



Allerød
Kommune

BORGERRÅDGIVERENS ÅRSBERETNING 2022



Indhold

Forord.....	3
Sådan arbejder borgerrådgiveren.....	4
To kommuner.....	6
Udvalgte problemstillinger.....	7
Anbefalinger.....	9
Året i tal.....	10

Forord

Dette er den første årsberetning for borgerrådgiveren i Allerød Kommune. Stillingen blev oprettet i forbindelse med min tiltrædelse den 1. oktober 2022, og kommunen har altså ikke tidligere haft en borgerrådgiver. Jeg er tiltrådt samtidig som borgerrådgiver i Allerød og Hørsholm Kommune, og min tid er fordelt ligeligt mellem de to kommuner. Jeg har skrevet mere om denne opdeling i afsnittet *to kommuner*.

Da dette er min første årsberetning, har jeg også inkluderet afsnittet *sådan arbejder borgerrådgiveren*, som skal forsøge at belyse mine arbejdsmetoder og dermed illustrere, hvordan jeg kan hjælpe borgerne.

Afsnittet *udvalgte problemstillinger* er en sammenfatning af tendenser, jeg har oplevet på tværs af flere henvendelser. I løbet af afsnittet kan der optræde eksempler på konkrete sager, jeg har behandlet i 2022. Eksemplerne er anonymiserede og optræder alene med generelle oplysninger, for at danne et billede af problematikken og mit arbejde med den.

Fremadrettet vil mine årsberetninger som udgangspunkt altid indeholde afsnittene *anbefalinger* og *året i tal*. Disse afsnit er også inkluderet i år, selvom især det statistiske grundlag er noget tyndt, når det kun baseres på tre måneder, hvor borgerne desuden først har skullet opdage, at borgerrådgiveren nu er til rådighed.

Hvis jeg i løbet af året udtaler kritik af kommunen, vil dette også fremgå af årsberetningen i et særskilt kapitel. Det har dog ikke været tilfældet i 2022.

Udover at komme i gang med arbejdet som borgerrådgiver, har jeg for tiden også fokus på at komme ud at møde borgerne, hvor muligheden byder sig. Hvis interesseorganisationer, borgernetværk eller andre grupper skulle ønske det, deltager jeg gerne i hilse-på møder.

Jeg har fået et godt indtryk af kommunens tilgang til nu at have en borgerrådgiver, og jeg har allerede haft et givtigt samarbejde med flere medarbejdere i forvaltningen. Jeg ser frem til at lære forvaltningen bedre at kende i det kommende år, og til at samarbejde om at tjene kommunens borgere bedst muligt.

Jeg ser frem til at møde jer.

Med venlig hilsen

Mads Juel Thorup
Borgerrådgiver, Allerød Kommune

Sådan arbejder borgerrådgiveren

En borgerrådgiver er ansat direkte af byrådet og er således ikke underlagt kommunaldirektørens instruktionsbeføjelser. Det betyder, at man som borgerrådgiver kan arbejde uafhængigt og kan lade sin faglighed råde til fulde. Allerød og Hørsholm Kommune har begge søgt midler fra en statslig pulje til opstarten af borgerrådgiverfunktionen, og stillingen er oprettet efter kommunestyrelseslovens § 65 e. I praksis betyder det, at min uafhængighed er sikret ved, at jeg kun kan afskediges af byrådet. Det er borgernes garanti for, at mine faglige vurderinger ikke kan påvirkes af forvaltningens behov.

Som borgerrådgiver har jeg grundlæggende to ansvarsområder: Konkrete borgersager og generel udvikling og kvalitetskontrol af kommunens sagsbehandling.

I begge tilfælde er mit udgangspunkt, at jeg ser på, om forvaltningen lever op til de forvaltningsretlige regler og principper, som gælder for offentlige myndigheder. Jeg går ikke ind i faglige vurderinger på konkrete sagsområder, da jeg ikke har kompetencen til det.

Borgersager starter næsten altid med en henvendelse fra en borger direkte til borgerrådgiveren – via e-mail, digital post, et telefonopkald, fysisk post eller ved henvendelse på rådhuset i åbningstiden. I enkelte tilfælde kan en pårørende eller forvaltningen selv foreslå, at jeg inddrages, fordi de vurderer, at det vil være en fordel, at jeg involveres i sagen, deltager i møder mellem borger og kommune eller andet. Jeg går dog aldrig ind i en sag, medmindre den pågældende borger ønsker det.

Når jeg modtager en henvendelse fra en borger vedrørende en konkret sag – eller en gruppe sager, som alle vedrører borgeren – starter jeg med at danne mig et overblik over sagen og dens status for nuværende. Typisk får jeg først de oplysninger fra borgeren, som de selv synes er relevante. Jeg beder nogle gange borgeren om at fremsende yderligere dokumentation, der kan være relevant, f.eks. den afgørelse, de er utilfredse med. Efterfølgende tager jeg ofte en uformel samtale med medarbejdere i den relevante afdeling i kommunen. Formålet er at få forvaltningens forklaring på en sags status og udfald, hvilket især kan være en hjælp i sager, hvor borgeren ikke har forstået kommunens sagsbehandling eller den afgørelse, han eller hun har fået. I sådanne situationer kan borgeren selvsagt ikke sætte mig tilstrækkeligt ind i sagen selv, da de mangler indsigt i eller viden om kommunens konkrete arbejds gange og bevæggrunde.

Når jeg har sat mig ind i en konkret sag, kan jeg gå videre på flere måder. Hvis jeg ikke på forhånd har aftalt min fremgangsmåde med borgeren, vil jeg ofte først diskutere med ham eller hende, hvordan jeg går videre. Derefter kan jeg f.eks. kontakte forvaltningen direkte og påpege forvaltningsretlige mangler i sagsbehandlingen eller i en afgørelse, eller uhensigtsmæssig kommunikation. Jeg kan også hjælpe borgeren med at klage over forvaltningens behandling eller afgørelse.

I nogle tilfælde er det samarbejdet mellem borger og sagsbehandler, som ikke fungerer som det skal. I sådanne tilfælde kan jeg f.eks. deltage i samtaler mellem parterne med det formål at forebygge misforståelser, fejl og konflikter. Jeg nævner gerne for borger og kommunale medarbejdere, at jeg ikke er borgerens advokat, men en uafhængig tredjepart, som alene deltager for at hjælpe samarbejdet på vej, og for at have et ekstra sæt øjne på den juridiske del af sagsbehandlingen.

I nogle tilfælde vurderer jeg måske, at kommunen har handlet forvaltningsretligt korrekt og har kommunikeret hensigtsmæssigt, og jeg vil så oplyse borgeren om, at jeg ikke kan hjælpe videre.

Ligeledes kan det ske, at borgerens klage specifikt vedrører et fagområde, som er uden for min ekspertise. Det kan f.eks. være klager over byggetekniske vurderinger, pædagogisk råden, sundhedsfaglige beslutninger eller lignende. I sådanne tilfælde kan jeg alene tage stilling til de forvaltningsretlige og kommunikative aspekter, og må i øvrigt henvise borgeren til at klage til rette klageinstans, som har den faglige baggrund til at se på de materielle aspekter af sagen.

Min tilgang er rettet mod samarbejde, uformel diskussion og pragmatiske løsninger, som borger og forvaltning som oftest er bedst tjent med. Jeg har dog også nogle redskaber, jeg kan bruge, hvis sagen går i hårdknude. Jeg er ikke sagsbehandler, og min uafhængighed betyder også, at jeg ikke kan blande mig direkte i forvaltningens behandling og afgørelse af en sag. Jeg kan derimod komme med anbefalinger og udtale kritik af forvaltningen. I praksis vil jeg kun gøre de to ting, hvis en mere uformel tilgang forinden er fejlet. Det er efterfølgende op til forvaltningen selv at beslutte, om den vil efterleve mine anbefalinger og/eller tage min kritik til efterretning. Det er dog min erfaring indtil videre, at i såvel Allerød som Hørsholm, er man fra forvaltningens side meget samarbejdsvillige, når jeg uformelt påpeger bekymringspunkter.

Udvikling og kvalitetskontrol af kommunens sagsbehandling kan ske både proaktivt og reaktivt. En væsentlig del af rollen som borgerrådgiver består i at klæde kommunerne bedst muligt på til at løse deres opgaver i overensstemmelse med forvaltningsrettens regler og principper. I min optik er undervisning af kommunens medarbejdere en oplagt måde at løse denne opgave på.

I første halvdel af 2023 vil jeg især have fokus på emnet *den gode afgørelse*. Jeg er i gang med at skemalægge undervisning på afdelingsniveau med de medarbejdere, som har mest borgerkontakt. Under overskriften *den gode afgørelse* vil jeg have fokus på sondringen mellem afgørelse og faktisk forvaltningsvirksomhed, på sagsoplysning og partshøring forinden afgørelsen træffes, og ikke mindst på opbygningen, sproget og indholdet af den gode afgørelse. Andre emner, som jeg forestiller mig, kan komme på tale som undervisningsemner, er partsbegrebet, aktindsigt og officialmaksimen, dvs. myndighedens pligt til at sikre, at en sag er tilstrækkeligt oplyst.

I sammenhæng med min undervisning om den gode afgørelse, giver jeg også feedback til de afdelinger, som oftest sender afgørelser til borgerne, om skabeloner og standardsprog. Formålet er at sikre, at afgørelser på tværs af forvaltningen er forståelige og nøjagtige.

Ud over undervisning på konkrete områder, kan jeg også føre tilsyn med forvaltningen, hvis jeg bliver opmærksom på, at der kan være generelle udfordringer eller gentagne fejl på et sagsområde. Dette kan ske, fordi jeg modtager en række henvendelser fra forskellige borgere på ét område, som rejser en mistanke om systematiske fejl eller misforståelser. Det kan også ske, hvis jeg af forvaltningen selv, eller af andre, bliver gjort opmærksom på problemer på et område.

Hvis jeg ser anledning til at gennemføre et tilsyn, vil jeg rette henvendelse til byrådet om dette og, hvis byrådet kan acceptere forslaget, vil jeg derefter føre tilsyn med området. Formen og omfanget af et tilsyn vil afhænge af den konkrete problematik. Hvis jeg gennemfører et tilsyn, vil jeg også beskrive arbejdet og resultatet dermed i førstkommende årsberetning.

To kommuner

Stillingen som borgerrådgiver er delt mellem Allerød og Hørsholm Kommune. I praksis betyder det, at jeg som udgangspunkt er i Allerød Kommune hver mandag og torsdag, og hver anden fredag, og tilsvarende tirsdag, onsdag og hver anden fredag i Hørsholm Kommune. Det er en spændende opgave at være borgerrådgiver på deltid i to kommuner. Det giver nogle udfordringer, men jeg ser det også som mulighed for at bære viden med mig fra den ene kommune til den anden, og på den måde være med til, at begge kommuner får mulighed for at lære af både egne og nabokommunens erfaringer.

For begge kommuner gælder også, at det er første gang, de har en borgerrådgiver. Det har betydet, at opstartsfasen har taget noget længere tid, end man kunne være vant til fra en almindelig stilling på én arbejdsplads. Både den delte arbejdsplads og rollen som uafhængig borgerrådgiver har givet nogle praktiske udfordringer. Det har været vigtigt for mig, at der i begge kommuner er blevet etableret særskilte digitale postveje og en afgrænset sagsportefølje, som kun jeg har adgang til. Ofte vil henvendelser til mig jo vedrøre utilfredshed over en kommunes behandling af borgeren, og i nogle tilfælde med navns nævnelse af konkrete medarbejdere i forvaltningen. I sådanne situationer er det ikke hensigtsmæssigt, hvis en henvendelse til mig først skal modtages og videresendes af en medarbejder i forvaltningen, som selv kan være nævnt i henvendelsen.

De fleste opstartsvanskeligheder er heldigvis overståede nu, og udover enkelte tekniske krøller, oplever jeg nu i det store hele, at borgerne kan få fat i mig direkte, på deres foretrukne måde, i begge kommuner.

Selvom jeg har faste dage, hvor jeg er i hver kommune, følger der nødvendigvis en grad af fleksibilitet med min rolle. Hvis en borger i Allerød beder mig sidde med til et møde med forvaltningen på en dag, hvor jeg ellers ville være i Hørsholm, siger jeg selvfølgelig ikke nej til det. Ligeledes deltager jeg i møder i kommunalbestyrelse, byråd, seniorråd og handicapråd de dage, hvor de afholdes i de enkelte kommuner, uanset hvad min kalender i øvrigt måtte sige. Mit udgangspunkt er dog, at jeg bruger min tid på at behandle sager for Allerød-borgere, de dage jeg er i Allerød, og for Hørsholm-borgere, de dage jeg er i Hørsholm. Mine telefontider er også opdelt af samme grund, selvom jeg selvfølgelig gør hvad jeg kan for at svare borgere fra begge kommuner uanset ugedagen, når tiden tillader det.

Da kommunerne har hvert deres IT-system og jeg derfor har to computere, er det desværre ikke praktisk at arbejde løbende med sager fra begge kommuner. Borgere kan derfor nogle gange opleve en forlænget svartid eller sagsbehandlingstid, f.eks. hvis deres henvendelse kræver korrespondance med forvaltningen. Hvis jeg f.eks. modtager en henvendelse per mail fra en borger i Allerød mandag aften, vil jeg typisk først kunne begynde at behandle den torsdag morgen. Det er først mulige arbejdsdag for mig, men det giver stadig borgeren flere dages ventetid. Det skal dog siges, at jeg forsøger løbende at screene indkommende henvendelser, og hvis jeg modtager henvendelser af særligt hastende karakter, prioriterer jeg at behandle dem, uanset ugedagen.

Udvalgte problemstillinger

Berigtigelser

Jeg har modtaget flere henvendelser fra borgere, som har oplevet, at forvaltningen har berigtiget en tidligere besked. Dette kan f.eks. vedrøre afgørelser med fejl, forkert telefonisk vejledning eller misvisende kommunikation fra forvaltningens side.

Grundlæggende har forvaltningen ret, og typisk også pligt, til at berigtige fejl, som har påvirket borgere. Jeg er især blevet involveret i sager, hvor borgeren ved en fejl er blevet stillet en bedre service, en højere ydelse, eller lignende, i udsigt, end de egentlig havde krav på – og hvor forvaltningen efterfølgende har rettet denne fejl over for borgeren og oplyst borgeren om, hvad denne egentlig har ret til.

Dette kan være en kilde til stor frustration for borgeren, som måske har regnet med at have flere penge til rådighed end hvad der viser sig at være tilfældet, eller som på anden måde har indrettet sig efter de forkerte oplysninger fra kommunens side.

En tilkendegivelse fra en offentlig myndighed, om at borgeren har krav på mere, end hvad der faktisk er tilfældet, kaldes normalt en begunstigende forvaltningsakt. Med dette menes, at borgeren dermed opnår ret til den højere ydelse, den udvidede service, m.v.

Det klare udgangspunkt fra såvel Ankestyrelsen som forvaltningsretlig litteratur er, at begunstigende forvaltningsakter som udgangspunkt ikke kan berigtiges eller tilbagekaldes med tilbagevirkende kraft. Det vil sige, at hvis en borger i tre måneder har fået udbetalt en for høj ydelse, og hvis dette skyldes en fejl fra kommunens side, som borgeren har været i god tro om, så kan kommunen som udgangspunkt ikke kræve denne tilbagebetalt.

Derimod tillægger Ankestyrelsens praksis vide rammer for kommunens muligheder for at berigtige tilkendegivelser, som endnu ikke er trådt i kraft. Det vil sige, at kommunen ikke er forpligtet til på ubestemt tid at udbetale den højere, forkerte, ydelse. Udgangspunktet er derimod, at borgerens ret til den højere ydelse eller bedre service bortfalder fremadrettet, når kommunen over for borgeren berigtiger fejlen.

Dette udgangspunkt er for det meste relativt problemfrit, og heldigvis sker sådanne fejl kun i et fåtal af sager. Et afledt problem, som jeg har beskæftiget mig med i enkelte sager, opstår når borgeren har handlet ud fra en berettiget forventning om den højere ydelse eller bedre service.

Konkret sag: En borger kontaktede mig, fordi vedkommende var blevet vejledt af forvaltningen om, at de var berettiget til at modtage særlig støtte månedligt grundet lav indkomst, og at en forsikring, de stod til at få udbetalt, ikke ville påvirke dette. Denne vejledning viste sig dog at være forkert, og kommunen stoppede udbetalingerne af den særlige støtte igen et par måneder senere. Støtten var bagudbetalt, og jeg vejledte derfor borgeren om, at såfremt borgeren kunne dokumentere over for kommunen, at de havde handlet ud fra en forventning om at modtage støtten, så kunne de fortsat have krav på at modtage støtte for perioden frem til berigtigelsen. Borgeren skrev herefter en klage til kommunen, og pegede på ikke-sædvanlige køb, de havde foretaget i perioden efter den forkerte vejledningen. Da kommunen samtidig ikke kunne afvise, at borgeren havde modtaget forkert vejledning, anerkendte kommunen, at borgeren havde ret til ydelsen i perioden fra den forkerte vejledning og frem til berigtigelsen.

Berostilling og forlænget sagsbehandlingstid

Jeg har behandlet enkelte henvendelser, hvor forvaltningen har oplyst borgeren, at deres ansøgningssag er blevet stillet i bero.

Generelt har kommunen en pligt til at behandle sager, så hurtigt som det er muligt, og oplyse borgeren, når væsentlige forsinkelser kan forventes.

Berostillinger er således i strid med dette udgangspunkt, og kræver en legitim årsag.

Typisk vil det ske, når en offentlig myndighed afventer en generel afklaring af retlige eller faktiske forhold, hvor det ses mest hensigtsmæssigt at berostille alle sager på et område, indtil dette er på plads, for at sikre korrekt sagsbehandling. Berostilling kan også ske, når en offentlig myndighed forventer, at regler eller praksis på et område ændres til fordel for borgeren inden for en overskuelig fremtid, og at borgerens muligheder for at opnå et positivt resultat således forbedres, såfremt sagen berostilles.

Om en berostilling kan retfærdiggøres på denne måde, afhænger af en konkret vurdering. Det bør blandt andet indgå i overvejelsen, om borgeren har realistiske muligheder for at opnå et positivt resultat allerede inden ændringen, og om ændringen faktisk er egnet til at ændre borgerens muligheder for at opnå et positivt resultat.

Konkret sag: En borger kontaktede mig, fordi vedkommende havde ventet meget længe på en afgørelse i en miljø sag. Borgeren havde ventet væsentligt længere end den normale sagsbehandlingstid for sagstypen. Undervejs havde forvaltningen sat sagen i bero, fordi forvaltningen på byrådets foranledning havde igangsat arbejdet med at opdatere den kommunale strategi på området. Det var forvaltningens forventning, på baggrund af byrådets tilkendegivelser, at en ny strategi ville være mere lempelig over for borgeransøgninger. Borgeren kontaktede mig med håb om at få ekspederet sagsbehandlingen. Jeg diskuterede sagen med forvaltningen, og nåede frem til, at en berostilling i dette tilfælde havde været legitim. Jeg har dog også nævnt for forvaltningen, at en berostilling i min optik medfører et særligt ansvar for forvaltningen i forhold til sagens videre behandling. Mere om dette i afsnittet *anbefalinger*.

Hvis forvaltningen forventer, at en berostilling vil vare i uforholdsmæssig lang tid i forhold til normal sagsbehandlingstid, bør forvaltningen overveje, om det er mere hensigtsmæssigt at afgøre sagen på det foreliggende grundlag, og så efterfølgende vejlede borgeren om muligheden for at ansøge igen, når de ændrede forhold er indtrådt.

Anbefalinger

Ensretning af afgørelser

En af de første ting, jeg gjorde, da jeg begyndte mit arbejde som borgerrådgiver i kommunen, var at bede om kopier af en række af de afgørelser, de forskellige afdelinger havde truffet den seneste tid. Formålet var, at jeg skulle have mulighed for at danne mig et indtryk af, hvordan kommunen kommunikerede med borgerne, og især hvordan borgerne kunne forvente at modtage afgørelser fra kommunen på de forskellige områder.

Mit generelle førstehåndsindtryk var, at afgørelserne i det store hele opfyldte de formelle krav til afgørelser, som forvaltningsretten stiller. Jeg oplevede, at afgørelserne indeholdt udførlige begrundelser, og at de, med enkelte undtagelser, var skrevet så alle, uanset baggrund, kunne forstå dem.

Jeg er dog også blevet opmærksom på, at der kan være væsentlig forskel fra afdeling til afdeling – og nogle gange fra team til team eller endda medarbejder til medarbejder – på, hvordan afgørelser udformes. Dette fører til min første anbefaling til forvaltningen:

Anbefaling: Der bør igangsættes et arbejde med at ensarte afgørelser på tværs af forvaltningen, hvad angår sprog, layout og opbygning.

Der er flere gevinster ved en sådan ensretning. For det første kan det spare tid, at den enkelte medarbejder, det enkelte team eller den enkelte afdeling ikke skal genopfinde den dybe tallerken, når der skal udarbejdes afgørelsesskabeloner, standardfraser eller lignende. For det andet kan det give borgerne en højere grad af tillid til kommunens afgørelser, når de ser ensartede og professionelle ud. Hvis man som borger oplever, at afgørelser er svære at forstå, eller ser forskellige ud fra gang til gang, kan man også få den mistanke, at indholdet er forkert. Endelig kan det være med til at tydeliggøre, for både borger og forvaltning, hvornår noget er en afgørelse, og hvornår der alene er tale om vejledning, partshøring eller anden kommunikation.

Der skal selvfølgelig være plads til, at de enkelte sagsområder kan skrive netop de begrundelser og inkludere netop de oplysninger, som er relevante for deres afgørelse. En fælles afgørelsesskabelon skal kunne rumme, at der er forskel på afgørelsestyper.

Prioritering af berostillede afgørelser

Som beskrevet ovenfor, kan forvaltningen i nogle tilfælde, med rette, vælge at berostille en eller flere sager. Jeg har dog oplevet, at der er forløbet en del tid fra ophøret af årsagen til berostillingen, til en sag er blevet færdigbehandlet. Dette kan skyldes, at der ud over årsagen til berostillingen kan være andre oplysninger, der mangler, undersøgelser, der skal foretages, eller lignende.

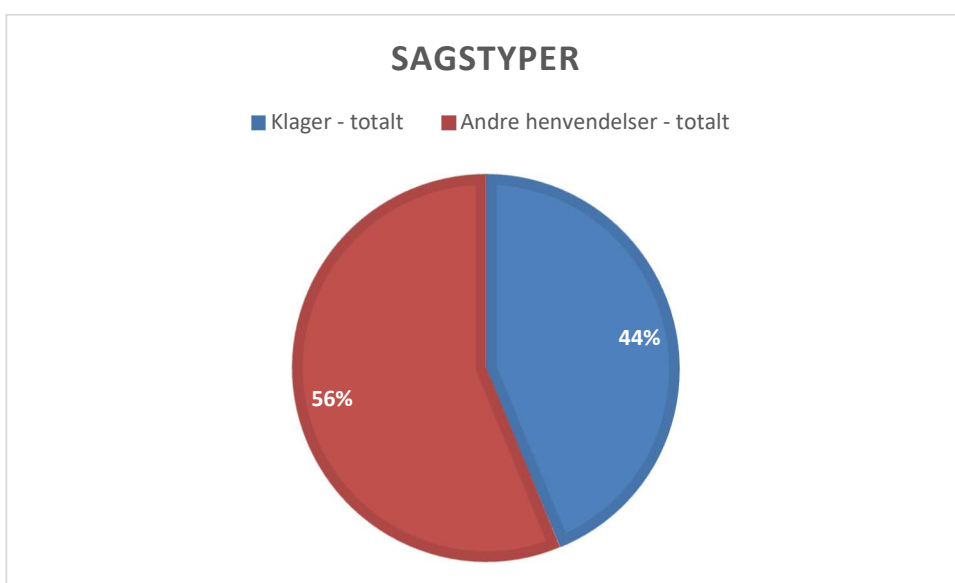
Anbefaling: Forvaltningen bør sørge for, så vidt muligt, at der i berostillede afgørelser fortsat laves høringer, undersøgelser og andet arbejde, som kan ske, mens sagen er sat i bero, så sagens afgørelse ikke unødigt skal afvente disse, efter berostillingen ophører.

Formålet med anbefalingen er at sikre, at borgerne ikke skal vente unødigt længe på en afgørelse i deres sag. Hvis en sag berostilles, vil borgeren allerede af den grund opleve en længere sagsbehandlingstid. Forvaltningen bør derefter så vidt muligt sørge for, at sagen afgøres så hurtigt som muligt, efter de givne omstændigheder.

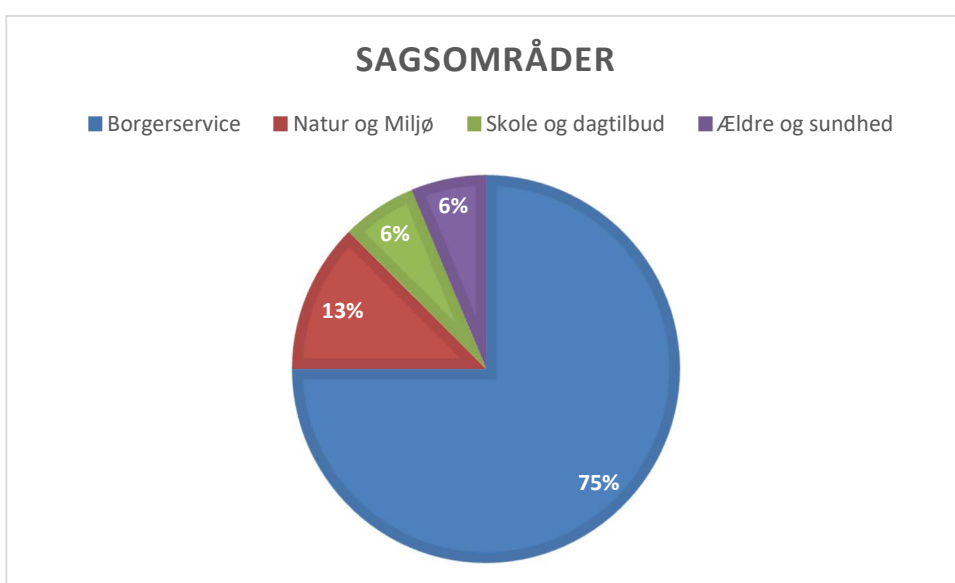
Året i tal

Jeg har i 2022 behandlet 16 sager i Allerød kommune. Omfanget af disse sager har varieret meget: Nogle har været rene henvisningssager, hvor jeg blot har skullet hjælpe en borger, som f.eks. har haft svært ved at finde den rette indgang til forvaltningen. Andre har været omfattende og tidskrævende sager, hvor jeg har skullet sætte mig ind i et længerevarende sagsforløb, for f.eks. at forstå, hvorfor borgernes tillid til forvaltningen har lidt et knæk. Nogle sager, som er startet i 2022, behandler jeg fortsat i 2023. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor en borger har ønsket, at jeg deltager i et eller flere møder mellem dem og forvaltningen.

Dette afsnit indeholder en statistik opgørelse over henvendelserne i 2022. Grundet opstarten af funktionen i oktober og den deraf begrænsede mængde sager, skal dette afsnit primært ses som et eksempel på, hvad man fremover kan forvente i årsberetningerne.



Figur 1: Sagstyper. 'Klager' vedrører både formelle klager over afgørelser, og klager og utilfredshed med sagsbehandling, vejledning og svartid mere generelt.



Figur 2: Sagsområder. Borgerservice står for en væsentlig del af henvendelserne, men dette skyldes at borgerservice vedrører en bred vifte af borgerrettede tjenester, som f.eks. jobcenteret, bostøtte og folkeregisteret.