

# Borgerrådsgiverens Årsberetning 2023



**KERTEMINDE KOMMUNE**

# Indhold

1. <b>Forord</b> .....	side 2
2. <b>Resumé</b> .....	side 4
3. <b>Om beretningen for 2023</b> .....	side 5
a. Sådan læses tallene i beretningen .....	side 5
b. Registrering af henvendelser hos Borgerrådgiveren .....	side 5
4. <b>Borgerrådgiverfunktionen</b> .....	side 7
a. Formålet med borgerrådgiverfunktionen .....	side 7
b. Borgerrådgiveres arbejdsmetoder .....	side 7
c. Samarbejdet med forvaltningen i beretningsperioden .....	side 8
d. Generelt om sagsgangen hos Borgerrådgiveren .....	side 9
5. <b>Henvendelser i 2023</b> .....	side 11
a. Antallet af henvendelser i 2023 .....	side 16
b. Hvad klages der over og hvordan er klagerne behandlet? .....	side 15
c. Henvendelser vedr. bekymrende skolefravær, herunder skolevægring i Q1 2024 .....	side 22
6. <b>Juraundervisning og intern læring</b> .....	side 23
7. <b>Borgerrådgiverens anbefalinger</b> .....	side 26
8. <b>Opsamling på anbefalinger i Årsberetningen for 2022</b> .....	side 28
a. Tema 1: Implementering af helhedsorienteret sagsbehandling på tværs af forvaltningsafdelinger .....	side 29
b. Tema 2: Manglende tilgængelighed, forråelse samt hjemmesiden som stifinder .....	side 31
c. Tema 3: Sagsbehandlingstider – overholdelse af kravene i Retssikkerhedsloven .....	side 33
d. Undervisning og intern læring .....	side 33
9. <b>Opsamling vedr. Borgerrådgiverens fokusområder i 2022</b> .....	side 34
a. Sagsbehandlingstid .....	side 34
b. Forebyggelse af forråelse .....	side 34
c. Sikring af Borgernes retssikkerhed og overholdelse af Retssikkerhedsloven .....	side 34
d. Digital forvaltningsret med fokus på overholdelse af forvaltningsloven og digitalt udsatte borgere .....	side 32
10. <b>Særlige lærings-temaer fra Borgerrådgiverens virksomhed 2023</b> .....	side 36
a. Digitalt udfordrede .....	side 36
b. Undersøgelse af Kerteminde Kommunes Hjemløsepolitik .....	side 37
c. Forebyggelse af forråelse i socialt arbejde .....	side 39
d. Forvaltning af magt – Legalitetsprincippet og risiko for magtfordrejning .....	side 41
e. Systemstress .....	side 45
f. Undskyldning eller beklagelse .....	side 47
11. <b>Borgerrådgiverens fokusområder i 2024</b> .....	side 49
12. <b>Afslutning</b> .....	side 50

## 13. Forord

---

Denne beretning giver et samlet overblik over de input og erfaringer, som jeg får i mit arbejde som Borgerrådgiver. Det er mit håb, at årsberetningen kan bidrage til, at der skabes endnu mere fokus på styrkelsen af gode sagsgange i forvaltningen.

Formålet med Borgerrådgivningen er at styrke den gode dialog mellem borgerne og Kerteminde Kommune samt at bidrage til sikring af borgernes retssikkerhed og den gode borgerbetjening i kommunen.

Med et læringsperspektiv for øje og med forvaltningsretten som fundament arbejder Borgerrådgiveren med at sikre lovmedholdelige sagsgange og procedurer og at bringe læring ind i forvaltningen.

Henvendelser og klager, der kommer til Borgerrådgiveren, bruges til konstruktivt at opdage eventuelle fejl og mangler, som kan genoprettes via dialog med de forskellige afdelinger. På et mere overordnet niveau er formålet dermed også, at Borgerrådgiveren bidrager til at styrke faglige kompetencer internt i kommunen.

### **Vedtægt for Kerteminde Kommunes Borgerrådgiver § 1:**

*Formålet med Kerteminde Kommunes Borgerrådgiverfunktion er at bidrage til at styrke kommunens dialog med borgerne og forbedre sagsgangene i forbindelse med klager. Borgerrådgiveren skal endvidere bidrage til sikring af borgernes retssikkerhed i forbindelse med kommunens sagsbehandling og faktiske forvaltningsvirksomhed.*

**Borgerrådgiveren er ansat af byrådet, og årsberetningen er en afrapportering til byrådet vedrørende Borgerrådgiverens aktiviteter, observationer af ikke-tilfredsstillende forhold i forbindelse med kommunens sagsbehandling mv., samt Borgerrådgiverens anbefalinger.**

### **Vedtægt for Kerteminde Kommunes Borgerrådgiver § 6:**

*Borgerrådgiveren afrapporterer til Økonomiudvalget og Byrådet en gang om året i form af en årsberetning. Borgerrådgiveren yder i øvrigt løbende sparring og rådgivning til afdelingschefer og direktion.*

**Stk. 2.** *I årsberetningen redegør Borgerrådgiveren for sin virksomhed og påpeger eventuelle forhold, som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling og betjening efter forudgående høring og dialog med forvaltningen. Beskrivelsen af forhold, som giver anledning til kritik mv. ledsages af konkrete anbefalinger fra Borgerrådgiveren.*

**Stk. 3.** *Anbefalingerne i årsberetningen samt Borgerrådgiverens løbende sparring og rådgivning til afdelingschefer og direktion indebærer, at klager kan bruges konstruktivt til at skabe læring samt forbedre og kvalificere sagsbehandlingen og betjeningen fremadrettet. Ansvaret for opfølgning på Borgerrådgiverens anbefalinger ligger hos direktionen.*

Denne beretning omhandler kalenderåret 2023 samt en kort orientering om et mønster i henvendelserne i første kvartal i 2024. Det sidste er medtaget for at rette opmærksomhed på børn med bekymrende skolefravær nu fremfor om et år.

Jeg vil i beretningen forsøge at belyse, hvad jeg i beretningsperioden har set af udfordringer og pege på konkrete tiltag, som jeg vurderer kan bidrage til, at Kerteminde Kommune kan blive endnu bedre til at behandle borgernes sager på en lovmedholdelig og borgervenlig måde.

Borgerrådgiveren kommer primært i kontakt med borgere, der har oplevet problemer eller fejl i forbindelse med deres sager eller henvendelser til Kerteminde Kommune. Jeg ser hver dag medarbejdere i Kerteminde Kommune, som er engagerede i deres arbejde og gør en stor indsats for at hjælpe kommunens borgere. Beretningen kan derfor ikke ses som et generelt udtryk for kvaliteten i sagsbehandlingen eller borgerbetjeningen i Kerteminde Kommune, men skal ses som et redskab til at skabe læring i kommunen.

Kerteminde Kommune har haft en Borgerrådgivning i to år med opstart den 1. april 2022, så funktionen er stadig relativ ny. I mit daglige arbejde bliver jeg bekræftet i, at funktionen nytter – for de borgere, som viser mig den store tillid at inddrage mig i nogle af deres svære udfordringer, som jeg lytter til og forsøger at hjælpe – og for organisationen, som hermed får en ekstra mulighed for at se sager og opgaver fra borgernes perspektiv og for at modtage sparring og udlede læring af de fejl og mangler, som vi alle arbejder på at undgå. Det er min erfaring i mødet med borgere i Kerteminde Kommune, at oplevelsen af Borgerrådgiverfunktionen er i overensstemmelse med en landsdækkende undersøgelse af de kommunale Borgerrådgivere, som udkom i marts 2024<sup>1</sup>.

Den landsdækkende undersøgelse understreger borgerrådgiverfunktionens rolle i at styrke borgernes position og tillid til kommunen. Den viser, at borgerrådgiverne bidrager til mere klar kommunikation mellem borger og kommune, forbedrer sagsbehandlingen og hjælper med at navigere i komplekse administrative systemer. Særligt borgerrådgivernes evne til at fungere som brobyggere ved konflikter eller misforståelser og bidrag til organisatorisk læring samt forbedring af sagsbehandlingen kan fremhæves.

Undersøgelsen viser en høj grad af tilfredshed med borgerrådgiverfunktionerne hos både borgere og ansatte og bekræfter borgerrådgivernes rolle i at styrke retssikkerheden og forbedre kommunikationen mellem borgere og kommuner.

Resultatet er meget tilfredsstillende i forhold til borgerrådgivernes målopfyldelse og stærkt motiverende i forhold til at fortsætte og udvikle arbejdet med at bygge bro mellem borgere og kommuner. Undersøgelsen indikerer, at de mange nye borgerrådgiverfunktioner er kommet godt fra start, og der er således gode argumenter for fortsat at fokusere på at udvikle og understøtte borgerrådgiverfunktionerne, så de kan bidrage endnu mere effektivt til at sikre borgernes rettigheder og adgang til hjælp.

Kilde: "Landsdækkende undersøgelse af de kommunale Borgerrådgivere, marts 2024

Med håbet om, at beretningen bliver et oplæg til eftertanke og dialog

God læselyst!

Jette Bitzow, Borgerrådgiver i Kerteminde Kommune

<sup>1</sup> [https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/d9e685f4-407a-44f5-8e7d-2c0075977d7b/7add2d80-e6a1-467d-b284-d7cf299ab6c2-bilag-3\\_0.pdf](https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/d9e685f4-407a-44f5-8e7d-2c0075977d7b/7add2d80-e6a1-467d-b284-d7cf299ab6c2-bilag-3_0.pdf)

## 14. Resumé

---

Borgerrådgiveren har i 2023 behandlet 97 sager fra borgere, fordelt på 33% klager og 67% andre henvendelser.

I beretningens afsnit 8 er der foretaget en opsamling på Borgerrådgiverens anbefalinger fra 2022. Der er af Strategisk ledelsesgruppe udarbejdet en plan *Kvalitet i borgerbetjeningen*, hvori de fleste af disse anbefalinger indgår, hvilket der skal gives stor ros for.

På baggrund af mine erfaringer i 2023 er det min anbefaling, at Kerteminde Kommune har særligt fokus på at udtage læring vedrørende:

1. Borger oplever, at forvaltningen ikke svarer på henvendelser
2. Borger oplever lang sagsbehandlingstid – længere sagsbehandlingstid end oplyst
3. Borger modtager ikke relevant orientering løbende i sagsprocessen
4. Borger oplever, at sagsprocessen er gået i stå
5. Borger oplever, at der ikke bliver fulgt op på aftaler fra møder
6. Borger oplever at blive udskammet
7. Borger oplever manglende sagsoplysning
8. Borger oplever manglende inddragelse af borger i egen sag
9. Borger oplever, at vedkommende skal være koordinator i egen sag
10. Borger oplever ikke at få relevant hjælp
11. Borgers sag bliver ikke behandlet ud fra en helhedsorienteret tilgang
12. Begrundelsen i afgørelser er ufuldstændige

Jeg har i afsnit 10 uddybet 6 særlige læringstemaer på baggrund af årets henvendelser:

- a. Digitalt udfordrede
- b. Hjemløsepolitik
- c. Forråelse i socialt arbejde
- d. Forvaltning af magt – risikoen for magtfordrejning
- e. Systemstress
- f. Undskyldning eller beklagelse

Disse temaer, som er grundigt beskrevet med eksempler fra praksis i Borgerrådgivningen, har til formål at henlede opmærksomheden på emner, som kan udvikle fagligheden i forvaltningen i Kerteminde Kommune.

### **Borgerrådgiverens anbefalinger 2023:**

**Med henblik på at fremme et aktivt og konstruktivt læringsmiljø i kommunen og for at fremme overholdelse af Retssikkerhedsgarantier og forvaltningsretten, er det Borgerrådgiverens anbefaling i Årsberetningen for 2023, at:**

- ✓ **Der arbejdes med at skabe et prioriteret og kvalificeret læringsmiljø i forvaltningen i forhold til anbefalingerne i beretningens resumé samt beretningens særlige læringstemaer.**

## 15. Om Beretningen for 2023

---

### Vedtægt for Borgerrådgiveren i Kerteminde Kommune § 3:

*Den årlige beretning fra Borgerrådgiveren skal understøtte Byrådets tilsyn med forvaltningen.*

### 3.1. Sådan læses tallene i beretningen

Antallet af sager hos Borgerrådgiveren i en beretningsperiode kan ikke i sig selv sige noget om kvaliteten i sagsbehandlingen i Kerteminde Kommune og dermed borgernes retssikkerhed. Antallet af henvendelser til Borgerrådgiveren udgør kun en et lille udsnit af de sager, som Kerteminde Kommune har behandlet i beretningsperioden, og beretningen kan derfor ikke anses for at være repræsentativ for borgerbetjeningen i kommunen.

Beretningen har således ikke til formål at fastslå, hvordan retssikkerhedssituationen er i Kerteminde Kommune generelt. Beretningen har derimod til formål at give et indblik i årets henvendelser, samt hvordan borgerne, der har henvendt sig hos Borgerrådgiveren, har oplevet at være i kontakt med Kerteminde Kommune, samt at belyse nogle emner, hvor Borgerrådgiveren ser et relevant læringsperspektiv.

Borgerhenvendelserne og det deraf følgende arbejde hos Borgerrådgiveren giver mulighed for at kunne identificere konkrete forhold, som kan give grundlag for såvel konkret som generel læring i forvaltningen og dermed styrke borgernes retssikkerhed både specifikt og generelt.

Beretningen sigter således efter at dele den viden om tendenser og mønstre, som sagerne i beretningsperioden har genereret med henblik på at skabe grundlag for generel læring i organisationen. Ved at dele viden om sager, hvor noget er gået skævt, kan ikke bare den enkelte afdeling men forhåbentligt hele kommunen blive dygtigere til at sagsbehandle og betjene Kerteminde Kommunes borgere. ***Det er derfor mit store håb.....***

***...., at når der gives indblik i sager, som er gået skævt, vil såvel politikere, direktion og medarbejdere sammen med Borgerrådgiveren være nysgerrige på at bruge disse eksempler i et læringsperspektiv, så man sammen kan arbejde på, at de samme fejl og mangler ikke gentages.***

### 3.2. Registrering af henvendelser hos Borgerrådgiveren

#### Metoden i korte træk

For at kunne indsamle viden om mulige problemstillinger og tendenser i forvaltningens sagsbehandlingspraksis foretager Borgerrådgiveren en registrering af hvilke problemstillinger, der giver anledning til henvendelser og klager fra borgerne hos Borgerrådgiveren. Henvendelserne registreres i forhold til forvaltningsområdet, som henvendelsen vedrører.

Borgere henvender sig ofte flere gange om samme sag. Sådanne gentagne henvendelser om samme problematik registreres kun som én henvendelse.

En borgers henvendelse vil ofte rumme flere problematikker, der vedrører forskellige emner. Som udgangspunkt registreres en henvendelse som én sag og under det emne, der vægter højest i borgerens fortælling til Borgerrådgiveren. Dette betyder, at en sag, der f.eks. er registreret som én henvendelse vedrørende partsaktindsigt, meget vel under Borgerrådgiverens dialog med borger og forvaltning viser sig også at vedrøre flere andre emner som f.eks. god forvaltningsskik, hvis borgeren også har en oplevelse af ikke at blive mødt af forvaltningen på en borgervenlig måde.

Registreringsarket er designet specielt til Borgerrådgivere i hele landet med udgangspunkt i Ombudsmandens registreringspraksis. Borgerrådgiverne arbejder på landsplan på at udvikle en ensartet registreringspraksis, hvilket dog har vist sig at være vanskeligt.

### **Kritik af registreringsmetoden**

Hvad, der gemmer sig af problematikker i en sag, er som beskrevet ofte meget kompleks. De data Borgerrådgiveren registrerer i en sag, har i et vist omfang karakter af at være kvantitative data. At oversætte dette til kvalitativ data med entydige temaer og problemstillinger, er således en disciplin i at snævre ind. Registreringen i 2023 kan således ikke give et tilbundsående billede af emner, der har været behandlet hos Borgerrådgiveren, men det er min vurdering, at registreringen sammenholdt med Borgerrådgiverens viden om sagernes nærmere indhold kan bidrage til identifikationen af u hensigtsmæssige tendenser og mønstre.

Borgerrådgiveren i Kerteminde Kommune er fortsat i proces med at finde en endnu bedre registreringspraksis, hvor sagernes juridiske problemstillinger mere præcist kan udledes samt skabe overblik over Borgerrådgiverens arbejdsopgaver. Registreringen i 2024 er derfor anderledes end i de 2 foregående år, og vil derfor vise et mere kvalitativ statistisk overblik over registrerede problemstillinger.

## 16. Borgerrådgiverfunktionen

---

### 4.1. Formålet med Borgerrådgiverfunktionen

Borgerrådgiveren i Kerteminde Kommune er en uvildig funktion. Det betyder, at Borgerrådgiveren er uafhængig af kommunens forvaltning og borgmesterens daglige ledelse heraf. Borgerrådgiveren i Kerteminde Kommune refererer således direkte til Kerteminde Kommunes kommunalbestyrelse<sup>2</sup>.

Formålet med Borgerrådgiveren i Kerteminde Kommune er at medvirke til at styrke borgernes retssikkerhed i forbindelse med kommunens sagsbehandling samt at bygge bro mellem borgerne og den kommunale forvaltning<sup>3</sup>.

Borgere, brugere af kommunen samt erhvervsdrivende kan henvende sig til Borgerrådgiveren og få rådgivning vedrørende konkrete forløb i kommunen, herunder klagemuligheder mv.

Borgerrådgiveren kan også bistå borgerne i sager, hvor kommunikationen med forvaltningen er gået skævt, eller hvor borgeren ikke føler sig hørt, hvor der derfor er behov for at få genoprettet dialogen og tilliden til kommunen.

Borgerrådgiveren har også til formål at bidrage til intern læring og tilbyder derfor også forvaltningen rådgivning samt undervisning i forvaltningsretlige emner.

Borgerrådgiverens kompetence er fastsat i § 24, stk. 2 i Kerteminde Kommunes styrelsesvedtægt samt i Vedtægten for Kerteminde Kommunes Borgerrådgiver § 5.

**Borgerrådgiveren skal dermed bistå Byrådet med at føre tilsyn med kommunens administration.**<sup>4</sup>

### 4.2. Borgerrådgiverens arbejdsmetoder

For at kunne opfylde sit formål, som beskrevet ovenfor, har Borgerrådgiveren 4 primære værktøjer:

- a. **Dialog** – Et af Borgerrådgiverens mest anvendte værktøjer er dialog. Når Borgerrådgiveren modtager en henvendelse fra en borger, hvor der på den ene eller anden måde er en udfordring eller konflikt i forhold til borgerens sagsforløb i kommunen, indleder Borgerrådgiveren i mange sager en dialog med forvaltningen for at forsøge at få løst problematikken ved hjælp af konstruktiv dialog. Dialogprocessen kan være såvel mundtlig som skriftlig, og hvor det

**Vedtægt for Borgerrådgiveren i Kerteminde Kommune § 3: Borgerrådgiveren varetager de af Kerteminde Byråds nærmere fastsatte opgaver vedrørende rådgivning og vejledning af borgerne samt bistår Kerteminde Byråd med dennes tilsyn med forvaltningen..... Den årlige beretning fra Borgerrådgiveren skal understøtte Byrådets tilsyn med forvaltningen.**

---

<sup>2</sup> Kerteminde Kommunes styrelsesvedtægt § 24

<sup>3</sup> Vedtægt for Kerteminde Kommunes Borgerrådgiver § 1

<sup>4</sup> Kerteminde Kommunes styrelsesvedtægt § 24, stk. 2 samt Vedtægt for Kerteminde Kommunes Borgerrådgiver § 3



vurderes hensigtsmæssigt, kan Borgerrådgiveren afvikle dialogmøder mellem forvaltningen og borgeren.

- b. **Konsulentbistand til forvaltningen** – Rådgivning til forvaltningen udspringer af forvaltningen egne ønsker om rådgivning i forhold til konkrete spørgsmål, ønsker om kurser eller andet.
- c. **Tilsyn** – det følger af Kerteminde Kommunes styrelsesvedtægt, at Borgerrådgiveren skal bistå kommunalbestyrelsen i sit tilsyn med kommunens forvaltning. Borgerrådgiverens involvering i en klage fra en borger vil i sagens natur have karakter af tilsyn, hvis Borgerrådgiveren vurderer, at der er grundlag for at indlede en undersøgelse af en henvendelse. Gennem dialogen i forbindelse med en undersøgelse opnås kendskab til evt. fejl og mangler i forvaltningens sagsbehandling, ligesom der skabes grundlag for læring hos forvaltningen.

Borgerrådgiveren kan ud over undersøgelsen af konkrete henvendelser også på eget initiativ iværksætte større eller mere generelle undersøgelser, hvis Borgerrådgiveren finder anledning hertil. Det kan f.eks. ske, hvis Borgerrådgiveren har identificeret et mønster i en sagsbehandlingspraksis, som giver anledning til, at Borgerrådgiveren på eget initiativ iværksætter en undersøgelse.

- d. **Dataindsamling** - til brug for udviklingen af forvaltningsfagligheden og god borgerbetjening i Kerteminde Kommune indsamler Borgerrådgiveren statistik om de henvendelser, der indgår til borgerrådgivningen for på den måde at skabe et vist overblik over evt. mønstre og tendenser, der kræver opmærksomhed.

### 4.3. Samarbejdet med forvaltningen i beretningsperioden

Samarbejdet med organisationen, herunder en konstruktiv og ærlig dialog om de sager, som Borgerrådgiveren er involveret i, er afgørende for, at Borgerrådgiveren får mulighed for at bidrage positivt til den enkelte borgers sag og retssikkerhed, men også til den generelle udvikling af forvaltningens praksis.

Det er Borgerrådgiverens altovervejende oplevelse, at mødet med forvaltningen i beretningsperioden har været positiv, og samarbejdet opleves fra Borgerrådgiverens perspektiv hovedsageligt som godt og konstruktivt. Indgangsvinklen til forvaltningen er, at Borgerrådgiveren og forvaltningen arbejder for det samme, nemlig at sikre borgerne en god og helhedsorienteret betjening samt korrekte og lovlige afgørelser mv. Men der vil selvfølgelig altid være et dilemma for Borgerrådgiveren i at skulle henvende sig til forvaltningen med kritik samtidig med at der arbejdes med den gode samarbejdsrelation.

Borgerrådgiveren har i beretningsperioden oplevet en stigende tendens til, at forvaltningen vejleder borgeren om at kontakte Borgerrådgiveren, hvilket danner grundlag for gode samarbejdsforløb, som borgeren er meget tilfreds med. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at Borgerrådgiveren flere gange er blevet anmodet om at deltage i borgers møder med forvaltningen.

Borgerrådgiveren har altid sagt ja til dette under forudsætning af, at det er et ønske fra borgeren, og at sagsbehandleren er komfortabel ved, at Borgerrådgiveren deltager i møderne.

Borgerrådgiveren har deltaget i møder, hvor formålet har været, at borgeren føler sig mere tryk i mødet med kommunen. Borgerne fortæller, at de dermed har en oplevelse af, at Borgerrådgiveren sikrer borgerens retssikkerhed, og at loven bliver overholdt. Flere sagsbehandlere melder tilbage, at de ser det som en hjælp til kommunikationen med borgeren og til at skabe ro til sagsbehandlingen i sager, hvor samarbejdet er udfordret. Jeg er også opmærksom på, at deltagelse i møder kan virke stressende for sagsbehandlere, som kan føle sig overvåget, hvilket altid indgår i min forberedelse af deltagelse i et møde.

Borgerrådgiverens deltagelse i møder har medvirket til, at borgeren har været bedre i stand til at møde sagsbehandler eller andre fra kommunen – og dermed at høre det, som sagsbehandleren siger til borgeren. I disse situationer har Borgerrådgiveren overfor borgeren fungeret som en slags garant i forhold til at sikre borgerens retssikkerhed og har bl.a. ”oversat” sagsgange og forklaret grænsen for sagsbehandlers myndighedskompetence, når borgeren mener, at sagsbehandler skal gøre noget andet, end det der tilbydes.

Når jeg tilbyder min hjælp i denne sammenhæng, bunder det i, at borgeren ofte gennem et langt forløb hos kommunen er ramt af systemstress<sup>5</sup> i et omfang, som både går ud over borgerens helbred, negativt påvirker samarbejdet mellem forvaltning og borger og nogle gange også kan forhindre fremdrift i sagen.

Efter mødet har borgeren og jeg mødtes, hvor jeg nogle gange har fortalt borgeren, at der er en plan eller en aftale med sagsbehandleren, som vi følger løbende; med andre ord, indgivet tryk for borgeren, som oplever, at et sagsforløb er unødvendigt langt og omstændigt. Det tilstræbes, at møde borgeren i den systemstress, som jeg opfatter som en reel stress og en trussel i forhold til borgerens sundhed, samt som et symptom, der bør indgå i sagsoplysningen. Dette beskrives nærmere i afsnit 10.5.

#### **4.4. Generelt om sagsgangen hos Borgerrådgiveren**

Størstedelen af henvendelserne fra borgere til Borgerrådgiveren sker telefonisk, men der indkommer også henvendelser via Borgerrådgiverens digitale postkasse.

Sagernes indhold og kompleksitet varierer meget, og nogle sager løses med en enkelt kontakt mellem Borgerrådgiver og borger, mens andre sager kræver inddragelse af forvaltningen. Sagsbehandlingstiden varierer fra én dag til flere måneder og kan i nogle sager strække sig over flere beretningsperioder.

---

<sup>5</sup> Se nærmere i afsnit 10.5.

Nogle af henvendelserne til Borgerrådgiveren løses udelukkende ved telefonisk kontakt med borgeren, men der er i de fleste sager behov for et eller flere fysiske møde med borgeren. Det kan være i situationer, hvor det på grund af sagens mange facetter er hensigtsmæssigt at mødes for at få overblik over sagen og for at få belyst borgerens perspektiv herpå, og det kan f.eks. også være nødvendigt at mødes for at gennemgå breve fra kommunen, som borgeren har brug for hjælp til at forstå, eller som borgeren vurderer viser, at der er sket fejl i en sagsbehandling.

Borgerrådgiveren arbejder som det også fremgår ovenfor som udgangspunkt dialogorienteret, og det er naturligt, at forvaltningen nødvendigvis må inddrages aktivt i løsningen af en stor del af de sager, der behandles hos Borgerrådgiveren. Selvom borgeren og forvaltningen naturligt har forskellige perspektiver på en sag, så er det min vurdering, at det er gennem samarbejde med forvaltningen, der er størst mulighed for at påvirke sagerne og derved borgernes retssikkerhed.

Sagerne hos Borgerrådgiveren afsluttes, når det vurderes, at der er opnået det ønskede eller mulige i sagen. Afslutning af sager sker i dialog med borger.

Efter to år med en Borgerrådgivning i Kerteminde Kommune, arbejder Borgerrådgiveren og forvaltningen stadig på at udvikle samarbejdet, metoden og dialogen. Jeg er udmærket klar over, at henvendelser fra Borgerrådgiveren giver forvaltningen ekstra opgaver. Det er min oplevelse, at forvaltningen overordnet er meget hurtige til at besvare mine henvendelser, både når det drejer sig om at sende sagsakter og besvare spørgsmål, hvilket er essentielt for, at Borgerrådgiveren kan udføre hvervet, men også noget, som jeg er meget taknemmelig for.

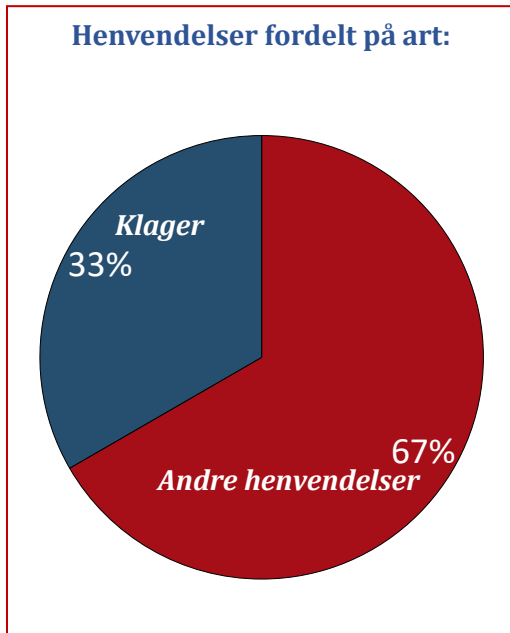
#### **Nogle gange kan der gøres en uventet forskel for en borger:**

Borger, hvis henvendelse omhandlede et problem, som ikke hører under kommunens kompetenceområde, ringede til Borgerrådgiveren to måneder efter møde med Borgerrådgiveren for at fortælle om at vejvisningen, hvor Borgerrådgiveren havde henvist borgeren til rette sted for at få den relevante hjælp havde været til stor hjælp – og udtalte:

*"Når ens hånd bliver taget godt imod – så gør det en kæmpe forskel".*

## 5. Henvendelser i 2023

### 5.1. Antallet af henvendelser i 2023

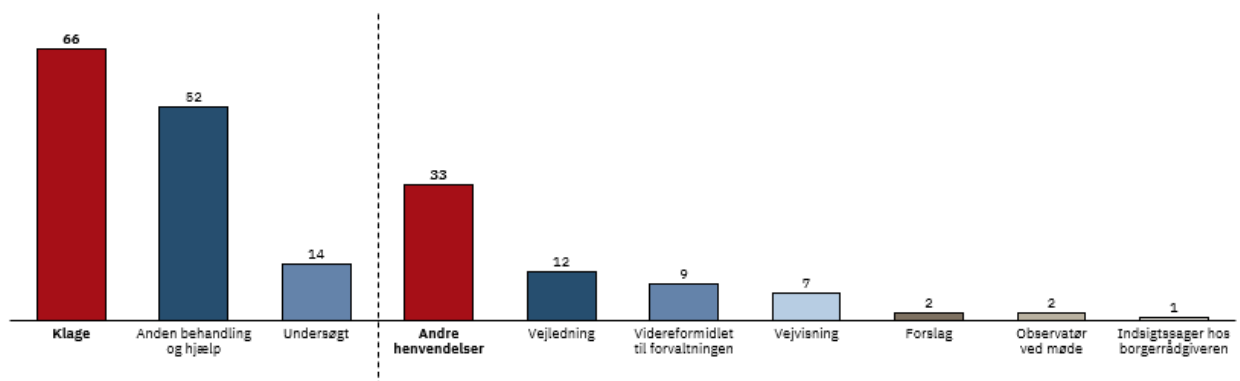


Der er i alt registreret 97 sager på baggrund af henvendelser fra borgere i beretningsperioden 1. januar 2023 til udgangen af december 2023. Af de 97 borgerhenvendelser er 67% registreret som klager, mens 33% af henvendelserne har anden karakter. Henvendelser af anden karakter udgør primært henvendelser, som omhandler vejledning, sager som er viderehenvist til forvaltningen og ikke mindst henvendelser, hvor borgeren har brug for at forstå sagsgange.

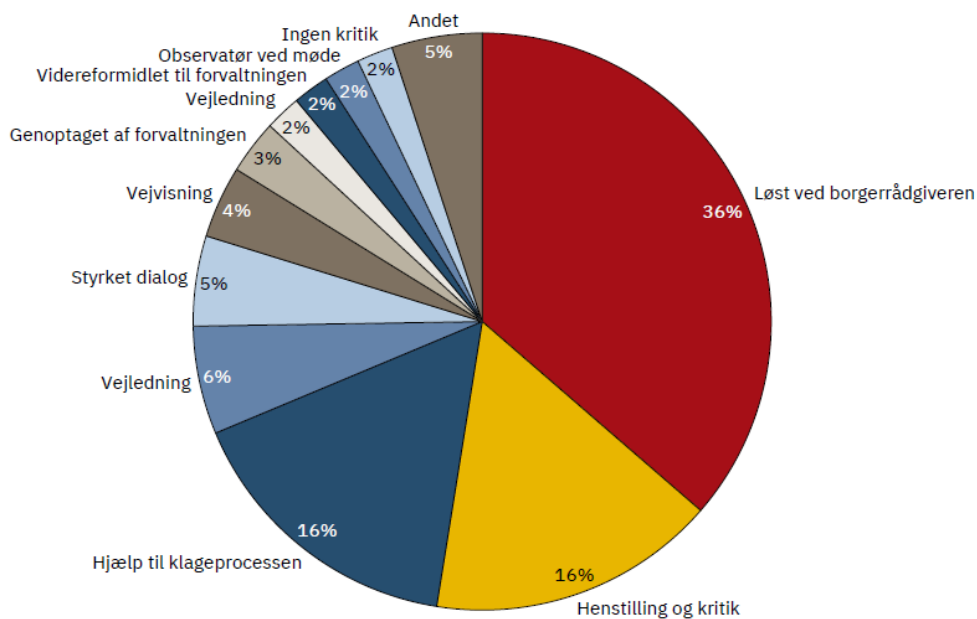
Udover henvendelser fra borgerne har Borgerrådgiveren også modtaget 56 henvendelser fra forvaltningen. Det skal dog bemærkes, at Borgerrådgiveren kun har registreret henvendelser fra forvaltningen, hvis de har haft en vis formel karakter og har affødt en mere formel eller tidskrævende rådgivning eller kurser. Forvaltningens henvendelser har bl.a. omhandlet sparring om

problemstillinger som f.eks. afklaring af retsgrundlag og sparring om sagsproces. Derudover er der indgået anmodninger om oplæg eller kurser i forvaltningsret.

### Henvendelser fordelt på art og Borgerrådgiverens behandling:

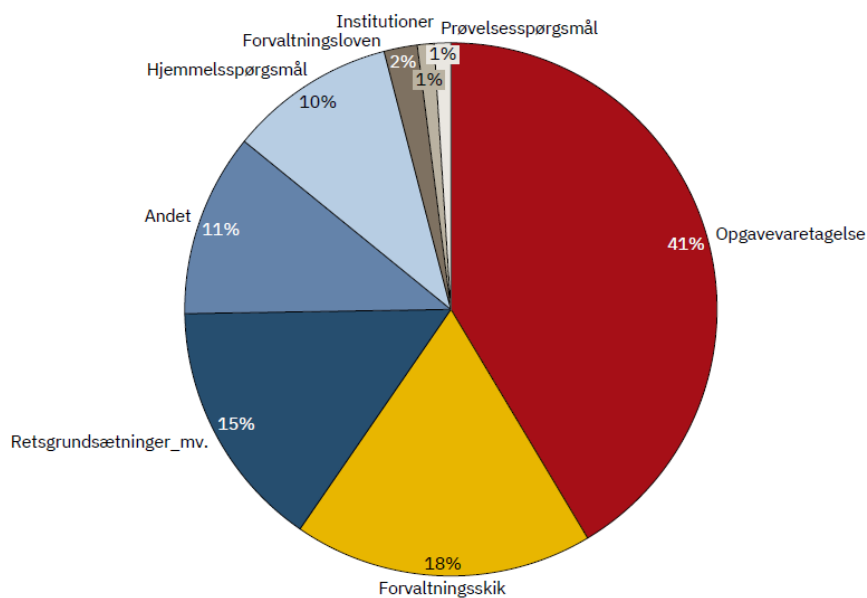


## Udfaldet af henvendelserne hos Borgerrådgiveren er registreret som følger:



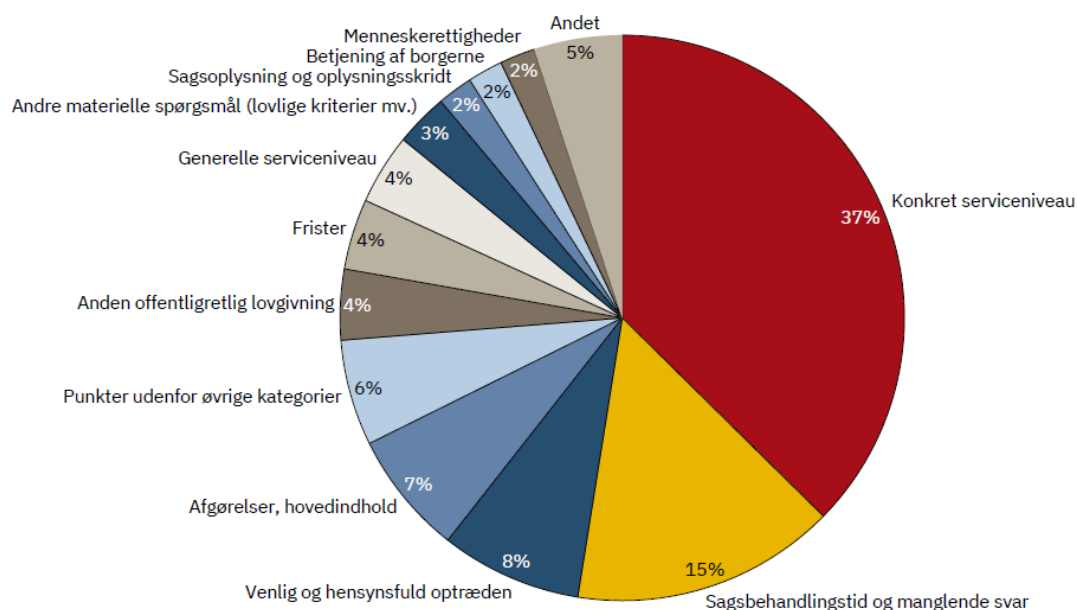
Det er især bemærkelsesværdigt, at 36 % af henvendelser er håndteret af Borgerrådgiveren, uden det har affødt dialog med forvaltningen. Resultatet af denne form for henvendelser er ofte, at borgeren oplever god service og ofte også får en anden forståelse af og holdning til kommunen.

## Henvendelserne fordelt på temaer:



Ovenfor kan aflæses, hvad temaet i sagerne har været. 41 % af sagerne har omhandlet kommunens opgavevaretagelse, hvilket dækker over bl.a. fejl i sagsbehandling og utilfredshed med måden en sag bliver varetaget.

### Emnerne i henvendelserne og sagerne kan yderligere udspecificeres:



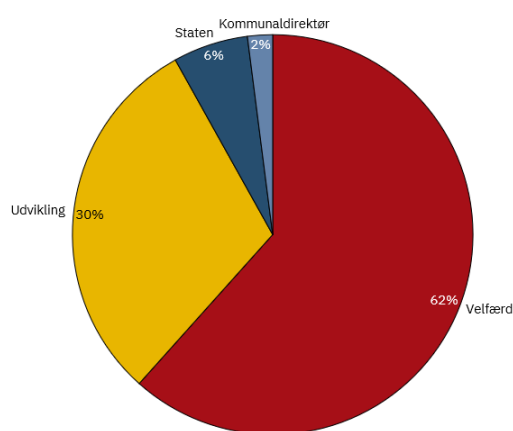
Heraf kan aflæses, at 37% dækker over, hvordan konkrete sager er blevet behandlet, hvor 15 % omhandler lang sagsbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen, hvilket generelt fylder meget i henvendelserne hos Borgerrådgiveren. Som der kan læses ovenfor, så ser jeg kritisk på min egen registreringsmetode, da flere temaer og emner i samme sag ikke nødvendigvis er registreret. På baggrund af erfaringen i henvendelserne er det klart Borgerrådgiverens vurdering, at manglende svar og lang sagsbehandlingstid skal anses for at være en generel problemstilling, og dette er et gennemgående problem i sager i familieafdelingen, og lang sagsbehandlingstid har været et tema, som har fyldt meget i henvendelser vedr. jobcentersager, hvor det ofte tager mange år med afklaring, før en borger bevilges førtidspension.

Den uafhængige tænketank Justitia lavede i 2022 en analyse af kommunernes sagsbehandlingstid<sup>6</sup>, hvor de kom frem til, at sagsbehandlingstiden hos offentlige myndigheder er vigtig i alle sager, men kan have særlig stor betydning i sager, der drejer sig om borgernes forsørgelsesgrundlag, eller som har betydning for borgernes muligheder for at udfolde deres liv, f.eks. ansøgning om førtidspension. I jobcenteret har flere henvendelser til Borgerrådgiveren været fra borgere, som oplever, at det tager meget lang tid for kommunen at afgøre deres sager med henblik på at opnå førtidspension. Justitias analyse viser, at der savnes viden om den faktiske

<sup>6</sup> [https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2022/02/Analyse\\_Problemerne-med-kommunernes-sagsbehandlingstid.pdf](https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2022/02/Analyse_Problemerne-med-kommunernes-sagsbehandlingstid.pdf)

sagsbehandlingstid for de sagsområder, der hører under retssikkerhedsloven, fordi den faktiske sagsbehandlingstid ikke registreres i kommunen. Udover det ovennævnte velfærdstab påpeger Justitia, at det er meget vanskeligt for borgerne at fremskynde sagsbehandlingen, når en sag trækker ud, ligesom det er begrænset, hvad borgeren kan få ud af at klage over sagsbehandlingstiden efter sagens afgørelse. Alt sammen faktorer, der udfordrer borgernes retssikkerhed. Derfor foreslår Justitia, at kommunerne bør forpligtes til at måle og årligt indberette oplysninger om deres faktiske sagsbehandlingstider på de sagsområder, der er omfattet af retssikkerhedslovens § 3, til Ankestyrelsen.

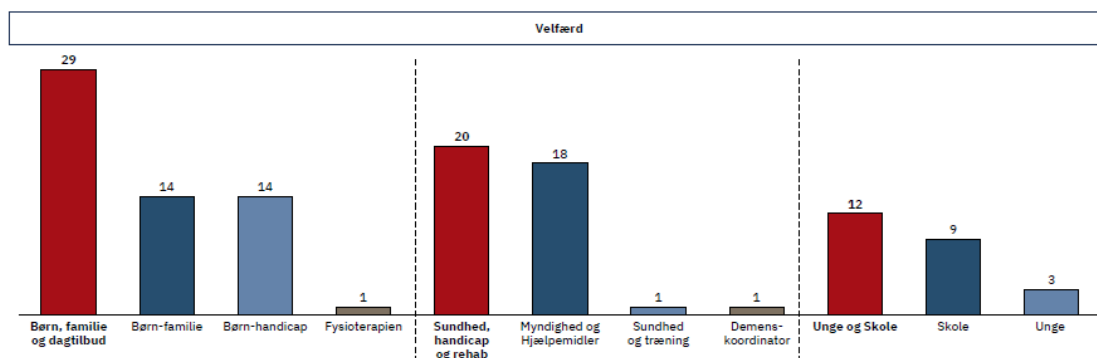
## Hvordan er sagerne fordelt?



Det er meget naturligt, at 61% af henvendelserne omhandler Velfærdsdirektørens område. Der er tale om et meget stort område.

Nedenfor kan aflæse, hvordan sagerne fordeler sig på områderne 1) Børn, familie og dagtilbud, 2) Sundhed, handicap og Rehab, 3) Unge og skole.

Bemærk at områderne blev anderledes organiseret i løbet af beretningsperioden, men er opdelt efter opdelingen ved starten af 2023.



## Børneområdet:

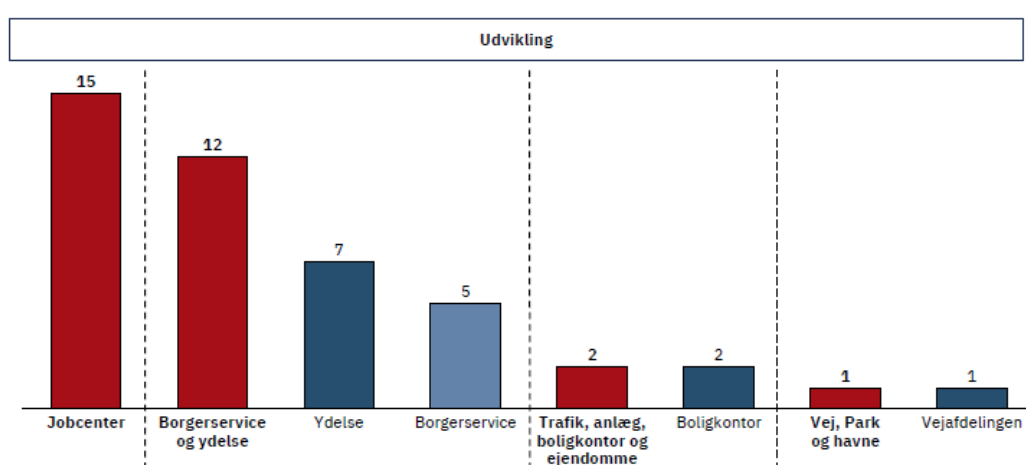
Igennem beretningsperioden har det været særligt fokus på det specialiserede børneområde både på landsplan og i flere af de fynske kommuner. Det er derfor nærliggende at tage temperaturen på det specialiserede børneområde i Kerteminde Kommune. Hertil kan oplyses, at 28% af henvendelserne har omhandlet børneområdet, hvor halvdelen er registreret på det specialiserede børnehandicap-område. I nogle sager starter en børnesag i det almene børneområde, men slutter med at blive behandlet i Børne-handicapafdelingen, hvis barnet i forløbet får en diagnose. Derfor skal

registreringen tages med forbehold, hvorfor andelen af specialiserede børnesager sagtens kan være mere end 50% af børnesagerne.

Skolesagerne har især omhandlet børn med bekymrende skolefravær, herunder skolevægring og udfordringer for ordblinde børn.

### Socialområdet for voksne:

Som det kan aflæses, har 18% af henvendelserne omhandlet *myndighed og hjælpemidler*, hvor hovedtemaet er lange sagsbehandlingstider indenfor hjælpemiddelområdet.

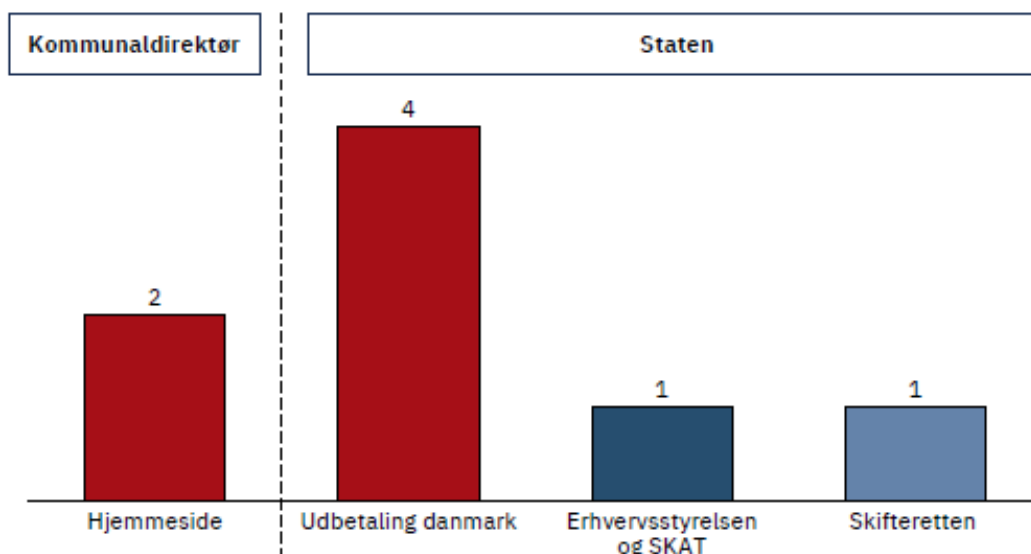


30% af henvendelserne omhandler sager og opgaver, som relaterer til Udviklingsdirektørens område. 15% af henvendelserne omhandler sager i Jobcenteret mens 12 % omhandler sager vedr. Borgerservice og Ydelsesafdelingen.

Mange af jobcentersagerne karakteriseres ved at være meget langvarige hos Borgerrådgiveren, da sagerne også er langvarige i jobcenteret. I Ydelsesafdelingen har der været nogle sager, hvor Borgerrådgiveren har hjulpet borgeren med klageprocessen, fordi borgeren har været utilfreds med en afgørelse, men ofte har sagerne i Borgerservice og Ydelse omhandlet vejledning og hjælp til borgeren, hvor Borgerservice eller Ydelseskantoret har "overtaget" borgeren og har ydet borgeren den hjælp, som borgeren har brug for. Et samarbejde som jeg sætter stor pris på, og som giver borgeren en god oplevelse af at få hjælp.

Det sidste direktørområde er Kommunaldirektørens område, og i registreringsarket findes endvidere et område for statslige enheder. Disse to mindre områder er samlet i én tabel:





Der har været 2 henvendelser indenfor kommunaldirektørens område, som udelukkende har omhandlet kritik og udfordringer med hjemmesiden, som er forankret i Ledelsessekretariatet. Den øvrige kritik af hjemmesiden som informationskilde er beskrevet i årsberetningen for 2022.

Nogle henvendelser har omhandlet bl.a. Udbetaling Danmark, hvilket dækker over, at nogle afgørelser og udbetalinger hænger sammen i kommunalt og Udbetaling-Danmark-regi.

## 5.2. Hvad klages der over, og hvordan er klagerne behandlet?

I beretningsperioden er der samlet set modtaget 68 klager hos Borgerrådgiveren. En klage er i denne sammenhæng defineret ved, at borgeren er ked af eller utilfreds med den behandling, der finder sted eller har fundet sted i den pågældendes sag, eller borgeren er utilfreds med indholdet i en afgørelse. Til eksempel er en henvendelse, hvor en borger har været utilfreds med sagsbehandlingstiden blevet registreret som en klage, ligesom en henvendelse, hvor en borger har ønsket hjælp til at påklage en allerede truffet afgørelse, også er blevet registreret som en klage.

### Løst ved Borgerrådgiveren

I en række klagesager er sagerne blevet håndteret, uden at Borgerrådgiver har involveret forvaltningen. Det er typisk sager, hvor en borger henvender sig med en utilfredshed, men hvor borgeren efter en samtale med Borgerrådgiveren har fået en bedre forståelse for f.eks. indholdet i en afgørelse og på den baggrund finder det grundløst at klage.

### Styrket dialog

En stor del af klagerne i beretningsperioden er håndteret ved *styrket dialog*, hvor Borgerrådgiveren under sagens behandling har haft dialog med forvaltningen og drøftet sagens behandling og evt. udfordringer heri.

Dialogmøder med forvaltningen og borger har til hensigt, at borgeren får styrket sin tillid til forvaltningen, eller at der bliver drøftet hvilken hjælp, der er relevant for borgeren. Det er oplevelsen, at der stadig er brug for Borgerrådgiverens deltagelse i samarbejdet mellem borger og forvaltningen i en periode efter, at der er afholdt dialogmøde, især hvis borger fortsat ikke har tillid til at forvaltningen følger op på aftaler fra dialogmødet, eller hvis aftaler fra dialogmøder ændres.

Samtidig giver dialogmøderne også forvaltningen mulighed for at se på sine procedurer fra et borgerperspektiv og derved identificere muligheder og behov for større eller mindre ændringer i forvaltningens praksis.

### Hjælp til klageprocessen:

En stor del af klagesagerne er håndteret ved *hjælp til klageprocessen*. Borgerrådgiveren har hjulpet borgere med vejledning om klageprocessen, når en borger henvender sig, fordi den pågældende ønsker at klage over en kommunal afgørelse. I nogle situationer hjælper Borgerrådgiveren borgeren med at udforme en klage.

Det er retssikkerhedsmæssigt centralt, at borgere får adgang til at udnytte sin ret til at klage over de afgørelser, de har modtaget fra forvaltningen.

### Klager vedr. god forvaltningsskik

En anden type klager er klager over en medarbejder eller en sagsproces, hvor borgeren har indgivet klagen til Borgerrådgiveren, som derefter undersøger klagen og afgiver et svar på klagen til såvel borger som forvaltningen.

Klager vedrørende god forvaltningsskik handler i korte træk om forvaltningens adfærd overfor borgerne og borgernes oplevelse heraf eller om måden, en sag bliver behandlet på.

En stor del af de klager, der er indgået vedrørende god forvaltningsskik, handler om lang sagsbe-

**Selvom forvaltningen kan have gode forklaringer på, at en borger i en periode ikke har hørt noget fra forvaltningen, det kan f.eks. være, at forvaltningen afventer oplysninger fra en læge, er det vigtigt, at forvaltningen i tilrettelæggelsen af en sags behandling, sørger for at informere borger om den proces, der igangsættes, ligesom borgere skal holdes underrettet, hvis sagsskridt tager længere tid end først udmeldt.**

*Borgerrådgiveren i Kerteminde*

handlingstid og manglende svar fra forvaltningen. Disse sager er kendetegnede ved, at borgerne har en oplevelse af ikke at vide, hvad der sker i deres sag og af at være overladt til sig selv uden udsigt til afklaring. En sådan oplevelse svækker borgernes tillid til forvaltningen og kan medføre, at borgerne i sidste ende ikke har tillid til, at den afgørelse, der kommer fra forvaltningen, er korrekt. Dette har jeg uddybet nærmere i afsnit 9.1 om *Sagsbehandlingstid*, afsnit 9.2. om *Forråelse i socialt arbejde*.

Det er ligeledes vigtigt, at forvaltningen sørger for at holde sine offentligtgjorte sagsbehandlingstider ajour.

En anden del af klager vedrører god forvaltningsskik, og handler i store træk om borgernes oplevelse af mødet med

forvaltningen. Det er således sager, der bl.a. vedrører sprogbrug, venlighed og hensynsfuldhed samt tillid og åbenhed.

Disse emner dækker over forskellige oplevelser hos borgerne som f.eks. situationer, hvor en borger ikke kan komme i kontakt med sin sagsbehandler, oplevelser af at blive talt ned til eller at blive udskammet, ineffektive processer samt oplevelser af manglende opfølgning under sagers behandling. Dette er uddybet i afsnit 10.3. *Forråelse i socialt arbejde.*

Et eksempel kan også være, at borgerne oplever, at forvaltningen ikke medtager alle de oplysninger, som borgeren finder relevante for sagens behandling. Der kan være tale om, at bestemte lægeoplysninger eller udredninger, som ikke indgår i en begrundelse for en afgørelse. Borgeren skal have mulighed for at deltage i behandlingen af sin sag, og kommunen/sagsbehandler er forpligtiget til at tilrettelægge sagsbehandlingen, så borgeren kan udnytte denne mulighed, jf. retssikkerhedsloven § 4. Ligeledes har kommunen ansvaret for, at alle relevante oplysninger indgår i behandlingen af en sag, jf. retssikkerhedsloven § 10, hvilket beskrives nærmere i afsnit 10.4 *Forvaltning af magt.*

### **Eksempler på sager hvor en jobcentersag afledes af en børne- eller skolesag.**

Ligeledes viser flere sager, at lang sagsbehandlingstid eller utilstrækkelig hjælp til en familie eller et barn kan medføre en ny sag i jobcenter-regi, da forældre til børn med handicaps, bekymrende skolefravær eller andre udfordringer, kan blive sygemeldt med en belastningsreaktion eller blive arbejdsløs pga. fravær i forbindelse med pasning af barnet og et udtrættende langt forløb i kommunen for at få hjælp til barnet.

Der har tegnet sig et billede med 8-10 sager i 2023, hvor forældre har en sag i jobcenteret pga. belastningsreaktion, efter at de har haft en oplevelse af, at de i en langvarig periode har haft udfordringer med at få den hjælp, som de oplever familien og barnet har brug for fra familieafdelingen eller fra barnets skole.

Gennemgående fortæller forældrene, at barnet har haft mange sagsbehandlere, at der f.eks. ikke har været tilbudt hjælp, der matcher barnets eller familiens udfordringer, at der har været meget lang ventetid på behandling af ansøgninger om hjælpemidler eller på visitering til udredning af barnet. Den manglende hjælp og langtrukne sagsbehandling har medført, at forældrene er blevet sygemeldt med en belastningsreaktion, som forældrene direkte relaterer til samarbejdet med kommunen.

**Når forældre til børn med behov for hjælp, herunder særlige tilrettelagte skoletilbud, har en sag i jobcenteret, betyder det, at forælderen sagsbehandler ud over at tage hensyn til den pågældendes helbred, også skal hjælpe vedkommende tilbage til arbejdsmarkedet. Det kan være udfordring at etablere en vel fungerende praktik for en borger i jobcenteret, hvis den pågældende har et barn, som har behov for sin forælder det meste af dagen eller døgnet. Disse forældre fortæller samstemmende: "Jeg vil helt sikkert få det bedre, når mit barn får den rette hjælp, og så kan jeg igen komme til at arbejde".**

En uformel rundspørge i jobcenteret blandt leder og medarbejdere er, at ovenstående er et gentagende dilemma, og at sagsbehandlerne i jobcenteret kan have udfordringer med at etablere kontakt til barnets sagsbehandler med henblik på at samarbejde omkring at hjælpe familien, så barnets forælder har mulighed for at overholde de forpligtelser, som det medfører at have en sag i jobcenteret.

#### **Eksempel A:**

En forælder til 13-årigt barn har bedt kommunen om hjælp til barnet, siden barnet gik i 1. klasse, både skolemæssigt og socialt. Barnet blev med tiden ekstremt voldelig mod den ene forælder og har udøvet store skader på familiens lejebolig. Forælderen har reageret med en belastningsreaktion og har efterfølgende mistet sit arbejde og har derefter en sygedagpengesag i jobcenteret. Sagsakter i jobcenter viser, at dét, som fylder under samtaler mellem forælderen og dennes sagsbehandler, er barnets udfordringer og behov for hjælp. Barnets kontaktperson fra Kerteminde Kommune har lavet underretning til børneafdelingen m.h.p. at gøre opmærksom på, at situationen var meget uholdbar, og at barnet havde brug for meget mere hjælp end det, som kommunen tilbød. Forælderen blev mere og mere belastet, og hjemmet blev mere og mere ødelagt. Barnet flyttede i 2023 til anden forælder i en anden kommune. Efter 3 uger hos denne forælder opstartede den nye kommune en proces med henblik på at finde egnet døgn-behandlingstilbud til barnet, da det blev vurderet, at barnets udfordringer medfører en opgave, som forældre ikke kan løfte. Den samme konklusion har OUH's psykologer konkluderet i forbindelse med udredning af barnet: at ingen forældre kan løfte opgaven. OUH har videreformidlet deres konklusion til Kerteminde Kommune, uden at kommunen reagerede på dette. Retsvirkningen for barnets forælder i Kerteminde Kommune er, at denne har haft og stadig har en lang proces i jobcenteret for at komme til kræfter og genvinde sin tilknytning til arbejdsmarkedet. Vedkommende kan ikke fraflytte lejeboligen, da der ikke er muligheder for at betale for istandsættelse af boligen og er dermed begrænset geografisk i afsøgning af jobmuligheder på sigt.

#### **Eksempel B:**

En forælder til et barn, som ikke har været i skole i over et år pga. sygdom, får en sag i jobcenteret pga. belastningsreaktion. Bl.a. fordi forælderen er sygemeldt, vurderer familieafdelingen, at forælderen ikke kan bevilges tabt arbejdsfortjeneste. Jobcenteret har dermed sagen uden at kunne tilbyde forælder en reel praktik eller lignende, da forælder skal passe det syge barn.

#### **Eksempel C:**

Et barn er bevilget aflastning 15 dage pr. måned hos en aflastningsfamilie. Da aflastningsfamilien opsiger kontrakten, har forælderen ikke længere aflastning og dermed ro til at udvikle arbejdsevner i jobcenterregi. Familieafdelingen reagerer ikke på, at bevillingen på aflastning til familien ikke længere leveres af kommunen. Manglen på aflastning for barnet påvirker forælders helbred og proces i forhold til at afprøve og udvikle arbejdsevne i jobcenterregi. Børneforvaltningen handler først på situationen, da Borgerrådgiveren efter flere måneder kontakter forvaltningen.

#### **Eksempel D:**

Et nyligt udredt autistisk barn bliver yderligere undersøgt i familieafdelingen, hvor en ergoterapeut giver anbefalinger om diverse hjælpemidler, som kan afhjælpe barnets udfordringer. Forældrene ansøger om hjælpemidlerne i hjælpemiddelafdelingen, som ikke er tilknyttet

familieafdelingen. Forældre kontakter Borgerrådgiveren ca. 6 mdr. efter ansøgning om hjælpemidler for at få hjælp til at få afgørelser vedr. ansøgte hjælpemidler. En forælder bliver sygemeldt pga. belastningsreaktion efter at have været tovholder i egen sag uden at kunne få hjælp. Den pågældende forælder bevilges efter ca. ét års kontakt med Familieafdelingen tabt arbejdsfortjeneste. Barnet har efterfølgende en stressreaktion pga. den manglende hjælp, hvilket påvirker indkøring i skolen.

### Kritik fra Borgerrådgiveren vedr. konkret sag

#### Vedtægt for Kerteminde Kommunes Borgerrådgiver § 13, stk. 1:

**Borgerrådgiveren kan i sin udtalelse i en konkret klagesag tilkendegive sin opfattelse af sagen og i denne forbindelse også udtale kritik, fremkomme med forslag, anbefalinger eller henstillinger. Udover afdelingschefen så orienteres direktion og borgmester om udtalelser fra Borgerrådgiveren, ligesom alle udtalelser indgår i årsberetningen til Kommunalbestyrelsen i kort, anonymiseret form.**

Borgerrådgiveren har udtalt kritik over behandlingen af en sag. Sagen blev første gang behandlet i Borgerrådgivningen i slutningen af 2022, og blev for anden gang færdigbehandlet i Borgerrådgivningen i 2023. Der er tale om en sag, hvor Borgerrådgiveren på 8 punkter har udtalt kritik og er kommet med 8 anbefalinger. I forbindelse med behandlingen af sagen har 2 ledere haft mulighed for skriftligt at udtale sig om deres opfattelse af sagen. Ligeledes har der været afholdt dialogmøde med relevante ledere og medarbejdere sammen med den pågældende borger.

Sagen omhandler en borger, som den 14. september 2021 henvendte sig til kommunen med henblik på at få vejledning om muligheden for at få hjælp til at afhjælpe et handicap. Der gik 1 år, 8 måneder og 3 dage fra henvendelsen til borgeren fik afslag på et hjælpemiddel, som kommunen selv havde vejledt borgeren om at ansøge om.

Fra borgerens henvendelse, hvor kommunen lovede at vende tilbage til borgeren, gik der 4½ måned, før borgeren fik brev fra ungeafdelingen i kommunen, som ville høre, om borgeren stadig var interesseret i hjælp. Fra tidspunktet for første henvendelse ringede borgeren i løbet af de næste 7 måneder og 6 dage 21 gange til kommunen på diverse telefonnumre for at høre, hvordan det gik med sagen. Borgeren blev inviteret til et møde med en ungesagsbehandler knapt 7 måneder efter henvendelsen. Borger blev vejledt af sagsbehandleren om, at det ville være relevant at ansøge om et nærmere defineret hjælpemiddel, som borgeren sagde jatak til. Sagsbehandleren vejledte ikke om, at borgeren skulle ansøge via digital selvbetjening, men lovede borgeren, at sagsbehandleren kunne tage imod en ansøgning ved at borgeren skrev en mail, hvis borgeren var interesseret i at søge om hjælpemidlet, hvilket skete få dage efter mødet. Derefter skete der ingenting i sagen. Borgeren fik ca. ét år efter første henvendelse ekstern rådgivning om at indgive ansøgning digitalt til hjælpemiddelafdelingen.

Sidst på året i 2022 kontaktede borgeren Borgerrådgiveren, som kontaktede ungeafdelingen, som ikke havde lavet notater på sagen om borgerens henvendelser. Ligesom borgerens mails ikke var blevet journaliseret. På det tidspunkt var der gået 14½ måned fra første henvendelse. Borgerens ansøgning om hjælpemiddel fandtes ikke i ungeafdelingen og var ikke videresendt til hjælpemiddelafdelingen.

Jeg kontaktede hjælpemiddelafdelingen for at høre om, hvordan det gik med sagsbehandlingen af den digitale ansøgning. Sagsbehandlingen var gået i stå i hjælpemiddelafdelingen, som forsikrede borgeren og Borgerrådgiveren om, at ansøgningen ville blive behandlet hurtigt, og Borgerrådgiveren gik ud af sagen.

De næste 4 måneder kontaktede borgeren hjælpemiddelafdelingen via telefon og mail mange gange. På kommunens hjemmeside var sagsbehandlingstiden på den aktuelle type hjælpemiddel angivet til 4 uger, hvilket borgeren havde forholdt sig til. Borgeren blev af hjælpemiddelafdelingen oplyst 3 gange om, at næste skridt i undersøgelse af ansøgningen ville være et hjemmebesøg med henblik på at undersøge, om borgeren var i målgruppen for det pågældende hjælpemiddel. Hjælpemiddelafdelingen afholdt aldrig et møde med borgeren. Efter yderligere 5 måneder kontaktede borgeren igen Borgerrådgiveren, som gik ind i sagen igen og undersøgte hvorfor, der ikke var sagsbehandlet i sagen. 9 dage efter at Borgerrådgiveren var gået ind i sagen igen, traf hjælpemiddelafdelingen afgørelse i sagen uden at tale med borgeren. Borgeren fik afslag på hjælpemidlet med begrundelsen, at vedkommende ikke var i målgruppen for det konkrete hjælpemiddel, som ungeafdelingens sagsbehandler havde vejledt borger om at ansøge om. Det fremgik ikke i begrundelsen, hvorfor borgeren konkret ikke var i målgruppen for det pågældende hjælpemiddel. Der er intet i begrundelsen for afslaget, der viser, at hjælpemiddelafdelingen har inddraget borgerens argumenter i ansøgningen. Ligeledes indgår ingen af de udtalelser, som borgeren har skrevet til hjælpemiddelafdelingen i forbindelse med en partshøring. Borgerrådgiveren hjalp derefter borgeren med at klage over afgørelsen. Klagen over afgørelsen er endnu ikke færdigbehandlet i Ankestyrelsen.

***Vedtægt for Kerteminde Kommunes  
Borgerrådgiver § 13, stk. 2:***

***Borgerrådgiverens udtalelser i konkrete sager er ikke bindende for forvaltningen, , men forvaltningen skal meddele Borgerrådgiveren, hvis en anbefaling eller en henstilling ikke følges. Borgerrådgiveren orienterer i sådanne tilfælde både direktionen og borgmesteren herom.***

Borgerrådgiver har kritiseret behandlingen af borgeren og ansøgningen i forhold til følgende punkter:

1. Manglende respons/tilbagevenden ved henvendelse fra borger
2. Manglende overholdelse af fastsat sagsbehandlingstid
3. Manglende koordinering af henvendelse mellem unge- og hjælpemiddelafdelingen
4. Forkert vejledning
5. Mangel på saglige kriterier i begrundelse for afslag og manglende stillingtagen til borgers kommentarer i forbindelse med "partshøring"
6. Manglende hjælp ved anmodning om hjælp
7. Manglende overholdelse af notat- og journaliseringspligten
8. Uklar partshøring

Forvaltningens tilbagemelding er, at de har inddraget sagen som en case med henblik på at undgå lignende sagsforløb fremover.

### 5.3. Henvendelser vedr. bekymrende skolefravær, herunder skolevæg-ring i Q1 2024

Selvom beretningsperioden afsluttes ved udgangen af 2023, vurderes det at være relevant, at der kort redegøres for en tendens i en bestemt sagstype hos Borgerrådsgiveren i første kvartal af 2024. Borgerrådsgiveren behandler i skrivende stund 9 henvendelser omhandlede bekymrende skolefravær, herunder skolevægning. Henvendelser om skolevægning i 2024 har bl.a. været vedr. meget lange skolefravær, hvorfor disse sager også indgår i denne beretning med henblik på at gøre opmærksom på denne tendens, hvor flere børn i Kerteminde Kommune igennem flere år ikke går i skole eller modtager sygeundervisning.

Borgerrådsgiveren har afholdt møder med relevante ledere og skoleforvaltningen for at afdække udfordringer i forbindelse med denne type sager. Det er undersøgt hvorvidt, der findes en procedure for at behandle denne type sager, hvilket der ikke er i Kerteminde Kommune. Borgerrådsgiveren er oplyst om, at der har manglet den relevante faglighed, som der er brug for til at tilrettelægge et forløb for et barn, der ikke er i stand til at gå i skole pga. bl.a. skolevægning eller andet. Det er i sagerne varierende, hvordan og hvor meget PPR er indgået i sagerne både i forhold til rådgivning til skolen og vedr. undersøgelse af barnet. Det er PPR's undersøgelser, der danner grundlag for kommunens visitering til psykiatrisk og psykologisk udredning af barnet i regionen, hvilket kan medføre, at det tager lang tid at få udrett et barn med en eventuel diagnose.

Ofte bliver der oprettet en sag i familieafdelingen for barnet. Her tilbydes familien eller forældrene ofte som noget af det første familierådgivning. Forældre fortæller, at de oplever, at fokus er på dem som forældre eller som familie, når de rækker ud efter hjælp til barnet, og at der mangler fokus på,

Da skolevægning er et stort tema hos Borgerrådsgiveren, glæder det mig meget, at der pr. 1. april 2024 er ansat en rådgiver i Familieafdelingen, som skal arbejde med skolevægningens problemstilling, således at dette bliver til en form for "samlet fagområde", hvor konkrete familier kan blive hjulpet mere fagligt funderet, og hvor der kan genereres viden, der på sigt kan påvirke procedurer for at hjælpe disse børn og deres familier. Borgerrådsgiveren ser meget frem til samarbejdet og har stor ros overfor børneforvaltningen pga. dette initiativ.

om skolen tilbyder et tilfredsstillende læringsmiljø til de børn, som er under påvirkning af uro, hyppige lærerskift og uforudsigelighed i skoledagen, hvilket er i overensstemmelse med rådene fra flere specialister<sup>7</sup>. Forældrene efterlyser alle, at der er fagpersoner omkring dem, som kan give forældrene rådgivning i forhold til at hjælpe barnet ud af f.eks. skolevægning eller til afklaring af hvilken hjælp, barnet har brug for. Forældrene oplever i flere af sagerne, at de alene skal hjælpe barnet ud af det bekymrende skolefravær.

<sup>7</sup> <https://www.gucca.dk/paedagogisk-vaertskab-og-uro-i-skolen-bog-p593929>

## 6. Juraundervisning og intern læring

Borgerrådgiveren i Kerteminde har fra første dag systematisk udbudt jurakurser for kommunens ansatte. I første halvår af 2023 blev allerede udviklede kurser sammen med 2 nye kurser udbudt. I andet halvår af 2023 er kurserne udbudt over en periode på et år, som udgør Q3 og Q4 i 2023 samt i Q1 og Q2 i 2024.

Antallet af deltagere i kurserne er meget svingende. Borgerrådgiveren har tidligere foreslået, at kurserne systematisk kan tilbydes i forbindelse med on-boarding af nye medarbejdere, således at der bliver en gennemgående ledelsesforankring i forhold til deltagelse i kurserne, men dette har forvaltningen ikke forholdt sig til.

Deltagelse i jura-kurserne er uforpligtende og uden tilmelding, foregår over Teams, og kan tilgås af alle via links, som findes på intranettet. Der udbydes jurakurser i grundlæggende forvaltningsret. Der har gennem året været en del, som har deltaget i flere kurser. Grundlæggende er der ikke mange deltagere fra de myndhedsområder, som omhandler de fleste af henvendelserne til Borgerrådgiveren.

Som varslet i Årsberetningen fra 2022 er der i 2023 udbudt nye kurser i henholdsvis **Digital forvaltningsret** og i **Lov om Retssikkerhed på det sociale område**.

Der er udarbejdet en statistik over de områder, hvor deltagere i kurserne er repræsenteret, som kan ses nedenfor:

### 2.2.2023 - Grundprincipper i forvaltningsloven – og i den kommunale forvaltning

**11 deltagere:** 2 Job & rekruttering, 2 Job & Helbred, 1 IT, 1 Beskæftigelsesindsats Unge, 2 Beskæftigelsesindsats Unge, 1 Hjemme- og Sygeplejen, 1 Borgerservice, 1 Hjemmeplejen Langeskov

### 23.2.2023 - Sagsbehandlingsregler

**17 deltagere:** 2 planafdelingen, 2 Job & Helbred, 1 jobkonsulenter, 1 Borgerservice, 1 Hjemme- og Sygeplejen, 1 Job & Rekruttering, 5 Byg, BBR & Landzone, 1 Natur, 1 Miljø, 1 Tværfagligt udvikling- og kompetenceteam, 1 Park, Vej & Havne

### 2.3.2023 - Indholdet i en skriftlig afgørelse

**11 deltagere:** 1 jobkonsulent, 3 Borgerservice, 1 Job & Helbred, 1 Byg, BBR & Landzone, 3 Beskæftigelsesindsats Unge, 2 Job & Rekruttering

### 23.3.2023 - **NYT KURSUS:** Loven om retssikkerhed på det sociale område

**8 deltagere:** 1 Hjemmeplejen Langeskov, 3 Ydelseskontoret, 2 Job & Helbred, 1 Tværfagligt udvikling- og kompetenceteam, 1 Afdeling-?

### 20.4.2023 - Journaliserings- og notatpligt

**8 deltagere:** 1 Borgerservice, 1 Park & Vej, 1 Park, Vej & Havne, 1 PPR, 2 Job & Helbred, 1 Afdeling-? 1 Byg, BBR & Landzone



#### **11.5.2023 - Behandling af anmodning om aktindsigt**

**7 deltagere:** 2 Job & Helbred, 3 Byg, BBR & Landzone

1 Økonomi, adm.service, IT & digitalisering

1 Hjemme- og Sygeplejen

+ særligt tilrettelagt kursus for børn og familieafd. (ca. 15 deltagere)

#### **1.6.2023 - NYT KURSUS: Digital forvaltningsret**

**11 deltagere:** 2 Job & Rekruttering, 2 Modtageteam, 4 Byg, BBR & Landzone, 1 Planafdelingen, 1 Miljø, 1 Afdeling-?

+ selvstændigt kursus for Borgerservice (ca. 12 deltagere)

#### **15.6.2023 - Tavshedspligt og videregivelse af oplysninger**

**8 personer:** 2 Job & Helbred, 1 Job & Rekruttering, 2 PPR, 1 Ydelseskontoret, 2 Byg, BBR & Landzone

#### **12.9.2023 - Grundprincipper i forvaltningsloven – og i den kommunale forvaltning**

**4 deltagere:** 1 Kultur- & fritid, 1 Myndighed visitationen, 1 Byg, BBR & Landzone, 1 Job & Rekruttering

#### **10.10.2023 - Sagsbehandlingsregler**

**8 deltagere:** 3 Natur, 1 Ældre, Handicap og Sundhed – Stab, 1 Tværfagligt udvikling- og kompetenceteam, 1 Hjemmevejlederne, 1 Job & Rekruttering, 1 Byg, BBR & Landzone

#### **14.11.2023 - Indholdet i en skriftlig afgørelse**

**4 deltagere:** 1 Informationssikkerhed, 2 Natur. 1 Tværfagligt udvikling- og kompetenceteam

#### **12.12.2023 - Loven om retssikkerhed på det sociale område**

**1 deltager:** 1 Tværfagligt udvikling- og kompetenceteam

Når medarbejdere får adgang til sagssystemet NOVA, som går på tværs i kommunen, deltager de i et kursus om relevant jura fra Borgerrådgiveren. I 2023 har Borgerrådgiveren undervist nye NOVA-brugere 8 gange. Deltagerantallet er ikke opgjort.

Ligeledes har Borgerrådgiveren tilrettelagt og afholdt et særligt tilrettelagt kursus i journalisering og brug af NOVA tilrettelagt for 10. klasse-centeret.

Borgerrådgiveren har løbende inviteret ledere og kursUSDeltagere til at henvende sig, hvis en afdeling eller en gruppe af medarbejdere har behov for undervisning, som tilrettelægges med udgangspunkt i den enkelte afdelings sagsområde eller udfordringer. Der er afholdt et kursus for Børne-familie-afdelingen på det almene område, som har efterspurgt et særligt tilrettelagt kursus i at behandle anmodninger om aktindsigt. Kurset er tilrettelagt i samarbejde med afdelingens faglige leder og juristen på området. Det er med stor glæde, at Borgerrådgiveren indgår i et samarbejde om at tilrettelægge og afholde særlige kurser for en afdeling. Endvidere kan det fremhæves, at der er afholdt et kursus for medarbejdere i Borgerservice i Digital forvaltningsret, således at medarbejderne kunne deltage udenfor åbningstiden i Borgerservice.

Det er en stor fornøjelse at undervise medarbejderne i kommunen, som altid virker interesserede og aktive i undervisningen. Borgerrådgiveren vil gerne benytte lejligheden til at opfordre medarbejdere og ledere til at komme med konstruktiv kritik og nye ideer til jura-undervisningen, som systematisk er udviklet og har været afholdt for kommunens medarbejdere gennem de seneste 4 år.

Borgerrådgiverens anbefalinger vedr. undervisning og intern læring i årsberetningen fra 2022 var, at der blev vedtaget en procedure for deltagelse i juraundervisning for såvel nye som "gamle" medarbejdere med henblik på at sikre forvaltningsretlig grundviden i organisationen, samt at der bliver besluttet en procedure om forpligtelse til, at nye medarbejdere systematisk tilmeldes jura-undervisning, som er relevant for den enkelte medarbejders arbejdsfunktion i forbindelse med onboarding. Disse anbefalinger er der endnu ingen tilbagemelding på.

Samlet set har der gennem året været tilrettelagt, udbudt og afholdt megen jura-undervisning, hvilket må anses for at være særligt unikt for Kerteminde Kommune.

## 7. Borgerrådgiverens anbefalinger

### Vedtægten for Borgerrådgiveren i Kerteminde Kommune § 6:

**Stk. 2.** I årsberetningen redegør Borgerrådgiveren for sin virksomhed og påpeger eventuelle forhold, som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling og betjening efter forudgående høring og dialog med forvaltningen. **Beskrivelsen af forhold, som giver anledning til kritik mv. ledsages af konkrete anbefalinger fra Borgerrådgiveren.**

**Stk. 3.** Anbefalingerne i årsberetningen samt Borgerrådgiverens løbende sparring og rådgivning til afdelingschefer og direktion indebærer, at **klager kan bruges konstruktivt til at skabe læring samt forbedre og kvalificere sagsbehandlingen og betjeningen fremadrettet.** Ansvar for opfølgning på Borgerrådgiverens anbefalinger ligger hos direktionen

I vedtægten for Borgerrådgiveren angives det, at forhold som giver anledning til kritik, ledsages af konkrete anbefalinger fra Borgerrådgiveren. Ligeledes fremgår det, at klager, som behandles af Borgerrådgiveren kan bruges til konstruktivt at skabe læring samt at forbedre og kvalificere sagsbehandlingen og betjeningen fremadrettet.

I årsberetningen for 2022 kom Borgerrådgiveren med en del anbefalinger, som der stadig arbejdes med i forvaltningen og administrationen. Arbejdet med disse anbefalinger *samt implementering af KVALITET I BORGERBETJENING* vil Borgerrådgiveren fortsat følge op på, og anbefalingerne gælder således stadig.

Den gennemgående røde tråd gennem denne årsberetning er at have fokus på at skabe et læringsmiljø i forvaltningen og i samarbejdet mellem forvaltning og Borgerrådgiver i tråd med ovenstående vedtægtsbestemmelse om at skabe læring og forbedring af sagsbehandlingen.

Der er i denne beretnings afsnit 10 fremhævet 6 særlige læringstemaer, som Borgerrådgiveren har fundet relevante, ligesom der i afsnit 2 med Resumé er angivet nogle læringsområder, som jeg på baggrund af mine erfaringer i Borgerrådgivningen i 2023 anbefaler forvaltningen at have særligt fokus på med et læringsperspektiv for øje.

**Med henblik på at fremme et aktivt og konstruktivt læringsmiljø i kommunen og for at fremme overholdelse af Retssikkerhedsgarantier og forvaltningsretten, er det Borgerrådgiverens anbefaling i Årsberetningen for 2023, at:**

- ✓ **Der arbejdes med at skabe et prioriteret og kvalificeret læringsmiljø i forvaltningen i forhold til anbefalingerne i beretningens resumé samt beretningens særlige læringstemaer.**

Juraundervisningen, som udbydes af Borgerrådgiveren kan fortsættes i sin nuværende form eller videreudvikles i samarbejde mellem Borgerrådgiver og forvaltning.

Årsberetningens særlige lærings-temaer i afsnit 10 kan indgå som inspiration. Der er tale om temaer, hvor det socialfaglige og juraen mødes, hvorfor samarbejde omkring læringspunkterne vil være oplagt.

Borgerrådgiveren står meget gerne til rådighed med læring, sparring om udvikling af læringsmiljøer, læringsemner m.v.

## 8. Opsamling på anbefalinger i Årsberetningen for 2022

---

Borgerrådgiveren valgte i årsberetningen for 2022 at fremhæve 3 temaer, som dækkede bredt over de problemstillinger, som var gennemgående i 2022. For at rette op på *problemstillingerne vedr. de 3 temaer* samt emnet *Undervisning og intern læring*, kom Borgerrådgiveren med flere anbefalinger, som der hermed følges op på. Borgerrådgiveren indstillede til byrådet, at direktionen skulle udarbejde en plan for, hvordan der skal arbejdes med Borgerrådgiverens anbefalinger i årsberetningen 2022. Denne plan er udmøntet i *Kvalitet i borgerbetjeningen og organisationens udvikling – opfølgning på Borgerrådgiverens årsberetning*<sup>8</sup>. Jeg vil hermed gerne takke for, at mine anbefalinger er inddraget i kommunens strategiske arbejde, hvilket jeg kun kan være meget tilfreds med.

I Direktionens arbejde med at organisere og optimere kommunen, har anbefalingerne fra Borgerrådgiveren sammen med strategibrev, visioner mv. været en del af resultatet, hvor Direktionen og strategisk ledergruppe i 2023 har udarbejdet *Oplæg til opgavefordelingen*, hvoraf det fremgår, at ”*Det er Direktionens og Strategisk Ledergruppes vurdering, at udviklings- og implementeringskraften i den kommunale organisation bl.a. kan styrkes ved:*

- a. *At samle små faggrupper med henblik på at styrke robusthed (reducere sårbarhed) og faglighed.*
- b. *At skabe mere sammenhængende ansvarsområder, der fremmer en effektiv, helhedsorienteret tilgang i forhold til borgerne/virksomhederne.*
- c. *At skabe en bedre størrelsesmæssig balance mellem afdelingerne/chefansvarsområderne. Kerteminde Kommune har sammenlignet med andre kommuner meget brede chefansvarsområder (få chefer). De ændringer der foreslås i opgavefordelingen vil øge den tyngdemæssige balance.*
- d. *At MED organisation og lederteams spiller aktivt ind i organisationsudviklingsprocessen – både i forhold til at realisere formålene med ændringer i opgavefordelingen, og i forhold til at omsætte fællesskabsvisionen, velfærdsstrategien og samarbejdet om kerneopgaverne på en måde der skaber tillid og en oplevelse af retfærdighed.”*

*Det er endvidere politisk besluttet i forbindelse med budgetaftalen for 2024, at direktionen i budgetprocessen for 2025 skal kortlægge ledelsesspænd og -niveauer, hvilket vil blive præsenteret for Byrådet inden sommerferien og vil kunne tilføre yderligere dimensioner i organisationsudviklingen.”<sup>9 10</sup>*

Der pågår således en større omorganisering i Kerteminde Kommune, hvor virkningen i forhold til Borgerrådgiverens anbefalinger først kan vurderes på den lange bane og ikke med det etårige perspektiv, som der er i denne årsberetning. Det er min oplevelse, at direktionens arbejde med anbefalingerne har været velvillig i forhold til Borgerrådgiverens anbefalinger, og Borgerrådgiveren har

---

<sup>8</sup> <https://dagsordener.kerteminde.dk/vis/pdf/bilag/110b1d6e-23da-48ce-a723-fc4f20c06d64/?redirectDirectlyToPdf=false>

<sup>9</sup> Bilag til HU, FMU og ledermøder vedr. forslag til ændringer i opgavefordeling

<sup>10</sup> <https://dagsordener.kerteminde.dk/vis?Referat-Oekonomiudvalg-d.11-10-2023-kl.15.30&id=974d6904-e1c9-40ff-9d35-cf9cee9a1fed>

i forbindelse med tilrettelæggelse af direktionens plan for implementering været involveret og hørt af Kommunaldirektøren, hvilket jeg er meget tilfreds med.

## 8.1. Tema 1: Implementering af helhedsorienteret sagsbehandling på tværs af forvaltningsafdelinger

Med henblik på at fremme at lovgivningen<sup>11</sup> overholdes vedr. borgernes krav på helhedsorienteret sagsbehandling, har Borgerrådgiveren anbefalet, at der organisatorisk bliver arbejdet med at nedbryde siloer mellem forskellige afdelinger og lovområder, således at omdrejningspunktet for at hjælpe borgeren er borgerens behov og retskrav.

### Sammenhæng med Direktionens strategi

Direktionens strategibrev for 2023 – og som også vil gælde for 2024 – samt Velfærdsstrategien følger fællesskabsvisionen op, og er omsat i konkrete planer for de næste par år, bl.a. for *Bedre kvalitet i borgerbetjeningen* (opfølgning på Borgerrådgiverens årsberetning) og Erhvervsservice i myndighedsbehandlingen (*forslag til ændringer i opgavefordeling*).

Borgerrådgiveren har tidligere henvist til Direktionens strategibreve, hvorfor det også i årets beretning er relevant at fremhæve punkter i strategien for 2023, som er relevant i forhold til Borgerrådgiverens tilsyn og bemærkninger i relation til tidligere anbefalinger. Direktionen har klart en strategi, hvor borgervenlighed og helhedsorienteret sagsbehandling er højt prioriteret, idet det fremgår, at *"målet med vores strategiske arbejde er, at vores indsatser giver vores borgere, virksomheder, foreninger m.fl. en oplevelse af at:*

- a. At der er en enkel og sammenhængende sagsbehandling, hvor styreformen, ansvaret og beslutningskompetence er så tæt på borgeren som muligt.*
- b. At borgeren m.fl. ser sig hørt og forstået i dialog med den kommunale organisation om egen sag og udviklingsmuligheder.*
- c. At kommunens indsatser er koordineret, også når de går på tværs, og at indsatserne kan formidles på en forståelig og troværdig måde."*<sup>12</sup>

Disse mål skal udmøntes i visionen om **"Fællesskab i Kerteminde"**.

Visionen om altid at have fokus på borgeren for at forstå det enkelte menneske og den situation, som vedkommende er i, skal implementeres i fremgangsmåden 1-2-3-tænkningen:

- 1 STIL SPØRGSMÅL FØR DU GIVER SVAR**
- 2 SKAB MENING SAMMEN MED BORGEREN**
- 3 GØR DET MULIGT**

<sup>11</sup> LBK 2024-03-13 nr. 261 Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 5

<sup>12</sup> Direktionens strategibrev 2023

Det er klart Borgerrådgiverens vurdering, at der er en strategisk prioritering af at arbejde mere helhedsorienteret, og at anbefalingen dermed strategisk er taget til efterretning i ovenstående, hvilket er godt understøttet af tanken om ovennævnte 1-2-3-tænkning, som velfærdsdirektøren flere gange både i 2023 og 2024 tydeligt har fremført. 1-2-3-metoden er i sin enkelthed udtryk for viljen til at udøve god sagsbehandlingsskik.

Den strategiske intension om at prioritere helhedsorienteret sagsbehandling er i sagens natur endnu ikke målbar, da den er tæt tilknyttet den igangværende omorganisering.

**Følgende er relevant at citere fra Direktionens strategibrev 2023:**

*"Vi kan have fokus på borgeren på mange måder, bevæge os åbensindet hen ved siden af borgeren og være nysgerrig på, hvem personen er, og hvilken livssituation personen er i, og så først herefter sætte vores faglighed i spil. Vi skal blive klogere på borgeren og være i stand til at tilsidesætte vores egne interne processer og regler til fordel for nye og innovative handlinger. En tilgang vi med fordel også kan benytte overfor vores virksomheder, foreninger m.fl. Det drejer sig om det nære liv, og sikre at vi skaber en service, der er meningsfyldt for den enkelte og vores velfærd. I 2023 vil vi arbejde med at udbrede den strategiske retning i vores organisation og være nysgerrige på hvilke metoder der kan bidrage til at skabe et meningsfyldt fundament, der kan understøtte vores fælles velfærd for borgerne."*

Jeg kan kun være tilfreds med ovennævnte citat og ser meget frem til at implementeringsplanen for denne visionære strategi foreligger samt at følge implementeringen af direktionens strategi.

Planen om at der skal være en enkelt og sammenhængende sagsbehandling indeholder i forhold til målsætningen om *Helhedsorienteret sagsbehandling* følgende tiltag:

*"Med afsæt i erfaringer med bl.a. HOBİ identificeres de mest kritiske målgrupper for helhedsorienteret sagsbehandling, indhentes erfaringer fra andre kommuner og afprøves konkrete løsninger. Der arbejdes med dette i sammenhæng med tema 4 (arbejdsformer og organisationsudvikling), og der arbejdes med en implementeringsplan i sammenhæng med tema 4."*

Borgerrådgiveren ser som sagt frem til at implementeringsplanen foreligger samt at følge implementeringen af direktionens strategi, således at strategien og målsætningen forpligter medarbejdere og ledere i det daglige arbejde og i omgangen med borgerne. Implementeringen af det borgervenlige fokus vil Borgerrådgiveren naturligvis have opmærksomhed på.

Behovet for at samarbejde på tværs af afdelinger med helhedsorienteret sagsbehandling har også været et gentagende tema i henvendelser til Borgerrådgiveren i 2023, hvilket er beskrevet i afsnit 5, *Henvendelser i 2023*.

## 8.2. Tema 2: Manglende tilgængelighed, forråelse samt hjemmesiden som stifinder

Gentagne borgerhenvendelser kunne i 2022 rummes indenfor temaet *Manglende tilgængelighed*, som dels handlede om, at sagsbehandlere ikke vendte tilbage på borgerhenvendelser, og dels ved at borgere ikke kunne *finde vej* i kommunen, bl.a. pga. manglende oplysninger om hvilken hjælp, der kan være relevant at ansøge om, samt hvor og hvordan, der søges om hjælp.

Manglende information på hjemmeside og manglende intern information om kontaktoplysninger og arbejdsområder blev beskrevet som en udfordring i forbindelse med samarbejdet på tværs af sektorer, da medarbejdere beskrev, at de ikke kunne finde frem til de teams eller medarbejdere, som de havde brug for at kontakte for at etablere tværgående sagsbehandling.

Borgerrådgiveren anbefalede større prioritering af kommunikation – med fokus på hjemmeside og intern kommunikation med relevant information til medarbejdere, herunder ledere.

Manglende tilgængelighed, når sagsbehandlere ikke vender tilbage på borgerhenvendelser, kan rummes i definitionen af *forråelse*, hvilket fremgår af forskningsprojektet *Forråelse i sagsbehandling*<sup>13</sup>. Borgerrådgiveren anbefalede på linje med anbefalingerne i ovennævnte forskningsprojekt,

***"Kerteminde Kommunes hjemmeside er lige nu ved at blive opdateret til en ny platform, hvor mulighederne for at lede borgerne hurtigere og mere præcist hen til det de søger er bedre end på den gamle platform. Ligeledes er den opdaterede hjemmeside i højere grad optimeret i forhold til at sikre webtilgængelighed. Arbejdet med hjemmesiden forventes afsluttet senest i efteråret 2024. "***

at der tales åbent om forråelse i forbindelse med borgerkontakt. Borgerrådgiveren anbefalede Prioritering af åbenhed om at samtale om forebyggelse af forråelse i sagsbehandling med udgangspunkt i ovennævnte forskningsprojekt

Ovennævnte plan, der følger op på Borgerrådgiverens årsberetning indeholder i forhold til hjemmesiden et tiltag, med en ny opdateret hjemmeside. Det fremgår af ovennævnte plan, at ansvaret og organisering omkring hjemmesiden skal tydeliggøres, for bl.a. at sikre vedligeholdelsen samt at succeskriteriet for dette er, at oprydning og opdatering er gennemført inden udgangen af 1. halvår 2024. I

skrivende stund pågår arbejdet med at opdatere hjemmesiden i Ledelsessekretariatet, hvor ansvaret for hjemmesiden er forankret. Derfor er det meget tilfredsstillende, at Borgerrådgiverens anbefaling er imødekommet.

I forhold til *Service og kvalitet i telefonbetjeningen af borgere og virksomheder*, er tiltagene følgende:

- ✓ At tydeliggøre forventninger til organisationens telefoniske betjening
- ✓ Der udarbejdes en kort telefonpolitik senest i 1. kvartal 2024
- ✓ Der skal være løbende evalueringer i hvilket omfang de forskellige dele af organisationen lever op til telefonpolitikken mv. Der gennemføres ekstern evaluering af telefonbetjeningen i 2024 m.h.p. feedback til afdelinger om kvalitet i telefonbetjeningen.

<sup>13</sup> <https://www.socialtindblik.dk/nyt-forskningsprojekt-viser-at-hver-fjerde-borger-oplevede-forraaelse-den-nye-viden-skal-bruges-til-at-skabe-en-ny-kultur-blandt-socialraadgivere/>



- ✓ Der skal sikres systemunderstøttelse ved nyt telefonsystem samt kompetenceudvikling
- ✓ Kontaktcenteret udvikles til at kunne håndtere straksafklaring, så henvendelser, der kan afklares ved første kontaktpunkt, bliver det. Dette skal være implementeret inden udgangen af 2024.

Borgerrådgiveren er meget tilfreds med, at anbefalingerne i årsberetningen og de strategiske mål på denne måde går hånd i hånd og følger op på evalueringerne, når de foreligger.

Borgerrådgiveren har afholdt møde med digitaliseringsafdelingen vedr. det nye telefoni-system og er oplyst om, at ud over at den nye telefonløsning er billigere end den gamle løsning, så er den også mere moderne og indeholder større funktionalitet, end der pt. bliver brugt. Det er f.eks. muligt at få statistik over opkald, således at det viser, om der er ringet tilbage til den pågældende, samt statistik over, hvornår der er flest opkald. Det vil også være muligt at få oplyst, om der er op-ringninger til "døde" telefonnumre (medarbejdere der er syge eller er fratrukket stilling). Jeg er oplyst om, at udnyttelse af funktionaliteten i systemet kræver, at alle medarbejdere har adgang til løsningen, hvilket ikke er tilfældet lige nu, og at der afsættes ressourcer til fuld implementering af systemet.

Det kan dermed konkluderes, at der er en god telefonløsning i Kerteminde Kommune, som rummer muligheder for endnu bedre at yde borgere hurtig og effektiv kontakt til kommunen. Det er derfor interessant at se den nye telefonpolitik, når den er vedtaget.

Endvidere kan det fremhæves, at Kerteminde Kommunen med henblik på at fremme samarbejdet på tværs af afdelingen har indkøbt SAPA IT-systemet, hvor medarbejdere har mulighed for at få overblik over, om en borger har andre sager i kommunen. Borgerrådgiveren vil dog anbefale, at sagsbehandleren i udgangspunktet spørger borgerne, om de har andre sager, som virker ind på deres sag, så borgeren oplever at blive involveret i sin egen sag, jf. Retssikkerhedsloven § 4.

### **8.3. Tema 3: Sagsbehandlingstider – overholdelse af kravene i retssikkerhedsloven**

#### **Opfølgning fra sidste årsberetning – sagsbehandlingstider**

Borgerrådgiveren påpegede i forbindelse med årsberetning 2022, at der er et lovkrav om, at kommunen skal fastsætte retvisende sagsbehandlingstider, og at de skal fremgå på hjemmesiden på det sociale område, jf. Retssikkerhedsloven, § 3 og 3a. Det blev påpeget, at politisk vedtagne kvalitetsstandarder, hvor det blev legaliseret, at have lange ventetider, før sagsbehandlingen blev påbegyndt, var ulovlige, da sagsbehandlingen skal foretages hurtigst muligt, jf. Retssikkerhedsloven § 3, stk. 1. Nogle medarbejdere havde forkert opfattet, at kvalitetsstandarderne angav sagsbehandlingstiden. Kommunens sagsbehandlingstider fremgår af hjemmesiden. Der har været et stort arbejde med at ændre kvalitetsstandarder i forhold til sagers "liggetider" samt fastsættelse af sagsbehandlingstider.

Borgerrådgiveren har stor ros til forvaltningen, som har arbejdet med anbefalingen om at sikre, at sagsbehandlingstiderne på hjemmesiden er korrekte, ajourførte og retvisende. Jeg er oplyst om, at alle sagsbehandlingstider/frister er gennemgået og fastsat samt lagt på hjemmesiden på en langt mere overskuelig måde end tidligere.

Borgerrådgiveren havde varslet et tilsyn vedr. sagsbehandlingstider, men tilsynet er udsat til Q 3-4 i 2024, da det vurderes, at arbejdet med at opdatere sagsbehandlingstider skulle færdiggøres først. Borgerrådgivertilsynet omhandler bl.a. ledelsesmonitorering vedr. overholdelse af sagsbehandlingstiderne, og dette giver først mening, når ovennævnte arbejde er færdigt.

Endvidere blev det påpeget, at borgere skal oplyses om forventede sagsbehandlingstider og informeres løbende, hvis sagsbehandlingstiden ikke kan opfyldes. Der er i direktionens plan indskrevet, at formålet med at lave tiltag vedr. dette, er at lave kompetenceudvikling med henblik på god forvaltningsskik, hvilket Borgerrådgiveren kun kan være enig i. Tiltaget er, at Borgerrådgiveren gennemfører kompetenceudvikling af medarbejdere eller teams, som har behov for dette. Det er dog ikke nærmere angivet hvem, der har behov for dette. Uddannelsesforløb tilrettelægges i samarbejde med den eller de ledelsesansvarlige i afdelingen, som har ansvar for effekt af kompetenceudviklingen. Succeskriteriet for dette er ifølge planen, at flere deltager i Borgerrådgiverens uddannelses- og kompetenceudviklingstilbud, som udvikles i samarbejde med afdelingerne, så de modsvare medarbejdernes behov.

Borgerrådgiverens tilbud om juraundervisning består dels af generisk undervisning samt af et tilbud, som matcher ovenstående, hvor en afdeling eller leder bestiller undervisning særligt tilrettelagt for den pågældende afdeling. I beretningens afsnit 6 er det opgjort hvilken undervisning, der har været samt lavet en statistik over deltagelsen.

Også i forhold til anbefalingerne vedr. tema 3 er der store tiltag, som Borgerrådgiveren følger op på i indeværende år.

## **8.4. Undervisning og intern læring**

Borgerrådgiverens anbefalinger vedr. undervisning og intern læring var 1) at lave en procedure for deltagelse i juraundervisning såvel for nye som "gamle" medarbejdere med henblik på at sikre juridisk grundviden, samt 2) at der besluttes en procedure om forpligtelse til, at nye medarbejdere systematisk tilmeldes jura-undervisning, som er relevant i forhold til arbejdsfunktionen i forbindelse med on-boarding.

Der er ikke lavet egentlige procedurer, men juraundervisningen bakkes op i ovenstående plan vedr. overholdelse af god forvaltningsskik. Ligeledes bakkes tilbuddet om juraundervisning op af Kommunaldirektøren, hvorfor Borgerrådgiverens tilbud om intern kompetenceudvikling i form af juraundervisning vil fortsætte i Kerteminde Kommune.

## 9. Opsamling vedr. Borgerrådgiverens fokusområder i 2023

Borgerrådgiveren fulgte op på observationer i 2022 ved at tilrettelægge nedenstående 4 fokusområder i 2023. Overvejelser og aktiviteter i forbindelse med fokusområderne skal hermed gennemgås.

### 9.1. Sagsbehandlingstid

For at følge op på sidste års tema om sagsbehandlingstider havde Borgerrådgiveren varslet et tilsyn vedr. sagsbehandlingstider<sup>14</sup>. Dette tilsyn er ikke blevet gennemført, men udsat til Q3-Q4 i 2024, da det vurderes, at forvaltningens arbejde med sagsbehandlingstider skal færdiggøres, før det er relevant at føre tilsyn. Borgerrådgivertilsynet omhandler bl.a. ledelsesmonitorering vedr. overholdelse af sagsbehandlingstiderne, og dette giver først mening, når ovennævnte arbejde er færdigt.

### 9.2. Forebyggelse af forråelse

Som opfølgning på årsberetningen for 2022's tema om manglende tilgængelighed, havde Borgerrådgiveren planlagt et oplæg om *Forråelse i sagsbehandlingen*. Jeg har i stedet for at tilbyde et oplæg om Forråelse indsat et afsnit om emnet i denne årsberetning i afsnit 8.3. At sætte forebyggelse af forråelse på dagsordenen kan være forbundet med uvilje til at kigge på emnet, hvorfor det er min vurdering, at dette skal forberedes over længere tid.

### 9.3. Sikring af Borgernes retssikkerhed og overholdelse af Retssikkerhedsloven<sup>15</sup>

Borgerrådgiveren havde planlagt at udbyde 2 nye jurakurser om Retssikkerhedsloven. Der blev afholdt et kursus d. 23. marts, d. 4. maj, og d. 12. december. Ligeledes har jeg afholdt møde med en af kommunens jurister indenfor det sociale område med henblik på at afdække behovet for kompetenceudvikling vedr. Retssikkerhedsloven. Kurserne er under stadig udvikling og er en del af det faste udbud af Borgerrådgiverens jurakurser, som fortsætter i 2024.

Retssikkerhedsloven er nævnt som én af Borgerrådgiverens fokusområder i 2023, og fortsætter derfor som fokusområde i 2024.

### 9.4. Digital forvaltningsret med fokus på overholdelse af forvaltningsloven og digitalt udsatte borgere

Med henblik på at hjælpe og fokusere på udfordringer for nogle borgere når information gives digitalt, og når adgangen til hjælp kan være via digital ansøgning, har dette emne været et fokusområde hos Borgerrådgiveren.

Borgerrådgiveren har udbudt et nyt kursus i Digital Forvaltningsret, som har i 2023 været afholdt to gange, d. 1. juni for alle medarbejdere online og fysisk for medarbejderne i Borgerservice. Ligeledes er der afholdt flere møder med digitaliseringsmedarbejdere, bl.a. vedr. overholdelse af forvaltningsloven i forbindelse med digitalisering.

<sup>14</sup> "Borgerrådgiveren bistår Kerteminde Byråd med dennes tilsyn med forvaltningen", jf. Vedtægten for Borgerrådgiveren i Kerteminde Kommune § 3

<sup>15</sup> Lovbekendtgørelse 2024-03-13 nr. 261 Om Retssikkerhed og administration på det sociale område

Borgerrådgiveren har været aktiv deltager i Workshop vedr. Awareness Træning i God forvaltningspraksis afholdt af Digitaliseringsafdelingen.

En myndighed skal identificere og dokumentere hvilke regler, som f.eks. uskrevne forvaltningsretlige principper og skrevne forvaltningsretlige regler, der skal indarbejdes i et IT-system, ikke mindst når der skal benyttes kunstig intelligens.<sup>16</sup> Der skal i den forbindelse udføres en forvaltningsretlig konsekvensanalyse<sup>17</sup>.

Borgerrådgiveren vil fortsat følge digitaliseringen i Kerteminde Kommune og de forvaltningsretlige udfordringer, som dette kan medføre, og følger fortsat udfordringerne med at overholde forvaltningsretten i forbindelse med brug af gamle IT-systemer samt indførelse af nye IT-systemer. Ligeledes står Borgerrådgiveren altid til rådighed med sparring i forbindelse med indføring af digitale løsninger, og henleder hermed fokus på nedenstående 5 gode råd til en forvaltningsretlig konsekvensanalyse:

#### **Fem gode råd til en forvaltningsretlig konsekvensanalyse**

- 1. Lav den forvaltningsretlige konsekvensanalyse fra start og hold den løbende ajour.**
- 2. Inddrag de relevante, juridiske kompetencer allerede i idéfasen.**
- 3. Dokumentér arbejdet med den forvaltningsretlige konsekvensanalyse på en overskuelig måde.**
- 4. Leverandører af standardvarer kan med fordel tænke de forvaltningsretlige krav ind med henblik på at gøre produkter mere attraktive for offentlige myndigheder.**
- 5. Sørg for at få tilrettelagt et samarbejde med relevante myndigheder ved tværgående it-systemer med henblik på at klarlægge den forvaltningsretlige rolle- og ansvarsfordeling.**

Kilde: Advokatvirksomheden Horten

<sup>16</sup> file:///C:/Users/jbjo/Downloads/Fem%20gode%20rd%20til%20en%20forretningsretlig%20konsekvens-analyse%20(1).pdf

<sup>17</sup> Ombudsmandens udtalelse i FOB 2014-24

## 10. Særlige temaer i Borgerrådgiverens virksomhed 2023

Henvendelser fra borgere i Borgerrådgivningen og Borgerrådgiverens deltagelse i netværk og kurser giver anledning til at fordybe sig i relevante juridiske problemstillinger. Når Borgerrådgiveren finder anledning til at fordybe sig for at finde svar på en problemstilling, kan det være ved at undersøge retstilstanden vedr. et emne eller ved at undersøge forholdene i Kerteminde Kommune, uden der dog er tale om et decideret tilsyn.

Nedenstående punkter er medtaget, fordi det vurderes, at der er et læringspotentiale i emnerne, og da Borgerrådgiveren vil have fokus på emnerne fremadrettet.

### 10.1. Digitalt udfordrede

Borgerrådgiveren har fundet det relevant at undersøge retstilstanden for såkaldte *digitalt udsatte*, bl.a. for at kunne udbyde undervisning om emnet. Jeg må indrømme, at jeg i begyndelsen af denne undersøgelse havde et billede af digitalt udsatte som mennesker, der ikke har mulighed for at være udstyrede med opdaterede udgaver af smartphones, computere o.l., eller ældre borgere, som ikke er udstyret med digitale- eller IT-færdigheder. Der medtages et afsnit om dette, da dette findes relevant i et læringsperspektiv.

Igennem denne undersøgelse er jeg gået fra at tale om *Digitalt udsatte* til at tale om *digitalt udfordrede*, som kan være alle typer mennesker, der i en periode ikke er i stand til at imødekomme de digitale krav fra f.eks. en kommune. Det vil dermed sige, at alle, som f.eks. bliver alvorligt syge, kan i kortere eller længere perioder være digitalt udfordrede. Et andet opmærksomhedspunkt er mennesker, der ikke figurerer som digitalt udfordrede, fordi de klarer sig digitalt med mere eller mindre hjælp fra pårørende, bostøtter eller andre. For disse mennesker gælder det, at de ikke kan anses for at være digitale stabile, men deres kontaktholdere i kommunen fanger måske ikke, at der er en udfordring, som gør, at disse mennesker ikke er stabile i den digitale kontakt med f.eks. en myndighed.

Hvornår kan man blive ramt af digitale udfordringer? Det kan man både, når man skal kommunikere med kommunen, f.eks. når man skal ansøge om hjælp, betjene digitale selvbetjeningsløsninger, eller når man skal modtage en meddelelse fra kommunen. *"Man kan jo blive fritaget fra digital post"*, vil nogle måske tænke. Det er sandt, men det er måske ikke løsningen. En borger, der fritages fra digital post, må leve med, at breve fra kommunen først kommer frem efter én til to uger med de problemer, som dette medfører, og dette er ikke løsningen på øvrige digitale udfordringer.

I efteråret 2023 blev der fastlagt en ny retstilstand, da der blev afsagt en dom, som har fastlagt, at *Manglende digitale kompetencer kan være en undskyldende omstændighed, når en frist overskrides i et digitalt selvbetjeningsystem*. Dommen omhandlede en borger, som havde mistet 10 dages sygedagpenge, fordi han ikke havde reageret rettidigt på en henvendelse fra kommunen i e-Boks.<sup>18</sup>

Det er Borgerrådgiverens opfattelse, at Kerteminde Borgerservice er meget opmærksomme på at afhjælpe

**Med den nye dom betyder det, at digitalt udfordrede borgere, som reelt opfylder betingelserne for fritagelse for digital post og digitale selvbetjeningsystemer, men som alligevel forsøger at begå sig i den digitale offentlige sektor med hjælp fra sit netværk, ikke bliver stillet ringere end borgere, som har opnået fritagelse fra digital post**

<sup>18</sup> [https://justitia-int.org/principiel-sag-om-digital-retssikkerhed-vundet/?fbclid=IwAR088UjBu7ep9Io2Kr\\_TTmFmHKRS4ooRQHMqataWed9mH1dDIU4zIkajIrs](https://justitia-int.org/principiel-sag-om-digital-retssikkerhed-vundet/?fbclid=IwAR088UjBu7ep9Io2Kr_TTmFmHKRS4ooRQHMqataWed9mH1dDIU4zIkajIrs)

udfordringerne for digitalt udfordrede borgere, og det kan fremhæves, at afdelingen har deltaget i Borgerrådgiverens jura-kursus om digital forvaltningsret særligt tilrettelagt for Borgerservice og Ydelsen.

Folketingets Udvalg for Digitalisering og IT har beskæftiget sig med borgerfokus i digitalisering, og har bragt 6 anbefalinger videre til ministeren<sup>19</sup>, som handler om 1) Borgeren i fokus, 2) Inklusion i designfasen, 3) Fritagelse fra digitale løsninger, 4) Børn og unge, 5) Konsekvensvurdering af digitaliseringsprojekter samt 6) Offentlige udbud af digital projekter.

Der er i denne beretnings afsnit 9.4. fremhævet 5 gode råd til en forvaltningsretlig konsekvensanalyse. Der kan uden tvivl forudses udfordringer med den tiltagende digitalisering i et borgervenligt perspektiv, hvor der indtænkes løsninger for digitalt udfordrede. Dette vil formentligt være en tiltagende udfordring for myndigheder både i forhold til at overholde juraen i forvaltningsretten og god forvaltningsskik.

## 10.2. Undersøgelse af Kerteminde Kommunes hjemløsepolitik

Der har været nogle få henvendelser hos Borgerrådgiveren, som omhandlede boligløshed og risiko for boligløshed. Dette har givet anledning til at undersøge reglerne for at hjælpe borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed. Dette har givet anledning til at undersøge praksis omkring forebyggelse af hjemløshed i Kerteminde Kommune.

Serviceoven § 80 angiver, at kommunen har pligt til at anvise midlertidigt husly mod betaling, hvis en person eller familie er husvild. Det er oplyst til Borgerrådgiveren, at praksis i Kerteminde Kommune er at henvise hjemløse borgere til at tage ophold på et forsorghjem f.eks. i Odense, samt at hjemløshed pga. egen skyld, f.eks. pga. restance for huslejebetaling ikke anses for akut.

### Eksempel på en sag i Kerteminde Kommune:

En borger ansøgte om hjælp til at betale indskud i ny bolig pga. hjemløshed. Borgeren fik afslag med begrundelsen, at hjemløsheden ikke kunne anses for akut, da den var selvforskyldt og blev henvist til forsorghjem i Odense. Borgerrådgiveren undersøgte fortolkningen af loven, og fandt at vejledningen til Serviceoven § 80 angiver, at selvforskyldt hjemløshed også skal anses for akut. Ydelseskantoret ændrede derefter afgørelsen og forsøgte på alle måder at hjælpe borgeren til ikke at havne i samme situation igen.

Praksis med at henvise til forsorghjem frem for egnede boliger blev forklaret med, at der ikke er boliger at henvise til i Kerteminde. Nogle billige boliger er bl.a. anvendt til akutboliger til ukrainere, eller huslejen i relevante boliger er for høj for den pågældende.

**Denne praksis med at henvise til forsorghjem i andre kommuner gav anledning til en undersøgelse fra Borgerrådgiveren; især da serviceovens § 85a om Housing First-princippet blev indført i 2023.**

Undersøgelsen viste bl.a. at der ikke er en Hjemløse-politik i Kerteminde Kommune

Borgerrådgiveren har afholdt møde med velværdsdirektør, Bettina Brøndsted, samt chefen for Sundhed, handicap og ældre-området, Susanne Buch vedr. ovennævnte case, hvor Borgerrådgiveren vurderede, at der kan være en udfordring med kommunens siloopdeling, i dette tilfælde mellem ydelseskantoret og socialafdelingen, som er myndighed i forhold til servicelovgivningen.

<sup>19</sup> <https://www.ft.dk/da/aktuelt/nyheder/2023/05/diu-beretning-om-borgerfokus-i-digitaliseringen>

Da Housing First-princippet er en helhedsorienteret løsning, gav dette anledning til at undersøge dette nærmere, og Susanne Buch har været meget velvillig i forhold til at besvare nogle spørgsmål til Borgerrådgiveren om *Hjemløshed i Kerteminde Kommune*.

Det beskrives, at det siden 1. oktober 2023 har været muligt for Kerteminde Kommune at implementere Servicelovens § 85 a. Bestemmelsen i § 85 a, omhandler hjælp til hjemløse i form af bolig og bostøtte i henhold til Housing First-tilgangen. Det fremhæves, at metoden ikke er obligatorisk, men at der er økonomiske fordele ved at implementere metoden.

Når borgerne i dag står uden bolig, kan de henvende sig i Borgerservice, hvor de får råd og vejledning om, hvordan de kan finde sig en bolig, herunder blive introduceret til boligforeninger, platforme på nettet mv. Kerteminde Kommune henviser generelt ikke til forsorgshjem, men der kan i enkeltstående tilfælde være tale om en situation, hvor det er den eneste løsning. Kommunen er forpligtet til at vejlede i den mulighed.

Aldre-, Handicap- og Sundhedsudvalget godkendte på udvalgsrådet den 4. december 2023 kommunens implementering af servicelovens § 85 a.

Da den nye udskrivningsret i henhold til § 110, stk. 5 er betinget af, at borgeren takker ja til den anviste bolig, er det vigtigt, at Kerteminde Kommune har attraktive boliger til de pågældende borgere. Det bemærkes, at de boliger, som Kerteminde Kommune typisk i henhold til anvisningsretten har adgang til i boligforeningerne, er for dyre til, at de kan benyttes af borgere på overførselsindkomster, og de personer, der er i målgruppen til § 85 a, vil ofte være på overførselsindkomster, så anvisningsretten har ikke umiddelbart relevans for borgere, der skal hjælpes ud af hjemløshed gennem Housing First-metoden.

Der er en fortløbende dialog med boligforeningerne, der dog indtil videre ikke er udmundet i et andet resultat. Boligerne skal derfor findes udenom anvisningsretten, hvorfor der løbende er fokus på lejemaal i kommunalt regi.

Det var derfor relevant at undersøge, hvilke barrierer, der er i anvendelse af Housing-First-metoden.

**Borgerrådgiveren har spurgt om økonomi vedr. metoden, og om der er kendskab til, at Housing First efter sigende kan betale sig økonomisk og at der er refusionsmuligheder fra staten?**

Til dette blev der svaret, at ordningen er billigere end herberger, pensionater, forsorgshjem og optagelseshjem m.m., som de pågældende borgere ellers ville være visiteret til i henhold til servicelovens § 110, og det vurderes, at der i afdelingen er relevant viden om økonomien i forbindelse med at anvende Housing-First-metoden.

**Borgerrådgiveren har spurgt ind til faglighed, og om der i Kerteminde Kommune er arbejdet med afdækning af krav til faglighed i Housing First-tilgangen til borgerne.**

Der er tre pædagogiske metoder, der kan bruges som socialpædagogisk indsats i henhold til Housing First. Disse metoder har ikke været benyttet i Kerteminde Kommune før, og **det vil derfor**

**kræve, at personalet uddannes i ICM og CTI, hvis § 85 a skal implementeres.** Det betyder, at 4-6 medarbejdere i løbet af foråret 2024 blive undervist i henholdsvis ICM og CTI metoderne. Derudover vil 3 myndighedsagsbehandlere blive undervist i begge tilgange. Der skal ikke ansættes nyt personale i forbindelse med implementeringen, og der forventes ikke at være udgifter af betydning forbundet med uddannelsen af personalet, der efter planen vil være færdiguddannet sommeren 2024.

Der forventes ikke at være it-systemtekniske udfordringer ved implementeringen, og der vil løbende kunne trækkes lister med borgere, der er bevilget ydelser efter § 85 a.

Borgerrådgiveren har på baggrund af denne undersøgelse vurderet, at Kerteminde Kommune kan se fordelene i at anvende metoden, men at der er visse udfordringer, som der arbejdes med at forbedre:

- a. Personale skal uddannes i at bruge metoden
- b. Der er mangel på egnede boliger, som Kerteminde Kommune har anvisningsretten til
- c. Borgerservice er endnu ikke klar til at kunne vejlede om Housing-First-metoden
- d. Der er ingen hjemløse-politik i Kerteminde Kommune, hvilket *måske kan* være grunde til, at der er så få egnede boliger, som kommunen har anvisningsret til

Serviceovens § 85a er ny og skal selvfølgelig have tid til at blive implementeret, og det er Borgerrådgiverens opfattelse, at der arbejdes på at Kerteminde Kommune bliver i stand til at anvende Housing First-metoden.

### 10.3. Forebyggelse af forråelse i socialt arbejde

I sidste årsberetning introducerede Borgerrådgiveren, at der kan være en risiko for at udvikle forråelse, når man arbejder med socialt arbejde. Et af Borgerrådgiverens fokusområder i 2023 var *Forebyggelse af forråelse*.

En af problemstillingerne sidste år var, at nogle af borgerne, som henvendte sig til Borgerrådgiveren oplevede, at sagsbehandleren ikke vender tilbage på borgerhenvendelser. Dette er stadig et tema i henvendelserne hos Borgerrådgiveren.

Manglende tilgængelighed når sagsbehandlere ikke vender tilbage på borgerhenvendelser, kan rummes i definitionen af *forråelse*, hvilket fremgår af et forskningsprojekt *Forråelse i socialt arbejde – hvad forstår vi ved fænomenet og hvordan forebygges og bekæmpes vi det bedst muligt*<sup>20</sup>. Forskningsprojektet viste, at hver fjerde borger i undersøgelsen oplevede forråelse. Forskningsprojektet er bl.a. publiceret i fagtidsskrifter for socialrådgivere og pædagoger.

#### Definition af forråelse:

**”Forråelse i socialt arbejde kommer til udtryk ved, at borgere i mødet med myndighed eller myndigheds personer føler sig uretmæssigt: ignoreret/overset, sanktioneret, mistænkeliggjort, afvist, latterliggjort/umyndiggjort eller skældt ud/irettesat”**

*Kilde: Heidi Fischer Eskildsen og Lulu Hjarnø*

<sup>20</sup> <https://www.ucviden.dk/en/publications/forraelse-i-socialt-arbejde-hvad-forst%C3%A5r-vi-ved-f%C3%A6nomenet-og-hvor>



Hvorfor mener Borgerrådgiveren at det er relevant at arbejde på at forebygge forråelse i Kerteminde Kommune?

Mange af henvendelserne i Borgerrådgivningen omhandler borgeres oplevelser, som kan rummes under forskningsprojektets definitionen af forråelse.

Endvidere indeholdt den meget omtalte BDO-rapport fra Nyborg kommune, hvor det blev beskrevet, at *Forråelse kommer bl.a. til udtryk ved, at faglighed træder i baggrunden, sagerne italesættes negativt og manglende ansvarsfølelser over for børnene og familierne*<sup>21</sup>.

Samtidig vil jeg gerne introducere psykologen Dorthe Birkmose, som argumenterer for, at *Alle er i risiko for forråelse*<sup>22</sup>, og hun fortæller om, hvordan hun selv har oplevet, at forråelse bliver en naturlig overlevelsestrategi<sup>23</sup>. Hun fokuserer på, hvordan forråelsen opstår og har dermed perspektiv på at passe på medarbejderne, så mestringsstrategien forråelse ikke opstår.

Det er Borgerrådgiverens opfattelse, at tegn på forråelse er en stor udfordring i forhold til at overholde *GOD FORVALTNINGSSKIK*. *"God forvaltningsskik er normer og principper for, hvordan myndighederne bør opføre sig i forhold til borgerne. God forvaltningsskik kan have betydning ved bedømmelsen af den konkrete sagsbehandling, idet principperne for god forvaltningsskik gælder ved siden af de krav, der følger af lovgivningen og forvaltningsretlige retsgrundsætninger."*<sup>24</sup>

Dorthe Birkmoses perspektiv i forebyggelse af forråelse er at give medarbejdere arbejdsforhold, som ikke fører medarbejderen ud i følelsen af afmagt og dermed til en risiko for forråelse. Hun holder mange foredrag om emnet og opfordrer kollegaer til at tale om det, hvilket er et råd, som hermed gives videre.

Oplever Borgerrådgiveren tegn på forråelse i forvaltningen? Det nemme svar er, at der overordnet ikke er en oplevelse af en gennemgående forråelseskultur. Men når det er sagt, så fortæller borgerne, at de oplever, at sagsbehandleren ikke vender tilbage på henvendelser, at der ikke følges op på aftaler, at de føler sig mistænkeliggjort, afvist, irettesat og skældt ud.

Borgerrådgiveren oplever i dialogen med forvaltningen, at der er en tilbøjelighed til at italesætte sagerne negativt, at fagligheden træder i baggrunden, således at usaglige argumenter bliver brugt, f.eks. *"Jeg skal jo passe på mine medarbejdere"*, *"Den pågældende borger er jo også meget vanskelig"* *"Der er jo forskel på det som borgeren oplever, og det som vi oplever i en sag"*.

Borgerrådgiveren har endnu ikke overfor medarbejdere direkte påtalt tegn på forråelse, da det vurderes, at organisationen og Borgerrådgiveren skal være modne til denne samtale. Emnet *Forebyggelse af forråelse* skal også ses som en beskyttelse af medarbejdere, og vil hos Borgerrådgiveren blive sammenholdt med emnet *God forvaltningsskik i Forvaltningen*.

---

<sup>21</sup> <https://www.nyborg.dk/media/yxmkmiss/afrapportering-360-graders-analyse-af-de-specialiserede-socialomr%C3%A5der-05122023-aod.pdf>

<sup>22</sup> <https://dorthebirkmose.dk/>

<sup>23</sup> <https://socialpaedagogen.sl.dk/arkiv/2020/01/dorthe-birkmose-alle-er-i-risiko-for-forraaelse/>

<sup>24</sup> Folketingets Ombudsmand, Overblik #1, God forvaltningsskik. [https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/general-forvaltningsret/god\\_forvaltningsskik/](https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/general-forvaltningsret/god_forvaltningsskik/)

### Tegn på afmagt og forråelse:

- Irritation
- Tvang
- Negativt sprogbrug
- Afvisning af en borger
- Eksklusion
- Resignation a la 'sådan er vilkårene'
- Latterliggørelse
- Konflikter og mobning i personalegruppen
- Tavshed
- Unuanceret positiv omtale af sig selv og negativ omtale af andre
- Mistrofortællinger
- Forskellige adfærdsregler for 'dem' og 'os'
- Klager fra børn borgere eller pårørende
- Fysisk ubehag ved følelser af dårlig samvittighed, skyld eller skam

... og listen fortsætter. Tal med kollegerne om jeres faresignaler.

### Sådan bekæmpes forråelse med faglighed:

Reflektér over følelser og reaktioner i pressede situationer -->

Erkend personlig og faglig afmagt i situationerne -->

Søg sparring hos kolleger -->

Socialpædagogisk udredning af årsagerne til afmagten – hvad ligger bag dine egne, borgerens eller de pårørendes handlinger? -->

Fælles faglig løsning af de svære situationer

*Kilde: Dorthe Birkmose*

## 10.4. Forvaltning af magt - Legalitetsprincippet og risiko for magtfordrejning

Forvaltning af den magt, som er tillagt en myndighed er uden tvivl vanskelig, da det både kræver relevant viden om konkret sektor-lovgivning, forvaltningsret og god forvaltningskik. Hvis kommunen foretager en handling, som har retsvirkning for én eller flere borgere, ikke yder borgeren den hjælp, som vedkommende er berettiget til, ikke overholder lovgivningen i sagsbehandlingen, så *kan der være* tale om magtfordrejning.

Magtfordrejning kan få alvorlige konsekvenser for den eller de berørte borgere, som er påvirket af handlingen. Det kan endvidere medføre mistillid til forvaltningen

Det er ikke min opfattelse, at der i forvaltningen bevidst udøves magtmisbrug, men at der kan være andre årsager, hvis magten ikke forvaltes korrekt.

Mangel på legalitet kan f.eks. forekomme, hvis forvaltningen ikke har lovhjemmel til at forfølge bestemte formål eller træffe bestemte afgørelser<sup>25</sup>. Der er særlige krav til, at en forvaltningsmyndighed skal være lovmedholdelig, når der udøves myndighed og der laves aktiviteter, som kan få virkning for f.eks. borgere. Skulle der være fejl i forhold til f.eks. ikke lovlige beslutninger eller afgørelser, er det aller vigtigste, at der bliver rettet op på fejl så hurtigt som muligt, samt at der tages ved lære af fejl, og især at fejl erkendes, hvilket er en forudsætning for de førstnævnte.

I eksemplet i tekstboksen, er der tale om en såkaldt retlig mangel, hvor et forvaltningsskridt ikke havde hjemmel i lov, men der blev rettet op på fejlen og helt sikkert draget læring ud af dette, hvilket i denne situation, boligkontoret skal have stor ros for.

#### **Eksempel på at der rettes op på fejl, hvor der ikke har været lovhjemmel:**

Nogle beboere, som er lejere i en ejendom, hvor Kerteminde Kommune er udlejer, har henvendt sig til Borgerrådgiveren, da de opdager, at huslejen pludselig uden varsel er steget 10%. Borgerrådgiveren kontakter ejendomskontoret for at høre, om de har hjemmel til at hæve huslejen 10% og uden varsel. Ejendomskontoret havde uforvarende, men uden lovhjemmel, sendt en regning videre til lejerne på en stigning, som kommunen selv som lejer havde modtaget fra sin udlejer af den pågældende ejendom. På opfordring fra Borgerrådgiveren undersøgte Ejendomskontoret lovgivningen og fandt, at de højst må hæve huslejen med 4% p.a., hvorefter fejlen blev rettet.

#### **For at hindre magtmisbrug og sikre legalitet er det afgørende at:**

- a. Der er lovhjemmel til at foretage sagsskridt overfor borgeren
- b. At alle relevante oplysninger indgår i sagsoplysningen
- c. At der er god forvaltningsskik
- d. At begrundelsen i en afgørelse overholder forvaltningsloven

#### **Kommunen er ansvarlig for at inddrage alle oplysninger, som er relevante for en sag, før der træffes afgørelse, jf. Retssikkerhedsloven § 10.**

Kommunen har ansvaret for at oplyse en sag tilstrækkeligt, inden der træffes afgørelse. Dette er et grundlæggende princip i forvaltningsretten. Formålet med dette princip, som også kaldes officialprincippet, er at understøtte, at der træffes indholdsmæssigt lovlige og korrekte afgørelser.

<sup>25</sup> Søren Højgaard Mørup m.fl., Forvaltningsret almindelige emner, 7. udgave, side 327

Hvis oplysninger, som er relevante i forbindelse med en sag ikke indgår i de sagsoplysninger, der lægges til grund for en afgørelse, kan det betyde, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig.<sup>26</sup>

### **Sag fra jobcenteret (sag 1):**

En borger har en sygdom, som gradvist forværres, hvilket påvirker borgeren i en grad, så vedkommende ikke er i stand til at forstå sagsbehandler, eller at deltage i forløb til afklaring af arbejdsevne, som det rehabiliterende team har indstillet til. Dette medfører dårligt samarbejde mellem borger og sagsbehandler. Borgerrådgiver har i denne sag hjulpet borger med at klage over afgørelse, hjulpet borger med at forstå sagsbehandlingsskridt, og har overfor jobcenteret påpeget, at borgers systemstress og stress pga. sygdom bør inddrages i sagsoplysningen og i tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen for at give et samlet og retvisende billede af borgers helbred og for at imødekomme borgeren. Ligeledes har Borgerrådgiver deltaget i møder med borger og kommune med henblik på at overvåge og evt. berolige borger i forhold til at borgers retssikkerhed overholdes. Sagsbehandler har derefter inddraget oplysningerne om borgers stress, som efterfølgende er dokumenteret af borgers læge.

Det er Borgerrådgiverens vurdering, at borgerens reaktioner overfor kommunen, kan være relevante i forhold til at beskrive borgeren, da borgerens eventuelle modvilje i mødet med kommunens medarbejdere både kan være udtryk for systemstress eller for borgerens sygdom.

**Der kan dermed være tale om sagsoplysninger, som er relevante, og dermed skal indgå i grundlaget for en afgørelse samt i tilrettelæggelsen af sagsforløbet og mødet med borgeren.**

### **God forvaltningsskik har betydning for bedømmelsen af den konkrete sagsbehandling, jf. Ombudsmanden**

God forvaltningsskik er normer og principper for, hvordan myndighederne bør opføre sig i forhold til borgerne, hvilket betyder, at myndigheder bl.a. skal optræde venligt og hensynsfuldt og på en måde, der styrker tilliden til den offentlige forvaltning.<sup>27</sup> Dette er selvfølgelig en dynamisk disciplin, men en forvaltningsretlig grundsætning, som forvaltningen har pligt til at indrette sig efter. Men grundlæggende handler det om, hvordan myndigheder bør opføre sig i forhold til borgerne. Det betyder generelt, at *myndighederne bl.a. skal optræde venligt og hensynsfuldt og på en måde, der styrker tilliden til den offentlige forvaltning*. Det er på baggrund af henvendelserne til Borgerrådgiveren en udfordring for Borgerrådgiveren at henvende sig til en leder med en vurdering af, at en medarbejder ikke har overholdt god forvaltningsskik, da det er Borgerrådgiverens oplevelse, at nogle ledere f.eks. kan reagere ved at sige, at de skal passe på medarbejderen, hvilket kan være en udfordring for dialogen mellem Borgerrådgiver og forvaltning med henblik på at bringe læring ind i den enkelte afdeling. Det er derfor et fokusområde for Borgerrådgivningen i 2024 at arbejde med metoder til at bringe læringspunkter ind i forvaltningen samt at arbejde med at bidrage til at udvikle en læringskultur i kommunen generelt.

<sup>26</sup> Ombudsmanden, Overblik #8, <https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/officialprincippet/>

<sup>27</sup> Ombudsmanden, Overblik #1, [https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/god\\_forvaltningsskik/](https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/god_forvaltningsskik/)

### Begrundelsespligten, jf. Forvaltningsloven § 24, stk. 2, medfører, at ikke-inddragede oplysninger, som borger finder relevante, skal inddrages i begrundelsen

I ovennævnte sag nr. 1, klagede borgeren over, at der var lægelige oplysninger samt konklusioner fra kommunens egen undersøgelse af borgerens funktionsniveau, som ikke indgik i det rehabiliterende teams vurdering, og som efter borgerens opfattelse ville have kunnet givet et andet resultat (sagen er endnu ikke afgjort i Ankestyrelsen).

Når der træffes afgørelser, følger det af begrundelsespligten i forvaltningslovens § 24, stk. 2, at begrundelsen bl.a. skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske

#### Sag fra Ungeafdelingen (sag 2):

En borger ansøgte på baggrund af vejledning fra sagsbehandler om bevilling af et botilbud. Borgeren fik afslag med begrundelsen, at der først skal afprøves andre ydelser, herunder kontaktperson. Det var borgerens og OUH's psykiatriske afdelings vurdering, at borgeren havde brug for at kunne få hjælp døgnet rundt, men OUH's vurdering overtrumfede af, at praksis i Kerteminde Kommune er at afprøve mindre ydelser, før der bevilges større ydelser.

Borgeren havde derfor taget imod 2 kontaktpersoner, men sagde fra ved den 3. kontaktperson samt overfor rengøringshjælp, da vedkommende ikke følte sig i stand til at lukke flere nye personer ind i sit liv og sit hjem. Da Borgerrådgiveren drøftede sagsbehandlingen med sagsbehandleren, var Kerteminde Kommunes konklusion, at "*borger ikke ønsker hjælp, når borger ikke åbner døren*", hvortil Borgerrådgiveren spurgte, om det kunne være pga. borgerens psykiatriske sygdom, at døren ikke åbnes for hjælp og ikke pga. manglende ønske om hjælp? Dette var sagsbehandleren enig i.

Borgerrådgiveren hjalp borgeren med at klage over afslaget på ansøgning om botilbu, og afholdt et dialogmøde med borger, myndighed samt overlæge og behandler fra OUH (sidstnævnte for at sikre, at OUH's skriftlige vurdering af borgeren kunne drøftes mundtligt). Kommunen ændrede afgørelsen på baggrund af vurderinger med inddragelse af drøftelserne på mødet, således at borger blev bevilget et botilbud.

omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Dette betyder også ifølge ombudsmanden, at der også skal *redegøres for de oplysninger, som der ikke tillægges vægt for afgørelsen samt begrundelse for, at de ikke tillægges vægt*. I sag 1 klagede borgeren over, at det rehabiliterende team ikke havde inddraget en undersøgelse af borgerens funktionsniveau, som kommunen havde fået lavet. I undersøgelsen fremgik vurderinger, som borgeren mente beskrev borgerens udfordringer. Det undrer også Borgerrådgiveren, at konklusioner i vurderinger ikke indgår i beskrivelse af borgeren, når der er tale om en nyere undersøgelse bestilt af kommunen, og når borgeren mener, at der er tale om vurderinger, som bør indgå i sagsoplysningen. Når borger og myndighed er uenige i hvilke oplysninger, der beskriver borgerens situation og dermed bør indgå i sagsoplysningen, krænker det borgerens retssikkerhed, hvis myndigheden ikke begrundet, hvorfor, i dette tilfælde hvor en undersøgelse med en vurdering, ikke tillægges betydning, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2 og indblik #10 fra Ombudsmanden<sup>28</sup>.

I sag nr. 2 er der tale om et menneske, hvis symptomer er forværret, da der er gået lang tid, inden vedkommende tilbydes relevant hjælp. I denne sag ændrede myndigheden afgørelsen på baggrund

<sup>28</sup> <https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/begrundelse/>

af speciallægelige vurderinger, som også indgik i sagen ved første afgørelse. Det er vigtigt, at der træffes korrekte afgørelser på baggrund af borgerens retskrav ifølge lovgivningen og serviceniveauet i kommunen. Det er ikke lovligt at lave en regel, f.eks. om at der skal afprøves støtteperson, før der bevilges ophold i botilbud, hvilket ikke giver sagsbehandleren mulighed for at foretage et reelt skøn, når myndigheden skal tilbyde hjælp og træffe en afgørelse. Når der f.eks. ansøges om et ophold i et botilbud efter serviceloven, § 107, er borgeren berettiget til et botilbud, hvis borgeren opfylder betingelserne i § 107. Dvs. at myndigheden skal foretage et skøn, hvor borgerens nedsatte fysiske eller psykiske funktionsevne skal vurderes i forhold til behovet for at bo i et botilbud. Der er i juridisk forstand tale om, at der skal foretages et pligtmæssigt skøn, hvor der ikke må tillægges usaglige hensyn, hvor der er pligt til positivt at inddrage relevante saglige hensyn i afvejningen. Når denne sags ansøgning om et botilbud skal sagsbehandles, er der tale om et skøn, hvor myndigheden skal vurdere, om borger er berettiget til og kan profitere af den hjælp, der ansøges om. Grundsætningen om saglig forvaltning (magtfordrejningsgrundsætningen) er baseret på læren om, at det er ulovligt at forfølge usaglige formål, hvilket bl.a. kan være at afskære muligheden for at foretage et reelt skøn i forhold til den pågældende ansøgning om en ydelse til fordel for interne retningslinjer om f.eks. at tilbyde mindre ydelser, før større og dyrere ydelser tilbydes, hvis der ikke er en saglig begrundelse herfor.<sup>29</sup>

Hvis myndigheden vælger ikke at inddrage oplysninger eller at konkludere noget, som måske kan tillægges afgørende vægt, skal myndigheden partshøre borgeren med henblik på at give borgeren mulighed for at fremkomme med en udtalelse, jf. forvaltningsloven § 19, stk. 1. I sag 2, burde forvaltningen have spurgt borgeren om, det er korrekt konkluderet, at borgeren ikke vil modtage hjælp, når borgeren ikke åbner døren. Hvis borgeren havde været inddraget i konklusionen, som beskrevet i den gule boks, ville borgeren kunnet have forklaret sagsbehandler årsagen til, at døren ikke blev åbnet for rengøring og for kontaktperson nr. 3.

Det skal understreges, at det absolut ikke er Borgerrådgiverens opfattelse, at myndighedspersoner i Kerteminde Kommune bevidst udøver magtmisbrug, men i forvaltning af myndighed er der en iboende risiko for, at myndighedens magt misbruges, hvis interne procedurer eller ukendskab til fortolkningen af forvaltningsretten laver benspænd for myndighedsudøvelsen. Derfor har Borgerrådgiveren begrundelser og sagsoplysning som fokusområder i indeværende år.

## 10.5. Systemstress

Typisk for henvendelser fra borgere, som har en sag i jobcenteret, er karakteriseret ved, at borgeren har været igennem et langvarigt forløb med sygdom, afklaring af arbejdsevne, jobafklaring m.v. Kendetegnende for forløbene er, at borgeren ikke kan vide, hvornår eller hvordan deres forløb afsluttes. Borgerne, som henvender sig for at få hjælp hos Borgerrådgiveren, fortæller at de er stressede over det langvarige forløb, uafklarethed, kontakten med kommunen og uvished for fremtiden. Nogle gange fortæller de, at de oplever, at sagsbehandleren ikke hører på dem, ikke tager deres udsagn alvorligt, eller de oplever, at sagsbehandleren skælder ud på borgeren. Systemstress er en belastningsreaktion, der kan opstå i mødet med kommunen, jobcentret eller en anden offentlig myndighed. Det kaldes systemstress, fordi det er i mødet med systemet, at

---

<sup>29</sup> Søren Højgaard Mørup, Forvaltningsret Almindelige emner, 7. udgave side 222ff

belastningen opstår. Forfatteren til *Bogen om Systemstress*, beskriver, at vi oplever at blive overbelastede, når vi ikke har ressourcerne til at imødekomme de krav, systemet stiller til os.<sup>30</sup> Karin B. Nissen<sup>31</sup>, som i foråret 2024 udkommer med en bog om systemstress, beskriver systemstress, som et begreb, der dækker over *belastningsreaktioner, der opstår som følge af langvarig, kompleks og konfliktfyldt sagsbehandling hos en offentlig myndighed*, eksempelvis kommune eller jobcenter.

Typiske symptomer er blandt andet manglende koncentration, hovedpine, træthed, nedtrykthed, ændrede spisevaner – enten appetitløshed eller trøstespisning – svimmelhed, søvnløshed, manglende engagement, ulyst, afmagt, uro, indesluttethed, rastløshed, irritabilitet, manglende overblik, selvmedicinering, øget svedtendens og hukommelsesproblemer. Karin B. Nissen ser symptomerne som udtryk for 'systemstress'. For det er symptomer, som opstår i mødet med kommunen, jobcentret eller en anden offentlig myndighed, siger hun.

I den slags henvendelser har Borgerrådgiveren især hjulpet borgeren med at forstå deres sag og sagsproces, at klage og at fremme dialogen med forvaltningen.

Og hvorfor mener Borgerrådgiveren, at opmærksomhed på Systemstress er relevant? Udgangspunktet er, at jeg mener, at borgerens systemstress er centralt i forhold til at møde borgere, som har et forløb eller en sag i kommunen, borgere som i forvejen ikke har meget overskud pga. langvarig sygdom og de udfordringer, som følger af dette, bl.a. økonomiske problemer.

#### **Inddragelse af borgerens systemstress er relevant fordi:**

- a. Kommunen er ansvarlig for at inddrage alle oplysninger, som er relevante for en sag, før der træffes afgørelse, jf. Retssikkerhedsloven § 10 – også borgerens systemstress.
- b. God forvaltningsskik har betydning for bedømmelsen af den konkrete sagsbehandling, jf. Ombudsmanden<sup>32</sup>. Derfor skal sagsbehandlingen tilrettelægges med hensyntagen til borgeren.
- c. Begrundelsespligten, jf. Forvaltningsloven § 24, stk. 2, medfører, at ikke-inddragede oplysninger, som borger finder relevante, skal inddrages i begrundelsen<sup>33</sup> - også borgerens systemstress.

Borgerrådgiveren har som fokusområde i 2024 at introducere begrebet systemstress med henblik på at forebygge forværring af borgernes sygdomme og for at arbejde med god forvaltningsskik, herunder at sikre saglig og tilstrækkelig sagsoplysning og forebyggelse af skøn under regel.

---

<sup>30</sup> Karin B Nissen, *Bogen om Systemstress*, udkommer den 17. april 2024

<sup>31</sup> <https://www.karinbnissen.dk/>

<sup>32</sup> Ombudsmanden, Overblik #1, [https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/god\\_forvaltningsskik/](https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/god_forvaltningsskik/)

<sup>33</sup> Ombudsmanden, Overblik#10, <https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/begrundelse/>

Jeg mener, at det er relevant at man møder borgere med systemstres i det faktum, at borgeren har fået det dårligt af at have en sag i systemet, jf. god sagsbehandlingsskik, og at borgerens symptomer på systemstress medtages i oplysning af sagen, jf. officialprincippet i Retssikkerhedslovens § 10<sup>34</sup>

## 10.6. Undskyldning eller beklagelse

### Gennemgående udtalelse fra borgere:

*"Når kommunen laver en fejl over for mig, har det ingen konsekvenser, men hvis jeg laver en fejl, så bliver jeg enten kritiseret eller sanktioneret. Jeg oplever det som grundlæggende uretfærdighed".*

Ovenstående citat er medtaget i Årsberetningen, da det er en udtalelse, som borgere ofte kommer med i Borgerrådgivningen. De føler sig uretfærdigt behandlet af systemet, når der sker fejl, og systemet ikke tager ansvaret på sig og retter op på følgerne af fejlen. Borgere fortæller om, at administrative og forvaltningsretlige fejl ofte har medført både økonomiske tab og velfærdstab for borgeren. Ligeledes taber borgeren tilliden til det system, som vedkommende er afhængig af.

Borgerrådgiveren har bemærket, at når forvaltningen konfronteres med fejl, er tilbagemeldingen meget ofte, "der er lavet en fejl, og det beklager vi". Der bliver sjældent givet en undskyldning for fejlen, hvilket borgeren ofte bliver meget skuffet over, da de føler, at der ikke bliver taget et ansvar med en beklagelse. Juridisk er det min vurdering, at der med en undskyldning tages et ansvar, og med et ansvar kan der også følge en forpligtelse til at rette op på den fejl, som man har forårsaget.

Både borgernes udtalelse om, hvorfor de ikke synes, de kan bruge en beklagelse til noget, og min vurdering af, at med en undskyldning tages der også et ansvar, er bekræftet i de kilder, som udtaler sig om forskellen på en beklagelse og en undskyldning.

Der er foretaget et studie<sup>35</sup>, som konkluderer, at jo flere af seks basale elementer, der er indeholdt i en god undskyldning, jo mere sandsynligt er det, at folk vil tage imod undskyldningen.

*»Undskyldninger virker virkelig. Men man skal være sikker på, at man ind-*

*drager så mange af de seks elementer som muligt,«* siger Roy Lewicki, hovedforfatter af studiet og professor på Ohio State University, ifølge sciencenewslines.com.

#### Anerkendelse af ansvar

2. Tilbud om at rette fejlen og gøre det godt igen

3. Beklagelse – rent faktisk at ytre ordet 'undskyld'

4. Forklaring af hvad der gik galt

5. Erklæring af at man ikke vil lade det samme ske igen

6. Anmodning om tilgivelse

Hvis det antages, at ovenstående er opskriften på en undskyldning, vurderes det, at det er forståeligt, hvorfor borgere, som modtager en beklagelse af en fejl, ikke oplever, at dette gør en forskel for dem i den situation, som de er i.

<sup>34</sup> Retssikkerhedslovens § 10: "Myndigheden har ansvaret for, at sager der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse.

<sup>35</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ncmr.12073>



Borgerrådgiveren vurderer endvidere, at det at kunne anerkende sit ansvar og kunne give en undskyldning er omfattet af GOD FORVALTNINGSSKIK, hvorfor det tilrådes at sætte fokus på dette. Jeg er overbevist om, at det vil gøre en stor forskel i samarbejdet og dialogen mellem borger og forvaltning og vil kunne mærkes på begge sider af bordet. Dette vil med stor sandsynlighed også give borgeren mere tillid til forvaltningen.

## 11. Borgerrådgiverens fokusområder 2024

---

### A. Prioritering af intern læring

Borgerrådgiveren har fokus på læring og at bidrage til at skabe endnu mere læringskultur.

### B. Implementering af det borgervenlige fokus i ledelsesstrategien

Borgerrådgiveren vil fremover følge implementeringen af det borgervenlige fokus, herunder organisationsændringens virkninger i forhold til sagsbehandling på tværs af afdelinger, hvilket nødvendigvis må være med et længere perspektiv. Ligeledes vil jeg holde øje med planen for implementeringen af dette.

### C. Gennemførelse af tilsyn vedr. monitoring af overholdelse af sagsbehandlingstider

### D. God forvaltningsskik og overholdelse af retssikkerhedsloven

Dette indeholder bl.a. helhedsorienteret sagsbehandling og samarbejde på tværs.

### E. Introduktion af begrebet systemstress

Borgerrådgiveren har som fokusområde i 2024 at introducere begrebet systemstress med henblik på at forebygge forværring af borgernes sygdomme og for at arbejde med god forvaltningsskik, herunder at sikre saglig og tilstrækkelig sagsoplysning.

### F. Sager med lang sagsbehandlingstid

Den uafhængige tænketank Justitia lavede i 2022 en analyse af kommunernes sagsbehandlingstid<sup>36</sup>, hvor de kom frem til, at sagsbehandlingstiden hos offentlige myndigheder er vigtig i alle sager, men kan have særlig stor betydning i sager, der drejer sig om borgernes forsørgelsesgrundlag eller som har betydning for borgernes muligheder for at udfolde deres liv, f.eks. ansøgning om førtidspension. Henvendelser fra borgere med en sag i jobcenteret omhandler bl.a. at borgerne oplever, at det tager meget lang tid for kommunen at afgøre deres sager med henblik på at opnå førtidspension. Justitias analyse viser, at der savnes viden om den faktiske sagsbehandlingstid inden for de sagsområder, der hører under retssikkerhedsloven, fordi den faktiske sagsbehandlingstid ikke registreres i kommunen. Udover det ovennævnte velfærdstab påpeger Justitia, at det er meget vanskeligt for borgerne at fremskynde sagsbehandlingen, når en sag trækker ud, ligesom det er begrænset, hvad borgeren kan få ud af at klage over sagsbehandlingstiden efter sagens afgørelse. De nævner endvidere, at det er meget vanskeligt at opnå erstatning eller økonomisk godtgørelse ved domstolene for lang sagsbehandlingstid. Alt sammen faktorer, der udfordrer borgernes retssikkerhed. Derfor foreslår Justitia, at kommunerne bør forpligtes til at måle og årligt indberette oplysninger om deres faktiske sagsbehandlingstider inden for de sagsområder, der er omfattet af retssikkerhedslovens § 3, til Ankestyrelsen. For at understøtte dette, har Borgerrådgiveren særligt fokus på sagsbehandlingstiderne i sager vedr. førtidspension.

### G. Overholdelse af og korrekt fortolkning af forvaltningsloven og retssikkerhedsloven

Dette indeholder bl.a. indholdet i begrundelser og korrekt partshøring,

---

<sup>36</sup> [https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2022/02/Analyse\\_Problemerne-med-kommunernes-sagsbehandlingstid.pdf](https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2022/02/Analyse_Problemerne-med-kommunernes-sagsbehandlingstid.pdf)

## 11. Afslutning

---

Jeg vil som det sidste i min beretning sige tak.

Tak til forvaltningen for det gode samarbejde i 2023. Jeg håber, at det gode samarbejde vil fortsætte, og jeg håber, at forvaltningen også fremadrettet vil føle sig velkommen til at inddrage mig i aktiviteter og til at have en åben dialog med mig om både stort og småt samt om det, der kan være vanskeligt, og det der er nemt.

Derudover vil jeg sige mange tak til de borgere, der har kontaktet mig, vist mig tillid og har åbnet sig overfor mig og inddraget mig. Borgerne er inspirationen i mit arbejde hver dag, og som ud over tillid viser deres taknemmelighed for at have et rum, hvor deres udfordringer kan blive hørt og forhåbentligt afhjulpnet. Jeg håber, jeg er værdig til jeres fortrolighed.