog, og det gav mere ro omkring ham, så han også kunne udvikle sig fagligt. Undervejs i 2. klasse fik drengen stillet diagnosen, Aspergers syndrom.

Da drengen i midten af 2. klasse fortsat havde nogle vanskeligheder, men dog ikke så meget fagligt, anbefalede PPR og skolen, at der også blev søgt om flest mulige støttetimer i 3. klasse.

I maj 2016 modtog forældrene via skolen beslutningen fra Visitationsudvalget om, at der i 3. klasse var tildelt 9 lærertimer i en gruppeordning med en anden elev i parallelklassen, som havde faglige vanskeligheder. Denne beslutning klagede forældrene efterfølgende over.

Udfordringerne i forhold til, om skolen kunne rumme og inkludere drengen og samtidig udvikle ham fagligt fortsatte imidlertid ind i 3. klasse. På et netværksmøde omkring årsskiftet meddelte skolen og PPR derfor forældrene, at drengen ville blive indstillet til en overflytning til et specialtilbud på Kommunens egen specialskole.

I begge eksempler ovenfor havde forældrene den opfattelse, at deres børns omfattende særlige behov gjorde, at Kommunens forsøg på at inkludere dem i en almen klasse stort set var dømt til at mislykkes allerede fra begyndelsen. Dette burde Kommunen ifølge forældrene have forudset eller i hvert fald havde indset på et tidligere tidspunkt.

Fælles for de to oplevelser var også, at det i forløbet kun i begrænset omfang var muligt at få samarbejde i gang med sagsbehandlere i Center for Børn, Unge & Familie, idet de hverken deltog i møder eller medinddrog forældrene i sagsbehandlingen. Skolerne, som de to børn gik på, havde en tilsvarende udfordring i samarbejdet med centeret, når de søgte dialog. Det var fordi skolerne valgte at dele deres oplevelse af centeret med forældrene, at de blev opmærksomme på, at der var store samarbejdsproblemer mellem skolerne og centeret i Kommunen.

Når man ser på, hvor vanskeligt det var at få samarbejdet om den rette løsning til at køre mellem kommune og skole alene i disse to eksempler, kan det ikke udelukkes, at der rundt omkring på kommunens skoler er andre elever, der endnu ikke har fået den støtte de bør have for at kunne fungere bedst muligt i almene klasser eller som endnu ikke er blevet flyttet til et specialtilbud, der kunne fungere mere optimalt for dem.

Det er derfor min anbefaling, at administrationen bør overveje at iværksætte en egentlig undersøgelse af, hvordan inklusionsforsøgene i almene klasser blev oplevet af de børn og forældre, som det ikke lykkedes at inkludere eller ikke lykkedes at inkludere tilfredsstillende. Det må være indholdet og værdien i disse oplevelser, hvor inklusionen gik galt eller ikke gik godt nok for børn med særlige behov, der kan bibringe konkret læring til administrationen af, hvad der kan påvirke inklusionsprocesserne negativt. Det Centrale Handicapråd kom i årsberetningen for 2015-16 med et lignende forslag, da rådet anbefalede at handicapperspektivet blev opprioriteret i inklusionssammenhæng.

Jeg vil afslutte dette emne om negative konsekvenser ved forsøg på inklusion med et citat fra Formanden for Det Centrale Handicapråd, Anette Laigaard, der i årsberetningen for 2015-16 udtalte: "Fleksible ordninger med barnet i centrum kan betyde, at vi går fra at arbejde for inklusion for inklusionens skyld, til at arbejde for det enkelte barn for det enkelte barns skyld ... Det handler om at se hvert enkelt barn, handicap eller ej, individuelt, og huske på, at skolen er der for barnet og ikke omvendt."

17) Visitationsudvalget for specialundervisning under Center for Skoletilbud

I årsberetningen for 2013 beskrev jeg, at inklusion på Kommunens skoler i en del tilfælde havde førte til utilfredsstillende og bekymrende oplevelser for forældre til børn med særlige behov, der skulle inkluderes i almene klasser. Forældre pegede bl.a. på, at støttetimer blev sat ned, selv om der tværtimod efter deres opfattelse var behov for et højere antal støttetimer, og det var sket uden at forældrene havde følt sig medinddraget i processen med at få barnet godt integreret i det nye fællesskab. I 2013 anbefalede jeg derfor, at administrationen og skolerne gjorde mere for at sikre ordentlig medinddragelse og forventningsafstemning med forældrene.

I 2016 kom der flere henvendelse fra forældre til børn med særlige behov end der havde gjort i hvert af de mellemliggende år. Forældrene var forvirrede, usikre og utilfredse efter at de havde fået sager behandlet i Kommunens Visitationsudvalg, navnlig i forhold til støttemulighederne på skoleområdet. Ofte havde forældre oplevet, at samarbejdet mellem skole, PPR og Center for Børn, Unge & Familie var gået i stå eller var blevet trukket i langdrag. Det var også utydeligt for forældre, hvem der i samarbejdet egentlig havde kompetencen til at træffe beslutninger om, hvordan det konkrete barn kunne støttes til et godt skoleforløb. Og forældre manglede tydelige og forklarende afgørelser med vejledning om, hvorfor støtte var reduceret og hvad der så nu skulle ske i stedet, og i forbindelse med afslag manglede forældre korrekte klagevejledninger. Nedenfor er flere af borgernes oplevelser beskrevet mere uddybende.

Betegnelsen "Visitationsudvalg"

Kommunens brug af betegnelsen "Visitationsudvalg", som f.eks. det, der findes på specialundervisningsområdet, har skabt nogen forvirring hos borgere, der fik behandlet sager i udvalget. Som en selvfølge gik borgerne ud fra, at der sad ansvarlige politikere med i sådanne udvalg, som der traditionelt gør i de egentlige udvalg i udvalgsstyrede kommuner. Det har ikke været en let opgave for borgerrådgiveren at forklare, hvorfor der var denne forskel på sammensætningen af medlemmer fra det ene udvalg til det andet i Kommunen.

Og det gør det slet ikke lettere at forklare for borgere, når der i Kommunen findes flere af denne type administrative udvalg, som for alles vedkommende anvender betegnelse "Visitationsudvalg". I de fleste tilfælde er betegnelsen dog i skriftlige sammenhænge suppleret med f.eks. "... for specialundervisning" eller lignende. Men i mundtlige sammenhænge, også over for borgere, og nogle gange også skriftligt henviser Kommunen kun til "Visitationsudvalget", når borgerne får oplysning om, hvem sagen skal behandles af eller hvem der har truffet beslutning i sagen. Antallet af denne type udvalg i Lejre Kommune kan borgerrådgiveren ikke på stående fod oplyse om eller redegøre for. Dette er ikke med til at gøre den administrative organisation mere gennemskelig for borgere.

Der har heller ikke været forklarende hjælp at hente på Kommunens hjemmeside, hverken for borgerne eller borgerrådgiveren. Søgninger på "Visitationsudvalg" alene giver ingen forslag til svar. Og heller ikke ved søgning med f.eks. "specialundervisning" eller lignende er der nogen information at hente om dette udvalg. Andre kommuner har gjort mere eller mindre beskrivende forsøg på at præsentere visitationsudvalg og udvalgenes medlemmer på hjemmesiderne, som bl.a. Gentofte, Odsherred og Randers. Flere kommuner anvender i øvrigt også "Det centrale Visitationsudvalg", som betegnelse for denne type udvalg.

Det virker ikke hensigtsmæssigt, at borgerne bliver forvirrede over kommunens organisering af, hvem der tager ansvaret for behandlingen af sagerne, og at de ikke kan gennemskue og forstå "systemet". Slet ikke, når Kommunen jo netop i publikationen "Vores Sted" bl.a. giver borgerne indtryk af, at arbejdet i organisationen skal være gennemskeligt for borgerne og at det skal være let at forstå Kommunens kommunikation.

Det er derfor min anbefaling, at Kommunen overvejer at bruge et andet organisatorisk begreb end "Visitationsudvalg", som kan gøre det klarere at adskille denne type udvalg fra Kommunens egentlige politiske udvalg. Hvis administrationen fastholder at anvende "Visitationsudvalg" som betegnelse, vil jeg anbefale, at der på hjemmesiden gøres en større indsats for at give borgerne en præcis forklaring på, hvad disse interne afgørelsesorganer er, hvem der repræsenterer udvalgene, hvilken funktion de varetager og hvilken kompetence udvalget har.

Saglig kompetence hos skole eller Visitationsudvalg for specialundervisning

Både borgere og borgerrådgiveren havde vanskeligt ved at forstå, hvorfor afgørelser om fordeling af timer og støtteressourcer på de enkelte skoler blev truffet mere overordnet af "Visitationsudvalget", når det fulgte af regler i lovgivningen, at det var den enkelte skole, der i de konkrete tilfælde skulle tilrettelægge det nødvendige støttebehov til det enkelte barn.

For bedre at kunne illustrere problemstillingen gengives nedenfor det fuldstændige indhold af en konkret afgørelse fra Visitationsudvalget, som forældrene til et barn med særlige behov modtog i en besked fra barnets skole sammen med en klagevejledning:

"Visitationsudvalget har besluttet at udvide skolens ramme for skoleåret 2016/17 med 9 ugentlige lærertimer til en gruppeordning med to elever på 2. klassesetrin.

Visitationsudvalget har modtaget og behandlet Hvalsø Skoles ansøgning om udvidelse af skolens ramme til undervisning i forbindelse med henvisning af XX til specialundervisning og/eller anden specialpædagogisk bistand.

Visitationsudvalget har på baggrund af de modtagne oplysninger besluttet at udvide skolens ramme for skoleåret 2016/17 med 9 ugentlige lærertimer, som en gruppeordning med XX og en anden elev."

Efter reglerne i lovgivningen ligger kompetencen til at træffe beslutninger om iværksættelse af supplerende undervisning og anden faglige støtte inden for skolens rammer, hos den lokale skoleleder. Kompetencen er givet skolelederne med hjemmel i lovgivningen, jfr. bekendtgørelse nr. 693 af 20. juni 2014. Det er altså skolens beslutning alene, hvilken støtte, der indenfor skolens rammer, skal gives ved behov for støtte af mindre omfang. Der er således ikke i denne sammenhæng tale om delegation af kompetence fra Kommunalbestyrelsen til skoleledere.

Hvis der for det enkelte barn er behov for mere støtte uden for skolens ramme, som f.eks. henvisning til specialklasse på andre af Kommunens skoler eller egentlig specialskole i og uden for Kommunen, har skolelederen ikke længere kompetencen til at træffes beslutningerne. I disse tilfælde er det normalt et visitationsudvalg i skoleforvaltningen, der træffer beslutning om henvisning dertil, jfr. bl.a. Folkeskolelovens § 12, stk. 3.

I det konkrete eksempel kom processen overfor forældrene imidlertid til at fremstå som om, at beslutning om "9 ugentlige lærertimer i en gruppeordning" blev truffet af Visitationsudvalget i Kommunens interne administration, uden repræsentation af ledelsen på den konkrete skole.

Mig bekendt har Visitationsudvalget derimod alene til opgave at varetage den overordnede økonomiske rammestyring i forhold til alle de kommunale skoler og fordelingen af de økonomiske midler, som skolerne skal anvende til at beslutte, hvordan supplerende undervisning og anden faglig støtte skal fordeles til elever med særlige behov på den enkelte skole.

Og jeg er ikke bekendt med, at der skulle være sket nogen formel delegation eller anden form for flytning af kompetencen til at træffe disse beslutninger fra skolelederne til Visitationsudvalget i administrationen. Skolen skal i en sammenhæng, hvor den er givet kompetence via hjemmel i en lov, betragtes som en selvstændig myndighed og ikke umiddelbart en underordnet myndighed. Derfor ville det sædvanligvis kræve lovhjemmel, hvis kompetencen skulle delegeres fra den ene myndighed til den anden, altså fra skolen til administrationen. Og en sådan lovhjemmel forekommer mig bekendt ikke. Fordi skolen i denne sammenhæng ikke er en underordnet myndighed til Kommunalbestyrelsen, kompetence, som skolelederen fik med loven heller ikke flyttes op til Kommunalbestyrelsen, som en intern tilbagetrækning af kompetencen.

I bedste fald var det derfor en tvivlsom måde, som skolens ledelse i eksemplet lod det fremstå som om, at Visitationsudvalget forvaltede skolelederens kompetence. I værste fald var der ved afgørelsen hos Visitationsudvalget tale om egentlig inkompetence, som generelt set efter omstændighederne kan være en ugyldighedsgrund.

Det konkrete eksempel ovenfor vil blive brugt i punkterne nedenfor til en uddybende beskrivelse af Visitationsudvalgets andre udfordringer, som borgere og borgerrådgiveren har oplevet.

Sagsbehandling hos Visitationsudvalget for specialundervisning

Vejledningspligt

Både reglerne om supplerende undervisning og specialundervisning kan være vanskelige at forstå for forældre til børn med særlige behov. Det stiller derfor store krav til indholdet i den rådgivning og vejledning, som skolerne skal være i stand til at give forældrene.

Desværre har forældre fortalt, at de var usikre på, om deres sag var blevet behandlet i overensstemmelse med reglerne. Og flere af dem oplevede ikke at have fået vejledning, som de havde behov for og som enkelte af dem endda konkret havde efterspurgt. Forældre beskrev også det indirekte pres de blev sat under, når Kommunen valgte at henvise dem til et specialundervisningstilbud indenfor Kommunen, uanset at forældrene havde tilkendegivet et ønske om et tilbud i en anden kommune, der ikke efter forældrenes opfattelse kunne opfattes som mere vidtgående. I enkelte tilfælde beskrev forældre det, som om de følte, at de reelt ikke havde noget andet valg, ud over det som Kommune tilbød.

Enkelte forældre havde dog oplevet, at de fik en objektiv vejledning om deres rettigheder og herunder også, at de som udgangspunkt havde frit skolevalg både i og uden for Kommunen. Men for de flestes vedkommende, der kontaktede mig, havde de enten slet ikke oplevet nogen vejledning og valgmulighed eller kun i begrænset omfang oplevet det, som en vejledning af dem om flere muligheder.

Oplysningspligt (væsentlige oplysninger)

I tilfælde, hvor Kommunen (skole, PPR og/eller sagsbehandler) overfor forældre stillede spørgsmålstejn ved forældrenes egen vurdering af omfanget af barnets behov og hvor det medførte uenighed, valgte forældre ofte at argumentere ud fra en evt. konkret stillet diagnose eller at anmode om, at der blev iværksat undersøgelse for at opnå en sådan diagnose.

I nogle tilfælde udviklede spørgsmålet om diagnose sig dog så u hensigtsmæssigt, at det snarere blev en diskussion om, at en diagnose enten set fra forældrenes side var altafgørende for sagens udfald eller set fra Kommunens side slet ikke havde eller ville få nogen betydning i forhold til vurderingen af barnet.

En sådan "alt eller intet betragtning" harmonerer ikke med lovens hensigt. Derfor giver oplevelserne mig anledning til at erindre Kommunen om, at der efter reglerne godt kan lægges vægt på en stillet diagnose og at det kan være fornuftigt at tilvejebringe en diagnose, som supplerende grundlag til sagen. Reglerne sætter kun den begrænsning, at specialundervisning ikke kan tildeles alene på baggrund af en diagnose. Diagnose kan derfor godt tillægges vægt ved vurderingen, men kan ikke være det eneste argument, der taler for specialundervisning og støtte, jfr. punkt 31 i vejledningen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Begrundelsespligt

Indledningsvis gengives indholdet i den afgørelse, som blev fremhævet som eksempel ovenfor:
*"Visitationsudvalget har modtaget og behandlet Hvalsø Skoles ansøgning om udvidelse af skolens ramme til undervisning i forbindelse med henvisning af XX til specialundervisning og/eller anden specialpædagogisk bistand.
Visitationsudvalget har på baggrund af de modtagne oplysninger besluttet at udvide skolens ramme for skoleåret 2016/17 med 9 ugentlige lærertimer, som en gruppeordning med XX og en anden elev."*

Hvis der skulle være tvivl om, hvorvidt denne beslutning fra Visitationsudvalg udgjorde en egentlig afgørelse i forvaltningsrettens forstand, så bekræftes dette af, at Visitationsudvalget selv i klagevejledningen, der var vedlagt beslutningen, betegnede sin beslutning som en "afgørelse". Dermed må Visitationsudvalget selv have været af den opfattelse, at de traf en sådan egentlig afgørelse.

Efter reglerne skal en sådan skriftlig afgørelse ledsages af en begrundelse, jfr. forvaltningslovens § 22, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Dette står også i

punkt 23 i vejledningen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Om borgere ved afgørelser får fuldt ud medhold afhænger især af de forventninger, som den konkrete borger havde som grundlag for at søge. Og i langt de fleste tilfælde, hvor forældre søger om supplerende undervisning til deres barn, må udgangspunktet formodes at være, at forældrene søger med en forventning om at opnå flest mulige støttetimer. Derfor vil et bestemt afgrænset antal timer efter min opfattelse sjældent kunne føre til, at borgeres forventning er blevet givet fuldt ud medhold.

I det konkrete eksempel fulgte jo også en klagevejledning med. Og det bekræfter, at Visitationsudvalget selv må have været af den opfattelse, at de konkrete forældre ikke med afgørelsen fik fuldt ud medhold, idet det jo kun er i sådanne for borgerne negative tilfælde, at der er grundlag for at klage og at der derfor skal medfølge en klagevejledning, jfr. forvaltningslovens § 25.

Samtidig skal en afgørelse på dette område træffes ud fra en konkret, individuel vurdering af sagens grundlag. Dermed beror afgørelsen på et administrativt skøn. Og skønsmæssige afgørelser stiller flere krav til afgørelsens begrundelse, idet der i skønsmæssige afgørelser ud over en forståelig forklaring også skal der i henvises til de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsvurderingen, jfr. forvaltningslovens § 24, stk. 1.

I det konkrete eksempel, hvor barnet i 1. klasse havde haft støtte i 20 timer ugentligt med en ressourcepædagog, og derefter i 2. klasse kun blev tildelt 9 timers ugentlig lærerstøtte og endda i en gruppeordning med en elev fra parallelklassen, ville det efter begrundelsespligten have stillet krav til Visitationsudvalget om en forklarende begrundelse for, hvorfor der ud fra en konkret, individuel vurdering skete denne reduktion af støttens omfang. Den konkrete begrundelse i eksemplet, der stort set var uden nogen form for forklaring eller beskrivelse af hovedhensyn, levede derfor ikke op til begrundelseskravet i lovreglerne, fordi der alene blev henvist til "modtagne oplysninger", som eneste grundlag for den i øvrigt meget konstaterende beslutning.

Partshøringspligt

Og i forhold til "modtagne oplysninger", så kan der evt. også være endnu en udfordring for skolerne og Visitationsudvalget i forhold til, hvem der har ansvaret for at partshøre forældre over oplysninger, som forældre ikke havde haft kendskab til ville blive anvendt som afgørelsesgrundlag.

Jeg har ikke konkret haft anledning til at undersøge denne problemstilling yderligere og kan derfor ikke bekræfte, om det er et større problem. Men jeg kan dog konstatere, at der ikke blev gennemført partshøringer i de afgørelser, som borgerne gav mig lov til at se.

Klagevejledningspligt

Som nævnt i det konkrete eksempel ovenfor, modtog forældrene sammen med Visitationsudvalgets afgørelse også denne fortrykte og generelle klagevejledning fra skolen:

"Forslag til klagevejledning til forældre ved ansøgning om støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt"

Klage over Visitationsudvalgets afgørelse kan indenfor 4 uger ankes til Kommunalbestyrelsen, som har pligt til at revurdere, inden sagens videresendes til Klagenævnet for specialundervisning."

En sådan klagevejledning er ikke efter min opfattelse helt korrekt. Der er nemlig efter lovreglerne ingen klageadgang til Klagenævnet for Specialundervisning, hvis afgørelsen kun vedrører såkaldt supplerende undervisning (dvs. fordeling af timer og støtteressource på den enkelte skole), som det var tilfældet i det konkrete eksempel med "9 ugentlige lærertimer". Klager om dette kan kun klages til den lokale skoleleder, der som nævnt egentlig også havde afgørelseskompetencen. Dette følger indirekte af folkeskolelovens § 51, stk. 3-5. Klageadgang til Klagenævnet for Specialundervisning ses der kun at være i de tilfælde, hvor afgørelsen vedrører henvisninger til egentlig specialundervisning eller et mere massivt behov for supplerende støtte. Dette følger af folkeskolelovens § 51, stk. 3 og 5.

I det konkrete eksempel med de "9 ugentlige lærertimer" skabte forvirringen omkring klageadgangen en del usikkerhed både hos forældrene og hos Visitationsudvalget, som modtog forældrenes klage. Og dette forløb er mig bekendt endnu ikke helt afsluttet.

I øvrigt fremgik det af klagevejledningens overskrift, hvilket formentlig var en fejl, at det var "*Forslag til klagevejledning til forældre ved ansøgning om støtte...*". Det skyldtes formentlig, at den fortrykte klagevejledning med denne overskrift havde været gennem en intern godkendelsesproces, inden den kunne anvendes. Og da den så blev bragt i anvendelse må det formodes, at udtrykket "Forslag til" ved en fejl ikke blev fjernet.

Afslutningsvis skal jeg bemærke, at det primært var borgerindtryk vedrørende dette visitationsudvalg, Visitationsudvalget for specialundervisning, der nåede borgerrådgiveren i 2016, når undrende borgere søgte yderligere forklaring og vejledning. Derudover har jeg ikke kendskab til, om tilsvarende udfordringer gør sig gældende i de øvrige af Kommunens visitationsudvalg.

Borgernes oplevelser bragte jeg videre til ledelsen i Center for Skoletilbud, der i 2016 overtog ansvaret både for at visitere specialundervisningsressourcer til Kommunens egne skolars elever og for at visitere elever til eksterne specialundervisningstilbud. Centerets ledelse beskrev derefter de indsatser, som centeret ville iværksætte eller allerede havde iværksat, således:

"Center for Skoletilbud har i løbet af efteråret 2016 udarbejdet en samlet beskrivelse af, hvordan skolerne skal gennemføre et bedre og mere systematisk arbejde, når en enkelt elev eller en børnegruppe har brug for støtte. Den kritik og de erfaringer, som indgår i de henvendelser borgerrådgiveren har modtaget, har været inddraget ved udarbejdelsen af beskrivelsen. I den samlede beskrivelse anvises, hvordan man på den enkelte skole skal arbejde, når enkelte elever eller grupper af børn har brug for hjælp til at trives og lære. Beskrivelsen indeholder også en tydelig beskrivelse af, hvem, der omkring barnet, tager hvilke beslutninger. Ligeledes indgår der en beskrivelse af, hvilke mødefora, man normalt holder i en sag om et barn, der har støttebehov og hvem, der deltager i møderne.

Ændringerne i lovgivningen er blandt andet blevet indført for at fremme skolens mulighed for at iværksætte støtte til elever med særlige behov hurtigt og fleksibelt. Flere indsatser i skolen kan nu gennemføres uden involvering af PPR, og hvis der skal iværksættes specialundervisning, så iværksættes den af skolens leder på baggrund af udtalelser og løbende samarbejde mellem skoleleder, PPR og elevens forældre. Skolen kan søge om ressourcer til specialundervisningen i visitationsudvalget for specialundervisning.

Center for Skoletilbud, nu Center for Børn og Læring, er derudover i gang med at forbedre centerets arbejdsgange, så de bliver mere præcise og korrekte i henhold til lovgivningen. Kvaliteten af sagsbehandlingen og samarbejdet med de involverede parter omkring børn med behov for støtte kan og skal fortsat forbedres. Informationer om de forbedrede arbejdsgange og kompetenceforholdene, når et barn har brug for støtte i skolen eller har brug for et specialskoletilbud, skal være let tilgængelige for forældre og medarbejdere. På kommunens hjemmeside og på skolernes hjemmesider, skal det være enkelt at finde informationer om de procedurer, der gennemføres, når skolen i et samarbejde med forældrene skal iværksætte specialundervisning eller andre specialpædagogiske tiltag for børn, der har brug for denne støtte. Center for Børn og Læring vil i løbet af første halvår af 2017 arbejde på denne tilgængelighed."

Jeg havde også lejlighed til at deltage i et møde med ledere fra skoler og daginstitutioner, hvor borgernes oplevelser blev delt og hvor der var mulighed for at spørge ind til oplevelserne.

18) Saglig kompetence til at træffe afgørelse internt og eksternt

Spørgsmålet om, hvilken myndighed i eller udenfor Kommunen, der har saglig kompetence til at træffe afgørelse/beslutning, kan have afgørende betydning for, om borgere får opfyldt deres retssikkerhed. Hvis en forkert myndighed (center) træffer afgørelse, uden at have kompetence til det, kan borgeren pga. centerets inkompetence komme til at lide et retstab i form af følger og konsekvenser af en afgørelse, der kommer til at gælde, men som principielt burde være ugyldig.

Som nævnt i afsnittet ovenfor har borgere gennem de senere år oplevet, at Kommunens Visitationsudvalg påtog sig kompetencen til at afgøre fordelingen af timer og støtteressourcer

inden for skolernes egne rammer, uanset at kompetencen efter reglerne i lovgivningen var placeret hos skolelederen på den enkelte skole.

Også på andre områder og i andre situationer var Kommunen udfordret i forhold til placering af eller respekt for den saglige kompetence. Nedenfor er fremhævet fire eksempler fra 2016, hvor udfordringen var særligt udpræget.

1) En borger til et barn med særlige behov oplevede, at Kommunen havde svært ved internt mellem flere centre at fastlægge kompetencen til at træffe afgørelse. En ansøgning om efterskoleophold fra september 2016 blev gennem mere end to måneder sendt frem og tilbage flere gange mellem to centre i Kommunen. Og medarbejdere i begge centre orienterede på skift borgeren om, at det ikke var dem, der skulle behandle sagen, men at det var det andet center, som havde opgaven. Borgeren beskrev selv oplevelsen sådan her i en efterfølgende klage: *"Jeg bliver nu i hele efteråret "kastet frem og tilbage" mellem center for skoletilbud og center for børn, unge og familie . Jeg har mailet, ringet, lagt telefonbeskeder et utal af gange. Jeg får så mange forskellige beskeder og svar, at det nærmest er helt umuligt at finde rundt i det efterfølgende."*

Undervejs var sagen angiveligt også på vej til eller under behandling i et visitationsudvalg. Og på et tidspunkt blev sagen angiveligt også sendt til et tredje center. Borgeren søgte derefter Borgerrådgiveren i et forsøg på at få hjælp til at finde ud af, hvem der egentlig havde kompetencen til at afgøre, om hendes søn kunne få tilskud til efterskoleopholdet, når nu Kommunen, som borgeren oplevede det, havde vanskeligt ved selv at finde ud af det. Det blev oplyst, at ansøgningen hørte til i det ene konkrete center og skulle behandles på et Visitationsudvalgs møde i januar 2017, som senere ifølge det oplyste blev udsat til april 2017. Imidlertid oplevede borgeren igen i februar 2017, at de to centre hver især henviste til hinanden i forhold til, hvem der skulle behandle sagen.

Der kan være gode grunde til, at Kommunens centre kan komme i tvivl om kompetencens placering, hvis der f.eks. er tale om ansøgninger på grundlag af nyere lovændringer eller efter strukturelle omlægnings af den kommunale organisation. Men sådan uenighed mellem centrene i forhold til at finde ud af, hvem der har den saglige kompetence til at træffe afgørelse, som eksemplet ovenfor kan tyde på, vil i sig selv sende nogle uensigtsmæssige signaler udadtil, hvis uenigheden bliver tydelig for borgerne. Og det uheldige indtryk hos borgerne kan forværres, hvis medarbejdere ligefrem orienterer og involverer borgerne i centrene uenighed, som det også skete i eksemplet. Ud over den umiddelbare tvivl det kan skabe om, hvorvidt det reelt er det rigtige center, der ender med at behandle ansøgningen, kan usikkerheden også komme til at påvirke borgernes generelle tillid til, om det rigtige center i det hele taget kan afgøre sagen korrekt efter loven. Og endelig kan denne slags kompetenceproblemer føre til tab af retssikkerhed for borgerne, hvis det forkerte (inkompetente) center træffer afgørelsen.

2) En borger til et andet barn med særlige behov oplevede, hvordan der hos to centre i Kommunen opstod tvivl om, hvilken regel, der først skulle sagsbehandles efter i en situation, hvor der principielt var mulighed for at yde støtte efter to forskellige bestemmelser. Borgeren havde søgt om økonomisk støtte til hjælpemidler til barnet i det første center, som han kom i kontakt med hos Kommunen. Dette center betragtede ansøgningen som et spørgsmål om dækning af merudgifter efter servicelovens § 41 og sagsbehandlede derfor sagen frem til et afslag den 25. februar 2016. Centeret fulgte dette op den 29. marts 2016 med endnu et afslag efter servicelovens § 41 i forhold til ansøgning om andre hjælpemidler.

Med det var (og er) ikke sådan, at servicelovens § 41 skulle forstås og anvendes. Reglen indeholdt den betingelse, at udgifter til hjælpemidler kun kunne dækkes efter denne regel, hvis udgifterne *"ikke kan dækkes efter andre bestemmelser i denne lov eller anden lovgivning"*. Reglen var altså sekundær i forhold til f.eks. reglen i servicelovens § 112, hvor man kunne søge om støtte til tilsvarende hjælpemidler. Og det betød i praksis i det konkrete eksempel, at der først skulle træffes afgørelse om støtte til hjælpemidler efter servicelovens § 112 i et andet af Kommunens centre, før det første center, som borgeren fik kontakt med, kunne tage stilling til støttemulighed som merudgift efter servicelovens § 41. Dermed var det en fejl, at det første center i det konkret tilfælde påtog sig kompetencen til at træffe den primære afgørelse.

Denne forkerte fremgangsmåde i det første center var borgeren også uforstående overfor, og borgeren klagede derfor over afgørelserne til Ankestyrelsen. Under klagens behandling i Kommunen blev jeg inviteret til en generel drøftelse med ledelsen og de involverede medarbejdere i det første center om reglerne på området. Centeret besluttede efterfølgende ved revurderingen af klagen at genoptage sagen, så sagsbehandlingen kunne rettes op. Undervejs blev ansøgningerne også sendt videre til det rette center, der efterfølgende traf afgørelse om støtte til nogle af hjælpemidlerne efter servicelovens § 112. Derudover fastlagde centrenes ledelser retningslinjer, så lignende situationer kunne undgås fremover.

Optimalt set burde det første center i denne sammenhæng alene have hjulpet borgerens ansøgning videre til det rette, andet center, jfr. vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 2. På den måde kunne den rette myndighed (altså det andet center!) have truffet en afgørelse efter servicelovens § 112, som den primære afgørelse. Var dette så blevet et afslag, skulle det første center overtage sagen igen og træffe den sekundære afgørelse efter servicelovens § 41.

3) Placering af saglig kompetence i forhold til en ekstern klageinstans har også i et tilfælde været en udfordring for Kommunen, idet en borger oplevede, at Kommunen ikke var bekendt med, at kompetencen til at tage stilling til, om en klage var modtaget for sent eller om der kunne dispenseres herfra, lå formelt set hos Ankestyrelsen og ikke hos Kommunen.

Borgeren modtog den 15. august 2016 et afslag om støtte til køb af ny handicapbil. På grund af borgerens helbred var der problemer med at fokusere, forstå og huske. Derfor forstod borgeren ikke i første omgang de for borgeren negative konsekvenser af afgørelsen, selv om den indeholdt en klagevejledning med frist på fire uger. SKAT skrev senere til borgeren, at afgiftsfritagelsen på borgerens hidtidige bil var ophørt med Kommunens afgørelse. Først på dette tidspunkt gik konsekvenserne op for borgeren, og borgeren klagede telefonisk til Kommunen den 14. november 2016. I samtalen oplyste Kommunens medarbejder ifølge et telefonnotat, at "frist for klage er 4 uger efter modtagelse af afgørelsen", uden at der blev foretaget yderligere.

Det er helt korrekt, at borgerens klagefrist efter reglerne kun er på 4 uger, jfr. retssikkerhedslovens § 67, stk. 1, retssikkerhedsbekendtgørelsens § 10, stk. 3 og vejledningen til retssikkerhedsloven, punkt 212. Men efter reglerne manglede der en vurdering af, om der i det konkrete tilfælde var en så særlig grund til at klagefristen blev overskredet, at der skulle dispenseres fra de 4 uger, så klagemuligheden alligevel ikke bortfaldt. Kompetencen til at foretage denne vurdering ligger hos Ankestyrelsen, der som klagemyndighed kan tildele sådanne dispensationer i særlige tilfælde. Når en kommune modtager tilsvarende sene klager efter klagefristens udløb, har kommunen derfor udelukkende til opgave at sørge for straks at sende klagen videre til Ankestyrelsen med bemærkning om overskridelse af klagefristen, uden at kommunen forinden foretager en revurdering af sagen.

Selv om borgeren i den konkrete situationen var udfordret på retssikkerheden og kunne have lidt et retstab, blev der dog rettet op på dette, da hun havde kontakten borgerrådgiveren. Borgeren blev hjulpet med supplerende at forklare, hvorfor der ifølge borgerens egen opfattelse kunne være særlige grunde til, at hun havde overskredet klagefristen. Samtidig blev der henvist til Ankestyrelsen, som den kompetente myndighed. Og det konkret center sendte derefter hurtigt klagen videre til Ankestyrelsen.

Genopretningen gav dog ikke denne borger en dispensation fra klagefristen, idet hendes grunde til at overskride fristen ikke var tilstrækkelig særlige ifølge Ankestyrelsen. Derfor havde Ankestyrelsen heller ikke mulighed for at prøve og kontrollere selve afgørelsens udfald. Men borgeren opnåede trods alt en genopretning af Kommunens fejlagtige opfattelse af kompetencespørgsmålet, og borgeren fik dermed opfyldt sin umiddelbare retssikkerhed.

Jeg drøftede denne problemstilling med afdelingsledelsen, der ikke var bekendt med kompetencens placering hos Ankestyrelsen i sådanne tilfælde. Afdelingsledelsen var heller ikke bekendt med, at der i samme afdeling under den tidligere ledelse havde været lignende tilfælde. Det kan derfor ikke udelukkes, at manglende kendskab til disse regler og fremgangsmåden kan have haft mere systemisk karakter i afdelingen. Nuværende ledelse tog derfor konstruktivt imod et tilbud om at få beskrevet, hvordan reglerne var og hvordan fremgangsmåden burde være. Og samtidig har ledelsen iværksat en indsats for at forebygge lignende fejl i afdelingens arbejde.

4) Endnu en udfordring i forhold til saglig kompetence, oplevede en borger, da en af Kommunens afdelinger begyndte at administrere en regelændring, der kun var blevet lagt op til beslutning i et politisk fagudvalg, men endnu ikke var blevet vedtaget. Kompetencen til at udføre regelændringen var dermed reelt set endnu ikke blevet delegeret til administrationen. For borgeren førte afdelingens ændrede administration af reglerne til, at der i en lejekontrakt var blevet indført en tidsmæssig begrænsning af kontraktens længde.

Denne lidt for hurtige og uhensigtsmæssige administration af regelændringen var dog blevet opdaget og stoppet af afdelingen selv inden denne borger henvendte sig til borgerrådgiveren, men afdelingen havde ikke nået at rette i alle de kontrakter, der var blevet sendt ud til borgere med en tilsvarende tidsbegrænsning, herunder i kontrakten til denne borger. Da borgeren henvendte sig blev kontrakten hurtigt trukket tilbage og rettet til, så kontrakten fremstod uden tidsmæssig begrænsning.

På den måde lykkedes det at få denne borgers situation rettet op, og afdelingen meldte også tilbage til borgerrådgiveren, at de var opmærksomme på hurtigt at få rettet andre borgeres kontrakter med lignende tidsbegrænsning. I dialogen med afdelingens ledelse fik jeg også lejlighed til at bemærke, at borgerens kontrakt ikke indeholdt en konkret begrundelse for tidsbegrænsningen, hvilket domspraksis i en lignende sag havde opstillet som krav for, at en sådan tidsmæssig begrænsning kunne opfattes som gyldig. Informationen tog afdelingen til efterretning.

Som det fremgår af de fire eksempler ovenfor kan problemer med fastlæggelse af kompetence og mulige inkompetence som følge af forkerte vurderinger af kompetencespørgsmålet føre til, at borgernes retssikkerhed kan blive truet.

Det er derfor meget væsentligt at understrege, at Kommunens pligt til at sikre at der i alle sammenhænge foreligger tilstrækkelig saglig myndighedskompetence, er en af de mest vigtige retssikkerhedsgarantier for borgerne.

Det er på denne baggrund min anbefaling, at kompetencespørgsmål bør fastlægges klart og tydeligt på alle områder i Kommunens centre, også i forhold til de tilfælde, hvor kompetencen evt. ligger udenfor Kommunen, så der ikke i administrationen opstår samme tvivl, som der gjorde i eksemplerne ovenfor, når ansøgninger modtages. Administrationen bør naturligvis også sikre sig, at de reelt besidder kompetence, før de træffer afgørelser og beslutninger eller ændrer administrationsgrundlag. Og derudover bør det overvejes, om det for borgerne bringer noget positivt med sig, at borgerne bliver orienteret om tilfælde, hvor Kommunens centre evt. selv er usikre på, hvor kompetencen faktisk ligger eller om der reelt set er sket en delegation af kompetencen.

Fordi det heller ikke kan udelukkes, at manglende kendskab eller erindring om kompetenceregler kan have systemisk karakter blandt medarbejdere i Kommunens centre, **vil jeg også anbefale**, at det sikres at såvel medarbejdere som ledelse i centrene har det fornødne kendskab til disse vigtige regler og navnlig fremgangsmåden ved modtagelse af klager efter klagefristen.

Ledelserne i de konkrete centre, som eksemplerne ovenfor relaterer sig til, er blevet orienteret om indholdet i borgernes oplevelser, udfordringerne for centeret og mine betragtninger i øvrigt.

19) Vejledningspligt om mulige konsekvenser ved ansøgning om ny handicapbil

I 2016 kom der flere borgere end tidligere, der var utilfredse med at have fået afslag på ansøgning om ny handicapbil. Dermed blev grundene til borgernes utilfredshed også tydeligere end tidligere. Ledelsen i Center for Velfærd & Omsorg blev orienteret om oplevelserne.

En af de ting, som gik igen hos borgere, der tidligere var blevet bevilliget handicapbil, var, at de ikke havde forestillet sig, hvilken negativ konsekvens det kunne få for dem at søge om at få en ny handicapbil. Konsekvens var, at de, fordi de valgte at søge, for det første fik afslag på selve bevillingen til at have en handicapbil i det hele taget, selv om de tidligere havde fået en sådan handicapbil. Og når bevillingen ikke længere var der, betød det, at de også mistede afgiftsfritagelsen til den gamle handicapbil ved SKAT. Derefter var der nogle af borgerne, der

ikke længere selv havde råd til den gamle handicapbil, som de så måtte afvikle, uanset om den var i orden og brugbar.

Ud fra det borgerne oplyste, blev ingen af dem vejledt om denne konsekvens, da de søgte om ny bil eller undervejs i sagsbehandlingen. Hvis de havde vidst det, ville nogle af borgerne angiveligt helt have undladt at søge og have beholdt den gamle handicapbil med afgiftsfritagelsen. Men med afslaget og konsekvensen følte de, at det var en "dobbeltsraf", der ramte dem. De kunne ikke få en ny handicapbil, selv om de tidligere var blevet bevilliget en sådan, og de havde samtidig mistet grundlaget for at kunne beholde den gamle handicapbil.

Det forhold, at borgerne havde søgt og fået bevilliget handicapbil mindst en gang tidligere, og at de fleste af dem ikke oplevede, at deres helbred var blevet bedre frem mod den nye ansøgning, gjorde, at de havde en forventning om, at deres ansøgning ville blive behandlet på præcis samme grundlag, som ved tidligere bevilling. Det skete imidlertid ikke.

Ud fra de beskrivelser af kontakten med Kommunen, som borgerne gav, var det efter min umiddelbare vurdering tvivlsomt, om Kommunen havde opfyldt sin vejledningspligt. Enkelte sager, som jeg fik lejlighed til at se igennem, bekræftede, at der var tegn på mangler i vejledningen. Jeg har dog ikke foretaget egentlige undersøgelser i nogle af sagerne.

Pligten til at vejlede korrekt er dog klar nok. Kommunen skal overordnet vejlede, når det på grund af omstændighederne i den enkelte sag, må være relevant at yde vejledning. Vejledningen skal gives på en sådan måde, at den når sit formål, nemlig at imødekomme borgerens informationsbehov. Og vejledningen skal ske både, når borgere efterspørger det, men også på Kommunens eget initiativ, dvs. selv om borgeren ikke direkte har anmodet om vejledning. Hvis det er en mundtlig vejledning der gives, skal den kommunale medarbejder sørge for at skrive et notat om vejledningen på borgerens sag.

Det er således ofte en forudsætning for opfyldelse af vejledningspligten, at Kommunen udviser en form for proaktiv adfærd, netop for at undgå, at en konkret borger på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelse udsættes for retstrib. Det betyder, at Kommunen ikke må påføre borgeren egentlig vildfarelse med hensyn til borgerens retsstilling.

Dette fører til, at pligten til at vejlede på Kommunens eget initiativ også kan være nødvendig, hvis en ansøgning fra borgeren kan være forbundet med retsvirkninger, som borgeren ikke uden videre kan forventes at tilsigte med den indgivne ansøgning. Vejledningspligten er endvidere skærpet i tilfælde, hvor der er risiko for vidtrækkende konsekvenser for borgeren. Det følger af praksis hos Folketingets Ombudsmand.

Og risikoen for at der kan opstå vidtgående konsekvenser må efter min opfattelse siges at være til stede ved ansøgninger om handicapbil, hvor hele bevillingsgrundlaget og dermed også afgiftsfritagelsen kan risikere at falde bort, hvis borgere søger om udskiftning af deres hidtidige handicapbil. Borgere, der mister en væsentlig mulighed for at være mobile både i forhold til job og fritid må efter min opfattelse siges at være ramt af vidtrækkende konsekvenser.

Borgeres indtryk blev delt med ledelsen for Visitationen & Bestiller, Center for Velfærd & Omsorg, der iværksatte denne indsats for at styrke vejledningen af borgerne:

"Vi er i Visitation & Bestiller netop i gang med at udarbejde en skriftlig vejledning til borgere der søger støtte til køb af bil. Vejledningen vil bl.a. indeholde en beskrivelse af et muligt sagsforløb og herunder hvilke konsekvenser der kan være ved både bevilling og afslag. Vejledningen skal formidles både mundtligt og skriftligt i starten af sagsforløbet. Det er vigtigt for os, at man som borger er velinformeret, og at vi står til rådighed med den rigtige vejledning på det rigtige tidspunkt i sagsforløbet."

20) Skriftlig kommunikation til borgere med udenlandsk baggrund

Ovenfor beskrev jeg, at den skriftlige kommunikation fra Kommunen til borgerne overordnet set blev bedre efter den store indsats med at få alle medarbejdere til at skrive mere forståeligt, enkelt og klart. Det er positivt for langt de fleste af borgerne. Men dog ikke godt nok for alle.

Der er fortsat borgere, som ikke kan høste gevinsten ved, at sproget i kommunikationen er blevet lettere at forstå, fordi de pga. deres udenlandske baggrund som flygtninge eller indvandrere endnu ikke er i stand til at læse og forstå skrevne danske tekster. Derfor skal der gøres en endnu større indsats for at sikre disse borgeres retssikkerhed.

Efter reglerne har Kommunen en lovbestemt vejlednings- og bistandspligt over for alle personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for Kommunens sagsområde. Og Kommunen må derfor sikre sig, at den er i stand til at blive forstået også af borgere med udenlandsk baggrund både i mundtlige og skriftlige sammenhænge. På baggrund af en del borgeres henvendelser præciserede jeg dette første gang i Årsberetningen for 2012, under punktet K) "Svær forståelig skriftlig kommunikation til borgerne".

I gennem de senere år faldt antallet af henvendelser om dette, uden at det var muligt for mig at finde forklaring på, hvorfor der kom færre henvendelser. Men der kommer dog fortsat med mellemrum borgere med udenlandsk baggrund eller flygtningevenner med eksempler på, at Kommunen fortsat har vanskeligt ved at leve op til disse pligter, idet Kommunen skriver til disse borgere på dansk, uden at sikre sig, om borgerne kan læse og forstå det danske sprog.

Helt aktuelt kontaktede en flygtningeven for en anden borger mig, og beskrev, hvordan et syv sider langt brev fra Center for Job & Social skrevet på dansk var blevet sendt til en borger, der ikke var i stand til hverken at forstå mundtlig eller skriftlig dansk. Det var helt tilfældigt, at borgeren kom i kontakt med denne flygtningeven. Brevet indeholdt en del vilkår og aftaler, som skulle underskrives inden torsdag i daværende uge. Flygtningevennen formidlede borgerens problem med at forstå brevens indhold videre til Center for Job & Social. Centeret svarede borgeren, igen på dansk, og svaret indeholdt bl.a. med denne information: *"Jeg vi henvise til vores tilbud om åben rådgivning, hver torsdag fra 16.00-17.30, Horseager 15 i Hvalsø. Her kan integrationsborgere møde op uden tidsbestilling, og få hjælp til at få oversat breve e.l. som de ikke forstår. Der er altid en arabisk tolk til stede."*

Efter min opfattelse opfylder Kommunen ikke ved at anvende en sådan fremgangsmåde pligten om at sikre korrekt forståelse. Det er et almindeligt forvaltningsretligt princip, at Kommunen skal kommunikere på et sprog, som borgere forstår. Kun hvis det er sket, er borgerens retssikkerhed blevet opfyldt. Pligten indebærer således, at Kommunen selv skal sørge for oversættelse af afgørelser, breve mv. for at sikre sig, at korrekt forståelse er mulig. Det gøres sikrest ved at få de sproglige tekster oversat til et sprog, som den enkelte borger kan læse og forstå, inden de udsendes fra Kommunen til borgeren. Dette svarer i øvrigt til den anbefaling jeg gav Kommunen i Årsberetningen for 2012, og som der derfor igen henvises til. Og det er i overensstemmelse med den praksis, som Folketingets Ombudsmand henstiller til, at offentlige myndigheder skal følge.

Kommunens tilbud, i eksemplet ovenfor, om at få en arabisk tolk til at oversætte ved mundtlig oplæsning er efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt til at opfylde pligten. Fremgangsmåden indebærer endvidere de risici, at tolken pga. forskelle i dialekter ikke er i stand til at oversætte den skrevne tekst korrekt, at tolken kan misforstå teksten eller at tolken overser vigtige beskeder i teksten. Ansvar for at noget sådant kan ske ligger utvivlsomt hos Kommunen, når Kommunen vejleder borgere til at følge en sådan fremgangsmåde fremfor selv at sikre korrekt skriftlig oversættelse til andet sprog. Derudover må det være ufatteligt vanskeligt for borgere, der får oversat deres afgørelser og breve på denne mundtlige måde, helt præcis at huske alt indholdet bagefter, i hvert fald når der er tale om tekster af samme længde, som i eksemplet.

Kun i de tilfælde, hvor borgeren selv vælger at lade sig repræsentere af en person, der har tilstrækkelig forståelse af det danske sprog (f.eks. en advokat eller en interesseorganisation), kan Kommunen se bort fra pligten til at sikre oversættelse af det skrevne sprog.

21) Evaluering af generelle sagsbehandlingsfrister

I de to seneste årsberetninger (2014 og 2015) gjorde jeg opmærksom på, at der var udfordringer for Kommunens administration både i forhold til mere jævnlige at få offentliggjort en oversigt og til at sikre evaluering og revidering af oversigternes sagsbehandlingsfrister.

I 2016 blev der så offentliggjort en ny oversigt over sagsbehandlingsfristerne. Dette var selvfølgelig positivt i sig selv. Men spørgsmålet er, om fristerne med offentliggørelsen af den nye oversigt blev gjort mere realistiske og om de dermed faktisk kom til at svare til den tid, som det gennemsnitligt tog at behandle sager indenfor de forskellige områder. Ved en umiddelbar sammenligning af oversigterne fra de enkelte år kan dette forekomme tvivlsomt.

Sammenlignes oversigten fra 2016 med oversigten fra 2014, var der i 2016, bortset fra enkelte tilføjelser af nye støttemuligheder, alene ændringer i 14 ud af i alt 131 frister. 11 af de 14 fristændringer vedrørte særlige indsatser for børn og unge, og i 9 af dem var fristen ændret fra 8 uger til 30 uger, hvilket var næsten fire gange så lang tid, som fastlagt i tidligere oversigt fra 2014. De resterende 3 frister var mindre forlængelser på andre områder. Ved sammenligning af oversigten fra 2016 med den endnu tidligere oversigt fra 2011, var der, bortset fra de støttemuligheder der blev flyttet til Udbetaling Danmark, alene ændringer af mindre end 10 ud af i alt 131 frister.

Jeg er endvidere bekendt med, at centrene forud for offentliggørelsen af oversigten i 2016 kun i meget begrænset omfang foretog egentlige evalueringer af de konkrete frister, der relaterede sig til det enkelte center. Dette kan måske forklare, hvorfor længden af så mange af fristerne virker fuldstændig identiske i overblikkene for 2014 og 2016.

Manglende evalueringer øger ikke troværdigheden af de udmeldte frister. Og det er så tillige spørgsmålet, hvorvidt fristerne i overblikket fra 2016 rent faktisk bliver overholdt i praksis. Borgerne har i hvert fald fortsat ikke mulighed for at gennemskue, hvad der præcist kan forventes som aktuel og realistisk sagsbehandlingstid, hvis de har behov for det, når der søges om hjælp eller andet.

Jeg tillader mig derfor at gentage og understrege min tidligere fremhævelse af en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, som i FOB 2015-10 udtalte, at "myndigheder bør overholde og revidere frister for sagsbehandling". Ombudsmanden slog samtidig fast, at man som borger ikke kun har krav på så hurtig sagsbehandling som muligt, men også på at vide, hvor lang tid man skal regne med at vente. Og at det er kommunernes ansvar at sikre, at de fastsatte sagsbehandlingsfrister på det sociale område er realistiske og at urealistiske frister i tilstrækkeligt omfang bliver revideret.

På denne baggrund vil jeg anbefale, at der i alle centre foretages evaluering af fristerne, så de udmeldte frister kan komme til at fremstå så realistiske som muligt. Det kan f.eks. suppleres med målinger af gennemsnitlige sagsbehandlingstider to gange årligt. En sådan indsats vil igen kunne bringe Kommunens udmeldte sagsbehandlingsfrister i overensstemmelse med lovens hensigt.

22) Behov for frivillige bisiddere

Gennem årene har jeg deltaget i relativt mange møder med borgere og kommune både som observatør og i sjældnere tilfælde som bisidder. Og det sker fortsat ret hyppigt, at borgere henvender sig, fordi de af forskellige grunde gerne vil have borgerrådgiveren med til et møde med kommunens personale. Men af hensyn til de begrænsede ressourcer må jeg dog i nogle tilfælde afvise borgeres anmodninger.

I enkelte tilfælde oplevede borgere, også i 2016, at Kommunens medarbejdere var forbeholdne overfor borgeres overordnede ønske om at have en bisidder med til møder og overfor borgeres valg af en konkret person som bisidder. Det gjorde borgerne usikre på, hvorfor Kommunen helst ville mødes med dem alene.

Generelt kan man som bisidder være et par ekstra øre og øjne og hjælpe borgere med at forberede møder, og efter møderne kan man være med til at huske, drøfte og forstå forløbet.

Det er min umiddelbare vurdering, at mange borgere kunne have fordele ved at have en bisidder med til deres møder med Kommunen. Det er imidlertid også mit indtryk, at forholdsvis mange borgere ikke har personer i sin nærmeste familie eller omgangskreds, som de kan eller vil bruge som bisidder. De går dermed glip af fordelene, når borgerne bliver nødt til at møde op alene.

Samtidig er det min oplevelse, at møder mellem borgere og kommunens medarbejdere også bliver mere konstruktive og afbalancerede, når der deltager en bisidder. Det kan derfor være en fordel for alle ved møderne, hvis borgerne kan medbringe bisiddere.

Helt grundlæggende har borgere som udgangspunkt efter forvaltningslovens § 8 ret til at tage bisidder med til møder med Kommunen. Og der skal rigtig meget til for, at Kommunen kan forhindre borgere i selv at vælge, hvem de vil have til at være bisiddere for sig.

Rollen som bisidder kræver dog, at man er bevidst om at have en vis professionel tilgang til opgaven, så borgerne bliver godt hjulpet før, under og efter møderne. Samtidig skal man som bisidder være meget opmærksom på, at man er underlagt almindelig tavshedspligt i forhold til det, der bliver oplyst under møderne. Og det er vigtigt at huske på, at møder mellem borgere og Kommunen ikke er møder mellem ligeværdige parter, men mellem en myndighed og en borger.

Jeg er bekendt med, at lokalafdelingen af Ældre Sagen i Lejre gratis stiller deres frivillige til rådighed som bisidder. Og det er ikke nødvendigt, at man er medlem af Ældre Sagen.

Der kan læses mere om tilbuddet på dette link:

<http://kommunesider.aeldresagen.dk/4/lejre/lejre/stoette-og-vejledning/sider/emnetilbud.aspx?tilbudsId=8745>

Børns Vilkår stiller professionelle bisiddere (uddannede socialrådgivere) til rådighed som bisidder for børn og unge, der har ret til at have en bisidder med til møder med kommunen. Dette er også gratis.

Der kan læses mere om dette tilbud på linket:

<https://bornsvilkar.dk/radgivning/bisidning/hvordan-far-man-en-bisidder>

Derudover har jeg ikke kendskab til, om f.eks. DH Lejre, Ældrerådet i Lejre eller Flygtningevennerne i Lejre tilbyder lignende ordninger. Men hvis dette ikke er tilfældet, er det efter min vurdering tvivlsomt, om tilbuddene fra de to ovennævnte bisidderordninger kan dække behovet hos alle de borgere i Lejre, der godt kunne bruge en bisidder.

Det er på denne baggrund min anbefaling, at Lejre Kommune sikrer, at alle borgere har mulighed for at få opfyldt sin ret efter lovgivningen til at lade sig bistå af andre. Og at Kommunen også derudover indtager en mere konstruktiv holdning, så borgerne som udgangspunkt oplever, at Kommunen udadtil opfatter bisiddere som et aktiv for møderne. Desuden bør Kommunen opfordre og vejlede de frivillige foreninger, der endnu ikke har bisidderordninger, om muligheden for at etablere dette. Og samtidig bør Kommunen støtte op om frivillige foreninger, der vil prøve at etablere lignende lokale tilbud med bisidderordninger.

Lejre, den 31. marts 2017

Erik Asp Poulsen
Borgerrådgiver