

Borgerrådgiveren



Notat

29. august 2019

Sagsnr.
2018-0340544

Dokumentnr.
2018-0340544-55

Borgerrådgiverens bemærkninger til Horten Advokatanpartsselskabs rapport "Evaluering af Borgerrådgiverfunktionen i Københavns Kommune"

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A
1552 København V

EAN nummer
5798009800053

www.borgerraadgiver.kk.dk

Indhold

Indledning	3
Overordnet konstatering	3
Rapportens primære anbefalinger, s. 4-8	4
Evalueringens bredde og karakter	5
Værdiskabelse og samarbejdet mellem Borgerrådgiveren og forvaltningernes ledelser	6
Kompetenceafgrænsning	8
Anbefalinger om mere dialog	8
Mindre fokus på antal fundne fejl og unødigt negativ kommunikation	9
Bilag - Uddybning og øvrige bemærkninger	11
Evalueringens proces, metode og grundlag	11
Evalueringens bredde	13
Opgavevaretagelsen i borgersager	14
Opgavevaretagelsen i skriftlige tilsynssager (egen drift-sager)	14
Balancen mellem konsultativ bistand og tilsyn (Målrettet Indsats)	16
Fokus på fejl	21
Borgerrådgiverens udtryksform	24
Ekstern kommunikation generelt	24
Borgerrådgiverens Beretning	26
Generelt om samarbejdet med de administrerende direktører	27
Eksempler, hvor der har været tvivl om kompetenceafgrænsning	29
Anbefaling om rekruttering	30

Indledning

Horten Advokatanpartsselskab (herefter Horten) har den 25. juni 2019 afgivet rapport til Økonomiforvaltningen om Evaluering af Borgerrådgiverfunktionen i Københavns Kommune (herefter rapporten).

Borgerrådgiverudvalget afgav bemærkninger til rapporten ved brev af 26. august 2019.

Siderne 3-10 indeholder Borgerrådgiverens bemærkninger. Bilag 1 indeholder uddybende bemærkninger.

Overordnet konstatering

Det er tilfredsstillende, at Horten vurderer, at:

"Vores evaluering viser et klart billede af, at der generelt er stor tilfredshed med, at Københavns Kommune har en stærk og ressourcemæssigt prioriteret BRF, og at stort set alle interessenter værdsætter funktionen. Der er en meget høj grad af tilfredshed med BRF's borgerrettede indsats, og BRF vurderes som en vigtig funktion til sikring af borgernes retssikkerhed" (rapportens s. 5).

Og

"Den del af BRF's opgavevaretagelse, der omhandler borgersagerne fungerer rigtig godt, og der er over hele linjen stor tilfredshed med BRF's indsats her. BRF leverer et godt stykke arbejde med grundighed og et højt fagligt niveau. Tilfredsheden skyldes i høj grad også, at BRF via Målrettet Indsats har sat fokus på at løse sagerne hurtigt og uformelt" (rapportens s. 42).

Samt

"I relation til borgerne agerer BRF professionelt, sagligt og objektivt, herunder med en klar kommunikation om rammerne for sagerne.

BRF fremstår serviceminded og har fokus på at møde borgerne i øjenhøjde samt på at tilbyde borgerne gode rammer for sin bistand, hvis borgeren måtte have brug for dette, fx i form af et fysisk møde eller bistand til at udfylde et skema.

BRF vurderes at have en god prioritering af, hvilke sager det ud fra ressourcemæssige hensyn giver værdi at behandle, og hvilke sager BRF omvendt ikke bør anvende sine ressourcer på" (rapportens s. 35).

I 2018 udgjorde borgersagerne – som der altså er tilfredshed med over hele linjen - ca. 99 % af Borgerrådgiverens samlede sager. Egen drift undersøgelserne udgjorde resten.

Borgersagerne løses efter principperne i Målrettet Indsats. Evalueringsrapporten handler kun i meget begrænset omfang om denne arbejdsform, som kun beskrives sporadisk og ikke ses at have fyldt meget i de refererede interviews. Forklaringen på det skal formentlig findes dels i det forhold, at Horten har konstateret tilfredshed over hele linjen med denne del af Borgerrådsgiverens sagsløsning samt, at interviewpersoner, som kan belyse Borgerrådsgiverens arbejdsformen, er vanskelige at finde blandt de inddragede interviewpersoner.

Henset til at Borgerrådsgiveren i alt væsentligt tilslutter sig Hortens anbefalinger, jf. nedenfor, kan Borgerrådsgiverens bemærkninger synes omfattende. Omfanget skyldes, 1) at der er al mulig grund til at tage bestik af evalueringens udsagn, selvom de begrænser sig til en meget begrænset del af Borgerrådsgiverens opgavevaretagelse, 2) at evalueringen formentlig vil udgøre det centrale dokument i udviklingen af Borgerrådsgiveren i de kommende år og endelig, 3) at Borgerrådsgiveren ikke har haft mulighed for at kommentere på en foreløbig udgave af rapporten og dermed kvalitetssikre den.

Uden denne kvalitetssikring, der normalt er skik og brug, giver rapporten efter Borgerrådsgiverens opfattelse et fortegnet billede af, hvordan Borgerrådsgiverens arbejde fordeler sig på henholdsvis uformel og dialogorienteret problemløsning og tilsyn, ligesom en række af rapportens udsagn kommer til at fremstå forenkede og overfladiske og i nogle tilfælde direkte misvisende¹.

Borgerrådsgiveren finder det derfor nødvendigt at supplere rapporten, selvom det sker på bagkant.

Rapportens primære anbefalinger, s. 4-8

Borgerrådsgiveren kan tilslutte sig evalueringens anbefalinger om organiseringen af Borgerrådsgiveren og whistleblowerordningen, Borgerrådsgiverens fysiske rammer, kortere og hurtigere skriftlige rapporter, fokus på læring og forbedring af sagsbehandlingen, udfasning af FOKUS, oprydning i og præcisering af vedtægt for Borgerrådsgiveren, øget brug af konfliktmægling samt overvejelse om åremålsansættelse.

Borgerrådsgiveren finder også, at en borgerrådsgiver i Københavns Kommune bør referere til et udvalg bestående af medlemmer af Bor-

¹ Horten oplyste i marts 2019, at Borgerrådsgiveren ville få mulighed for at kommentere på en foreløbig udgave af rapporten, men har efterfølgende oplyst at dette var en misforståelse. Kommissoriet udelukker ikke en høringsrunde, og tiden havde fint tilladt det, så det er uklart for Borgerrådsgiveren, hvad misforståelsen beror på.

gerrepræsentationen (som ikke er borgmestre) for reelt at kunne agere uafhængigt af forvaltningerne.

Der er efter Borgerrådgiverens opfattelse solidt belæg for rapportens anbefalinger på disse punkter.

Borgerrådgiveren er også enig i, at Borgerrådgiverudvalget (og Borgerrådgiveren) skal have fokus på sin kompetenceafgrænsning.

Evalueringens bredde og karakter

Reelt omfatter de interviewede personer, som er ansat i kommunen og dermed kan have kendskab til Borgerrådgiverens opgavevaretagelse og herunder samarbejdet mellem forvaltningerne og Borgerrådgiveren, alene forvaltningernes topledelse (7 borgmestre og 7 direktører) og 8 ledende medarbejdere udpeget af disse, dvs. 22 personer samt borgerrådgiver Johan Busse og en af hans medarbejdere (som blev udvalgt af Horten).

Den del af Borgerrådgiverens sager, der involverer forvaltningernes ledelse udgør en særdeles begrænset del af Borgerrådgiverens arbejde (ca. 1 %, jf. ovenfor).

Dette skal ikke tage noget fra de dele i evalueringen, der er belyst, og det er selvsagt tilfredsstillende, at Horten konkluderer, at der er tilfredshed over hele linjen med Målrettet Indsats.

De involverede aktørers synspunkter og holdninger er centrale og væsentlige i udviklingen af borgerrådgiverinstitutionen, men det siger ikke nødvendigvis noget om, hvad der er mest effektivt for en borgerrådgiverinstitution, og der er da heller ikke gjort noget forsøg på at understøtte rapportens vurderinger gennem anvendelse af teoretiske modeller for tilsynsorganers effektivitet eller lign.

Disse betragtninger skal ikke tage noget fra Hortens konklusioner, og det er ikke ensbetydende med, at Hortens vurderinger af data er forkerte, men evalueringens metode betyder, at ingen reelt kan vurdere, om undersøgelsens data siger noget om det, den skal sige noget om, eller om vi får de samme data ved anvendelse af en anden metode.

Den metodiske udfordring kan overkommes ved, at læseren er opmærksom på, at dele af rapporten bør læses som en sammenfatning af udvalgte interessenters synspunkter og holdninger, altså en brugerundersøgelse.

Det er inden for denne forståelsesramme relevant at konstatere, at der blandt repræsentanter for forvaltningernes ledelser eksisterer ønsker om mindre tilsyn, mindre kritik, mere uformel dialog, mindre negativ omtale mv. Men rapporten siger ikke noget om, hvilke muligheder Borgerrådgiveren har for bedre at sikre, at indsatsen fører til mere læring og forbedringer i forvaltningerne.

Hvilken øget dialog skal der til og med hvem? Hvordan skal Borgerrådgiveren få adgang til forbedringsarbejdet og forvaltningernes læringsrum, der efter det oplyste begrænses af ledelserne selv på grund af modvilje og frygt? Og hvor langt skal Borgerrådgiveren kunne gå ind i løsningsrummet uden at komme i konflikt med kommunestyrelsesloven, sit mandat eller med forvaltningernes ønsker om autonomi? Og endelig; hvordan overkommer Borgerrådgiveren den barriere, der ligger i, at man ikke som tilsynsmyndighed kan være meget konkret sin i vejledning og rådgivning til dem man fører tilsyn med uden samtidigt at risikere at skulle føre tilsyn med sig selv på et senere tidspunkt?

Generelt skal opmærksomheden også henledes på, at jo længere Borgerrådgiveren går ind i læringsrummet, der hvor forvaltningerne arbejder på at løse konstaterede udfordringer, jo tættere vil Borgerrådgiveren nødvendigvis befinde sig på forvaltningernes økonomi, prioriteringer, it-understøttelse, kompetenceforhold mv. Det er ikke oplagt, at forvaltningerne reelt ønsker, at Borgerrådgiveren skal bevæge sig længere ind på denne bane.

Værdiskabelse og samarbejdet mellem Borgerrådgiveren og forvaltningernes ledelser

Rapporten adresserer "klare udfordringer i samarbejdet" mellem forvaltningerne og Borgerrådgiveren. Rapportens primære præcisering heraf synes at være, at der er udfordringer inden for de to faktorer, som Horten finder afgørende for Borgerrådgiverens værdiskabelse:

- (i) om Borgerrådgiveren kan balancere den vanskelige rolle med både at varetage hensynet til borgernes retssikkerhed og samtidig have et godt samarbejde med forvaltningerne om læring af sagerne
- (ii) om Borgerrådgiveren har bred ledelsesmæssig opbakning i forvaltningerne.

For så vidt angår (i) er det ikke oplagt, at der er et modsætningsforhold mellem varetagelsen af borgernes retssikkerhed og internt samarbejde, men det må antages, at Horten har tænkt på balancen mellem at varetage rollen som både uafhængigt tilsyn og intern rådgivningsfunktion.

Det er givet, at denne balance kan være hårfin. Den ene dag skal Borgerrådgiveren udtale kritik af en forvaltning for den næste dag kollegialt at rådgive samme forvaltning om løsninger på at andet administrationsområde. Balancen kan udfordres på flere måder, og Borgerrådgiveren vedkender sig sit medansvar for denne balance.

Borgerrådgiveren og forvaltningerne må blive bedre til løbende at afklare, hvad der skal til for at erstatte modvilje og frygt med vilje og tryk i forhold til at benytte Borgerrådgiverens ekspertise.

For så vidt angår utilstrækkelig ledelsesmæssig opbakning (ii) er det ikke et tema, som Borgerrådgiveren har adresseret i forbindelse med evalueringen, så Hortens konklusioner må stamme fra andre kilder.

Borgerrådgiveren er enig i, at i det omfang der mangler bred ledelsesmæssig opbakning, er det en alvorlig barriere for Borgerrådgiverens effektivitet. Selv om Borgerrådgiverens arbejdsmetode Måltrettet Indsats bevirker, at konkrete borgeres udfordringer med kommunen løses på lokalt niveau, er ledelserne en helt nødvendig aktør i bredere kvalitetsforbedringsprojekter og prioriteringer.

I en oprensning af de faktorer, der afgør Borgerrådgiverens effektivitet og værdiskabelse, mangler der efter Borgerrådgiverens opfattelse i hvert fald tre elementer:

- (iii) om Borgerrådgiveren er uafhængig af forvaltningerne
- (iv) om Borgerrådgiveren har de rigtige og nødvendige redskaber
- (v) om Borgerrådgiverens ressourcer matcher opgaven

Med hensyn til pkt. (iii) konkluderer Horten, at den nuværende afhængige organisering må anses for den mest hensigtsmæssige.

Under (iv), som ikke synes at være belyst i videre omgang, falder efter Borgerrådgiverens opfattelse også sådanne redskaber, som gør det muligt for Borgerrådgiveren at afdække uafklarede problemstillinger samt redskaber til at forfølge væsentlige problemstillinger, også i det omfang en forvaltning ikke er overbevist om deres eksistens eller ikke på egen hånd foretager den nødvendige indsats, der skal til for at rette op herpå. Dette omfatter blandt andet adgang til oplysninger, muligheden for at gennemføre tilsyn, udtaleret, offentlighed om arbejdet, adgang til det politiske niveau, tilstrækkelige ressourcer mv.

Horten ses ikke at have givet bud på, hverken om de nuværende redskaber er de rigtige og nødvendige, eller om andre kan tænkes at kunne supplere de eksisterende (pkt. (iv)).

I en kommune, der antageligvis træffer afgørelse i op imod en million sager om året, herunder på sagsområder der er undergivet løbende reformering og regeltilvækst, og som er præget af hyppige organisationsændringer samt efter det oplyste har ca. 45.000 medarbejdere, må det under punkt (v) nødvendigvis overvejes, hvilke forventninger der kan stilles til Borgerrådgiverens 11 medarbejdere under hensyn til de redskaber, der er til rådighed. Horten synes ikke at have forholdt sig konkret hertil.

Kompetenceafgrænsning

Som nævnt er Borgerrådgiveren enig i, at Borgerrådgiverudvalget (og Borgerrådgiveren) skal have fokus på sin kompetenceafgrænsning. Borgerrådgiveren noterer sig, at rapportens anbefaling herom ses at være baseret på to tilfælde, hvor der er *rejst tvivl om*, hvorvidt Borgerrådgiveren og Borgerrådgiverudvalget har respekteret sin kompetenceafgrænsning. Advokaterne har således *ikke* fundet anledning til at fastslå, *hvorvidt* det er eksempler på, at kompetencen er overskredet. Dette spørgsmål må altså anses som uafklaret.

I det ene eksempel er der konkret tale om overvejelser om at indføre en bestemmelse i vedtægten, der giver Borgerrådgiveren mulighed for at henstille til, at forvaltningerne koordinerer deres indsatser over for en borger, der har behov for bistand fra to eller flere forvaltninger. Borgerrådgiveren kan ikke følge argumentationen om, at det skulle være forbudt.

Anbefalinger om mere dialog

Det anbefales i rapporten, at Borgerrådgiveren anvender færre ressourcer på omfattende skriftlige egen drift-undersøgelser og flere ressourcer på dialog.

Antallet af egen drift-sager har tidligere været langt højere, men efter overgangen til Målrettet Indsats, som er Borgerrådgiverens dialogbaserede tilsynskoncept, er antallet faldet betydeligt.

I 2018 afsluttede Borgerrådgiveren således alene 13 egen driftsager (to generelle egen drift-sager, tre inspektioner og otte konkrete egen drift-sager).

Rapportens fokus på Borgerrådgiverens opgavevaretagelse giver et billede af et mere omfattende egen drift-tilsyn end det faktiske, og læseren kan få indtryk af, at der er et modsætningsforhold imellem dette og Borgerrådgiverens konsultative bistand til forvaltningerne, herunder Borgerrådgiverens rolle i kommunens læring.

Borgerrådgiveren finder ikke, at der eksisterer et sådant modsætningsforhold mellem de to led i opgavebeskrivelsen, men finder tværtimod at de supplerer hinanden konstruktivt inden for rammerne af tilsynsmodellen Målrettet Indsats.

Som nævnt ovenfor udgjorde Borgerrådgiverens egen driftsager ca. 1 % af Borgerrådgiverens samlede sagstal i 2018.

Mindre fokus på antal fundne fejl og unødigt negativ kommunikation

Borgerrådgiveren er fuldt ud opmærksom på, at det kan belaste samarbejdet med forvaltningerne og kommunens omdømme, at Borgerrådgiverens afrapporteringer i egen drift-sager har fokus på fejl og disses antal. Dette er en del af den udfordring, der kan være ved at finde balancen mellem uafhængigt tilsyn og intern rådgivningsfunktion, jf. ovenfor.

Det er Borgerrådgiverens udtrykkelige opgave, pålagt af Borgerrepræsentationen, at bedømme, "om Københavns Kommune har handlet i strid med gældende ret eller på anden måde har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser, herunder tilsidesat principperne for god forvaltningsskik", jf. vedtægtens § 17.

En egen drift-undersøgelse kan ikke i almindelighed ses som et historieløst og tilfældigt nedslag, men udgør ofte afslutningen på et længere forløb, hvor Borgerrådgiveren via dialog, konsultativ bistand og ved konkrete undersøgelser og påvisning af fejl i mindre målestok har søgt at afdække et muligt problem eller at synliggøre dets eksistens. Nok så meget fokus på læring kan erfaringsmæssigt ikke afhjælpe udfordringer, som ikke er kendt eller erkendt. Den afsluttende tilsynsrapport udgør derfor også en dokumentation, som skal afdække og bevisliggøre problemets reelle omfang.

Borgerrådgiveren er enig i, at der kan udvikles yderligere på graden af uformel dialog i de indledende faser af egen drift-undersøgelserne.

Det er naturligvis aldrig et selvstændigt mål at udstille kommunens fejl², og Borgerrådgiveren søger at være nuanceret og offentliggør kun

² Se herom i Borgerrådgiverens Kommunikationsstrategi fra 2014, hvor det anføres, at "I forhold til synliggørelse må Borgerrådgiveren dog erkende, at det, der er en god historie i pressen og en oplagt historie at positionere sig på for Borgerrådgiveren for at højne kendskabsgraden, ofte er en dårlig historie for en anden del af kommunen" samt at "Borgerrådgiveren skal i sin servicering af pressen være særlig opmærksom

en beskeden del af sit arbejde på eget initiativ, men det er formentlig urealistisk helt at undgå, hvis Borgerrådgiveren skal være kendt som et kommunalt klage- og tilsynsorgan med en vis gennemslagskraft.

Det er korrekt, at Borgerrådgiverens italesættelse af manglerne ved sagsbehandlingen i rapporten om Kvaliteten i sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge fra 2017 kunne være udtrykt mildere, men henset til det forudgående forløb og betydningen og omfanget af de konstaterede fejl, kan det diskuteres, om det ville have været proportionalt og troværdigt.

Det vil være problematisk for Borgerrådgiveren på egen hånd at fravige vedtægtens bestemmelser om at opgaven (også) er at konstatere eventuelle fejl og formulere eventuel kritik heraf, men det kan være relevant i Borgerrepræsentationen at drøfte, hvorvidt Borgerrådgiverens bedømmelsesgrundlag, herunder kritikskalaen, fortsat skal være sammenlignelig med Folketingets Ombudsmands, eller om man ønsker en anden graduering, som ikke udstiller fejl og mangler i kommunen på samme måde som nu.

på balancen mellem ønsket om åbenhed om kommunens forhold og kommunens interesse i at undgå unuanceret negativ omtale. Borgerrådgiveren skal derfor – hvor det er muligt – medvirke til at give et nuanceret billede af kommunale udfordringer i opgaveløsningen."

Bilag - Uddybning og øvrige bemærkninger

Evalueringens proces, metode og grundlag

Evalueringens metode er beskrevet i rapporten. Det fremgår heraf, at rapporten er baseret på skriftligt materiale og interviews. Der er gennemført 52 interviews, herunder eksterne for at belyse andre kommuners erfaringer med Borgerrådgiverfunktioner.

De gennemførte interviews er anonyme, men det fremgår dog, at den interviewede kreds, som kan have nærmere kendskab til Borgerrådgiverens opgavevaretagelse og herunder samarbejdet mellem forvaltningerne og Borgerrådgiveren, omfatter syv borgmestre, syv administrerende direktører, otte ledende medarbejdere, Borgerrådgiver Johan Busse samt en medarbejder fra Borgerrådgiverens kontor.

Det fremgår, at de ledende medarbejdere er udpeget dels af de administrerende direktører, dels af Borgerrådgiveren. Det sidste er en sandhed med modifikationer. Johan Busse har i marts 2019 nævnt en medarbejder, som Borgerrådgiveren løser mange sager med, og som derfor kunne være relevant. Der er tale om en medarbejder, som næppe kan falde under kategorien "ledende medarbejder".

Borgerrådgiver Johan Busse blev dernæst den 29. maj 2019 oplyst om, at Horten på daværende tidspunkt havde været de fleste interviews igennem og blev da spurgt, om han kunne komme i tanke om andre. Det kunne han vanskeligt, eftersom Horten ikke samtidigt oplyste, hvem de havde talt med på dette tidspunkt. Johan Busse foreslog derfor alene, at kommunens revisionschef blev interviewet, i det omfang han ikke allerede var blevet det. Det blev han.

Reelt omfatter de interviewede personer, som er ansat i kommunen, således alene forvaltningernes topledelse og ledende medarbejdere udpeget af disse, dvs. 22 personer samt to interviewede fra Borgerrådgiveren.

Horten har afvist at udlevere navnene på de interviewede til Borgerrådgiveren af "hensyn til, at vi har lovet de interviewede interessenter anonymitet". Det er efter Borgerrådgiverens opfattelse et helt reelt hensyn at tage til de interviewede i Københavns Kommune, men det bemærkes, at Økonomiforvaltningen, som efter det oplyste har stået for at booke møder med interne respondenter for Horten, er oplyst af Horten om interviewpersonernes identitet.

Horten har også afvist – i anonymiseret form – at udlevere sammenfatninger, som er udarbejdet efter hvert interview med hovedsynspunkter og konklusioner med samme begrundelse som ovenfor.

Det fremgår desuden af rapporten s. 18, at interviewpersonerne har fået forskellige spørgsmål efter Hortens valg med udgangspunkt i kommissoriet, og at spørgsmålene har "fokuseret på de for interessenten relevante emner"³. Det fremgår ikke, hvem Horten har spurgt om hvad, og læseren har dermed ringe mulighed for at danne sig sin egen opfattelse af Hortens vurderinger.

Horten opgør i øvrigt interessenternes opfattelser i grupper ved at tælle dem (f.eks. på s. 19: "hvoraf en 1/3 af interessenterne") uden at oplyse, om der er taget højde for at en interessentgruppe kan være under- eller overrepræsenteret eller om optællingerne omfatter alle eller f.eks. kun et udsnit, som har fået enslydende spørgsmål.

De involverede aktørers synspunkter og holdninger er centrale og væsentlige i udviklingen af borgerrådgiverinstitutionen, men det siger ikke nødvendigvis noget om, hvad der er mest effektivt for en borgerrådgiverinstitution, og der er da heller ikke gjort noget forsøg på at understøtte rapportens vurderinger gennem anvendelse af ledelsesteori, organisationsteori, forandringsteori, almindeligt anvendte modeller for compliance eller lignende, som man sædvanligvis ville inddrage i en kvalitativ undersøgelse. Dermed får rapporten et stykke hen ad vejen karakter af en brugerundersøgelse.

Disse betragtninger skal ikke tage noget fra Hortens konklusioner, og det er *ikke* ensbetydende med, at Hortens vurderinger er forkerte (Horten ses således selv f.eks. at være opmærksomme på at omtale interviewpersonerne som *interessenter*), men det betyder, at ingen reelt kan vurdere, om de er korrekte, dvs. vurdere evalueringens validitet (siger undersøgelsens data noget om det, den skal sige noget om?) og reliabilitet (er data præcise, og vil vi få de samme data ved anvendelse af en anden metode?).

Den metodiske udfordring kan overkommes ved, at læseren er opmærksom på, at dele af rapporten må læses som en sammenfatning af nogle udvalgte interessenters synspunkter og holdninger, altså en brugerundersøgelse af, hvordan Borgerrådgiverens opgavevaretagelse opleves af de udvalgte interessenter. Det er naturligvis relevant at konstatere, at der blandt repræsentanter for forvaltningernes ledelser eksisterer ønsker om mindre tilsyn, mindre kritik, mere uformel dialog,

³ Rapportens s. 18.

mindre negativ omtale mv., og det må være op til Borgerrepræsentationen at vurdere, hvilken betydning dette skal tillægges.

På et enkelt punkt synes Horten at basere sine vurderinger på en tvivlsom antagelse, hvis betydning for rapportens konklusioner ikke er klar. Advokaterne fra Horten opererer således med den forforståelse, at juristers faglighed er mindre egnet til kommunikation og samarbejde, jf. anbefalingen på side 8 om at overveje, om Borgerrådgiveren "i højere grad end i dag bør rekruttere andre kompetencer og fagligheder end jurister, fx personer, hvis faglighed kan understøtte bedre kommunikation og samarbejde...". Det harmonerer med, at jurister undertiden italesættes som fagligt begrænsede i Københavns Kommune⁴, men det fremstår uden nærmere begrundelse, og Borgerrådgiveren kan ikke genkende det som en almen mangel hos hverken de jurister, der er ansat ved Borgerrådgiveren, eller de jurister, som Borgerrådgiveren arbejder sammen med i kommunen. Når det synes at være en grundlæggende præmis i en rapport om evaluering af et juridisk forankret arbejde, giver det anledning til en vis usikkerhed om grundlaget for visse af rapportens konklusioner.

Evalueringens bredde

Borgersagerne fylder suverænt mest hos Borgerrådgiveren. I kalenderåret 2018 afsluttede Borgerrådgiveren således 1.117 konkrete borgersager imod 13 egen drift-undersøgelser. Borgersagerne løses efter principperne i Målrettet Indsats.

Evalueringsrapporten handler kun i meget begrænset omfang om denne arbejdsform, som kun beskrives sporadisk og ikke ses at have fyldt meget i de interviews, der må antages at udgøre en væsentlig del af grundlaget for vurderingen af Borgerrådgiverens opgavevaretagelse. Forklaringen på det skal formentlig findes dels i det forhold, at Horten har konstateret tilfredshed over hele linjen med denne del af Borgerrådgiverens sagsløsning samt, at interviewpersoner, som kan belyse Borgerrådgiverens arbejdsform i det daglige samarbejde med forvaltningerne om løsning af problemstillinger, er vanskelige at finde blandt de inddragede interviewpersoner.

I rapporten anføres, at Horten oplever, at der er "flere positive tiltag fra BRF, som endnu ikke vurderes at være slået igennem i forvaltningernes opfattelser af BRFs arbejde", hvilket må antages bl.a. at henvise til tilsynskonceptet Målrettet Indsats, som blev sat i søen i 2014. Borgerrådgiveren har forsømt en kommunikationsopgave, hvis forvaltningernes

⁴ Se f.eks. artikel på kommunens intranet af 15. marts 2019 om en chefjurists fratreden, hvor en personaleansvarlig direktør anfører, at "Dygtige jurister med forretningsforståelse hænger ikke på træerne..."

ledelser endnu ikke har bemærket dette, men det kan også skyldes, at det netop ligger i tilsynskonceptet at løse flest mulige problemer på lavere niveauer i forvaltningen og uden skriftlighed, hvorved denne del af opgavevaretagelsen ikke nødvendigvis er synlig for direktionerne.

De involverede aktørers synspunkter og holdninger inden for den begrænsede del af Borgerrådgiwerens opgavevaretagelse er centrale og væsentlige i udviklingen af borgerrådgiwerinstitutionen, men det siger ikke nødvendigvis noget om, hvad der er mest effektivt for en borgerrådgiwerinstitution.

Rapporten ses heller ikke at beskæftige sig med de resultater, der kommer ud af Borgerrådgiwerens arbejde, hvilket også kunne være relevant i en evaluering af Borgerrådgiwerens opgavevaretagelse og værdiskabelse. Resultaterne kan opgøres på flere måder, og Borgerrådgiweren har f.eks. i beretningerne for 2016-2018 medtaget et udvalg af større og mindre konkrete forbedringer, der er kommet ud af Borgerrådgiwerens indsats.

Tilbage står, at den del af Borgerrådgiwerens opgavevaretagelse, der involverer forvaltningernes ledelser, hovedsageligt udgøres af de formelle skriftlige tilsyn, det vil altså sige af en meget beskedent andel af Borgerrådgiwerens samlede indsats. Borgerrådgiweren finder, at det havde været relevant, hvis evalueringen i højere grad tog højde for, at Borgerrådgiweren opererer i en ramme, som består af meget andet end forvaltningernes ledelser.

Dette skal ikke tage noget fra evalueringen for de dele, der er belyst.

Opgavevaretagelsen i borgersager

Det er meget tilfredsstillende, at Horten vurderer, at opgavevaretagelsen fungerer rigtigt godt i borgersagerne og med stor tilfredshed over hele linjen.

Denne tilfredsstillelse er særlig stor henset til, at borgersagerne fylder absolut mest hos Borgerrådgiweren. I kalenderåret 2018 afsluttede Borgerrådgiweren således 1.117 konkrete borgersager imod 13 egen driftundersøgelser.

Den store tilfredshed omfatter altså 98,9 % af Borgerrådgiwerens arbejde opgjort efter denne metode.

Opgavevaretagelsen i skriftlige tilsynssager (egen drift-sager)

Horten anfører overordnet, at

"Det er vores vurdering, at BRF i sine egen drift-undersøgelser generelt har et højt fagligt niveau på det forvaltningsretlige område, og at BRF er god til at have fokus på borgernes retssikkerhed i sine undersøgelser" (rapportens s. 35).

Det anbefales i rapporten, at Borgerrådgiveren skriver kortere rapporter, anvender færre ressourcer på omfattende skriftlige egen drift-undersøgelser og flere ressourcer på dialog mv., og evalueringsrapporten har stort fokus på Borgerrådgiverens tilsyn og i denne sammenhæng først og fremmest egen drift-undersøgelserne.

Borgerrådgiveren er helt enig i, at det er utilfredsstillende, at en række af Borgerrådgiverens større undersøgelser er længe undervejs og har forståelse for, at det af forvaltningerne kan opleves som mindre relevant, hvis en egen drift-undersøgelse først foreligger i endelig version længe efter, at den er besluttet eller iværksat.

Borgerrådgiveren ser fortsat mulighed for at udvikle dialogen med forvaltningerne om de større skriftlige undersøgelser, forkorte sagsbehandlingstiderne og udarbejde kortere rapporter og skal kvittere for evalueringens anbefalinger herom. Det er dog relevant at redegøre for omfanget af egen drift-virksomheden, som ved læsning af evalueringsrapporten kan fremstå ganske omfattende.

Antallet af egen drift-undersøgelser på Borgerrådgiverens egen drift-plan udgjorde i 2007 20. Efter overgangen til Målrettet Indsats og på grund af reduktioner i Borgerrådgiverens ressourcer er dette antal siden faldet til 7 for den seneste egen drift-plan (2018-planen, som indeholdt 2 inspektioner og 5 generelle egen drift-undersøgelser).

Det er ikke alle sager fra egen drift-planen, der iværksættes. Undersøgelser kan udgå, hvis der f.eks. kommer nye oplysninger til i forundersøgelserfasen, som afkræfter behovet, eller på grund af Borgerrådgiverens aktuelle ressourcer på tidspunktet.

I 2018 afsluttede Borgerrådgiveren således blot to generelle egen drift-sager og tre inspektioner. Borgerrådgiveren afsluttede desuden otte konkrete egen drift-sager. De otte konkrete egen drift-sager blev gennemført uden nærmere undersøgelse, efter at Borgerrådgiveren havde fået svar på nogle spørgsmål til forvaltningen.

Anbefalingen om at reducere antallet af skriftlige undersøgelser yderligere er svært at forholde sig til på denne baggrund. Mener Horten, at 5-7 større skriftlige undersøgelser om året fordelt på kommunens syv forvaltninger er et unødigt stort antal? Og hvordan forholder Horten sig til, at egen drift-sagerne ofte er kulminationen på flerårige forløb, hvor

Borgerrådgiveren netop via dialog, konsultativ bistand og ved konkrete undersøgelser og påvisning af fejl i mindre målestok har søgt at afdække et muligt problem eller at synliggøre dets eksistens?

En principiel beslutning om at reducere omfanget af Borgerrådgiverens tilsyn til mindre end det nuværende niveau (1,1 % af sagerne i 2018) bør efter Borgerrådgiverens opfattelse i givet fald træffes af Borgerrepræsentationen, herunder med stillingtagen til, om styrelsesvedtægtens § 24 i givet fald fortsat skal lægge hovedvægten på Borgerrådgiverens opgave med at "bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner (...)".

Balancen mellem konsultativ bistand og tilsyn (Målrettet indsats)

Rapportens fokus på Borgerrådgiverens opgavevaretagelse giver et billede af et mere omfattende egen drift-tilsyn end det faktiske, og læseren kan få indtryk af, at der er et modsætningsforhold imellem dette og Borgerrådgiverens konsultative bistand til forvaltningerne, herunder Borgerrådgiverens rolle i kommunens læring.

Borgerrådgiveren finder ikke, at der eksisterer et sådant modsætningsforhold mellem de to led i opgavebeskrivelsen, men finder tværtimod at de supplerer hinanden konstruktivt.

Det store fokus på tilsynsdelen er naturligt i en evaluering af en institution, hvis opgave det er at "bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger samt varetage nærmere af Borgerrepræsentationen fastsatte opgaver om borgerrådgivning og borgervejledning (...)"⁵.

Borgerrådgiveren er helt enig i, at Borgerrådgiveren også skal fungere som en ressource i kommunen, når det kommer til både viden om god sagsbehandling og borgerbetjening, og at det er hensigtsmæssigt, at Borgerrådgiveren påtager sig at spille en central rolle i både at forebygge fejl og drage læring af de fejl, der begås, og yde konsultativ bistand (herunder mht. læring).

Det fremgår således direkte af vedtægten, at Borgerrådgiveren skal medvirke til forbedringer, jf. vedtægtens § 16, og Borgerrådgiveren anser sine forpligtelser til at yde konsultativ bistand (herunder mht. læring) som helt grundlæggende for ideen bag Borgerrådgiveren.

For at kunne forstå, hvordan Borgerrådgiveren arbejder med læring, må man kende til Borgerrådgiverens arbejdsform, eller tilsynskoncept om man vil: Målrettet Indsats, som *omfatter alle dele af Borgerrådgiverens*

⁵ Jf. styrelsesvedtægt for Københavns Kommune, § 24.

virksomhed, dog med undtagelse af sager, der henhører under whistleblowerordningen på grund af disses særlige karakter.

Målrettet Indsats kan beskrives således:

"Tilsynskonceptet Målrettet Indsats blev indført gradvist og fuldt implementeret i 2015. Tilsynskonceptet omfatter alle dele af Borgerrådgiverens virksomhed og er baseret på, at Borgerrådgiveren søger at få forvaltningen til at finde en løsning på borgernes problem så hurtigt som muligt og begrænser sig til at udøve egentligt tilsyn i traditionel forstand i de tilfælde, hvor et tillidsfuldt og uformelt samarbejde med forvaltningerne eller konsultativ bistand til forvaltningerne ikke fører borgeren nærmere en løsning.

(...)

Henset til den omfattende ændring af Borgerrådgiverens tilsynskoncept og arbejdsform generelt set, som Målrettet Indsats var udtryk for, gennemførte Borgerrådgiverudvalget en evaluering af konceptet i 2016. Resultatet var positivt og bekræftede konceptets effektivitet og en høj tilfredshed såvel hos borgere som medarbejdere i forvaltningerne."⁶

og

"Borgerrådgiverens tilsyn har til formål at hente den størst mulige læring af borgernes tilbagemeldinger om deres oplevelser med kommunen og af konstaterede fejl og uhensigtsmæssigheder i borgerbetjening og sagsbehandling. Borgerrådgiveren skal understøtte læring i kommunen. Læringen skal gøre kommunen bedre til at opdage og rette fejl og uhensigtsmæssige arbejdsgange mv. og til at inddrage feedback fra borgerne om deres forventninger til og oplevelser af kommunens service.

Borgerrådgiveren understøtter herved, at kommunen har kvalificerede indsatser på et oplyst grundlag.

Borgerrådgiveren skal desuden understøtte dialogen mellem borgere og forvaltninger for på den måde at løse eventuelle konflikter.

Det gør Borgerrådgiveren ved at arbejde for at genskabe dialog og tillid mellem borgerne og kommunen ved at øge kvaliteten i kontakten med borgerne og i behandlingen af deres sager. Dette arbejde bidrager samtidig til en mere effektiv kommune.

⁶ Publikationen Borgerrådgiveren i Københavns Kommune, opdateret oktober 2017, s. 15-16.

Borgerrådgiverens tilsyn skal fremme god borgerbetjening og korrekt sagsbehandling.

Tre indsatsniveauer

Borgerrådgiverens tilsynskoncept består af tre indsatsniveauer:

• Tillid og dialog

Problemstillinger og konflikter, som forvaltning og borger kan løse selv => her skal Borgerrådgiveren stimulere dialogen mellem borger og forvaltning, formidle kontakt mv.

• Konsultativ bistand

Problemstillinger og konflikter, som forvaltningen har brug for bistand til at løse eller identificere => her skal Borgerrådgiveren uddanne, rådgive, mediere, mægle og udpege

• Tilsyn

Problemstillinger og konflikter, som ikke bliver løst gennem dialog eller konsultativ bistand, herunder uidentificerede problemstillinger => her skal Borgerrådgiveren anvende traditionelle tilsynsredskaber som undersøgelser, vurderinger og eventuelt kritik, anbefaling og henstilling mv. i kombination med rådgivning o.l.

Borgerrådgiverens interne organisation, opgavefordeling, sagsgange og prioritering afspejler disse niveauer."⁷

Med andre ord fungerer de tre trin i Måltrettet Indsats på følgende måde:

Først søger Borgerrådgiveren at løse udfordringerne i direkte dialog med medarbejderne i forvaltningen (første trin)⁸. Det lykkes som regel.

Processerne på første og andet trin kan undertiden være lidt udflydende, men princippet er dette, at hvis dialog og anskueliggørelse (trin 1) af udfordringerne ikke gør det alene, er andet trin rådgivning og vejledning; Borgerrådgiveren forsøger at klæde forvaltningen på ved at dele sin viden om korrekt sagsbehandling og god borgerbetjening og om, hvordan aktuelle problemer kan løses. Det løser en stor del af de problemer, der ikke kunne løses på første trin.

⁷ Publikationen Borgerrådgiveren i Københavns Kommune, opdateret oktober 2017, s. 24-25.

⁸ Borgerrådgiveren har oparbejdet et særligt kontaktpersonnetværk, som en stor del af dialogen foregår med.

Hvis det heller ikke løser udfordringen, må Borgerrådgiveren foretage en vurdering af, hvad der skal ske. Borgerrådgiveren tager stilling til, om problemet er så alvorligt for borgerne og/eller for kommunen, at det bør forfølges. En meget stor andel af sagerne lader Borgerrådgiveren ligge (i hvert fald for nu). Forholdet dokumenteres blot med henblik på eventuel senere opsamling, eventuelt som følge af, at Borgerrådgiveren bliver bekendt med lignende tilfælde.

Hvis tingenes tilstand er uacceptable, f.eks. fordi det rammer borgerne på en urimelig måde og/eller ud fra en juridisk målestok, går Borgerrådgiveren videre til tredje trin: Tilsyn. Enten blot med fokus på en konkret sag eller med fokus på et bredere administrationsområde, hvis det er indikeret, at der ikke er tale om en enlig svale.

Borgerrådgiveren noterer sig i den forbindelse, at Horten finder, at Borgerrådgiveren i forhold til borgersagerne "vurderes at have en god prioritering af, hvilke sager det ud fra ressourcemæssige hensyn giver værdi at behandle, og hvilke sager BRF omvendt ikke bør anvende sine ressourcer på" (s. 35).

Det er en fordel ved arbejdsformen, at den kraftigt forkorter kommunens sagsbehandlingstider og undgår udfordringer med, at læringen skal samles sammen centralt og formidles nedad i en stor organisation, hvilket erfaringsmæssigt er vanskeligt. Læringen går direkte ind i den del af organisationen, som har brug for den, hvilket kan være usynligt for forvaltningernes direktioner, men ikke desto mindre er en realitet.

Borgerrådgiveren er enig i, at det kunne være befordrende for samarbejdet at udvikle en mindre hård overgang fra trin to (rådgivning) til trin tre (tilsyn). I en række tilfælde har Borgerrådgiveren således i de senere år forsøgt at gå to trin ned ad stigen ved opstart af en egen driftundersøgelse, dvs. at indlede undersøgelsen med et møde med repræsentanter fra den eller de relevante forvaltninger med henblik på uformelt at afdække problemet eller det eventuelle problem og samtidig få en forpligtende tilbagemelding om, hvordan (og om) forvaltningen har tænkt sig at følge op på det. Denne tilgang er ikke altid velegnet, f.eks. hvis problemet ikke er erkendt, men i nogle tilfælde har det vist sig, at sagerne kan afsluttes allerede på dette tidspunkt. I nogle tilfælde viser det sig, at forvaltningerne simpelthen har løst en problemstilling eller påbegyndt dens løsning i perioden mellem fastlæggelse af egen driftplanen og undersøgelsens iværksættelse.

Alternativt kunne Borgerrådgiveren afslutte uløste sager på trin to uden tilsyn, men med en underretning til direktøren om, at der efter Borgerrådgiverens opfattelse eksisterer et uløst problem af en vis alvor. Dette

ville forebygge tilsynssager og ansvarliggøre direktionserne meget direkte, men det ville ikke nødvendigvis gøre det lettere for direktionserne at identificere udfordringen og løse den.

Det ville naturligvis også rejse spørgsmålet: Hvad så hvis forvaltningen ikke løser problemet? Skal Økonomiudvalget orienteres?

Borgerrådgiveren er altid åben for og prioriterer efterspørgsel på Borgerrådgiverens uformelle bistand. Se f.eks. følgende standardtekst, som er en fast bestanddel i *alle* afsluttende breve i tilsynssager (med variationer alt efter sagstypen):

"Borgerrådgiveren uddyber gerne undersøgelsen samt vurderinger mv. på et møde, såfremt det ønskes. Forvaltningen bedes i givet fald kontakte (...).

Borgerrådgiveren hjælper også meget gerne til med intern opfølgning på sagen, herunder i form af undervisning, vejledning om reglernes anvendelse i praksis mv. Forvaltningen bedes i givet fald kontakte samme medarbejder for nærmere aftale."

I langt de fleste tilfælde hører Borgerrådgiveren ikke noget fra den pågældende direktions- eller afdeling, hvilket, Borgerrådgiveren antager, skyldes, at der ikke opleves et behov i forvaltningen, men Horten peger på, at modvilje og frygt for (yderligere?) tilsynsundersøgelser kan være en medvirkende forklaring. Borgerrådgiveren er enig i, at det er en u hensigtsmæssig barriere for udviklingen af kvaliteten af kommunens sagsbehandling og borgerbetjening, hvis forvaltningernes topledelse holder sig tilbage på grund af en sådan modvilje og frygt.

Det bør dog nævnes, at denne modvilje og frygt ikke ses at være udtalt på de lavere niveauer i forvaltningerne, som løbende trækker på Borgerrådgiveren i denne henseende⁹, og der findes da heller ingen eksempler på, at Borgerrådgiveren har iværksat tilsyn alene på baggrund af, at en forvaltning blotter en uløst problemstilling, som forvaltningen arbejder på at løse.

Når det er sagt, må det naturligvis ikke være sådan, at en forvaltning kan opnå et tilsynsmæssigt 'helle' ved at selvangive en problemstilling og så undlade at løse den.

⁹ Jf. f.eks. de 185 gange Borgerrådgiveren ydede konsultativ bistand i beretningsåret 2018, se hertil Borgerrådgiverens Beretning 2018, s. 13, og hvoraf medarbejdere fra Socialforvaltningen, hvis direktions- eller afdeling udviser interesse over for Borgerrådgiverens input om aktuelle og potentielle udfordringer, udgør langt den største gruppe.

En kendskabsundersøgelse som blev gennemført i foråret 2019 blandt godt 4.000 ansatte i relevante enheder i kommunen viser i øvrigt, at 47 % af respondenterne ikke kender til Borgerrådgiverens tilbud om intern rådgivning og bistand og at mange efterspørger mere information herom. Der synes åledes at være et uudnyttet potentiale for at udbrede brugen af Borgerrådgiveren i denne henseende¹⁰.

Generelt skal opmærksomheden dog henledes på, at jo længere Borgerrådgiveren går ind i læringsrummet, der hvor forvaltningerne arbejder på at løse konstaterede udfordringer, jo tættere vil Borgerrådgiveren nødvendigvis befinde sig på forvaltningernes økonomi, prioriteringer, it-understøttelse, kompetenceforhold mv. Det er ikke oplagt, at forvaltningerne reelt ønsker, at Borgerrådgiveren skal bevæge sig længere ind på denne bane.

Det oplyses endelig i rapporten, at der "i den seneste tid har været flere situationer, hvor BRF er gået ud over sit mandat og ikke har forstået rammerne for sin funktion."

Rapporten henviser til et tilfælde, hvor Borgerrådgiveren efter det oplyste har rejst en sag vedrørende kompetencefordelingen mellem to forvaltninger, og en sag hvor Borgerrådgiveren har haft en holdning til den økonomiske prioritering af et sagsområde (rapportens s. 33).

Der kan være tale om sager, hvor Borgerrådgiveren har adresseret snitfladeproblemer, som placerer borgere i et limbo, eller har afgivet en anbefaling, som kan have økonomiske implikationer. Borgerrådgiveren vil også i sådanne sager altid adressere kommunens juridiske forpligtelser og borgernes legitime efterspørgsel, hvis konkrete overholdelse kan hænge sammen med kommunens interne kompetencefordeling og have økonomiske implikationer. Borgerrådgiveren udtaler sig dog aldrig om, *hvordan* en eller flere forvaltninger skal løse sådanne problemstillinger og kan derfor ikke identificere de nævnte sager nærmere.

Horten har afvist at udlevere oplysninger om, hvilke sager, der er refereret til, med henvisning til de interviewede interessenters anonymitet. Det er efter Borgerrådgiverens opfattelse helt reelt, men det forhindrer Borgerrådgiveren i at fremfinde de nævnte eksempler og forholde sig nærmere til dem.

Fokus på fejl

Horten bemærker, at Borgerrådgiveren i sin opgavevaretagelse med fordel kan have mindre fokus på antal fundne fejl, skriftlighed og forma-

¹⁰ Se opsummering af undersøgelsen her:

<https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/Attachments/23620675-33050953-1.pdf>

lia og mere fokus på, hvordan retssikkerheden for borgerne kan sikres gennem konstruktiv dialog med forvaltningerne. Horten oplever dog i den forbindelse flere positive tiltag fra Borgerrådgiveren, som endnu ikke vurderes at være slået igennem i forvaltningernes opfattelse af Borgerrådgiverens arbejde, jf. blandt andet rapportens s. 5.

Horten fremhæver særligt Borgerrådgiverens rapport om Kvaliteten i sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge fra 2017 som et eksempel på et tilfælde, hvor Borgerrådgiveren "i meget høj grad fokuseret på fejl frem for at understøtte fremadrettet optimering af sagsområdet."

Borgerrådgiveren er fuldt ud opmærksom på, at det kan belaste samarbejdet med forvaltningerne og kommunens omdømme, at Borgerrådgiverens afrapporteringer i egen drift-sager har fokus på fejl. Dette er en del af den udfordring, der kan være ved at finde balancen mellem uafhængigt tilsyn og intern rådgivningsfunktion, jf. ovenfor.

Det er Borgerrådgiverens udtrykkelige opgave, pålagt af Borgerrepræsentationen, at bedømme, "om Københavns Kommune har handlet i strid med gældende ret eller på anden måde har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser, herunder tilsidesat principperne for god forvaltningsskik", jf. vedtægtens § 17. Heri må nødvendigvis også ligge, at antallet af konstaterede fejl nævnes for at kvalificere dokumentationen.

Det fremgår af Borgerrådgiverens rapport om Kvaliteten i sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge fra 2017 (bilag 2), at undersøgelsen hviler på en forhistorie tilbage fra 2011, hvor forvaltningen – uanset at løbende henvendelser fra borgere samt en række små og mellemstore undersøgelser af forholdene klart indikerede det modsatte – fastholdt, at der ikke var generelle problemer med retssikkerheden på området for udsatte børn og unge. Ved afrapporteringen fandt Borgerrådgiveren det derfor nødvendigt at være meget omhyggelig i sin dokumentation¹¹.

En egen drift-undersøgelse kan således ikke i almindelighed ses som et historieløst og tilfældigt nedslag, men udgør ofte afslutningen på et længere forløb, hvor Borgerrådgiveren netop via dialog, konsultativ bistand og ved konkrete undersøgelser og påvisning af fejl i mindre målestok har søgt at afdække et muligt problem eller at synliggøre eksistensen af et kendt problem. Nok så meget fokus på læring kan erfaringsmæssigt ikke afhjælpe udfordringer, som ikke er kendt eller er-

¹¹ Borgerrådgiveren havde i øvrigt i dette tilfælde en god dialog om såvel offentliggørelsen af rapporten som opfølgningen med forvaltningens nytiltrådte direktør, som intet ansvar havde for sagens historiske aspekter.

kendt. Den afsluttende tilsynsrapport udgør derfor også en dokumentation, som skal bevisliggøre problemets reelle omfang.

I sagen om Borgercenter Børn og Unge sprang Borgerrådgiveren kritiskskalaen for første gang siden skalaens introduktion, hvorfor den fremstår særlig kritisk. Dette var begrundet i

- a) områdets betydning (indsatsen for udsatte børn og unge)
- b) alvoren af de konstaterede fejl for de implicerede borgere (f.eks. risiko for ulovlige afgørelser om tvangsfjernelse af et barn eller undladdelse af samme)
- c) fejlenes udbredelse (fejl i *alle* sagerne, som potentielt kunne føre til ugyldighed i Ankestyrelsen eller ved domstolene)
- d) forvaltningens passivitet bagud i tid (det forhold, at forvaltningen kunne have håndteret udfordringerne flere år tidligere).

Målestokken var udtryk for den praksis, der blev fastlagt i 2004/2005, jf. nedenfor.

Kommunen og borgere i kommunen ses fortsat at være berørt af kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsindsatsen i perioden forud for Borgerrådgiverens undersøgelse og forvaltningens opfølgning herpå, f.eks. blev kommunen tidligere i år dømt for tilsidesættelse af sin forpligtelse efter artikel 3 i menneskerettighedskonventionen til at beskytte tre af sine borgere (børn på daværende tidspunkt) imod tortur, umenneskelig eller anden nedværdigende behandling. Kommunen blev pålagt at yde erstatning på 300.000 kr. til hver af de tre mænd i sagen, og det fremgår af dommen, at fastsættelsen af sagens omkostninger blandt andet skete med henvisning til, at mangler i kommunens journalisering gjorde sagens oplysning vanskeligere.

Det er korrekt, at Borgerrådgiverens italesættelse af manglerne ved sagsbehandlingen i undersøgelsesrapporten kunne være udtrykt mildere, men det kan diskuteres, om det ville have været proportionalt og troværdigt i det nævnte eksempel.

Det bør også nævnes, at rapporten ikke blev fremhævet som unødigt negativ under en debat arrangeret af Dansk Socialrådgiverforening den 30. oktober 2018 for ca. 50 af borgercenterets medarbejdere. Nogle fremhævede direkte, at rapporten har givet deres eksisterende fordringer til ledelsen om bedre styr på retssikkerheden mere tyngde. Der var

således ikke kritiske tilkendegivelser imod rapporten eller dens konklusioner¹².

Borgerrådgiverens kritikskala (graduering af kritikken) er i øvrigt fastsat efter anmodning fra syv-direktørkredsen i 2004-2005 ud fra et forståeligt behov for klarhed over problemets karakter og væsentlighed. Uden den kan det være vanskeligt at vurdere alvoren og prioritere indsatserne herefter. Som det ofte fremhæves i Borgerrådgiverens undersøgelsesrapporter, bestræber Borgerrådgiveren sig på at anvende samme målestok for sine vurderinger som Folketingets Ombudsmand.

Det kan være relevant i Borgerrepræsentationen at drøfte, hvorvidt Borgerrådgiverens bedømmelsesgrundlag, herunder kritikskalaen, fortsat skal være sammenlignelig med Folketingets Ombudsmands eller om man ønsker en anden graduering, som ikke udstiller fejl og mangler i kommunen på samme måde som nu. Evalueringsrapporten viser en efterspørgsel på sådanne løsninger, hvilket naturligvis er et relevant input til Borgerrepræsentationen.

Afslutningsvis er det relevant at nævne, at Borgerrådgiverens rapport om kvaliteten og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge indeholder et særskilt kapitel om, hvordan forvaltningen efter Borgerrådgiverens vurdering kunne rette området op. Kapitlet bygger oven på den handleplan, som forvaltningen havde iværksat, og blev inddraget i forvaltningens og Socialudvalgets udarbejdelse af senere handleplaner. Dette forhold ses ikke nævnt i Hortens rapport.

Borgerrådgiverens udtryksform

Ekstern kommunikation generelt

Ifølge rapporten kan Borgerrådgiverens eksterne kommunikation i nogle tilfælde opfattes som unødigt negativ, give udtryk for en afstandtagen til kommunens forvaltninger og fremhæve forvaltningernes fejl frem for, hvad kommunen vil ændre.

Som eksempel er på s. 35 citeret et uddrag at et opslag på Borgerrådgiverens Facebookside. Borgerrådgiveren er enig i, at det i opslaget var unødvendigt og uhensigtsmæssigt at anføre, at forvaltningens svar til Borgerrådgiveren var kortfattet, men finder det derimod relevant at opslaget nævner, at det antageligt omfattede et stort antal sager, idet der var dækning for antagelsen, og fordi det siger noget om, at det var et generelt problem, der dermed blev rettet.

¹² Jf. hertil Handout til Borgerrådgiverudvalget med referat fra arrangementet: <https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/Attachments/21836553-29892802-6.pdf>

Det er desuden Borgerrådgiverens almindelige praksis at nævne, hvilken opfølgning der er sket eller vil ske. Det skete også i det nævnte eksempel, hvor Borgerrådgiveren oplyste, hvad (Borgerrådgiveren i mangel af konkrete oplysninger herom antog at) kommunen ville gøre fremadrettet.

I opslaget nævnte Borgerrådgiveren også, på hvilken måde forvaltningen under sin tidligere praksis faktisk søgte at sikre borgerne dokumentation, hvilket medvirkede til at nuancere forvaltningens hidtidige praksis.

Disse afsnit er dog udeladt af Hortens citat.

Borgerrådgiveren skal også medgive, at en del af Borgerrådgiverens kommunikation kan give indtryk af et "dem og os" i forhold til kommunens forvaltninger. Dette søger Borgerrådgiveren at undgå, og når det ikke altid lykkes, skyldes det, at Borgerrådgiveren har behov for at fremstå uafhængig over for borgerne for at fremstå troværdig og opnå tillid.

Det er også korrekt, at Borgerrådgiverens eksterne kommunikation har fokus på fejl. Idet Borgerrådgiveren henviser til afsnittet ovenfor om balancen mellem Borgerrådgiverens konsultative bistand (herunder læring) og tilsyn bemærkes, at Borgerrådgiveren er af den opfattelse, at den eksterne formidling skal afspejle Borgerrådgiverens arbejde og herunder sager, hvor Borgerrådgiveren har konstateret fejl. Det vil oftest være meningsløst og utroværdigt for Borgerrådgiveren, der er kendt som 'kommunens ombudsmand', alene at informere om, at f.eks. sagsbehandlingen på et givet område er blevet forbedret uden også at beskrive karakteren af det identificerede problem. Dette synes også at være i overensstemmelse med, at "Borgerrådgiverens arbejde er underlagt størst mulig åbenhed"¹³.

Det er naturligvis aldrig et selvstændigt mål at udstille kommunens fejl, og Borgerrådgiveren søger at være nuanceret og offentliggør kun en beskeden del af sit arbejde på eget initiativ, men det er formentlig urealistisk helt at undgå, hvis Borgerrådgiveren skal være kendt som et kommunalt klage- og tilsynsorgan med en vis gennemslagskraft.¹⁴

Det bør heller ikke overses, at offentliggørelsen af Borgerrådgiverens kritik ikke alene er negativ, men også medvirker til at vise omverdenen, at kommunen udøver selvkritik og arbejder hen imod visse standarder for sin sagsbehandling og borgerbetjening, herunder ved at efterleve

¹³ Vedtægt for Borgerrådgiveren § 24.

¹⁴ Se hertil henvisning i note 3 til Borgerrådgiverens Kommunikationsstrategi.

gældende ret. At kommunen udøver selvkritik, er i almindelighed tilidsskabende.

Det synes også at harmonere med en række af Borgerrepræsentationens øvrige beslutninger, herunder implementering af Bo Smith-udvalgets anbefalinger i Københavns Kommune (det såkaldte Kodeks VII's kapitel vedrørende åbenhed om fejl), og løbende tilkendegivelser om en åben kommune samt med almindelige principper for good governance, at der er åbenhed og gennemsigtighed også om fejl og mangler i den kommunale administration og borgerbetjening.

Åbenhed om Borgerrådgiverens arbejde bidrager også generelt til prioritering af indsatsen i forvaltningerne. Offentliggørelse må naturligvis aldrig blive anvendt som et pressionsmiddel, som Borgerrådgiveren truer med eller anvender for at opnå et bestemt resultat, men en forvaltning, som ved, at Borgerrådgiverens sager kan blive genstand for offentlig omtale, vil alt andet lige være mere tilbøjelig til at lytte til Borgerrådgiverens argumenter og overveje sine egne, og det er sket, at en forvaltning først er ophørt med ulovlige forhold efter, at forholdene blev omtalt offentligt.

Borgerrådgiverens Beretning

Horten vurderer, at Borgerrådgiverens årsberetninger generelt har et stort fokus på at påpege og fremhæve fejl, og at tonen i beretningerne ikke altid er egnet til at fremme et konstruktivt samarbejde mellem Borgerrådgiveren og forvaltningerne.

Den største opgave, Borgerrådgiveren varetager, er at behandle klager fra borgere og i den forbindelse vurdere "om Københavns Kommune har handlet i strid med gældende ret eller på anden måde har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser, herunder tilsidesat principperne for god forvaltningsskik."¹⁵

Borgerrådgiverens beretning skal ifølge vedtægtens § 6 årligt forsyne Borgerrepræsentationen med Borgerrådgiverens eventuelle konstateringer af overordnede forhold inden for Borgerrådgiverens kompetence, som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling, borgerbetjening mv.

Med den nævnte opgavebeskrivelse og i en virkelighed, hvor kommunens medholdsprocent i klagesager hos Borgerrådgiveren har ligget mellem 51,2 % og 69,0 % (forvaltningernes egne vurderinger) i de seneste ti år, vil det efter Borgerrådgiverens opfattelse være misvisende

¹⁵ Vedtægtens § 17.

over for Borgerrepræsentationen og utroværdigt over for borgerne og omverdenen i øvrigt, at der ikke er fokus på fejl i kommunens sagsbehandling og borgerbetjening i beretningen.

Borgerrådgiveren er imidlertid enig i, at der kan tænkes flere modeller, hvor fejlene ikke vægtes på samme måde som tidligere og har fra og med beretningen for 2016 netop introduceret andre perspektiver for opgørelsen af Borgerrådgiverens virksomhed (herunder artikler med guidelines for ledere og medarbejdere, diagrammer over hvad borgerne efterspørger, og hvordan kommunen løser klagesagerne mv.).

For en god ordens skyld skal det bemærkes, at den beretning, som fremhæves i rapporten for særligt at være udtryk for at fremhæve fejl og have en uheldig tone, Borgerrådgiverens Beretning 2016, indeholder et helt kapitel med overskriften "Løsninger og Ressourcer" blandt andet med konkrete redskaber til læring, som aktuelt er i anvendelse i kommunens enheder.

Det er glædeligt, at Horten finder, at beretningen for 2018 har en markant anden stil og ikke på samme måde som tidligere vurderes at have fokus på fejl og have en uheldig tone, men derimod at have fokus på samarbejde og læring, og hermed er måske angivet en mulig vej for fremtidens beretninger.

Borgerrådgiveren noterer sig i øvrigt, at medlemmer af Borgerrepræsentationen undertiden giver udtryk for, at de ikke oplever at være tilstrækkeligt informeret eller måske ligefrem misinformeret af forvaltningerne, f.eks. i forbindelse med sager på udvalgenes dagsordener, og Borgerrådgiverens egen overvejelse har været, om beretningen for 2018 i tilstrækkelig grad indeholder konkrete eksempler, der kan belyse de udfordringer, borgerne oplever i samarbejdet med kommunen.

Hvis Borgerrepræsentationen finder, at denne beretning i tilstrækkelig grad er oplysende, kan dette være en model for fremtiden.

Generelt om samarbejdet med de administrerende direktører

Henset til, at evalueringsrapporten i vid udstrækning har sit udspring i interview med de administrerende direktører og ledende medarbejdere udpeget af disse, er det relevant, at Borgerrådgiveren får lejlighed til at beskrive denne relation, som den ser ud fra Borgerrådgiverens stol.

Horten adresserer en utilstrækkelig ledelsesmæssig opbakning til Borgerrådgiveren. Borgerrådgiveren har ikke ønsket at gøre evalueringen til et spørgsmål om sin oplevelse af samarbejdet med forvaltningernes

ledelser, men temaet er åbnet op med rapporten, og Borgerrådgiveren vil begrænse sine bemærkninger til dette:

Borgerrådgiveren kan ikke genkende det som et almindeligt fænomen, at der mangler ledelsesmæssig opbakning, men Borgerrådgiveren oplever undertiden, at der er forskel på direktionernes interesse for Borgerrådgiverens observationer og prioriteringer af indsatserne for at sikre borgernes retssikkerhed. En enkelt direktion har i november 2018 åbent stillet spørgsmålstegn ved Borgerrepræsentationens beslutning om etablering af Borgerrådgiveren, som Borgerrådgiveren forstår det. For så vidt angår denne forvaltning har Borgerrådgiveren også forud herfor oplevet, at dialogen med ledelsen af denne forvaltning har været lidt mindre ubesværet, end den f.eks. har været med de forvaltninger, hvis ledelser udviser interesse i at modtage borgernes feedback via Borgerrådgiveren og trække på Borgerrådgiverens viden om god sagsbehandling.

Det er imidlertid Borgerrådgiverens opfattelse, at den pågældende forvaltning har udviklet sig positivt uanset denne forskel i dialogen med ledelsen. Dette tilskriver Borgerrådgiveren, at en række mellemledere og medarbejdere i forvaltningen reelt er optaget af et godt samarbejde og inddrager Borgerrådgiverens input til kvalitetsforbedringer i forvaltningen.

Borgerrådgiverens uden sammenligning største samarbejdsflade er medarbejdere og mellemledere. Det er sådan tilsynskonceptet Måltet Indsats er tænkt; i stedet for at skulle involvere forvaltningernes top-ledelser klares langt de fleste sager direkte i dialog med kommunens lokale enheder og medarbejdere. Det handler om at finde den korteste vej fra problem til løsning, og det har vist sig at være langt mere effektivt end skriftvekslinger igennem direktionerne.

Dette betyder, at dialogen oftest sker uden om forvaltningernes direktioner, hvilket naturligvis kan være forbundet med, at direktionerne oplever, at tingene sker uden, at de er involveret. Forvaltningerne er frit stillet i forhold til at lade informationer om sagsløsning og håndtering af udfordringerne tilflyde ledelserne, men det kan være vanskeligt i kommunens store organisationer.

Direktionerne er ofte ikke oplyst på et niveau, der gør dialog om konkrete sager og lokale problemstillinger relevant. Man kan ikke have en realistisk forventning om, at en administrerende direktør i en forvaltning med mange tusinde medarbejdere kan have et indgående kendskab til alt, hvad der foregår, og en tilstrækkelig indsigt i det pågældende fagområde.

Den nuværende arbejdsform udelukker på ingen måde en direkte og mere omfattende dialog med direktionerne, men det afhænger i høj grad af den enkelte direktion. Borgerrådsgiverens problemløsning kræver ikke, at der trækkes på direktionernes sparsomme tid i forhold til problemer, som kan løses i lokal dialog og respekterer såvel de direktioner, som ikke selv inviterer til den direkte dialog, som de direktioner, som efterspørger den. Socialforvaltningens direktion er et godt eksempel på en direktion, som udviser faktisk interesse over for aktuelle og potentielle udfordringer og har inviteret til og muliggjort en både åben og konstruktiv løbende dialog om både konkrete sager og generelle forhold.

Borgerrådsgiverens Beretning formidles samtidigt til det politiske og det administrative niveau. De syv administrerende direktører er i tillæg hertil altid blevet tilbudt at blive mundtligt orienteret om beretningens hovedpunkter på et tidligt tidspunkt. Dette tilbud har 7-direktørkredsen oftest taget imod i form af et oplæg og en kort drøftelse på et af kredsens torsdagsmøder. Økonomiforvaltningens direktion, som leder møderne, har selv kunne beslutte, hvor meget tid der skulle afsættes hertil, hvilket i praksis har været mellem ca. 15 og 30 minutter alt afhængig af den øvrige dagsorden på kredsens møde.

Eksempler, hvor der har været tvivl om kompetenceafgrænsning

Borgerrådsgiveren er naturligvis enig i, at Borgerrådsgiverudvalget (og Borgerrådsgiveren) skal have fokus på sin kompetenceafgrænsning.

Der er nævnt to eksempler, hvor grænsedragningen mellem Borgerrådsgiverens kompetencer og kompetencer for stående udvalg, forvaltninger og eksterne myndigheder har givet anledning til tvivl.

Det ene eksempel er Borgerrådsgiverudvalgets beslutning af 19. juni 2019 om "*at anmode Borgerrepræsentationen om – efter forudgående indhentet erklæring fra Økonomiudvalget – at tiltræde Borgerrådsgiverens anbefaling om løbende juridisk kvalitetssikring, og at opfordre forvaltningerne til at sikre, at det politiske niveau i sager, der behandles politisk forsynes med relevante, kortfattede og klare angivelser af de juridiske rammer og risici, herunder til angivelse af den politiske handlefrihed.*"

Herom anfører Horten, at der er opstået tvivl om, hvorvidt anbefalingen går ud over Borgerrådsgiverudvalgets kompetence, hvilket ifølge Horten formentlig skyldes den åbne ordlyd af vedtægtens § 6. Det fremgår ikke af rapporten, hvorvidt Horten selv finder, at der er anledning til tvivl.

Det andet eksempel hidrører fra Borgerrådgiverens Beretning 2018, hvori det på side 24 er anført, at "[Borgerrådgiver] Udvalget overvejer i den forbindelse at stille forslag om en ændring af vedtægt for Borgerrådgiveren med henblik på at give Borgerrådgiveren mulighed for at forpligte kommunens forvaltninger til at samarbejde med hinanden i konkrete sager."

Horten finder det for "stærkt tvivlsomt om en sådan ændring af BRF-vedtægten ligger inden for rammerne i styrelseslovens regler vedrørende BRF's kompetence".

Formuleringen i beretningen dækker over en overvejelse om at foreslå, at Borgerrådgiverens vedtægt tilføjes en bestemmelse, der giver Borgerrådgiveren mulighed for at henstille til, at forvaltningerne koordinerer deres indsatser over for borgere, der har behov for bistand fra to eller flere forvaltninger.

Borgerrådgiveren kan ikke følge argumentationen om, at dette skulle være forbudt.

Evalueringsrapporten giver ikke svar på, om de to fundne tilfælde rent faktisk udgør kompetenceoverskridelser. Der eksisterer således ikke tilfælde, hvor det er konstateret, at Borgerrådgiveren eller Borgerrådgiverudvalget er gået ud over sin kompetence.

Det er således uklart, hvordan Horten kommer frem til anbefalingen af, at Borgerrådgiverudvalget skal have mere fokus på kompetenceafgrænsningen. Reelt er det, der siges her, at udvalget skal have mere fokus på det, fordi nogen har rejst tvivl om, hvorvidt udvalget har tilstrækkelig fokus.

Der skal ikke herske tvivl om, at Borgerrådgiveren anser det som en klar forpligtelse, at Borgerrådgiveren holder sig inden for sit mandat. Borgerrådgiveren er Borgerrepræsentationens tilsynsfunktion, og det skal respekteres, ligesom lovgivningens rammer skal det. Borgerrådgiveren har en vejledningsopgave over for Borgerrådgiverudvalget i denne henseende og kaster naturligvis et kritisk blik på sin opgavevaretagelse i denne henseende, når nogen stiller spørgsmålstejn ved den.

Anbefaling om rekruttering

Det fremgår ikke, hvordan Horten når frem til anbefalingen om, at rekruttere blandt personer, der tidligere har arbejdet i en kommunal forvaltning og som har et godt kendskab til rammerne herfor og speciallovgivningen.

Borgerrådgiveren er enig i, at en bred forståelse for såvel speciallovgivning som rammerne for arbejdet i forvaltningerne kan kvalificere dialogen og har f.eks. gennem tiden haft god erfaring med brug af jurister med socialrådgiverbaggrund. Det skal dog erindres, at Borgerrådgiveren netop ikke må udtale sig om kommunens afgørelser (dvs. den del, der er baseret på speciallovgivningen), idet dette ville overskride afgrænsningen af Borgerrådgiverens opgavebeskrivelse og kompetence. Borgerrådgiverens opgaver ligger i juridisk henseende inden for de tværgående regler i forvaltningsretten, kommunalretten og generel offentlig ret i øvrigt, hvilket afspejles i Borgerrådgiverens rekruttering.

I den løbende dialog med forvaltningerne er det klart en relevant fordel at have kendskab til og forståelse for rammerne for arbejdet. Borgerrådgiveren søger løbende at tilegne sig viden herom, herunder gennem gensidige praktikforløb med medarbejdere i forvaltningerne, ved at holde sig orienteret om ny lovgivning, organisationsændringer, budgetfastsættelse mv. og igennem det løbende samarbejde med medarbejdere i forvaltningerne.

Det bør dog også erindres, at en af styrkerne ved en borgerrådgiverinstitution er, at den er helliget opgaven med at se kommunen i et udefra-og-ind perspektiv, uafhængigt og uden et forvaltningsmæssigt op-hæng, som kan være kompliceret af mange dagsordener, og ved i øvrigt at være forankret i den gældende regulering af borgernes retssikkerhed, som ikke er til forhandling uanset, om de aktuelle rammer vanskeliggør efterlevelsen heraf.

Det kan i øvrigt oplyses, at Borgerrådgiveren aktuelt råder over medarbejdere med baggrund i kommunal forvaltning, Ankestyrelsen, de tidligere Sociale Nævn og Beskæftigelsesankenævnet og Socialministeriet.