



Borgerrådgiverens



ÅRSBERETNING

2019



FEBRUAR 2020

FORORD

Hermed præsenterer jeg årsberetningen som den første borgerrådgiver i Vordingborg Kommune. Det første år har været en implementeringsfase, hvor jeg har fået opbygget borgerrådgiverfunktionen, fået skabt mig et overblik over kommunens organisation, og udbredt kendskabet til funktionen blandt borgerne, virksomheder og kommunens ansatte.

Jeg har deltaget i en række større personalemøder rundt om i kommunen, hvor jeg har introduceret min person og funktion for medarbejderne, og efterfølgende haft en længere samtale med flere af afdelingslederne omkring organisering og strukturen på deres fagområde. Dette har været meget lærerigt, og jeg vil gerne takke for den imødekommenhed og åbenhed, samt stolthed over eget fagområde, som jeg er blevet mødt med.

Mit hovedfokus har været borgernes retssikkerhed og dialogen mellem borgerne og forvaltningen. Jeg har arbejdet ud fra, at hvis der er behov for ændringer, så skal det komme oppefra, og derfor har jeg hovedsagelig været i kontakt med ledere, men ved mere specifikke henvendelser har jeg været i dialog med medarbejderne på området.

Ved læsningen af årsberetningen skal opmærksomheden henledes på, at den alene beskriver negative oplevelser ved borgerbetjeningen. Beretningen afspejler således ikke den samlede kvalitet af kommunens mange årlige sagsforløb.

Beretning dækker perioden 1.3.2019 til 31.12.2019, og den næste vil dække et helt kalenderår.

Årsberetningen skal ses som inspiration til refleksion over egen forvaltningspraksis, og kan anvendes til intern læring i organisationen. Derved kan der opnås en forbedring af borgernes egne oplevelser af Vordingborg Kommune.

Med ordene fra et gammelt ordsprog kan man sige, at hvis man vil skabe forandring, så man være villig til at foretage ændringer.

Vordingborg, februar 2020



Else Friis-Hansen

Borgerrådgiver

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING	4
BORGERRÅDGIVERFUNKTIONEN.....	4
Aktiviteter som borgerrådgiveren har deltaget i (2019)	5
HENVENDELSER	5
Begrebet ”henvendelse”	5
Henvendelser oplistet i emner	6
Aldersfordeling	8
EVALUERING AF ÅBEN BORGERRÅDGIVNING	9
BORGERRÅDGIVERENS REFLEKSIONER OG ANBEFALINGER:	10
Forvaltningsretlige regler og god forvaltningsskik	10
Kendskab til regler og lovgivning	11
Kommunens serviceniveau	12
Vejledningsforpligtigelsen	12
Partsrepræsentant	14
Ny observatørrolle.....	14
Vordingborg.dk.....	14
Digitalpost	15
Kommunikation	15
Opsummering af anbefalingerne	16
FOKUS i 2020	17

INDLEDNING

Årsberetningen dækker alle de borgerhenvendelser til borgerrådgiveren, der har været i perioden 1.3.2019 til 31.12.2019, i alt **168**. Efter denne indledning følger der en beskrivelse af borgerrådgiverfunktionen, og hvorledes den er udmøntet i Vordingborg Kommune. Dernæst følger en række eksempler på de problemstillinger, som borgerne har præsenteret for borgerrådgiveren. Afslutningsvis kommer borgerrådgiverens refleksioner, anbefalinger og fokus for 2020. Kildeangivelse af citater er indsat med fodnoter nederst på hver side.

BORGERRÅDGIVERFUNKTIONEN

Kommunalbestyrelsen vedtog i forbindelse med budgetvedtagelsen for 2019 at oprette en borgerrådgiverfunktion¹, og Udvalget for Bosætning, Økonomi og Nærdemokrati godkendte på møde den 14.11.2018 funktionsbeskrivelse m.v. for Borgerrådgiverfunktionen.

Borgerrådgiveren tiltrådte stillingen den 1.3.2019, og der er således tale om en helt nyoprettet funktion.

Borgerrådgiveren er ansat af kommunalbestyrelsen og fungerer uafhængigt af kommunens organisation. I det daglige referer borgerrådgiveren til chefen for Ledelsessekretariatet.

Borgerrådgiverens kerneopgaver er at vejlede og rådgive kommunens borgere og virksomheder, herunder at vejlede borgere, der vil klage over serviceoplevelsen, klage over afgørelser og sagsbehandlingen m.v. Borgerrådgiveren skal rådgive om rettigheder og yde hjælp i forståelsen af afgørelser og breve. Henvendelser vedrørende forløb, der er mere end 12 måneder gamle, kan borgerrådgiveren ikke indgå i.

Borgerrådgiveren kan ikke indgå som bisidder eller partsrepræsentant for borgerne, men har mulighed for genskabe dialog ved at indgå i en mæglerrolle eller som konfliktløser mellem borger og forvaltning.

Borgerrådgiveren skal i samarbejde med den øvrige administration komme med forslag til, hvordan sagsbehandlingen kan forbedres.

Opsummeret er formålet med borgerrådgiverfunktionen:

- at sikre borgernes retssikkerhed
- at hjælpe med at skabe en bedre dialog mellem borgerne og kommunen
- at hjælpe borgerne gennem det kommunale system og sikre, at de bliver hørt
- at sikre, at klager bliver brugt til at gøre kommunens sagsbehandling og borgerbetjening bedre.

I henhold til notat om borgerrådgiverfunktionen, skal borgerrådgiveren inden udgang af 1. kvartal afgive en årsberetning til Udvalget for Bosætning, Økonomi og Nærdemokrati og til Kommunalbestyrelsen. Beretningen beskriver borgerrådgiverens arbejde i det forgangne år, herunder antallet og typer af henvendelser, samt hvilke overordnede forhold der især er konstateret og opfølgende initiativer.

¹ Notat vedr. oprettelse af borgerrådgiverfunktion i Vordingborg Kommune
[http://polweb.vordingborg.dk/open/Udvalget%20for%20Bosætning,%20Økonomi%20og%20Nærdemokrati%20\(Åben\)/2018/14-11-2018/Referat%20\(Åben\)/14-11-2018%20-%20000%20Referat%20med%20bilag.pdf](http://polweb.vordingborg.dk/open/Udvalget%20for%20Bosætning,%20Økonomi%20og%20Nærdemokrati%20(Åben)/2018/14-11-2018/Referat%20(Åben)/14-11-2018%20-%20000%20Referat%20med%20bilag.pdf)

Borgerne og virksomhederne kan rette henvendelse dagligt via telefon og via borger.dk. Dertil kommer, at der afholdes Åben Borgerrådgivning fire gange om måneden á to timer på kommunens biblioteker.

Der er mulighed for at læse mere om borgerrådgiverfunktionen på kommunens hjemmeside: <https://vordingborg.dk/kommunen/borgerraadgiver>.

Aktiviteter som borgerrådgiveren har deltaget i (2019)

- Konference ved Dansk Socialrådgiverforening omkring socialfaglighed
- Dialogmøde med patientrådgivere, Sorø
- Årsmøde på Fyn med borgerrådgivere fra hele landet
- Flere netværksmøder med borgerrådgivere i geografisk nærhed
- Socialretskonference i Nyborg
- Dialogmøder med lokale borger- og patientforeninger
- Avisartikler (Sjællandske m.v., og radiointerview (P4 Sjælland)
- Dansk Handicapforening den 20.11.2019: "Cafemøde med dialog om livet for personer med handicap i Vordingborg kommune."

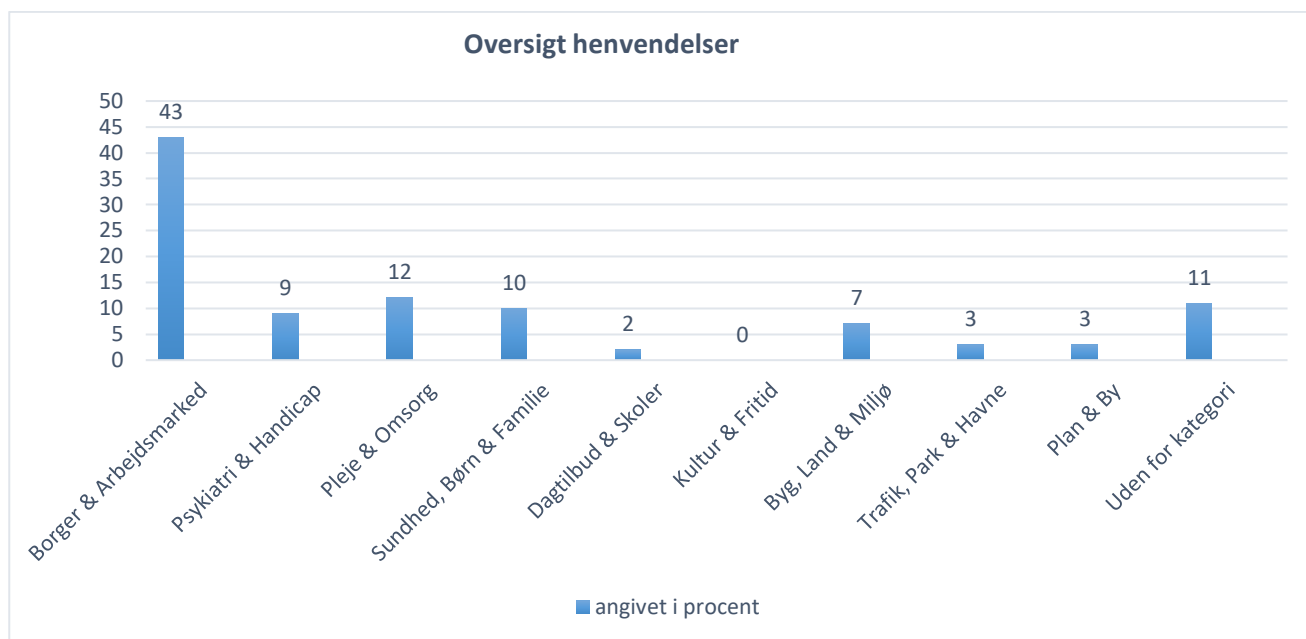
HENVENDELSER

I perioden 1.3.2019 til 31.12.2019 har der været **168 henvendelser** fra 116 borgere. Omregnet til et helt år, svarer det til ca. 200 borgerhenvendelser pr. år. Det skal bemærkes, at 13 borgere (svarende til 11 %) har ønsket at være anonyme i forhold til, at forvaltningen ikke måtte få kendskab til, at de havde kontaktet borgerrådgiveren. Henvendelser fra kvinder udgør 62 %, mænd 33%, og 5 % andre (fagforeninger, patientforeninger m.v.).

Begrebet "henvendelse"

Borgerrådgiveren har truffet beslutning om at definere alt fra borgerne som henvendelser og ikke noget af det som klager, idet borgerrådgiverfunktionen ikke er en ankeinstans. Én henvendelse omhandler ét emne f.eks. hjælp til tandbehandling, og hvis samme borger også har spørgsmål omkring ret til befordring i aktivering, så er det et andet emne, og der registeres dermed to henvendelser. En borger kan godt have flere henvendelser inden for samme afdeling. Hvis en borger retter henvendelse flere gange om f.eks. tandbehandling, så tæller det kun som én henvendelse i statistikken over borgerhenvendelser.

Nogle henvendelser kan klares alene ved én telefonsamtale, og andre er "aldrig afsluttede", idet nogle borgere formentlig vil kontakte borgerrådgiveren, hver gang der sker noget nyt i deres sag. Her er et diagram, der viser fordelingen af henvendelser i kommunens afdelinger:



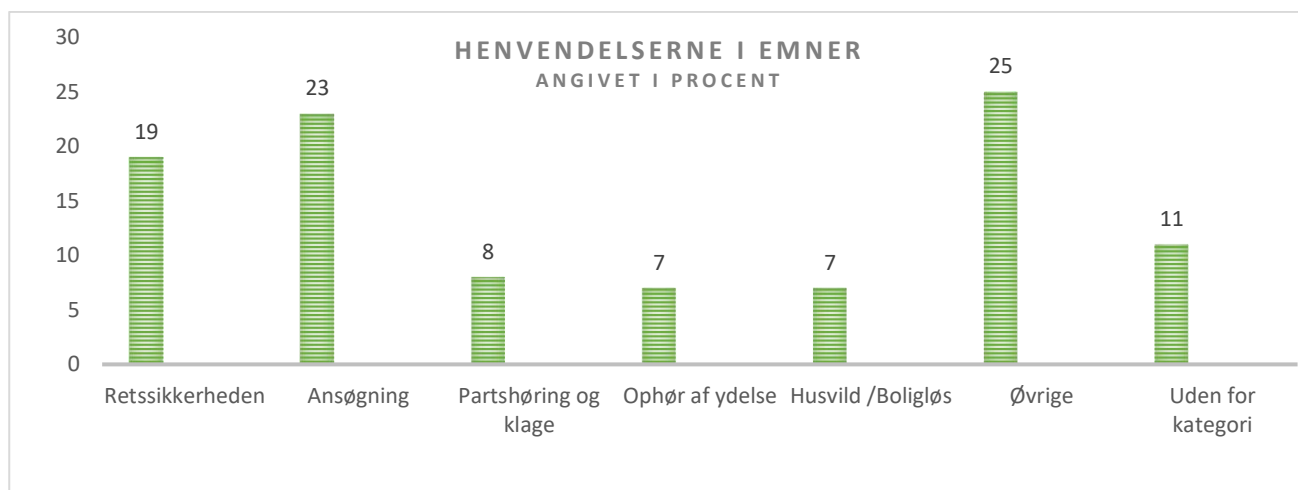
Pr. 30.6.2019 og pr. 30.9.2019 er antallet af henvendelser også opgjort, og det interessante er, at henvendelserne fordeler sig med næsten samme procentvisemængde af henvendelser inden for hvert område.

Der er markant flest henvendelser til Borger og Arbejdsmarkedsområdet, men der er tale om et konstant procenttal på ca. 43. Der er flere forklaringer på, at Borger & Arbejdsmarked ligger så markant højere end de øvrige: Der er tale om et meget stort område (Jobcenter, Integration, Ydelse, Borgerservice og Ungecenter), og samtidig er det et meget komplekst og lovgivningstungt område, og det er yderst vanskeligt for den almindelige borger at forstå lovbestemmelserne, der kan synes ulogiske og uretfærdige. Et eksempel på dette er, at det kan være svært at forstå, at man ikke længere er berettiget til sygedagpenge, hvis man forsat er syg.

”Uden for kategori” omhandler henvendelser, som ikke kan behandles i den kommunale forvaltning. Der kan være tale om, at borgeren i stedet skal rette henvendelse til andre offentlige myndigheder (SKAT, Udbetaling Danmark, Region, domstole m.v.), eller private forhold f.eks. nabostridigheder.

Henvendelser oplyst i emner

I perioden 1.3.2019 til 31.12.2019 har der, som ovenfor beskrevet, været 168 henvendelser, som har omhandlet mange forskellige grene af kommunens samlede forvaltning. Det er vanskeligt at kategorisere dem i emner, da der er mange individuelle nuancer af de problemstillinger, som borgerne har rettet henvendelse om, men har jeg gjort et forsøg:



Uddybning af ovenstående graf:

RETSSIKKERHEDEN: 19 % af de samlede henvendelser omhandler brud på retssikkerheden. Det vil sige: Lang sagsbehandlingstid, brud på de forvaltningsmæssige regler; tavshedspligt, partshøring, begrundelse, lovhjemmel, og klagevejledning, samt manglende mulighed for at få lov at indgive en ansøgning.

ANSØGNING: 23% eller næsten en fjerdedel af de samlede henvendelser omhandler, at borgerne har været i tvivl om, hvor de skulle gå hen med deres henvendelse /deres behov for hjælp. Denne kategori kan også være blevet unødigt høj ved, at udefrakommende, f.eks. andre kommuner, har anvendt borgerrådgiveren, som indgang til Vordingborg Kommune. Dette sker både telefonisk og skriftligt. I øvrigt har kommende tilflyttere fra f.eks. udlandet kontaktet borgerrådgiveren for at få vejledning i, hvorledes man skulle forholde sig, når man fra første dag i Vordingborg Kommune ville få behov for hjemmehjælp eller særligt skoletilbud.

PARTSHØRING OG KLAGE: 8% af de samlede henvendelser omhandler borgere, der som led i deres sagsbehandling er blevet bedt om at komme med et partshøringssvar, eller som har ønsket vejledning i forhold til at indgive en klage. Som udgangspunkt udfærdiger borgerrådgiveren ikke klager eller partshøringssvar for borgerne, men giver alene vejledning i, hvad borgeren med fordel kan lægge vægt på – dette ud fra, hvad borgeren mener, at der ikke er taget højde for i sagsbehandling. Hvis der er brud på de forvaltningsretlige regler, så gør borgerrådgiveren borgeren opmærksom på dette.

OPHØR AF YDELSE: 7% af henvendelserne omhandler ophør af sygedagpenge og ressourceforløbsydelse. Det vil sige, at der truffet en afgørelse om, at borgerne ikke længere opfylder kriterierne for at modtage ydelsen.

HUSVILD / BOLIGLØS: 7 %, svarende til 11 borgere, har rettet henvendelse til borgerrådgiverfunktionen, da de pludselig stod uden bolig. Borgerrådgiveren konstaterede i april 2019, at Lov om social service § 80 (husvildebestemmelsen) ikke blev anvendt i Vordingborg Kommune, da man var i tvivl om, hvilken afdeling, der skulle varetage den. I henhold til bestemmelsen kan der bevilliges akut midlertidig bolig (tag over hovedet) på f.eks. herberg, krisecenter, vandrerhjem eller campingplads. Hvis udgiften er højere end tidligere bolig, eller hvad der gennemsnitlig betales i leje, da kan kommunen dække differencen.

Husvildebestemmelsen er nu placeret i Ydelsesafdelingen / Borgerservice. Chefen for afdelingen oplyser, at ingen borgere har lidt under, at bestemmelsen ikke blev anvendt, idet de i stedet har fået hjælp efter Lov om aktiv social politik § 81 (enkelttydelser).

Det er politisk vedtaget i Vordingborg Kommune, at man ikke anvender anvisningsretten over hver 4. ledige almennyttige bolig.

ØVRIGE: De 25 % dækker over de resterende henvendelser, som er en blandet emnekategori. Eksempler her på kan være borgere, der har bedt om borgerrådgiverens hjælp til at få oversat eller fortolket lovgivningen. En del henvendelser har også omhandlet det nye Biogasanlæg i Køng mose, og høringsprocessen i den sammenhæng. Enkelte af henvendelserne i "øvrige", har været borgere, der mente, at de burde have haft andre tilbud (f.eks. skole, aflastning eller hjemmepleje). Det vil sige forhold, som i de fleste tilfælde henhører under faktisk forvaltningsvirksomhed², som ikke kan påklages.

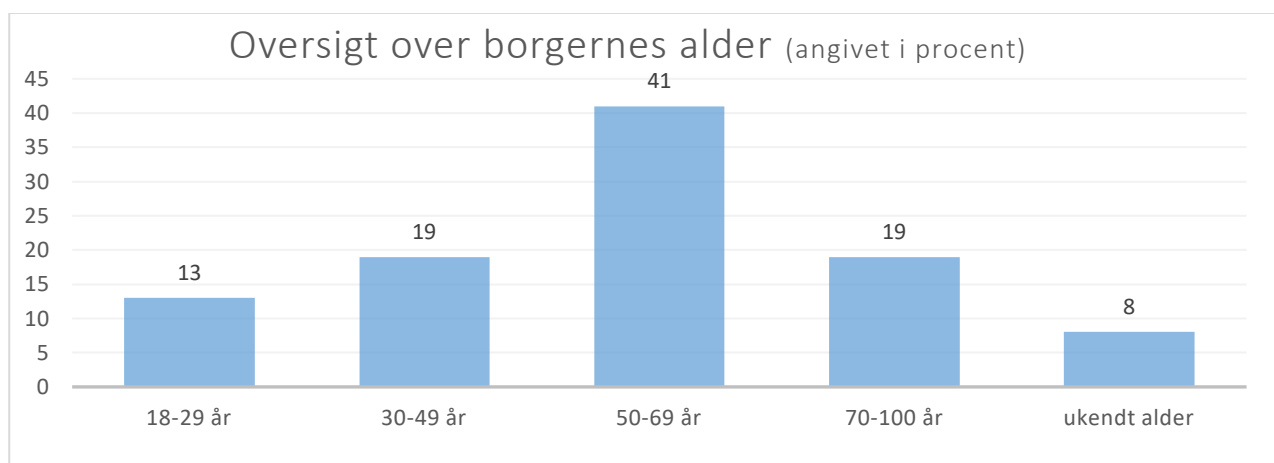
UDEN FOR KATEGORI: Som tidligere beskrevet er der 11 % af henvendelserne, der ikke henhører under den kommunale forvaltning. Der er tale om forhold, hvor borgeren skal kontakte andre offentlige myndigheder, eller hvor der er tale om private forhold (f.eks. nabostridigheder).

Aldersfordeling

Hvem bruger borgerrådgiveren? I et tidligere afsnit, er det oplyst, at henvendelser fra kvinder udgør 62 %, mænd 33%, og 5 % andre (fagforeninger, patientforeninger m.v.). Ud fra borgerrådgiverens statistik, er det også muligt at redegøre for, hvilken alder borgerne har.

Det ses, at langt flere borgere over 50 år retter henvendelse til borgerrådgiveren. Der kan være flere grunde til dette, men det må antages, at yngre borgere har mindre brug for hjælp fra kommunen eller er mindre bevidste om muligheden, samt at de formentlig søger deres informationer via internettet. Jo ældre en borger er, jo større er risikoen for, at der kan være indtrådt begrænsninger i funktions- og eller arbejdsevnen. En sidste årsag er, at borgere i alderen 50-69 år henvender sig både vedrørende sig selv, deres børn og vedrørende deres forældre.

"Ukendt alder" dækker over anonyme henvendelser eller borgere, som ikke har oplyst deres cpr-nummer, og borgerrådgiveren kender derved ikke deres alder.

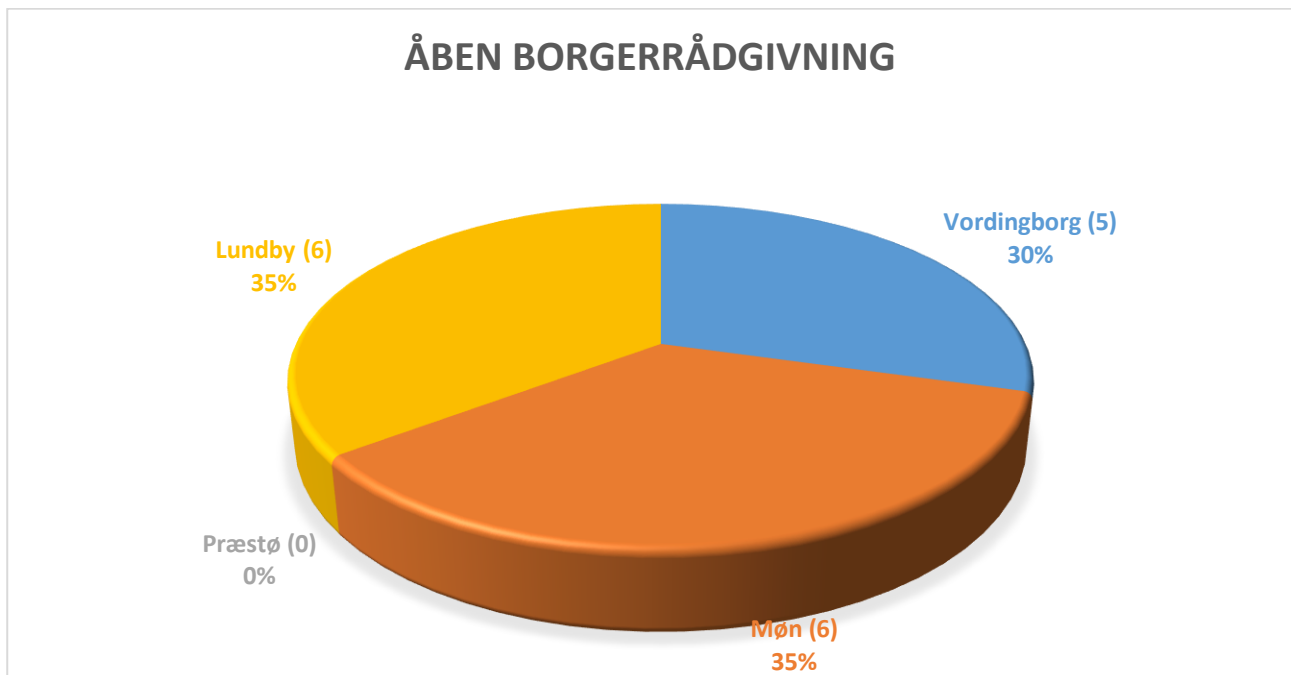


² <https://www.dukh.dk/viden-selvhaelp/tvaergaende/sagsbehandlingsregler/praksisnyt-artikler-om-sagsbehandling/praksisnyt-nr-38-faktisk-forvaltningsvirksomhed>

EVALUERING AF ÅBEN BORGERRÅDGIVNING

Åben Borgerrådgivning er udmøntet ved, at borgerrådgiveren en gang om måneden i to timer har været følgende fire steder (hver en gang): Vordingborg Bibliotek, Møn Bibliotek, Lundby Bibliotek og Præstø i Administrationsbygningen (Østerbro 2).

I Åben Borgerrådgivning kan borgerne bare møde op uden tidsbestilling. I perioden 1.4.2019 til 31.12.2019 har der samlet set været afholdt 30 gange Åben Borgerrådgivning, og der har i alt været 17 borgere, som har benyttet sig af tilbuddet:



Der vil i 2020 fortsat blive afholdt Åben Borgerrådgivning, det på trods af lav frekvens af henvendelser, vurderes at være en vigtig signalværdi i, at borgerrådgiveren er tilgængelig, og at der er mulighed for at være anonym, hvis det ønskes. Åben Borgerrådgivning i Præstø nedlægges dog ved udgangen af januar 2020, som følge af, at der ikke har været nogen henvendelser.

Det fremgår af kommunens hjemmeside, hvornår borgerrådgiveren træffes de enkelte steder:
<https://vordingborg.dk/kommunen/borgerraadgiver>

BORGERRÅDGIVERENS REFLEKSIONER OG ANBEFALINGER:

I det følgende redegøres for de refleksioner og erfaringer, som borgerrådgiveren har gjort sig, samt om de anbefalinger og ændringer, som ville kunne gøre en positiv forskel i forhold til borgernes retssikkerhed. Der er et par anonymiserede eksempler på borgerhenvendelserne. Eksemplerne viser kompleksiteten og behovet for at foretage justeringer i forhold til de oplevelser, som borgerne har haft. Afsnittet indeholder en del citater fra Folketingets Ombudsmand³.

Forvaltningsretlige regler og god forvaltningsskik

God forvaltningsskik er et udtryk for, hvorledes myndigheden bør opføre sig i forhold til borgerne. Myndighedsudøverne (sagsbehandlerne) skal udvise korrekt og professionel adfærd, og med venlighed styrke tillidsforholdet mellem borger og myndighed. God forvaltningsskik skal udføres samtidig med, at loven og forvaltningsretlige grundprincipper overholdes.⁴

Forvaltningen skal have tilladelse⁵ til at indhente og videregive oplysninger om en borger. Dette gøres konkret ved, at en borger skriver under på en samtykkeerklæring, hvorpå der er påført, hvilke oplysninger der må indhentes og videregives. En del borgere fra forskellige afdelinger har rettet henvendelse, idet de mener, at der er indhentet oplysninger om dem uden deres samtykke. Nogle har aldrig set de formodede indhentede oplysninger, og de mener, at der er en "hemmelig" sag om dem i kommunen. Det har borgerrådgiveren redegjort for, at der ikke er. For at understøtte dette, er der givet vejledning i bred aktindsigt⁶, så borgerne kan få kendskab til alt, hvad der er registreret om borgeren i kommunen.

Når der er indhentet oplysninger, kan myndigheden ikke anvende de nye oplysninger, før der er foretaget partshøring, dvs. informeret borgeren om, hvad man har af nye oplysninger. En myndighed må godt undtage dokumenter fra en aktindsigt, men borgeren skal gøres opmærksom på det i en afgørelse, at der er undladt dokumenter, og der skal gives klagemulighed.

Borgerrådgiveren har været i dialog med jobcenteret omkring deres brug af samtykkeerklæringer, som i enkelte tilfælde havde karakter af en "carte blanche" således, at borgeren reelt ikke vidste, hvad der konkret blev givet tilsagn til, at der måtte indhentes. Jobcenteret oplyser i slutningen af 2019, at de har strammet op på deres procedure omkring samtykkeerklæringer, således at borgeren har en større indsigt i fra hvem, der indhentes oplysninger, og hvad de anvendes til.

Borgerrådgiveren har set flere eksempler på afgørelser, der mangler et af følgende forvaltningsretlige grundprincipper: begrundelse, lovhenviisning eller klagevejledning. Det anbefales, at der rettes op på dette, for eksempel ved, at flere sagsbehandlere kommer på kursus i forvaltningsret som udbydes af juristerne i Ledelsessekretariatet.

Borgerne tager gerne "kampen op mod systemet". Det vil sige, at borgerne bliver ved med at forsøge at få svar eller få ændret en uretfærdighed. Det kan dog virke som "Davids kamp mod Goliath", når den stærke part (kommunen) vælger ikke at svare. Borgerrådgiveren har set eksempler på, at nogle borgere bliver mødt med tavshed, fordi forvaltningen er af den opfattelse, at der er givet et svar. Forvaltningen må sikre sig, at indtil

³ <https://www.ombudsmanden.dk/om/>

⁴ https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/god_forvaltningsskik/

⁵ I særlige situationer kan der inden for visse områder indhentes uden samtykke, men der skal forsøges at opnå samtykke først.

⁶ Begrebet "bred aktindsigt" dækker over, at en borger kan bede om at få tilsendt oplysninger om alt, hvad der er registreret på personen i hele kommunen, og således ikke kun inden for et bestemt område.

borgeren konkret er meddelt, at emnet ikke vil medføre flere besvarelser fra forvaltningens side, så skal der svares hver eneste gang.

En borgerhenvendelse, om støj opstået ved, at den institution, som borgeren bor ved siden af, blev udvidet til også at omfatte yngre børn, dokumenterer, hvorledes et sagsforløb kan blive unødigt langt, når der enten ikke gives svar eller svares med store forsinkelser. Dertil kommer, at der i den lange sagsbehandlingstid (tæt på 1½ år), ikke er truffet nogle afgørelser, hvorved borgeren er afskåret fra at bruge sin klageret. En reducere af støjen indbefatter, at flere forskellige afdelinger udfører hver deres del. Dette er et eksempel på, hvor svært det kan være, når en handling kræver, at flere forskellige afdelinger arbejder sammen, og på den baggrund har borgerrådgiveren nu løftet sagen til direktørniveau.

En afgørelse skal altid indeholde en begrundelse, hvilken vil sige en forklaring på, hvorfor man er nået frem til resultatet i afgørelsen. Borgerrådgiveren har set eksempel på, mangelfulde begrundelser, og i et eksempel var der slet ingen begrundelse. Eksemplet omhandler en borger, som har fået afslag på hjælp til specialtandpleje. I afgørelsen er der alene henvist til en lovbestemmelse (Sundhedslovens § 133).

Folketingets Ombudsmand har udtalt følgende: *”Myndighedernes afgørelser skal begrundes, medmindre borgeren fuldt ud får medhold. Det følger af forvaltningsloven. Kravet om begrundelse giver en øget garanti for, at afgørelsen er rigtig, og at grundlaget for afgørelsen er sagligt og fyldestgørende. En begrundelse kan desuden hjælpe borgeren til bedre at forstå afgørelsen og kan have stor betydning for borgerens accept af afgørelsen og tilliden til myndighederne. Endelig giver en begrundelse borgeren et grundlag for at tage stilling til, om afgørelsen skal påklages”*⁷.

Kendskab til regler og lovgivning

Man må forudsætte, at medarbejderne på et givent område er bekendte med de love og regler, der er indenfor netop det område, hvor de er ansat. Det er borgerrådgiverens indtryk, at det også forholder sig således, men der har været enkelte tilfælde, hvor der har været mangler i medarbejdernes viden:

I 2016 blev der indført et beskæftigelseskrav for kontanthjælpsmodtagere. Et krav om, at de inden for 12 måneder skal have haft 225 timers arbejde på ordinære vilkår. Da der er tale om ordinær beskæftigelse, er personer med helbreds begrænsninger ikke omfattet af reglen. Borgerrådgiveren har set eksempler på, at når en borger vurderes at være jobparat, så er personen automatisk omfattet af 225 timers reglen, og det på trods af, at når samme borger anvises en virksomhedspraktik, så sker det på reduceret timeantal, da der skal tages skånehensyn. Dette er ikke korrekt, hvilket også fremgår af en principafgørelse fra Ankestyrelsen (6-17).

En borger, som er kontanthjælpsmodtager med helbredsmæssige problemer, kontaktede borgerrådgiveren, da han ville blive reduceret i kontanthjælp, fordi han ikke opfylder kravet om 225 timers beskæftigelse. Borgerrådgiveren har vejledt borgeren om at skrive til Jobcenteret (partshøringssvar). Eftersom han har et kendt funktionstab, så er han ikke omfattet af 225 timers kravet. Jobcenteret trækker efterfølgende kravet om 225 timers beskæftigelse tilbage.

En borger har rettet henvendelser, idet han har opdaget, at der sker mangelfuld vejledning, samt at det ikke er altid, at ny lovgivning er implementeret korrekt. Et af de emner, som han har bragt til borgerrådgiverens opmærksomhed, er vedrørende Lov om aktiv socialpolitik § 34 (særlig boligstøtte til

⁷ Vedr. begrundelser: https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/begrundelse/

kontanthjælpsmodtagere) – Der er tale om en løbende ydelse, men ved en fejl havde man i Ydelse indsat stopdatoer, og bedt borgerne om at indsende nye boligoplysninger en gang om året. Dette er ikke lovmedholdeligt, og dette er nu blevet ændret. Teamleder har meldt tilbage, at de er klar over problematikken, og de har igangsat tiltag for at ændre deres procedure, da de er enige i, at der er tale om en løbende ydelse, som ikke skal genansøges, men der skal i stedet foretages opfølgning (vurdering af om borgeren fortsat er berettiget til ydelsen).

Kommunens serviceniveau

Lovgivningen er ens for alle landets kommuner, men der kan være forskelle i serviceniveauet inden for bl.a. en del af servicelovens bestemmelser på voksenområdet. Kommunen er forpligtet til én gang om året at udarbejde en kvalitetsstandard, hvor formålet er at beskrive det serviceniveau, som er fastlagt for kommunens borgere inden for ældre- og handicapområdet. Serviceniveauet er en kommunalpolitisk beslutning, der forud for vedtagelse er til høring i Handicaprådet, Seniorrådet og Udsatterrådet.

Uanset hvordan det er formuleret i kvalitetsstandarderne, så skal lovgivningen på området overholdes, men det er tilladt via kvalitetsstandarderne at stille borgeren bedre end loven foreskriver. Det vil sige, at det af en kvalitetsstandard kan fremgå, at borgeren gives valgfrihed på en række områder, f.eks. frit valg af udbyder. I sådan et tilfælde vægter kvalitetsstandarderne over loven, og forvaltningerne er forpligtet til at udføre sagsbehandling i respekt for de politisk vedtagne kvalitetsstandarder.

Der må ikke sættes skøn under regler, hvilket vil sige, at man kan ikke definere på forhånd, at en bestemt ydelse aldrig ville kunne bevilges. Det må følge af en konkret og individuel faglig vurdering, hvad den ældre eller handicappede borger kan udføre selv eller med hjælp fra pårørende, men som udgangspunkt kan der ikke forventes noget af borgerens pårørende.

I 2019 har borgerrådgiveren haft to sager, som har omhandlet kvalitetsstandarderne. Den ene omhandlede en ældre plejehjemsbeboer, hvor borgerens datter blev bedt om at ledsage borgeren til sygehusbehandling, da det af den udleverede kvalitetstandard på området fremgik, at det kunne der ikke fra kommunens side ydes ledsagelse til. Chefen for afdelingen oplyser, at de aldrig pålægger en pårørende at tage med, men de kan ikke afse personaleressourcer til at tage med til undersøgelser og behandling. De forsøger derfor med andre løsninger. Chefen gør endvidere opmærksom på, at der er anvendt en forkert kvalitetstandard, idet beboere på plejehjem hører under indsatspakkerne, og det er beklageligt, at den pårørende har fået udleveret en forkert kvalitetstandard.

Den anden sag omhandlede, at kvalitetsstandarderne gav borgeren mulighed for frit valg af leverandør, men ved konkret udmøntning af sagsbehandlingen, da lagde forvaltningen mere vægt på lovens bestemmelser, hvorved borgeren ikke længere kunne få frit valg af leverandør. I den konkrete sag har man efterfølgende omgjort afgørelsen, da det ikke må komme borgeren til ugunst, at der kan være tvivl om, hvad der menes i kvalitetsstandarderne.

Vejledningsforpligtigelsen

Det er borgerrådgiverens opfattelse, at vejledningen inden for hver af kommunens afdelinger i tilstrækkelig grad efterleves, men der ses også en tendens til, at borgeren kun får vejledning om det som borgeren konkret spørger om. Det skal bemærkes, at det kan ske, at en borger ikke indgiver en formel ansøgning, men blot udtrykker et behov for hjælp.

Det er borgerrådgiverens indtryk, at der kunne mangle vejledning på tværs af kommunens organisation. Det vil sige, at borgere, der får hjælp i en afdeling også kan have behov for hjælp eller vejledning fra en anden afdeling. Dette forudsætter, at sagsbehandleren har en viden om, hvad den anden afdeling kan tilbyde. Et eksempel på dette er det nye Ungecenter⁸, som varetager al sagsbehandling for borgere i alderen 15-25 år. Borgerrådgiveren har været i kontakt med medarbejdere⁹, der ikke kender snitfladen mellem deres eget område, og Ungecenteret.

Det følger af Forvaltningslovens § 7¹⁰, at kommunen som myndighed har en vejledningsforpligtigelse inden for eget område. Ifølge Retssikkerhedsloven på det sociale område § 5, har kommunen en skærpet pligt til at vejlede, hvilket vil sige en bredere vejledning, som kan indbefatte at give vejledning, selvom borgeren ikke har bedt om det. Hvis der ikke ydes korrekt vejledning, kan det have betydning for, om kommunens afgørelse er gyldig.¹¹

Det må ikke komme borgerne til ugunst, hvis de får mangelfuld vejledning. Ombudsmanden har formuleret det således: *"Formålet med myndighedernes vejledningspligt er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstab. Myndighederne skal således i nødvendigt omfang yde vejledning og bistand til borgere, der henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Vejledningen bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på et givet område har, og hvordan borgeren lettest og mest effektivt kan opfylde de krav, der følger af lovgivningen."*¹²

Hvis borgeren eksempelvis er berettiget til flere forskellige ydelser, er sagsbehandleren forpligtiget til at oplyse og vejlede om det, som er mest fordelagtigt for borgeren, og ikke hvad der er mest fordelagtigt for kommunen og kommunens økonomi. Et eksempel herpå kunne være en borger med et sygt eller handicappet barn, hvor det er nødvendigt at det er forældrene, der passer barnet. Forældrene kunne i princippet være berettiget til følgende tre forskellige ydelser: tabt arbejdsfortjeneste (servicelovens § 42), dagpenge (barselslovens § 26) eller plejeorlov (servicelovens § 118). Hvis borgeren opfylder kriterierne for alle tre muligheder, kan borgeren vælge, og borgeren har krav på vejledning i forskellen og konsekvenserne ved at vælge den ene lovbestemmelse frem for den anden.

Ankestyrelsen: *"Det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed, efter omstændighederne, også er forpligtet til at vejlede på eget initiativ. Det betyder, at kommunen har pligt til at vejlede selvom borgeren, hverken direkte eller indirekte, har bedt om vejledning. Det betyder også, at vejledningen ikke nødvendigvis skal ske i forbindelse med en ansøgning om hjælp, men fx kan ske i forbindelse med bevilling af en anden ydelse eller i forbindelse med opfølgning. Vejledningen forudsætter, at kommunen i forvejen er i kontakt med borgeren"*.¹³

Det vil sige, at hvis f.eks. et ægtepar er til opfølgningssamtale vedrørende mandens sygdomsmedling, og sagsbehandler under samtalen får kendskab til, at kvinden også har behov for hjælp, så er sagsbehandleren forpligtiget til at yde vejledning.

⁸ Ungecenteret er etableret i januar 2019, og varetager al sagsbehandling for borgerne i alderen 15-25 år. Organisatorisk hører Ungecenteret under Borger & Arbejdsmarkedsområdet.

⁹ Der er ikke tale om medarbejdere fra Ungecenteret.

¹⁰ Forvaltningslovens § 7: <https://danske.love.dk/forvaltningsloven/7>

¹¹ Ankestyrelsens nyhedsbrev nr. 4 fra 2018: <https://ast.dk/social/artikler/generelt-om-området/artikel-samspillet-mellem-vejledningspligten-og-pligten-til-opfoelgning>

¹² Vejledning: https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/vejledningspligt/

¹³ Ankestyrelsens principafgørelse 22-18 <http://www.socialjura.dk/content-storage/regler/2019/vejl-9330-af-213-2019/#c123629>

Partsrepræsentant

Når en borger vælger at lade sig repræsentere af en anden person, det kan være en advokat eller en god ven, så overlader borgeren (parten) alle beslutninger til repræsentanten. Det er derfor partsrepræsentanten, der modtager al den post, som borgeren skulle have haft. Sådan er hovedreglen, men hvis borgeren specifikt beder om, at både *borgeren selv* og partsrepræsentanten får det samme tilsendt, så er myndigheden forpligtiget til at imødekomme anmodningen, hvilket kaldes for god forvaltningsskik, og det er præciseret af Ombudsmanden: "Fremsætter en part anmodning om, at henvendelser fra myndigheden også eller i stedet rettes til parten selv, bør myndigheden efterkomme anmodningen".¹⁴

Når borgeren har meddelt, at han eller hun ønsker at anvende en partsrepræsentant, er forvaltningen forpligtiget til at imødekomme det og må ikke sætte hindringer i vejen. Borgerrådgiveren har fået oplyst, at der har været borgere, som ikke har kunnet få deres partsrepræsentanter fra f.eks. fagforeninger med til møder i Jobcenteret, da fagforeningspersonen ikke har kunnet på det angivne tidspunkt. Mødet afvikles alligevel, da man fra Jobcenterets side har præciseret, at mødet efter loven skal afholdes, og hvis borgeren ikke møder op, så betragtes det som manglende medvirken, hvilket kan få konsekvenser i forhold til berettigelsen til f.eks. kontanthjælp, ressourceforløbsydelse eller sygedagpenge.

En partsrepræsentant fra en fagforening har fortalt om, at hverken borgeren eller partsrepræsentanten forud for et møde i Rehabiliteringsteamet¹⁵ kunne få lov at se indstillingspapirerne. Det vil sige, at når borger og partsrepræsentant møder op til mødet i Rehabiliteringsteamet, har de ikke været forberedte på, hvad der er indstillet til, og de har ikke haft mulighed for at komme med deres indsigelser. Dette bør ikke kunne ske, og det anbefales, at der iværksættes procedurer for at undgå en gentagelse.

Ny observatørrolle

Mange borgere efterspørger muligheden for få en bisidder med til møder med forvaltningen, og flere har spurgt om *borgerrådgiveren* kunne tage med, men det er der ikke mulighed for i henhold til job- og funktionsbeskrivelse.

Borgerrådgiveren har derfor påtænkt at udvide den mæglerrolle-mulighed, som ligger i funktionen, ved at anvende den mere direkte for at forebygge konflikter mellem borger og forvaltning, når det fornemmes, at der er misforståelser fra begge parter. En helt ny rolle introduceres; "observatørrolle", som defineres som en "flue på væggen", hvor borgerrådgiveren i ganske særlige situationer (få om året) deltager i et møde mellem borger og forvaltning. Dette med henblik på, at borgerrådgiveren efterfølgende kan tale med borgeren om de oplysninger, der er givet på mødet. Når observatørrolle anvendes, vil pågældende sagsbehandler altid blive kontaktet forud.

Vordingborg.dk

Lidt ord om kommunens hjemmeside (Vordingborg.dk). Nogle borgere udtrykker kritik, og andre ros, når emnet falder på hjemmesiden. Kritikken og rosen omhandler det samme; nemlig hvor nemt det er at fremsøge de oplysninger, som man ønsker. Søgefunktionen er efter borgerrådgiverens opfattelse meget

¹⁴ https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/general_forvaltningsret/partsrepraesentation/

¹⁵ "Rehabiliteringsteamet er et tværfagligt dialog- og koordineringsforum (i Jobcenteret), som afgiver en indstilling i sager om sygedagpenge i kategori 3, jobafklaringsforløb, fleksjob, ressourceforløb, tilskud til selvstændigt erhvervsdrivende og førtidspension." <https://www.cabiweb.dk/lovstof/rehabiliteringsteam/>

"følsom" og vil have bestemte ord for at kunne fremfinde det søgte. Borgerrådgiveren har med stor succes anvendt google som søgefunktion for hjemmesiden. Nogle mener, at denne form for søgning trækker forældede sider frem, men det er ikke borgerrådgiverens erfaring. Hjemmesiden synes at give en god information, når man som sagt først har fundet den rigtige side.

Det kunne være relevant, at der på kommunens hjemmeside blev informeret om borgerens rettigheder til at lade sig bistå af en bisidder eller af en partsrepræsentant. Ombudsmanden formulerer det således: *"Myndigheden må derfor efter omstændighederne også af egen drift vejlede parten om muligheden for at vælge en repræsentant eller bisidder"*.¹⁶

Digitalpost

I de øvrige afsnit i denne beretning er der beskrevet forhold omkring vejledningsforpligtigelsen og de forvaltningsretlige bestemmelser for afgørelser (begrundelse, lovhjælp, klagevejledning mv.). Borgerrådgiveren har set breve, hvor der er kommunikeret via almindelig e-mail mellem forvaltning og borger, og hvor der tillige ikke sker henvisning til lovhjælp eller gives klagevejledning.

Oplysninger kan inddeles i forskellige kategorier: særlige personoplysninger, fortrolige oplysninger og almindelige personoplysninger. Særlige og almindelige personoplysninger er de oplysninger, som kan føres tilbage til en bestemt person, og det er dem, der er reguleret i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. De fortrolige oplysninger er de oplysninger, som de ansatte via deres tavshedspligt, jf. forvaltningsloven, ikke må viderebringe.

Når en sagsbehandler kommunikerer med en borger, så vil oplysningerne være en blanding af de tre nævnte kategorier. For at undgå at sagsbehandleren hver gang skal sondre imellem, hvilke oplysninger der er fortrolige og/eller tillige kan henføres til de særlige personoplysninger, anbefaler borgerrådgiveren, at der udelukkende anvendes digital postforsendelse. Anbefalingen gælder de igangværende sagsbehandlingsforløb, hvor sagsbehandleren er bekendt med borgerens identitet, samt alle andre situationer, hvor der kommunikeres om fortrolige oplysninger og/eller tillige indgår særlige personoplysninger.

Borgeren er ikke underlagt de samme forpligtigelser, som en offentlig myndighed er. Det vil sige, at borgeren gerne må henvende sig til kommunen via almindelig e-mail. Men som ovenover forklaret, så bør myndigheden svare via digital post, idet almindelig e-mail afspejler så løs en skriveform, at der er stor risiko for, at der sker en udvanding af de forvaltningsretlige bestemmelser. Endvidere kan afsendelse af en almindelig e-mail ikke bruges som dokumentation for, at borgeren har modtaget afgørelsen.

Lov om digitalpost, trådte i kraft den 01-11-2014: "Loven indebærer, at det er blevet obligatorisk for borgere og virksomheder at have en digital postkasse til brug for at modtage digital post fra det offentlige."¹⁷

Kommunikation

Dialog og kommunikation er væsentlige elementer i et hvert forpligtende forhold, og når en borger fortæller om sin livssituation og problemstillinger til en af de kommunale medarbejdere, så forudsætter det god dialog og en høj grad af kommunikation fra begge parter. Derved får medarbejderen den fornødne viden til at kunne

¹⁶ https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/partsrepraesentation/ (overblik 5)

¹⁷ <https://digst.dk/strategier/digitaliseringsstrategien/tidligere-strategier/digitaliseringsstrategien-2011-2015/lovgivning-om-digital-post/>

træffe en afgørelse, iværksætte en indsats eller ændre på forhold til gavn for borgeren, og borgeren får tillid til, at det sker.

Ukvemsord og beskyldninger kan komme fra en frustreret borger, og en presset eller stresset sagsbehandler, kan komme til at svare tilbage med sprogbrug, som ikke er acceptabelt. Borgerrådgiveren er blevet præsenteret for grove eksempler på udsagn, som sagsbehandlere angiveligt skulle have sagt – enkelte har også fremvist lydoptagelser. Borgerrådgiveren har bevidst valgt ikke at gengive udsagnene her, da hele forløbet op til ikke kendes. Borgerrådgiveren har været i dialog med relevante ledere om udsagnene.

Det er væsentligt, at der tales sandfærdigt til borgerne. Hvis der f.eks. er indgået en anonym anmeldelse i henhold til aktiviteter på Facebook, som borgeren har deltaget i – og måske her har udvist en større grad af funktionsevne - så er det vigtigt, at man ikke ”pynter” på anmeldelsen ved at sige, at den er indgået anonymt til kontrolgruppen, hvis det sandfærdigvis er sagsbehandleren *selv*, der ved søgning på Facebook har fundet billeder af borgeren. Borgerne skal ikke gå og kigge sig over skulderen og tænke, *”hvem af mine naboer eller venner har anmeldt mig?”*.

6 % af borgerhenvendelserne har omhandlet borgere, der var frustrerede og meget undrende over, at man i Jobcenteret vurderede, at der var behov for en psykiatrisk speciallægeundersøgelse. Der er tale om borgere, som har fysiske helbredsproblemer. Borgerne mener, at de har en rettighed til at sige fra til undersøgelsen. Det har de også, men det kan få konsekvenser for deres videre forløb, og der er risiko for, at deres ydelse bringes til ophør grundet manglende medvirken til oplysning af sagen. Borgerrådgiveren anbefaler, at man i Jobcenterregi tager en samtale med de borgere, hvor man som led i sagsbehandlingen vurderer, at der er behov for en undersøgelse af det psykiske helbred, således at borgerne kan få en forklaring på (begrundelse for), hvorfor man vurderer det.

Borgerrådgiveren opfordrer til, at myndighedsafdelingerne generelt øger inddragelsen af borgerne, hvilket kan gøres på flere måder og til inspiration kan nævnes ”Styrket Borgerkontakt¹⁸” (også kaldet ”Bedre Borgerdialog”), som oprindeligt er et hollandsk koncept, som kort fortalt omhandler, at når en borger indgiver en klage, så indkaldes borgeren til en samtale. Dette er ikke for at mindske antallet af klager, men fordi det får en positiv betydning for borgerne, at det bliver taget seriøst, at man er utilfreds. Studier har vist, at selv for de borgere, som ikke får medhold i deres klage, har det gjort en positiv forskel, at man har været i dialog om det, som borgeren har fået afslag på.

Opsummering af anbefalingerne

Myndighedsafdelingerne anbefales at styrke borgerkontakten ved at afvikle møder, når der er truffet store beslutninger i borgerens sag (liv). Hver enkelt afdeling opfordres endvidere til at overveje om borgerne kan inddrages endnu mere, end det allerede sker i dag.

Det anbefales, at hver myndighedsafdeling gennemfører et eftersyn inden for eget område i forhold til de forvaltningsretlige regler og god forvaltningsskik. Borgerrådgiveren kan være behjælpelig med dette.

Det anbefales og præciseres, at som udgangspunkt er digitalpost (sendt til eboks), og almindelig frimærkepost eneste skriftlige kommunikationsform mellem borger og myndighed.

¹⁸ Bog af Hans Chr. Schram Viemose, Søren Viemose og Nana Gaardboe Dall: ”Styrket Borgerkontakt – forebyggelse og håndtering af klager og mere end det”.(132 sider)

Det anbefales, at det tilføjes på kommunens hjemmeside, at borgerne har ret til at lade sig bistå af en bisidder eller partsrepræsentant.

Åben Borgerrådgivning fortsætter i byerne Vordingborg, Stege og Lundby. Der skal fortsat være mulighed for anonymitet, hvis det ønskes.

Borgerrådgiveren udvider med en ny observatørrolle til brug i de sager, hvor borgerrådgiveren i forvejen er involveret, og hvor det af borgerrådgiveren skønnes nødvendigt. Sagsbehandler inddrages forud. Kommunens medarbejdere vil få mere udførlig information om observatørrollen.

FOKUS i 2020

I 2020 vil borgerrådgiveren fortsat have fokus på dialog og kommunikation, for det er væsentligt for at forbedre oplevelse af, at borgerne føler sig hørt og forstået. Det er i tidens "trend", at borgerne i højere grad er kunder end klienter, og at de skal inddrages og serviceres, samt der skal sikres høj grad af medbestemmelse – også kaldet for samskabelse eller partnerskab.

Borgerrådgiveren har i slutningen af 2019 indsamlet oplysninger om, hvorledes klageprocedurerne er i de enkelte afdelinger. Grundet travlhed i afdelingerne ved årets afslutning, er der en del, som endnu ikke har svaret tilbage, og på den baggrund indgår redegørelsen for klageprocedure ikke i denne årsberetning.

Øget dialog mellem borgerrådgiver og de enkelte afdelinger / ledere vurderes at være forudsætningen for, at ovenstående anbefalinger kan føre til ændringer i borgerkontakten og dermed styrke borgernes retssikkerhed. På Borger- og Arbejdsmarkedsområdet har borgerrådgiveren indgået faste mødeaftaler to gange om året med mulighed for flere, hvis det skønnes nødvendigt. Der vil være mulighed for tilsvarende aftaler med de øvrige afdelinger.

Borgerrådgiverens besøg hos afdelingslederne foregik før sommeren 2019, og efterfølgende er nye ledere blevet ansat, og på den baggrund vil der blive aftalt nye besøg, da personligt kendskab øger muligheden for positiv dialog.

Generelt stiller borgerrådgiveren sig gerne til rådighed for sparring med medarbejdere og ledere i forhold til tvivlsspørgsmål eller ændringer af hidtidig praksis.