

ÅRSBERETNING

2023



Indholdsfortegnelse

1. Borgerrådgiverens forord	2
2. Resumé.....	3
3. Om borgerrådgiverfunktionen i Roskilde Kommune.....	4
4. Henvendelser - statistik	5
4.1. Det samlede antal sager.....	5
4.2. Sagerne fordelt på direktørområder	7
4.3. Hvordan er klagerne blevet håndteret ved borgerrådgiveren?.....	8
4.4. Hvad klages der over?.....	12
4.5. Hjælper det overhovedet at klage?.....	14
5. Sparring med samt vejledning og undervisning af forvaltningen m.v.....	14
6. Eksternt samarbejde m.v. i 2023	15
7. Borgerrådgiverens observationer - anbefaling og fokusområde.....	16
7.1. Helhedsorienteret sagsbehandling.....	16
8. Whistleblowerordningen.....	17
8.1. Whistleblowerordningen i Roskilde Kommune.....	17
8.2. Sager	18

1. Borgerrådgiverens forord

Denne beretning dækker borgerrådgiver- og whistleblowerfunktionen i Roskilde Kommunes arbejde i perioden 1. januar – 31. december 2023.

Beretningen dækker således det ottende hele kalenderår, hvor jeg har fungeret som borgerrådgiver.

Kalenderåret 2023 var på de indre linjer præget af en fortsat stigning i antallet af indkomne sager, idet denne stigning dog ikke var helt så stor som tidligere år.

I 2023 er der indkommet 434 sager til borgerrådgiverfunktionen, hvilket er mere end en fordobling i forhold til 2015, hvor jeg aflagde min første beretning. Dengang var der indkommet, hvad der svarer til 200 sager om året.

Der har i 2023 været 24 henvendelser til kommunens whistleblowerordning. I 2022 var dette tal 14. Selvom der er tale om små tal samlet set, så er der forholdsmæssigt tale om en relativt stor stigning. Det er min vurdering, at stigningen primært skyldes et øget kendskab til whistleblowerordningen, og jeg forventer at den vil fortsætte. Der er således allerede ved udgangen af februar måned 2024 modtaget 8 indberetninger.

De mange henvendelser har naturligt nok påvirket de ressourcer der har været til behandlingen af de enkelte sager. Når det alligevel er lykkedes at holde nogenlunde trit med antallet af indkomne sager, skyldes det, at der dels fortsat er blevet prioriteret benhårdt i hvor meget borgerrådgiveren har kunnet hjælpe i de enkelte sager, og at nogle af de mere komplicerede sager har taget markant længere tid at behandle end ønskværdigt. Derudover har der desværre ikke været så megen tid til at yde konsulentbistand til forvaltningen, som jeg kunne have ønsket.

Det bliver fortsat interessant at se, om antallet af henvendelser blot vil fortsætte med at stige i de kommende år, eller om det på et tidspunkt stabiliserer sig.

Beretningen er i hovedtræk opbygget på samme måde som beretningen for 2022 for bl.a. at lette en sammenligning og vurdering af eventuelle udviklingstendenser



Kresten Gaub,
Borgerrådgiver

Roskilde, den 15. marts 2024

2. Resumé

2023 var præget af en fortsættelse af de tendenser, der blev beskrevet i årsberetningen for 2022.

Borgerrådgiverens behandling af sager

I 2023 kom der 434 sager ind, hvilket er en stigning på ca. 4 % i forhold til 2022, hvor der indkom 419 sager.

I løbet af beretningsperioden har borgerrådgiverfunktionen færdigbehandlet 429 sager, der var indkommet i 2023 og 13 sager, der var indkommet i 2022. Der er således i 2023 færdigbehandlet 8 flere sager, end der er kommet ind. Det er således lykkedes borgerrådgiverfunktionen at følge med i antallet af indkomne sager, men der har i løbet af 2023 været nogle sager – både i borgerrådgiver- og whistleblowerfunktionen, som er blevet behandlet alt for langsomt og for sent.

Ingen af de sager, der er afsluttet i 2023, har givet anledning til egentlige undersøgelser med en formel skriftlig høring af den involverede del af forvaltningen. Af de resterende sager er ca. 83 % blevet afsluttet ved, at borgerrådgiveren på den ene eller anden måde har hjulpet sagen videre – og tættere på en løsning. Dette er en lidt højere andel end tilfældet var i 2022

I 2023 er den andel af de indkomne klager, der er blevet afvist på ca. 17 %. Dette tal er lidt lavere end andelen i 2022. De væsentligste årsager til, at disse sager blev afvist i 2023, beskrives nærmere til sidst i afsnit 4.3 nedenfor.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager afsluttet i 2023 var ca. 16 dage. Dette tal dækker imidlertid over en meget stor variation, idet der i årets løb var ca. 184 sager, der kunne afsluttes samme dag, som de kom ind til borgerrådgiveren mens der i den anden ende af spektret var to store sagskomplekser, der samlet tog hhv. 205 og 552 dage at afslutte. Disse sagsbehandlingstider dækker dog også over perioder, hvor der ventes på oplysninger fra borgere eller forvaltningen.

Borgerrådgiverens konsulentbistand til forvaltningen

Ligesom tidligere har borgerrådgiverfunktionen i 2023 ydet forskellig konsulentbistand til Roskilde Kommunes forvaltning. En indsats, der konkret udmønter sig i alt fra korte telefoniske konsultationer til egentlige undervisningsforløb eller deltagelse i forandringsprocesser. I forhold til borgerrådgiverfunktionens øvrige arbejdsopgaver fylder denne indsats ikke særligt meget målt i tid, men det er fortsat min overbevisning, at de potentielle gevinster er betydelige.

I 2023 har jeg stadig prioriteret at behandle de indkomne klager, hvilket har betydet, at jeg har brugt ca. det samme antal timer på denne arbejdsopgave i 2023 som jeg gjorde i 2022. Det er stadig min forhåbning, at det vil lykkes at opprioritere denne del af borgerrådgiverfunktionens arbejde i de kommende år.

Til sammenligning har den tid, borgerrådgiverfunktionen har brugt på dette arbejde i 2023 kun udgjort ca. 1/4 af den tid, der blev brugt på dette arbejde i 2018.

Borgerrådgiverens anbefaling

Det fremgår af § 7 i vedtægten for Roskilde Kommunes borgerrådgiver, at borgerrådgiveren kan komme med anbefalinger til Roskilde Byråd og forvaltningen.

I løbet af 2023 har jeg ikke haft så mange ressourcer til mere systematisk at samle mine erfaringer til konkrete anbefalinger, men jeg har dog på baggrund af nogle oplevelser i konkrete sager valgt at komme med en enkelt generel anbefaling.

På baggrund af mine erfaringer fra 2023 er det min anbefaling, at Roskilde Kommune har særligt har fokus på at:

- 1. Yde en helhedsorienteret sagsbehandling, hvor der tages udgangspunkt i borgernes behov og løsning af borgernes problemer uanset hvordan borgeren selv formulerer sine ønsker og hvordan forvaltningen selv har organiseret sit arbejde**

Baggrunden for ovenstående anbefaling og mine overvejelser i den anledning uddybes nedenfor i afsnit 7 og i nogle af de eksempler, jeg refererer i årets beretning.

Whistleblowerfunktionen

Der har i 2023 været 24 indberetninger til whistleblowerfunktionen.

Ingen af de 24 sager har givet anledning til politianmeldelser. En enkelt sag er oversendt til det kommunale tilsyn ved Ankestyrelsen.

2 af indberetningerne gav anledning til nærmere undersøgelser i forvaltningen. Den ene af disse sager gav ikke anledning til personalemæssige tiltag. Den anden er ikke færdigundersøgt på nuværende tidspunkt.

1 sag afventer yderligere oplysninger fra indberetteren inden der kan tages stilling til, hvad der skal ske i sagen.

De øvrige sager blev afvist efter at være blevet undersøgt i varierende omfang i whistleblowerenheden

3. Om borgerrådgiverfunktionen i Roskilde Kommune

For en nærmere beskrivelse af borgerrådgiverfunktionen – herunder funktionens kerneopgave, primære værktøjer og væsentligste værdier samt grundlaget og rammerne for borgerrådgiverens virksomhed henviser jeg til borgerrådgiverens beretninger for 2014 og 2015.

Da borgerrådgiverens arbejdsområde omfatter praktisk talt alt, hvad kommunen foretager sig i forhold til borgerne, er det vanskeligt at finde én sag, der har været typisk for funktionens arbejde i 2023, men et eksempel på en sag kunne dog være følgende:

Eksempel - sag nr. 84 fra 2023 - Social, Job og Sundhed. En borger henvendte sig til borgerrådgiveren, fordi vedkommende havde svært ved at få hjælp til at komme i beskæftigelse, når hun ikke ønskede økonomisk hjælp. Borgeren havde efter at være blevet henvist til flere forskellige sagsbehandlere fået udleveret et ansøgningsskema, der vedrørte økonomisk hjælp.

På baggrund af drøftelser med borgeren, hjalp borgerrådgiveren borgeren med at formulere sin henvendelse til Jobcenteret for at sikre, at de forstod, hvad hun søgte om hjælp til, og at hun gerne ville have et møde med en jobkonsulent.

Derudover vejledte borgerrådgiveren borgeren om mulighederne for jobafklaringsforløb, ressourceforløb, ansøgning om fleksjob, kriteriet for økonomisk hjælp mv.

Det aftaltes at borgeren ville vende tilbage, hvis hun ikke fik hjælp inden for kortere tid. Borgeren vendte ikke tilbage.

4. Henvendelser - statistik

4.1. Det samlede antal sager

Uanset hvor mange sager borgerrådgiveren måtte behandle i løbet af en periode, vil det være et forsvindende lille antal set i forhold til Roskilde Kommunes samlede sagstal for den tilsvarende periode. Da antallet af henvendelser til borgerrådgiveren endvidere afhænger af flere andre faktorer, herunder borgernes kendskab til funktionen og de enkelte borgeres ressourcer, kan det samlede sagstal ikke umiddelbart bruges til at sige noget om den absolutte eller generelle kvalitet i kommunens sagsbehandling.

En detaljeret statistikregistrering vil derimod kunne give præcise oplysninger om, hvad det er for forhold, der giver anledning til henvendelser og klager fra borgerne, hvilket igen giver mulighed for at identificere mulige problemområder eller tendenser i forvaltningens sagsbehandling. Hvis dette formål skal opfyldes kan registreringen af borgerrådgiverens sager ikke fuldt ud følge de samme sagsregistreringsprincipper, som forvaltningen bruger.

Borgerrådgiverens statistikregistrering bygger derfor på det princip, at i tilfælde, hvor en borgers henvendelse(r) til borgerrådgiveren omhandler flere forskellige juridiske problemstillinger, som borgerrådgiveren foretager en selvstændig behandling af, vil hvert enkelt af disse forhold blive registreret. Dette vil typisk ske på den måde, at den problemstilling, som borgeren primært klager over, vil blive registreret som en "Hovedsag", og en eller flere yderligere selvstændige klagepunkter vil blive registreret som "Følgesager".

I perioden fra 1. januar 2023 til og med 31. december 2023 har borgerrådgiveren oprettet 434 sager fordelt på 306 hovedsager og 128 følgesager. Udover, at der samlet set er flere sager i 2023, så er der i 2023 blevet oprettet lidt flere følgesager end i 2022, hvor de tilsvarende tal var henholdsvis 317 og 102.

Jeg har i forbindelse med aflæggelsen af tidligere årsberetninger tilkendegivet, at antallet af modtagne sager kunne karakteriseres som noget lavere end forventeligt i en kommune af Roskildes størrelse, og at det derfor fortsat var min forventning, at sagstallet ville stige i takt med, at kendskabet til funktionen bliver mere udbredt. På nuværende tidspunkt har jeg svært ved at vurdere, om sagstallet vil fortsætte med at stige i de kommende år, eller om antallet er ved at stabilisere sig. Antallet af henvendelser i de første 2 måneder af 2024, kan dog godt tyde på en stabilisering.

De 434 oprettede sager fordeler sig på 374 klager og 60 henvendelser af typen "Andre henvendelser". Sidstnævnte kategori er et residual, der bl.a. omfatter henvendelser, hvor borgeren ikke ønsker at klage, men f.eks. blot ønsker vejledning om et spørgsmål eller ønsker at orientere borgerrådgiveren eller kommunen om et forhold. Der kan også være tale om tilfælde, hvor en borger eller en journalist søger om aktindsigt hos borgerrådgiveren

Eksempel – sag nr. 252 og 287 fra 2023 – Social, Job og Sundhed. *En borger med både fysiske, psykiske og økonomiske vanskeligheder, havde behov for hjælp fra Roskilde Kommune på flere områder, men fandt det meget vanskeligt, da hun oplevede at blive sendt rundt fra afdeling til afdeling. Da hun ikke havde it-udstyr var det vanskeligt for hende, at sagsbehandlingen i forbindelse med flere af kommunens ydelser var tilrettelagt med udgangspunkt i en digital understøttelse.. Hendes fysiske handicap og økonomiske situation gjorde det svært for hende at tage med offentlig transport rundt til de forskellige afdelinger, der havde ansvaret for hendes hjælp.*

Efter at borgerrådgiveren i samarbejde med Informationscenteret havde fået videreformidlet borgerens ønske om hjælp til de respektive afdelinger vendte borgeren tilbage fordi hun inden for kort tid var blevet kontaktet telefonisk af 4 forskellige enheder i kommunen, og at borgeren efterfølgende var kommet i tvivl om, hvem hun havde talt med om hvad.

Borgerrådgiveren hjalp borgeren med at få kontakt med sin sagsbehandler i Voksenservice med henblik på at få vejledning om de ting, hun var i tvivl om, og evt. at få det gentaget på skrift, hvis det viste sig nødvendigt, for at borger kunne holde rede på sin sag.

I 2022 var der 334 klager og 85 "Andre henvendelser". Der har således i 2023 været flere klager og færre "Andre henvendelser".

4.2. Sagernes fordeling på direktørområder

Antallet af afsluttede sager fordeler sig således på kommunens direktørområder og afdelinger:

Direktørområde/afdeling	Klage	Andre henvendelser	Sum
Kommunaldirektør	2	3	5
HR og Byrådssekretariat	2	2	4
Kommunikation		1	1
Vicekommunaldirektør	1		1
Økonomi og Ejendomme	1		1
Social Job og Sundhed	174	26	200
Jobcenter	63	8	71
Social	43	7	50
Social, Job og Sundhed	7	6	13
Sundhed og omsorg	61	5	66
Skole og Børn	104	6	110
Børn og unge	71	5	76
Dagtilbud	3		3
Skole og Klub	30	1	31
By Kultur og Miljø	60	7	67
Biblioteker og Borgerservice	8	2	10
Kultur og Idræt	1	1	2
Miljø og Byggesag	37	2	39
Plan og Udvikling	4		4
Veje og Grønne områder	10	2	12
Diverse	41	18	59
Ikke Roskilde Kommune (privat)	8	3	11
Ikke Roskilde Kommune (offentligt)	13	5	18
Udbetaling Danmark	1		1
Ukendt/Flere områder	19	10	29
Sum	382	60	442

Overordnet svarer den indbyrdes fordeling af klagesagerne mellem direktørområderne i 2023 nogenlunde til fordelingen i 2022 og 2021, idet der dog i 2023 forholdsmæssigt har været lidt færre sager på By, Kultur og Miljø's områder. Til gengæld har der forholdsmæssigt været en mindre stigning i antallet af sager på området Social, Job og Sundheds områder og en større stigning i antallet af sager registreret som "Diverse". Stigningen i kategorien "Diverse" skyldes dels en stigning i antallet af klager over andre offentlige myndigheder end Roskilde Kommune og i antallet af klager, over områder i Roskilde Kommune, der enten er ukendt eller vedrører flere direktørområder/afdelinger. For så vidt angår tallene for kommunaldirektørens og vicekommunaldirektørens områder, er det min vurdering, at disse tal er så små, at der næppe kan lægges noget i de små variationer, der er i tallene fra år til år.

Når der er flest sager på området for Social, Job og Sundhed, afspejler det efter min opfattelse fortsat primært antallet og karakteren af de sager, dette område beskæftiger sig med.

4.3. Hvordan er klagerne blevet håndteret ved borgerrådgiveren?

Undersøgelsessager

Det fremgår af § 16, stk. 1, i vedtægt for Roskilde Kommunes borgerrådgiver, at uoverensstemmelser mellem borger og forvaltning skal søges løst mellem disse, inden borgerrådgiveren kan tage stilling til dem. På baggrund af princippet i denne bestemmelse og i overensstemmelse med beskrivelsen af borgerrådgiverens primære værktøjer og væsentligste værdier, som jeg har beskrevet i tidligere årsberetninger, forsøger jeg i videst muligt omfang at løse uoverensstemmelser mellem en borger og forvaltningen uden at skride til egentlige formelle undersøgelser, da disse erfaringsmæssigt er ressourcekrævende for både forvaltningen og borgerrådgiveren, og da resultatet af disse undersøgelsessager langt fra altid står mål med indsatsen – hverken set fra borgerens eller forvaltningens perspektiv.

I 2023 har jeg således ikke afsluttet nogen undersøgelsessager.

Egen drift sager

Ifølge § 10 i vedtægt for Roskilde Kommunes borgerrådgiver kan borgerrådgiveren i visse tilfælde undersøge sager eller forvaltningsområder af egen drift (uden en konkret klage fra en borger). Selvom dette instrument i udgangspunktet er beregnet til større eller generelle sager, så har det vist sig også at kunne være et smidigt redskab i forbindelse med, at jeg som led i mit daglige arbejde bliver opmærksom på forhold og procedurer, som muligvis er uhensigtsmæssige.

I beretningsperioden har borgerrådgiveren i 3 forskellige tilfælde været i kontakt med forvaltningen med udgangspunkt i egen drift beføjelsen.

Eksempel – ED sag nr. 3 fra 2023 – Social, Job og Sundhed. En borger søgte hjælp til tandbehandling på baggrund af et behandlingsoverslag fra en tandlæge. Efterfølgende fik borgeren en afgørelse om bevilling af tandbehandling på baggrund af et andet behandlingsoverslag, der ikke matcher det første. Det fremgik ikke af afgørelsen, at der var tale om et afslag på borgerens ansøgning, og begrundelsen fremgik ikke umiddelbart.

Sagen gav anledning til en generel drøftelse med og vejledning af forvaltningen om kravet om at træffe afgørelse om afslag, når der ikke bevilges det ansøgte og om vigtigheden af at give en fyldestgørende begrundelse – uanset om der samtidig hermed bevilges en anden ydelse. Herudover drøftedes pligten til at sikre at afgørelsen bliver forstået af borgeren.

Anden behandling og hjælp

I 315 af de 382 færdigbehandlede klagesager har borgerrådgiverens behandling bestået i, hvad der sammenfattende kan kaldes "Anden behandling og hjælp". Disse er blevet håndteret på følgende måde:

Direktørområde/afdeling	Hjælp til klageprocessen	Udsigtsløs	Styrket dialog	Løst	Vejledning	Ikke fornødent grundlag	Sum
Kommunaldirektør	2						2
HR og Byrådssekretariat	2						2
Vicekommunaldirektør	1						1
Økonomi og Ejendomme	1						1
Social_Job_og_Sundhed	140	3	8	2	2	1	156
Jobcenter	53		4	1	1		59
Social	31		2	1	1		35
Social, Job og Sundhed	6						6
Sundhed og omsorg	50	3	2			1	56
Skole_og_Børn	86		2				88
Børn og unge	57						57
Dagtilbud	1						1
Skole og Klub	28		2				30
By_Kultur_og_Miljø	44						44
Biblioteker og Borgerservice	3						3
Miljø og Byggesag	29						29
Plan og Udvikling	4						4
Veje og Grønne områder	8						8
Diverse	24						24
Ikke Roskilde Kommune (privat)	3						3
Ikke Roskilde Kommune (offentligt)	11						11
Ukendt/Flere områder	10						10
Sum	297	3	10	2	2	1	315

I 297 af disse sager er dette sket gennem "Hjælp til klageprocessen", som omfatter forskellige situationer, hvor borgerrådgiveren på en eller anden måde aktivt har hjulpet sagen videre primært ved at yde hjælp, rådgivning og vejledning til borgeren - f.eks. ved at hjælpe med at formulere og viderefremde en klage til den relevante afdeling eller en ekstern klageinstans.

Eksempel – sag nr. 107 fra 2023 – Social, Job og Sundhed. En borger klagede over, at Roskilde Kommune havde opkrævet egenbetaling for et ophold på rehabiliteringscenter Hyrdehøj. Borgeren mente, at opholdet på Hyrdehøj skulle betragtes som hjemmesygepleje og/eller genoptræning efter sundhedslovens §§ 138 eller 140, og at opholdet derfor skulle tilbydes vederlagsfrit.

Borgeren oplyste, at hun ikke havde fået nogen afgørelse om betaling for opholdet og derfor heller ikke nogen klagevejledning eller en begrundelse med angivelse af, med hvilken hjemmel kommunen opkrævede egenbetalingen.

Borgerrådgiveren hjalp borgeren med at formulere en klage til forvaltningen, hvor borgeren bad om at få en skriftlig afgørelse med begrundelse og klagevejledning, hvis forvaltningen ville fastholde afgørelsen.

I den forbindelse henviste borgerrådgiveren bl.a. til Kammeradvokatens notat til Sundhedsministeriet af 16. november 2018 om egenbetaling ved ophold på de kommunale akutpladser.

I enkelte tilfælde kan borgerrådgiverens behandling af en sag bestå i en orientering af borgeren om, at borgerrådgiveren efter en – i nogle tilfælde omfattende – undersøgelse og vurdering af de retlige forhold og god forvaltningsskik vælger ikke at foretage sig yderligere. Eksempelvis fordi borgerrådgiveren ikke mener, at der er udsigt til, at han kan hjælpe borgeren med sagens resultat. En sådan sag vil i statistikken blive registreret under overskriften "Udsigtsløs".

Eksempel – sag nr. 20 fra 2022 – Social, Job og Sundhed. De pårørende efter en afdød borger henvendte sig til borgerrådgiveren fordi de var meget kede af forløbet op til borgerens død. De følte bl.a. ikke at de havde modtaget tilstrækkelig hjælp og vejledning fra kommunen i den afsluttende fase af borgerens liv, og de havde i den forbindelse set sig nødsaget til at ansætte privat sygepleje i denne sidste periode. Derudover havde de oplevet en række problemer og udfordringer i forbindelse med kommunikationen om og den praktiske tilrettelæggelse af kommunens hjælp i perioden.

Efter en omfattende (og desværre meget langvarig) undersøgelse af sagen nåede borgerrådgiveren frem til, at der var tale om et ulykkeligt forløb, men at der ikke var udsigt til at yderligere undersøgelser ville kunne føre til kritik af Roskilde Kommune. Dette skyldtes primært en kombination af det daværende indhold af lovgivningen (der efterfølgende er blevet ændret) og det komplicerede samspil mellem sundhedsområdet, der primært varetages af regionerne, og socialområdet, der varetages af Roskilde Kommune.

Sagen gav dog anledning til en drøftelse med forvaltningen om, hvad vi kunne lære af forløbet, og derudover tilkendegav forvaltningen, at forløbet havde givet anledning til en række refleksioner, læringspunkter og konkrete tiltag vedrørende fokus på en værdig og anerkendende kommunikation samt etablering af faste teams i meget komplekse sager.

Derudover vejledte borgerrådgiveren de pårørende om deres muligheder for at forfølge sagen yderligere i forhold regionens ageren i forløbet.

Derudover har borgerrådgiveren anvendt "Styrket dialog" i 10 af sagerne. "Styrket dialog" minder meget om "Hjælp til klageprocessen", men kendetegnes ved, at borgerrådgiveren som led i løsningen af sagen har haft (en uformel) kontakt til den relevante afdeling. Typisk er der således tale om uoverensstemmelser, som bedst kan løses hurtigt og smidigt i en direkte dialog - f.eks. ved en telefonopringning til borgeren eller ved at parterne mødes.

Eksempel - sag nr. 104 fra 2023 - Social, Job og Sundhed. En borger kontaktede borgerrådgiveren, fordi vedkommende ikke havde nok penge at leve for, når forvaltningen, der administrerede borgerens ydelser, havde trukket penge til betaling af en restance.

Efter dialog med forvaltningen blev der aftalt en ændret betaling fremadrettet og borger fik vejledning om muligheden for at søge støtte til betaling af store uforudsete enkeltudgifter.

Eksempel - sag nr. 382 fra 2023 - Skole og Børn. Et forældrepar henvendte sig, da de var frustrerede over at have fået afslag på at lade deres datter starte tidligere i skole samtidig med sine venner fra børnehaven, selvom datteren var nogle få dage for ung til at have krav herpå. Afslaget blev begrundet med en pædagogisk vurdering. Forældrene var utilfredse med processen forud for afslaget, hvor de ikke følte sig inddraget, og at skolen efter forældrenes opfattelse ikke havde lagt tilstrækkelig vægt på datterens faglige kompetencer.

Da borgerrådgiveren drøftede sagen med forvaltningen, oplyste forvaltningen, at det var besluttet at udskyde vurderingen sagen til skolestarten var tættere på. Dette var borgeren tilfreds med, og herefter foretog borgerrådgiveren sig ikke yderligere.

I nogle få tilfælde er det lykkedes borgerrådgiveren at afslutte behandlingen af en klage, uden at dette førte til en klagesag i kommunen eller ved eventuelle klageinstanser. Det er disse sager, der i skemaet er rubriceret som "løst".

Eksempel - sag nr. 144 fra 2023 - Social, Job og Sundhed. En borger, der modtog sociale ydelser henvendte sig til borgerrådgiveren, da hun var utilfreds med, at forvaltningen ikke kontaktede hende for at høre, hvordan det gik.

Borgerrådgiveren vejledte borgeren om i hvilke tilfælde forvaltningen er forpligtet til at følge op på løbende sager og om borgerens egen mulighed for at kontakte forvaltningen ved behov. Borgeren stillede sig tilfreds med denne vejledning.

Afviste sager

Borgerrådgiveren har derudover afvist 68 af de 382 færdigbehandlede klagesager. Den forholdsmæssige andel af afviste klagesager er dermed i 2023 faldet en del til ca. 17 %. I 2022 var

det tilsvarende tal ca. 29%. Den primære årsag til, at disse sager er blevet afvist, er, at de pågældende borgere enten har trukket deres klage eller trods opfordring hertil fra borgerrådgiveren ikke har indsendt yderligere oplysninger om sagen eller præciseret indholdet af klagen. Dette har gjort sig gældende for 30 af de 68 sager.

Derudover er 19 af de afviste sager afvist, fordi sagen ikke var færdigbehandlet i kommunens forvaltning på tidspunktet for borgerens henvendelse til borgerrådgiveren. Sidste år var det tilsvarende tal 34.

10 af de afviste sager er afvist, fordi borgerrådgiveren ikke havde kompetence til at behandle de spørgsmål, som borgeren klagede over. I 5 af de afviste sager mente borgerrådgiveren ikke, at borgerens klage gave borgerrådgiveren det fornødne grundlag for at gå videre med sagen.

Eksempel – sag nr. 269 fra 2023 – By, Kultur og Miljø. *En borger henvendte sig da vedkommende var meget utilfreds med den indskrænkede åbningstid i Roskilde Badet i sommerferieperioden. Borgeren var navnlig utilfreds med, at han ikke var blevet orienteret direkte om de ændrede åbningstider så betids, at han kunne nå at opsigte sit medlemskab i sommerferieperioden. Efter at have læst borgerens klage og Roskilde Badets svar til borgeren mente borgerrådgiveren ikke, at der var det fornødne grundlag for at foretage sig yderligere i sagen.*

4.4. Hvad klages der over?

Tabellen på næste side viser de emner, som de 382 færdigbehandlede klagesager, fordelte sig på i 2023.

Som det fremgår af tabellen, falder størsteparten af de emner, som borgerrådgiveren har behandlet klagesager om i 2023, inden for temaet Forvaltningsskik". "God forvaltningsskik" er udtryk for, hvordan myndighederne bør opføre sig over for borgerne. Begrebet er en fast indarbejdet del af den forvaltningsretlige ramme og baserer sig oprindeligt på praksis fra Folketingets Ombudsmand. Begrebet omfatter også spørgsmålet om myndighedernes sagsbehandlingstid, og – ligesom tidligere år – er det problematikken "Sagsbehandlingstid og manglende svar", der antalsmæssigt fylder mest.

Derudover har en meget stor andel af de færdigbehandlede klagesager vedrørt "Hjemmelsspørgsmål". Denne rubricering benyttes, når det undersøgte spørgsmål vedrører indholdet af kommunens afgørelser. Dette afspejler formentlig, at når borgerne henvender sig til borgerrådgiveren vedrørende en kommunal afgørelse, så er det i helt overvejende grad, fordi borgeren er utilfreds med indholdet af afgørelsen.

Temaer og emner fordelt på direktørområder	Kommunal- direktør	Vicekom- munal- direktør	Social Job og Sundhed	Skole og Børn	By Kultur og Miljø	Div.	Sum
Forvaltningsloven	0	0	30	13	4	3	50
Begrundelse			9	1			10
Indhentelse af oplysninger					1		1
Klagevejledning			5	1			6
Partsaktindsigt			6	6		1	13
Partshøring			3	2			5
Repræsentation			3				3
Tavshedspligt						1	1
Vejledning			4	3	3	1	11
Forvaltningsskik	2	0	48	38	27	8	123
Besvarelse af rykkerbreve	1						1
Betjening af borgerne			3		3	2	8
Enkelhed og effektivitet					1		1
Inddragelse				4	1		5
Koordineret indsats			1	4			5
Orientering om sagens gang eller status			8	3	2		13
Sagsbehandlingstid og manglende svar	1		31	18	12	4	66
Sjusk, bortkomne akter m.v.					1		1
Sprogbrug, klarhed, præcision m.v.			1		1		2
Tolkning o.l.				1			1
Venlig og hensynsfuld optræden			3	3	6	2	14
Åbenhed og tillid			1	5			6
Hjemmelsspørgsmål	0	1	59	28	17	9	114
Afgørelser, hovedindhold			47	21	11	4	83
Afgørelser, vilkår og bibestemmelser		1	4	1	1	2	9
Andre materielle spørgsmål (lovlige kriterier mv.)			8	6	5	3	22
Offentlighedsloven	0	0	3	1	5	0	9
Aktindsigt					2		2
Journalisering			1	1	1		3
Notatpligt			2		2		4
Databeskyttelsesforordningen	0	0	1	5	1	0	7
Behandling af personoplysninger – bortset fra videregivelse				1			1
Berigtigelse, sletning eller blokering			1	2			3
Oplysningspligt				2			2
Videregivelse af personoplysninger					1		1
Retsgrundsætninger mv.	0	0	11	10	1	0	22
Anstaltsforhold			1				1
Frister			1				1
Meddelelse			2				2
Menneskerettigheder				1			1
Sagsbehandlerskifte, på borgerens initiativ			1	3			4
Sagsoplysning og oplysningsskridt			6	6	1		13
Institutioner	0	0	9	2	0	1	12
Andre institutionsforhold			1	2			3
Kvalitetssikring mv.			1				1
Pleje og omsorg mv.			7			1	8
Opgavevaretagelse	0	0	5	2	1	1	9
Konkret serviceniveau			5	2	1	1	9
Prøvelsesspørgsmål	0	0	2	0	0	0	2
Fristoverskridelse			1				1
Remonstration			1				1
Andet	0	0	6	5	4	19	34
Anden offentligretlig lovgivning			1	2	1	1	5
Flere emner			4			5	9
Kommunens tilsyn					2		2
Privatretlige spørgsmål						4	4
Punkter udenfor øvrige kategorier			1	3	1	9	14
Sum	2	1	174	104	60	41	382

4.5. Hjælper det overhovedet at klage?

Når borgerrådsgiveren behandler en klagesag, kan dette både medføre en processuelt og materielt styrket retstilling for en borger. Derudover rummer en sådan sag naturligvis også en mulighed for læring for forvaltningen.

I et forsøg på at kvantificere denne lidt diffuse effekt af borgerrådsgiverens arbejde, forsøger borgerrådsgiveren for hver enkelt sag at foretage en – i sagens natur subjektivt præget – vurdering af disse forhold. Ifølge denne vurdering er der i beretningsperioden skønsmæssigt sket en materiel styrkelse af borgerens retsstilling i ca. 11% af tilfældene, hvilket er noget lavere end i 2022, hvor det tilsvarende tal var 22 %. Derudover er det min vurdering, at der er sket en processuel styrkelse af borgerens retsstilling i ca. 56 % af tilfældene, hvilket er lidt højere end i 2022, hvor det tilsvarende tal var 51%.

Samlet set er der tale om, at andelen af borgere, der har fået styrket deres retsstilling ved at henvende sig til borgerrådsgiveren er faldet fra ca. 73 % i 2022 til ca. 67 %. I 2020 var det samme tal 69 %, og det er min vurdering, at disse udsving ligger inden for det forventelige.

<i>Styrkelse af borgerens retsstilling?</i>	Ja, materielt	Ja, processuelt	Nej	Ved ikke	Sum
Antal af Afsluttet	41	215	69	57	382
Procentvis antal klager	11%	56%	18%	15%	100%

I forhold til forvaltningen, er det borgerrådsgiverens vurdering, at der i ca. 40% af de færdigbehandlede klagesager har været et læringsperspektiv for forvaltningen. I størstedelen af disse tilfælde har borgerrådsgiveren vurderet, at læringsperspektivet var mere generelt. Dette tal svarer til vurderingen for 2022, idet der dog i 2023 har været en noget højere andel af sagerne, hvor borgerrådsgiveren har vurderet, at der har været et generelt læringsperspektiv for forvaltningen.

<i>Læringsperspektiv for forvaltningen?</i>	Ja, generelt	Ja, konkret	Nej	Ved ikke	Sum
Antal af Afsluttet	118	34	89	141	382
Procentvis antal klager	31%	9%	23%	37%	100%

5. Sparring med samt vejledning og undervisning af forvaltningen m.v.

Sideløbende med behandlingen af de enkelte henvendelser fra borgerne, har borgerrådsgiveren også i 2023 ydet sparring med og vejledning af forvaltningen i en række tilfælde – både med afsæt i konkrete sager og mere generelt.

Indholdet af dette samarbejde spænder vidt, men som konkrete eksempler kan jeg nævne:

Eksempel – sag nr. 2 fra 2023 – Social, Job og Sundhed. *Generel vejledning om i hvilke tilfælde forvaltningen kan begrænse kontakten med en borger og afvise at svare på henvendelser, som forvaltningen ikke vurderer er relevante.*

Eksempel – sag nr. 9 fra 2023 – By, Kultur og Miljø. *Vejledning om god forvaltningsskik i forhold til at svare spørgsmål, som forvaltningen mente, at den allerede havde besvaret adskillige gange.*

Eksempel – sag nr. 16 fra 2023 – Kommunaldirektørens område. *Drøftelse af hvordan forvaltningen mest hensigtsmæssigt henviser til retsregler i standardskrivelser.*

Eksempel – sag nr. 23 fra 2023 – Flere direktørområder. *Afholdt et dagskursus i de almindelige forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler for ca. 20 deltagere.*

Som beskrevet i indledningen er det ikke i 2023 lykkedes at få denne indsats op på det niveau, den har ligget på tidligere. Og der har været enkelte henvendelser fra forvaltningen i løbet af året, som borgerrådgiveren simpelthen ikke har nået at svare på.

I 2023 har jeg ydet denne form for rådgivning, vejledning og undervisning i 23 forskellige tilfælde (mod 22 i 2022, 32 i 2021, og 83 i 2017)

Tidsforbruget til denne rådgivning og vejledning kan (med nogen usikkerhed) anslås til ca. 40 timer, hvilket er lidt mindre end tidsforbruget i 2022. Timetallet for 2019 var ca. 77 timer. I 20218 var det ca. 160 timer.

Selvom tidsforbruget fra borgerrådgiverens side i denne type sager er relativt begrænset, er det som tidligere nævnt min vurdering, at de potentielle gevinster er betydelige, idet disse sager stort set altid medfører muligheden for en styrkelse af borgerens retsstilling og et læringsperspektiv for forvaltningen.

Det er min forventning – og forhåbning – at borgerrådgiverens tilbud om rådgivning, vejledning mv. til forvaltningen vil kunne stige i de kommende år.

6. Eksternt samarbejde m.v. i 2023

I 2023 har borgerrådgiverfunktionen fortsat sit samarbejde med landets øvrige borgerrådgivere og andre eksterne interessenter. På grund af manglende ressourcer har det dog ikke været muligt

at have en udgående borgerrådgiverfunktion siden foråret 2023, og at prioritere samarbejdet med Udsatterrådet, og der er ikke umiddelbart udsigt til at det kommer til at ske i første halvdel af 2024.

I 2023 har borgerrådgiveren sammen med borgerrådgiveren i Københavns Kommune fortsat den dialog, der i 2017 blev indledt med Folketingets Ombudsmand, hvilket har resulteret i et uformelt, men systematiseret samarbejde mellem ombudsmandsinstitutionen og landets borgerrådgivere.

I 2023 har borgerrådgiveren fortsat været en del af følgegruppen til Justitias projekt om retssikkerheden for socialt udsatte.

I februar 2023 var borgerrådgiveren inviteret af Karnovs Forlag til at deltage i en paneldebat om juristens rolle i relation til retssikkerheden.

I forsommeren 2023 var borgerrådgiverfunktionen i kontakt med Frederiksberg Kommunes borgerrådgiver for at drøfte erfaringerne fra Roskilde Kommune med benyttelsen af klagedrevet innovation.

I september 2023 var borgerrådgiverfunktionen vært for et besøg fra Ankestyrelsens Retsenhed, der ønskede at høre mere om hvilke udfordringer borgerrådgiverfunktionen oplever i forholdet mellem borger og kommune.

I november 2023 var borgerrådgiveren inviteret af Dansk Socialrådgiverforening til at holde oplæg på Socialrådgiverdage 2023 om hvordan retssikkerheden kan være med til at løfte socialfagligheden på handicapområdet.

7. Borgerrådgiverens observationer – anbefaling og fokusområde

7.1. Helhedsorienteret sagsbehandling

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at Roskilde Kommune er forpligtet til at hjælpe og vejlede borgerne med udgangspunkt i borgernes behov og eventuelle problemer. Dette gælder uanset hvordan borgeren selv formulerer sine ønsker til kommunen og hvordan kommunen selv har organiseret sit arbejde.

Dette følger bl.a. af (princippet i) forvaltningslovens § 7, stk. 1 og 2, hvor den generelle vejlednings- og videreformidlingspligt er beskrevet og af § 5 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, hvor det socialretlige helhedsprincip er beskrevet.

Den kommunale pligt på dette område er tillige beskrevet i de to guides som Københavns Kommunes Borgerrådgiver har udgivet som hhv. Klar RET nr. 10 om helhedsorienteret sagsbehandling og vejledning. Samt Klar RET nr. 20 om samarbejde og koordinering i kommunen. I sidstnævnte guide beskrives pligten som et "Stafetprincip" på følgende måde:

Stafetprincippet er et billede på, hvordan kommunen ideelt set skal arbejde sammen. Hver for sig repræsenterer enhederne ekspertise, specialisering og kompetence. Men for at komme i mål med stafetten er det helt essentielt, at vi er gode til både at aflevere og at modtage. Taber vi stafetten (borgerens eller virksomhedens problem) undervejs, har hele løbet været spildt. Det tæller kun, når vi sikrer overgangen, hver gang, vi afleverer og modtager: når vi får løst problemet og kommer i mål.

Princippet er også kommet til udtryk som det første punkt i Roskilde Kommunes ledelsesgrundlag "Resultater gennem tillid og mod, hvor der står, at ledere i Roskilde Kommune skal "skabe helhed for borgeren og prioritere samarbejde på tværs".

Ud over sag nr. 84, der er nævnt ovenfor som et eksempel under afsnit 3, sag nr. 252, der er nævnt ovenfor i afsnit 4.1, samt sag nr. 107 og ED sag nr. 3, der er nævnt ovenfor i afsnit 4.3, kan jeg nævne følgende eksempel på en sag, hvor spørgsmålet om helhedsorienteret sagsbehandling efter min opfattelse har spillet ind:

Eksempel – sag nr. 188 fra 2023 – Skole og Børn. En moder klagede over, at hun oplevede, at hendes bekymringer for sin søn ikke blev taget alvorligt. Ifølge moderen havde sønnens lærere siden 4 klasse støttet moderen i, at sønnen skulle videre til PPR med henblik på at blive henvist til børnepsykiatrien. På tidspunktet for moderens henvendelse til borgerrådgiveren gik sønnen i 8 klasse, og moderen havde ventet i over et år på at PPR foretog en vurdering af sønnen.

Borgerrådgiveren vil ved behandlingen af sagerne i 2024 have fokus på dette område og bidrager naturligvis hellere end gerne i det omfang det er muligt til forvaltningens bestræbelser på at leve op til princippet om en helhedsorienteret sagsbehandling.

Baseret på borgerrådgiverfunktionens erfaringer fra en række sager i 2023, vil jeg endvidere i 2024 have øget fokus på, om forvaltningen i alle tilfælde er tilstrækkeligt opmærksomme på, hvornår de træffer afgørelser overfor borgerne, hvilke retsregler, det sker efter, og om disse afgørelser bliver tilstrækkeligt begrundet og om der bliver givet klagevejledning mv.

8. Whistleblowerordningen

8.1. Whistleblowerordningen i Roskilde Kommune

Borgerrådgiverens primære rolle ved varetagelsen af whistleblowerfunktionen er at være garant for alle whistleblowersagens interessenter. Jeg ser det således som min fornemmeste opgave i disse sager at prøve at bidrage til at sikre både indberetterens og den indberettedes retssikkerhed samtidig med, at jeg på Roskilde Byråds vegne skal holde øje med, at sagerne bliver undersøgt på relevant vis.

For en nærmere beskrivelse af grundlaget og rammerne for whistleblowerordningens behandling af sagerne, henviser jeg generelt til borgerrådgiverens beretning for 2014, idet jeg bemærker, at det fremgår af § 6, stk. 3, i den nu vedtagne vedtægt for Roskilde Kommunes borgerrådgiver, at borgerrådgiveren refererer til Økonomiudvalget ved udøvelsen af whistleblowerfunktionen.

Med virkning fra den 17. december 2021 trådte lov nr. 1436 af 29. juni 2021 om beskyttelse af whistleblowere (whistleblowerloven) i kraft i Danmark. Loven udspringer af et EU-direktiv.

Whistleblowerloven har med sin klare regulering af området gjort visse ting lettere i whistleblowerordningen. Samtidig har loven (og det bagvedliggende direktiv) imidlertid med sin strenge formalisme gjort det vanskeligt at foretage en afbalanceret afvejning af hensynet til at sikre den bedst mulige undersøgelse af sagerne overfor de meget rigide krav til hemmeligholdelse af oplysninger i indberetningen.

Efter mere end 8 år med en whistleblowerordning har Roskilde Kommune imidlertid et rigtig godt udgangspunkt for at implementere loven, og i løbet af 2023 er der fortsat en løbende evaluering af hvordan kommunens whistleblowerordning med færrest mulige ressourcer sikrer den bedst mulige behandling af de henvendelser, der måtte komme til ordningen.

Der bliver dog stadig høstet nye erfaringer i forbindelse med sagerne, og derfor er det min vurdering, at Roskilde Kommune – ligesom resten af landets kommuner - ikke endnu har fundet den optimale indregning af whistleblowerfunktionen, hvorfor arbejdet med dette vil fortsætte i 2024.

Der har i beretningsperioden været 24 indberetninger til whistleblowerfunktionen. Sidste år var det tilsvarende tal 14. Stigningen harmonerer godt med de erfaringer, jeg hører fra andre kommuner og oplysninger fra Den Nationale Whistleblowerenhed, der har oplevet en stigning på 28 % i antallet af indberetninger i 2023.

Transparency International har i forskellige sammenhænge oplyst, at de bruger et benchmark fra internationale organisationer og virksomheder, hvorefter der er ca. 1,3 indberetninger om året pr. 100 medarbejder i veletablerede whistleblowerordninger, hvilket i Roskilde Kommune ville give et antal på ca. 90 indberetninger om året. Der er dog naturligvis en række forskelle på Roskilde Kommune og disse internationale organisationer og virksomheder, hvorfor tallene ikke kan overføres ukritisk. Det er min vurdering, at nogle af de ”manglende” indberetninger formentlig kan forklares med, at disse sager fanges i andre systemer i kommunen eksempelvis MED-systemet eller ved indberetninger lokalt til forvaltningerne eller HR.

8.2. Sager

Ingen af de 24 sager har givet anledning til politianmeldelser. En enkelt sag er oversendt til det kommunale tilsyn ved Ankestyrelsen.

3 af disse henvendelser gav anledning til nærmere undersøgelser i forvaltningen To af disse sager gav ikke anledning til personalemæssige tiltag. Den anden er ikke færdigundersøgt på nuværende tidspunkt.

4 af de 24 sager blev afvist efter nærmere undersøgelser internt i whistleblowerfunktionen, da den vurderedes ikke at falde inden for whistleblowerordningens eller whistleblowerlovens anvendelsesområde.

15 af de 24 sager blev umiddelbart afvist, da de ud fra indberetningernes indhold vurderedes ikke at falde inden for whistleblowerordningens eller whistleblowerlovens anvendelsesområde.

I 11 af de 19 afviste sager blev det overordnede indhold i indberetningerne videreformidlet til andre dele af forvaltningen, da disse oplysninger kunne være relevante for forvaltningen, og dette vurderedes at kunne ske uden prisgivelse af oplysninger, der skulle hemmeligholdes efter whistleblowerloven. I 2 af de 19 afviste sager fremgik det af indberetningen (eller på anden vis), at sagen allerede var ved at blive undersøgt – eksempelvis af forvaltningen selv eller i en dialog mellem forvaltning og en eller flere fagforeninger.

1 enkelt sag afventer på nuværende tidspunkt yderligere oplysninger fra indberetteren før der kan tages stilling til, hvad der skal ske med sagen.

Når sagerne bliver afvist – enten umiddelbart eller efter nærmere undersøgelser i whistleblowerfunktionen, er årsagen hertil er typisk, at indberetningerne ikke rummer tilstrækkeligt med oplysninger til, at de kan undersøges, at de ikke er "alvorlige nok" til at være omfattet af whistleblowerloven og Roskilde Kommunes whistleblowerordning eller, at indberetningen vedrører en person eller organisation, der ikke er en del af Roskilde Kommune, eller de kommer fra en person, der ikke er omfattet af den personkreds, som whistleblowerordningen gælder for.

En af erfaringerne i 2023 har været, at det har været vanskeligt at nå at behandle de enkelte indberetninger så hurtigt som det kunne ønskes. Navnlig i enkelt sag har dette beklageligvis medført en uacceptabel lang ventetid for både indberetter og den person som indberetningen primært vedrørte.

En række af henvendelserne har vedrørt arbejdsmiljøproblemer i bred forstand og flere af dem har vedrørt de samme arbejdspladser eller de samme overordnede problematikker på tværs af enkelte institutioner. Således vedrører 12 af indberetningerne 3 konkrete enheder/afdelinger/institutioner.

Størsteparten af indberetterne ønsker at være anonyme, og det er kun en enkelt af indberetterne, der har ønsket at stå frem med navn i forhold til whistleblowerenheden.