

OPSAMLING FRA BORGERRÅDGIVERUDVALGETS TEMADAG DEN 18. NOVEMBER 2016

- Resultater indtil nu
- Udfordringer
- Løsninger
- Drøftelse

Resultater indtil nu

Johan Busse gav medlemmerne en oversigt over de resultater, der er opnået i de seneste år, som udvalget har iværksat eller inspireret til, herunder evalueringen af forvaltningernes indsats (FOKUS) og tilsynskonceptet Målrettet Indsats mv.

Målrettet Indsats har bl.a. medvirket til større klarhed over forventningerne til forvaltningerne, ligesom flere sager løses af forvaltningerne, hvilket giver et fald i antallet af klager (tilsynssager) ved Borgerrådgiveren.

Borgerrådgiveren nyder generelt almindelig tilslutning og har gennemslagskraft, ligesom der er større efterspørgsel på Borgerrådgiverens viden og ekspertise. Der er generelt større åbenhed om, at fejl er fejl og, at de skal håndteres som sådan.

Udfordringer

Lise Thisted Simonsen, Rikke Dam Gredal og Katrine Fagerli gav eksempler på, hvordan borgernes møde med kommunen ser ud set fra Borgerrådgiverens modtagelse.

Lise fortalte om borgernes første møde med Borgerrådgiveren, kontakten til forvaltningerne og refleksioner forbundet hermed. Mange borgere bruger gerne de digitale løsninger, herunder klageskemaet, som Borgerrådgiveren har indført, og som fungerer fint. En del borgere havner dog stadig ved Borgerrådgiveren ved en fejl, men dette kan nok ikke helt undgås.

Borgerrådgiveren ser et øget antal henvendelser fra borgere, der har komplekse problemstillinger, og som har brug for meget tid/indsats i deres sager. Borgerne har sværere ved at finde rundt i det kommunale system, og har af forskellige årsager brug for mere håndholdt sagsbehandling. Borgerrådgiveren ser ligeledes en stigning i ønsket om og brugen af bisiddere eller advokater, fordi borgerne opgiver at finde rundt i systemet og deres sag.

Generelt er sagsbehandlerne gode til at bruge Borgerrådgiveren som sparringspartner i sagerne, og vi oplever en stigning i antallet af forespørgsler fra forvaltningerne i konkrete sager, undervisning og konsultativ bistand.

Borgerrådgiveren oplever dog stadig, at en del sagsbehandlere fejlhenviser sager til behandling hos Borgerrådgiveren.

De forvaltninger, der fylder mest i antallet af henvendelser er stadig Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen. Borgerrådgiveren har ikke oplevet så mange henvendelser som følge af kontanthjælpsloftet, som man kunne frygte, men den almindelige ansøgning om kontanthjælp har givet en del flere henvendelser på grund af lang sagsbehandlingstid.

Herudover møder Borgerrådgiveren en del henvendelser på børneområdet (Socialforvaltningen og Borgercenter Handicap), ligesom Borgerrådgiveren på det seneste har nogle "skæve" henvendelser om problemstillinger, der involverer folkeregistrering, og som har givet anledning til en del udredninger.

Teknik- og Miljøforvaltningen har også fyldt i antallet af henvendelser, hvor Borgerrådgiveren over længere tid forsøger at finde en løsning i sagerne.

Det er et forslag, at Borgerrådgiveren arbejder videre med at undersøge bisidderollen og mulighederne for borgerne i den forbindelse. Noget af det, der kunne være med til at gøre de tunge sager lettere for borgerne er bl.a. en bisidder, hvorfor Borgerrådgiveren gerne vil dyrke det område mere.

Hvis man undrer sig over, hvorfor visse sager løses hurtigt og rimeligt nemt og andre sager går i stå, kan det efter Lises opfattelse bl.a. skyldes kulturen i afdelingen. Hvor der er en god, understøttende kultur, oplever Borgerrådgiveren god og smidig sagsbehandling og velvilje og forståelse i de sager, hvor der er sket fejl. Det bliver noget mere trægt i de sager, hvor kulturen af forskellige årsager ikke er nær så imødekommende, men mere lukkende om sig selv.

Rikke fortalte om en konkret sag om en mor og hendes datter, der havde søgt om 3 forskellige ydelser i kommunen. Moderen havde brug for hjælp i hjemmet og til daglige gøremål, fordi hun led af Multipel Sclerose. På grund af den kommunale indretning af forvaltningerne, var moderen henvist til at søge hjælpen tre forskellige steder. Der blev ikke lavet en helhedsorienteret sagsbehandling, der tog hensyn til familiens samlede behov, idet ingen af de tre forvaltninger kontaktede hinanden eller drøftede sagerne med henblik på en koordineret indsats.

Sagerne blev hjemvist af Ankestyrelsen, der henviste til, at de ikke var tilstrækkeligt oplyste til, at der kunne træffes korrekte afgørelser. Herudover henviste Ankestyrelsen til, at der skulle foretages en helhedsvurdering i sagerne.

Borgerrådgiveren anmodede den 3. maj 2016 om en koordineret indsats fra de tre afdelinger, men først den 19. august 2016 traf afdelingerne en fælles afgørelse på 27 sider. Herefter har Borgerrådgiveren iværksat tilsyn i sagen.

Sagen illustrerer, hvor svært det kan være for en borger, at finde rundt i et system, der opleves som indrettet efter systemets logik og ikke borgerens behov, og som heller ikke kan bryde ud af kassetænkningen forbundet med systemets logik.

Katrine tog udgangspunkt i en konkret sag, og opstillede to parallelforløb mellem det ønskværdige og juridisk korrekte forløb hhv. det faktiske forløb.

Sagen handlede om en kvinde, der ønskede at flytte til Københavns Kommune, hvorfor hun tog ophold på et hostel. Kvinden blev afvist af Folkeregisteret, idet man ikke anså hostelet som et muligt sted, at registrere kvinden. Da hun ikke kunne registreres, fik hun oplyst, at hun heller ikke kunne modtage sin ledighedsydelse, idet denne var betinget af en folkeregisteradresse. Herudover skulle kvinden dokumentere opholdets varighed, hvilket var betinget af, at kvinden betalte for sit ophold. Da dette ikke kunne ske på grund af den manglende udbetaling af kvindens ledighedsydelse, var hendes situation fastlåst.

Kvinden blev ikke vejledt korrekt ved Folkeregisteret, og det havde været muligt at udbetale ledighedsydelsen til kvinden uden folkeregistreringen, såfremt jobcenteret havde undersøgt sagen nærmere. Hele forløbet tog to måneder, inden sagen blev udredt med Borgerrådsgiverens intervention.

Såfremt kvinden var blevet vejledt korrekt ved jobcenteret og Folkeregisteret, var hun blevet korrekt folkeregistreret på hostelet ved hendes oprindelige henvendelse. Herefter havde kvinden fået udbetalt sin ledighedsydelse uden problemer. I så fald ville sagen alt andet lige kunne have været løst på 3 dage.

Endelig præsenterede direktør *Anders Kirchhoff*, Socialforvaltningen konklusionerne fra forvaltningens rapport om "Sammenhængende service til udsatte borgere". Undersøgelsen var påbegyndt med henblik på, at de relevante forvaltninger bliver bedre til at koordinere deres indsats overfor udsatte borgere.

Rapporten fokuserer på unge, der er psykisk sårbare, og familier med børn under 18 år med komplekse problemstillinger. Rapporten er baseret på interviews med de berørte borgere, og under deltagelse af Socialforvaltningen, Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Københavns Borgerservice.

Borgernes konklusioner i rapporten var bl.a., at det ofte kræver systemkendskab og særlige kompetencer for at få hjælp i kommunen, at det er svært at møde uden bisidder, at borgerne selv skal holde tråd i egen sag og at borgernes sag ikke ses som en helhed.

Medarbejdernes konklusioner var bl.a., at det er svært at få overblik over organiseringen i Københavns Kommune, at borgernes behov ikke ses i tilstrækkelig grad, når der tænkes i siloer, og at kulturforskellene imellem forvaltningerne gør det tværgående samarbejde svært.

Konklusionen er, at der ikke findes én nem løsning, men at der arbejdes ud fra tre spor: et organisatorisk, et kulturelt og et systemmæssigt. Det organisatoriske spor handler om, at organisationen bedre gears til at imødekomme de udfordringer, der blev afdækket i rapporten, herunder at udvide indgangen på Lærkevej med et familieperspektiv, at pilotprojekter om tværgående teams til udsatte familier iværksættes og at et fælles samarbejde mellem forvaltningerne koordineres efter fælles praktik (best practice).

Det kulturelle spor handler om, at fremme en fælles servicekultur, og udarbejde fælles kompetenceudviklingsaktiviteter og, at pilotprojekter om relationel koordinering iværksættes. Det systemmæssige spor handler om at bruge fælles systemerne bedre og fastlægge en ens ramme og forståelse for f.eks. reglerne om udveksling af oplysninger.

Det er ikke en let udfordring, men der er fælles erkendelse af problemet og viljen til at løse det.

Løsninger

Andreas Reitzel og *Paul Vang* belyste rammerne for kommunens borgerbetjening og sagsbehandling og de organisatoriske og styringsmæssige redskaber, der er i brug i Københavns Kommune. Herunder tilfælde med manglende sammenhæng mellem forretningsgange og systemerne. Utilstrækkeligt IT er ofte med til at skabe daglige problemer, der medvirker til at medarbejderne tilsidesætter reglerne (sjusker) og medvirker til dårlig opgaveløsning. Herudover ses flere eksempler på "kassetænkning", når en opgave kan løses – og dermed finansieres – flere steder.

Medarbejderne kender ikke dem, de skal arbejde sammen med, hvilket giver problemer i forhold til koordineringen af sager og god helhedsorienteret sagsbehandling. "Travlhedsparadokset" gør, at når sagsbehandlerne har for travlt til at sagsbehandle ordentligt, og derfor ikke afslutter sagerne ordentligt (dvs. korrekt og bedst muligt i overensstemmelse med borgernes behov), medfører det reelt merarbejde i form af klager og øgede antal henvendelser fra borgerne, hvormed sagsbehandlingstiden og travlheden øges.

De tværgående styringsredskaber så som værdigrundlaget, tillidsdagsordenen, Kodeks m.fl. bliver anvendt forskelligt og i visse tilfælde i utilstrækkelig grad. Herudover medvirker forvaltningernes struktur og indretning langt fra altid til at understøtte et velfungerende samarbejde, idet medarbejderne ikke kan finde rundt - heller ikke i egen forvaltning.

Spørgsmålet er, om den ramme, vi som kommune har sat, understøtter vores ønske om at løse de kommunale opgaver helhedsorienteret?

Emil Jelstrup fra Økonomiforvaltningen fortalte om det kodeks for embedsværket som Borgerrepræsentationen har vedtaget, herunder det historiske udspring og de enkelte elementer i kodekset.

Kodekset er grundlæggende formuleret af Bo Smith-udvalget, som blev nedsat på grund af en række spektakulære sager i navnlig statsadministrationen, og udvalgets opgave var, at belyse forholdet mellem politiker og embedsværk nærmere.

I september 2015 fremsatte udvalget en række anbefalinger, der skal bidrage til, at Danmark fortsat har en velfungerende forvaltning. Herunder udmøntede anbefalingerne sig i det såkaldte "Kodeks for forvaltningens rådgivning" (Kodeks 7).

Den 22. juni 2016 besluttede Borgerrepræsentationen at implementere "Kodeks for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene" baseret på Bo Smith-udvalgets anbefalinger. Samtidig besluttede Borgerrepræsentationen en proces for implementeringen af de to kodekser i forvaltningerne.

Kodekset indeholder 7 centrale pligter, der gælder alle embedsmænd i kommunen, nemlig: lovlighed, sandhed, faglighed, partipolitisk neutralitet, ansvar og ledelse, udvikling og samarbejde samt åbenhed om fejl.

Johan Busse afsluttede oplægsgdelen med en opsamling på dagens oplæg og input til Borgerrådgiverudvalgets medlemmer. Han opstillede tre enkle idealer: Fokus på borgeren, medansvar for den samlede opgave og respekt for jura og økonomi. Heroverfor står virkeligheden, som langt fra afspejler idealerne og udfordringerne, som er komplekse, men kan låses op. Han gav nogle nøgler til at låse de komplekse udfordringer op.

Det drejer sig om udbredt VIDEN om, hvilke opgaver der løses andre steder i kommunen, og hvor. Johan Busse pegede på, at medarbejdere med en høj faglighed og et bredt perspektiv har tendens til at levere bedre borgerbetjening, bedre sagsbehandling og skabe mere koordinerede og sammenhængende forløb, som i sidste ende sparer kommunen ressourcer.

Det drejer sig om INFRASTRUKTUR i form af medarbejdernes praktiske mulighed for at opnå kontakt med en relevant kollega i egen eller i en anden forvaltning. Johan Busse pegede her på, at manglende mulighed for nemt og ubesværet at række ud efter hjælp, overdrage stafetten eller dele relevant information er en reel barriere for at levere ordentlig borgerbetjening, bedre sagsbehandling og skabe koordinerede og sammenhængende forløb.

Og endelig drejer det sig om MEDANSVARLIGHED idet Faglig specialisering, effektiviseringsbetinget procesopdeling samt organisering ud fra administrative og politiske behov ansporer til kontraproduktiv fokusering på egne ansvarsopgaver. Dette kan modvirkes af en ledelse og kultur, som i højere grad ansporer til at se ansvaret som fælles, vil fremme god borgerbetjening, god sagsbehandling og skabe mere koordinerede og sammenhængende forløb.

Afslutningsvis pegede Johan Busse på, at kommunen har enormt brug for fælles ansvarlighed, men vi har ingen overordnede formulerede forventninger til det.

Vi har reguleret relationen mellem borger og kommune og udtrykt (værdigrundlag), hvad vi gerne vil stå for i den forbindelse og vi har formuleret, hvilke forventninger, der er i relationen mellem ledelse og medarbejdere (kodeks for tillid og Kodeks), men vi har ingen udtrykkelig formuleret forventning til, om vi gerne ser at de ansatte arbejder sammen og tager fælles ansvar. Og hvad konsekvensen er, hvis man ikke lever op til det.

Det samme kan man sige om samarbejdet mellem forvaltningerne. En ting er, at den politiske ledelse er delt og det kan naturligvis give nogle skæve resultater ind i mellem på det konkrete borgerrettede plan, men hvorfor har kommunen ikke en musketéred, som forlanger, at forvaltninger og medarbejdere skal arbejde sammen og støtte hinandens opgavevaretagelse, så borgerne får den bedste hjælp vi samlet set kan give i stedet for den hjælp vi kan stykke sammen med adskilte bidrag fra enhed, A, B og C?

Drøftelser

Udvalget deltog løbende med spørgsmål, bemærkninger og synspunkter i løbet af dagen og opsummerede til sidst en række indtryk og væsentlige opmærksomhedspunkter, herunder:

- Borgerråd giverudvalget og Borgerråd giveren har nået meget gennem de seneste år.
- Borgerråd giverens position er stærk.
- Borgerråd giverens brug af konkrete eksempler er en god måde at formidle udfordringerne.
- Det er vigtigt, at læringen af Borgerråd giverens arbejde i forvaltningerne sikres.
- Borgerråd giverens rolle som konsultativ sparringspartner er væsentlig og bør fastholdes.
- Borgerråd giveren og Intern Revision skal være stærke kontrolfunktioner, så der dermed gives rum til tillidsdagsordenen i resten af organisationen.
- Borgerråd giveren skal beskyttes mod malplacerede opgaver og fejlagtige henvisninger.
- Borgerråd giveren skal have fokus på borgernes kontaktmuligheder, så borgere ikke sendes rundt i systemet.
- Der skal fokus på borgernes behov for kontinuitet, herunder eventuelt ved faste sagsbehandlere.
- Målrettet indsats er et godt redskab som bør fastholdes.
- Det er vigtigt, at kvaliteten af forvaltningernes svar til borgerne sikres.
- Borgerråd giveren skal være opmærksom på, hvordan hans arbejde modtages i forvaltningerne.

- Borgerrådgiveren skal værne om sin uafhængighed.
- Der skal være bedre koordination og herunder opmærksomhed på, at den interne organisering medvirker til at sende borgerne rundt i systemet, og at Borgerrådgiveren skal bruge ressourcer på at finde vej for borgeren.
- Borgerrådgiveren bør have fokus på, at borgerne får adgang til egen sag (aktindsigt mv.).
- Mange af de aktuelle problemstillinger er søgt løst gennem politiske beslutninger for år tilbage og det er tankevækkende, hvor lang tid der går fra, at man forsøger at implementere ting, til det rent faktisk sker.
- Der er behov for bisiddere.
- Stordriftsfordelene i Københavns Kommune kan måske udnyttes.
- Der skal være fokus på værdigrundlaget, og det skal på internettet, så borgere, brugere og medarbejdere kan finde det.
- Borgerrådgiverudvalgets medlemmer ønsker at hjælpe Borgerrådgiveren med at løfte større sager af substans.