

Analyse:

BORGERRÅDGIVERE - EN SIKRING AF BORGERNES RETSSIKKERHED

Af Birgitte Arent Eiriksson og Ida Nordland



Borgerrådgiver - Sikring af borgernes retssikkerhed

© Justitia og forfatteren, 2020

ISBN: 978-87-972489-2-8

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank

Fruebjergvej 3. 2100 København Ø

www.justitia-int.org

info@justitia-int.org

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på retssikkerhed og frihedsrettigheder. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt.

Justitias publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Publikationen er en del af projekterne Socialt udsattes retssikkerhed.

Projektet støttes af:



AUGUSTINUS FONDEN

STIFTET 25. MARTS 1942



**AAGE OG JOHANNE
LOUIS-HANSENS FOND**

Indhold

1.	Indledning	5
2.	De retssikkerhedsmæssige udfordringer	7
2.1.	Forkerte og mangelfulde afgørelser	8
2.2.	Klageprocessen er ressourcekrævende og langsommelig	10
2.3.	Ulige styrkeforhold og stigende mistillid	11
3.	Borgerrådgiverens opgaver	13
3.1	Rådgivning og vejledning af borgerne	14
3.2.	Tilsyn med kommunens administration	17
3.3.	Årsberetninger	19
4.	Umiddelbare fordele ved borgerrådgiverordningen	21
4.1.	Uformel sagsbehandlingsstil og kort sagsbehandlingstid	21
4.2.	Tilgængelighed	23
4.3.	Ressourcesvage borgere som største målgruppe	25
4.4.	Tilfredshed med borgerrådgiverordningen	27
5.	Manglende udbredelse af borgerrådgiverordningen	28
6.	Barrierer for borgerrådgiverordningen	34
6.1.	Manglende uafhængighed kan underminere ordningen	34
6.1.1.	Betydning for borgernes tillid	38
6.1.2.	Betydning for borgerrådgivernes faglige gennemslagskraft	39
6.1.3.	Betydning for borgerrådgiverens sikkerhed i ansættelsen	43
6.1.4.	Betydning for borgerrådgiverordningens eksistens	44
6.1.5.	Vurdering og anbefaling	45
6.2.	Borgerrådgivernes opgavemandater varierer	47
6.3.	Udtale sig om forvaltningens afgørelser	52
6.4.	Mangel på ressourcer	55
6.5.	Manglende gennemsigthed	59
6.5.1.	Klar beskrivelse af opgavemandat mv.	59
6.5.2.	Offentliggørelse af regelsæt	60
6.5.3.	Klar beskrivelse af uafhængighed	62
6.5.4.	Borgerrådgiverens kompetencer	62

6.6.	Kendskabet til borgerrådgiverfunktionerne er lavt	64
7.	Konklusion	66
8.	Metode	70
8.1.	Dataindsamling	70
8.1.1.	Spørgeskemaundersøgelse	70
8.2.	Kvalitative interviews	71
8.2.1.	Cases	71
8.3.	Liste over kommuner med borgerrådgivere	71

Resumé

Kommunerne løfter hovedparten af de borgernære velfærdsopgaver og træffer løbende mange afgørelser, som får indgribende betydning for borgernes livskvalitet og fremtidsudsigter. Det gælder ikke mindst i forhold til udsatte og andre ressourcetsvage borgere, der oftere er i kontakt med det offentlige system, og som typisk har vanskeligt ved at varetage deres interesser og retssikkerhed i sagsbehandlingsprocessen.

Derfor er det også foruroligende, at der i de senere år er kommet mange tegn på, at retssikkerheden i kommunerne reelt er under stort pres. Det ses bl.a. ved, at Ankestyrelsen i stigende omfang omgør kommunernes afgørelser. I perioden 2015-2019 er Ankestyrelsens omgørelsesprocent i de kommunale klagesager på social- og beskæftigelsesområdet steget fra 27 til 33 procent, og det er således ca. hver tredje klage, som i dag ender med enten en ændring af afgørelsen eller hjemvisning til fornyet behandling i kommunen på grund af utilstrækkelig oplysning af sagen. Samtidig viser flere af Ankestyrelsens undersøgelser af sager, som borgerne ikke har klaget over, at en stor andel lider af så store fejl og mangler, at de ville være blevet omgjort, hvis der var blevet klaget.¹

De mange fejl i upåklagede sager rammer særligt den udsatte del af befolkningen, som ofte er tilbageholdende med at klage og har vanskeligt ved at anvende klagesystemet. Det er dog også et stort problem for andre borgere, f.eks. forældre til børn med handicap, som løbende skal søge hjælp i takt med ændringer i barnets behov og derfor er afhængige af et velfungerende samarbejde med deres sagsbehandler.²

Det er derfor helt afgørende, at der værnes om borgernes retssikkerhed i mødet med kommunen, og at sagsbehandlingens kvalitet forbedres i en sådan grad, at borgerne kan føle sig trygge, når kommunerne træffer afgørelser, der griber væsentligt ind i deres liv.

På et samråd den 13. august 2020 om socialt udsatte borgeres retssikkerhed erklærede social- og indenrigsminister Astrid Krag sig enig i, at der er for mange sager, der bliver omgjort i Ankestyrelsen, og at den ypperste grad af retssikkerhed ville være, hvis borgere modtog den rigtige afgørelse hos kommunerne første gang. Samtidig understregede ministeren, at det for regeringen er centralt konstant at arbejde med, hvordan retssikkerheden kan styrkes, og hvordan tilliden mellem det enkelte menneske og systemet kan genskabes.³

Denne rapport peger på et væsentligt element i en sådan proces mod et styrket retssikkerhedsniveau i kommunerne, nemlig borgerrådgiverordningen, som kommunerne i dag frit kan vælge at oprette, hvilket ca. 43 procent af kommunerne på forskellig vis har gjort.

Borgerrådgivere er en slags kommunale ombudsmænd, som på flere måder bidrager til at forebygge fejl og mangler i sagsbehandlingen, og som kan hjælpe borgere, der har svært ved at varetage deres interesser og retssikkerhed. De yder rådgivning og vejledning af borgerne og kan f.eks. bistå

1 Se afsnit 2.1.

2 Se afsnit 2.3.

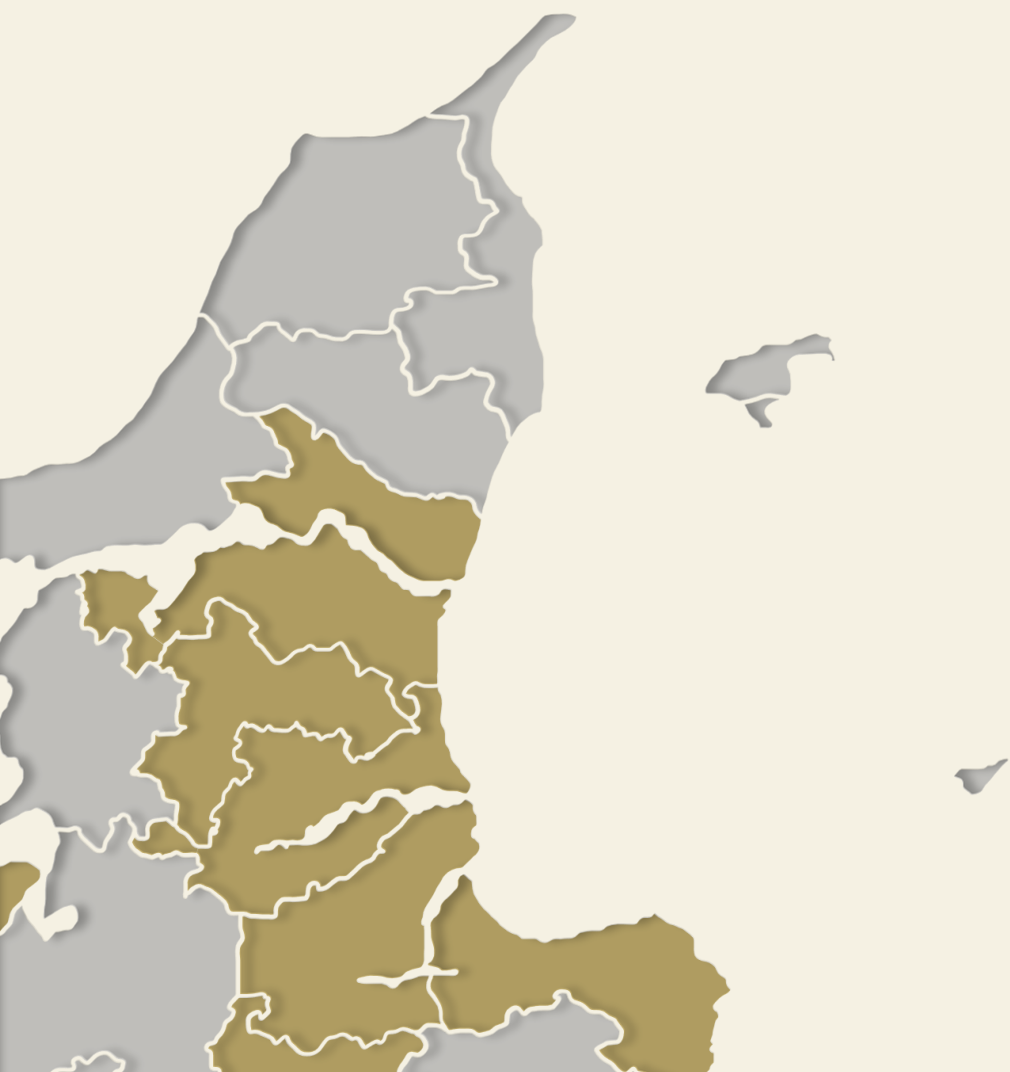
3 Se afsnit 2.

borgeren, når kommunikationen mellem borger og forvaltning er gået i hårdknude, og hjælpe borgeren med at klage over en afgørelse. De har også et blik indad i kommunen, idet de fører tilsyn med administrationen og f.eks. underviser og sparrer med forvaltningens sagsbehandlere. Borgerrådgiverne kan også behandle klager over forhold, som ikke kan påklages selvstændigt til andre lovhjemlede klageorganer som f.eks. Ankestyrelsen. Det er typisk klager over sagsbehandlingen/borgerbetjeningen.

Rapporten ser på de mange fordele ved borgerrådgiverordningen, men identificerer også en række barrierer, der – som ordningen ser ud i dag – forringer borgerrådgivernes muligheder for at styrke retssikkerheden .

Rapportens hovedanbefaling er en udbredelse af borgerrådgiverordningen til alle kommuner ved at gøre ordningen obligatorisk.

Herudover fremsættes en række anbefalinger, der kan styrke borgerrådgiverordningen, og som samtidig kan sikre, at ordningen i praksis ikke bliver udhulet. Det drejer sig bl.a. om at sikre, at borgerrådgiverne i alle tilfælde er uafhængige af den forvaltning, som de skal føre tilsyn med, samt at borgerrådgiverne har et tilstrækkeligt bredt opgavemandat og de nødvendige ressourcer. Der fremsættes tillige anbefalinger, der kan sikre øget transparens i de lokale borgerrådgiverordninger, og at borgernes kendskab til ordningen udbredes.



1. Indledning

I skrivende stund findes der 36 borgerrådgiverfunktioner, der tilsammen dækker 42 af landets kommuner.⁴ En borgerrådgiver er en kommunalt ansat, hvis hovedformål er at styrke borgernes retssikkerhed samt dialogen mellem borger og forvaltning.⁵

Deres funktion er udformet med Folketingets Ombudsmand som forbillede, men med en række modifikationer. Kommunerne beslutter selv, om de vil oprette en borgerrådgiverfunktion, og etableringen beror derfor på en politisk beslutning i hver enkelt kommune.

Borgerrådgivere kan på flere måder bidrage til at forebygge fejl og mangler i sagsbehandlingen og hjælpe borgere, der har svært ved at varetage deres interesser og retssikkerhed. De rådgiver og vejleder borgerne, herunder ved at bistå borgere, når deres kommunikation med forvaltningen er gået i hårdknude, og ved at hjælpe borgere med at klage over en afgørelse. De fører samtidig tilsyn med kommunernes administration, herunder ved at undervise og sparre med sagsbehandlere i forvaltningen.

Københavns Kommune oprettede som den første kommune en egentlig borgerrådgiverfunktion i 2004.⁶ Det skete med henblik på, at borgerrådgiveren uafhængigt af forvaltningerne kunne være med til at "*sikre borgerens rettigheder*" samt "*styrke dialogen mellem borger og kommunen og sikre, at borgernes tilbagemeldinger på den kommunale service bliver hørt og brugt*".⁷ I 2009 fik kommunerne ved lov mulighed for at oprette formelt uafhængige borgerrådgivere uden som hidtil at indhente en dispensation fra social- og indenrigsministeren. I lovens forarbejder blev der bl.a. lagt vægt på, at en borgerrådgiver kunne "*påse, at borgeres og virksomheders interesser bliver varetaget i overensstemmelse med lovgivningen og god forvaltningsskik*".⁸ Blandt Folketingets partier var der bred opbakning til den del af lovforslaget, der omhandlede borgerrådgivere.⁹

4 De 42 kommuner er inklusiv Frederiksberg, Odder og Greve Kommuner, som ikke indgår i Justitias spørgeskemaundersøgelse, da deres borgerrådgiverordninger er oprettet efter udsendelsen af Justitias spørgeskema i november 2019. Helsingør Kommunes borgerrådgiver blev nedlagt ved udgangen af 2019 og indgår heller ikke i opgørelsen. De 36 borgerrådgivere er organiseret i et netværk for kommunale borgerrådgivere, hvis optagelseskriterie er, at "En borgerrådgiver er en kommunalt ansat, hvis funktion er oprettet ved en konkret politisk beslutning til at varetage opgaver svarende til de, der er beskrevet i den kommunale styrelseslovs § 65 e, stk. 4, jf. Institut for Menneskerettigheder – Retssikkerhed i Kommunerne, s. 131. Netværket administrerer i praksis dette optagelseskriterie således, at det kræver et minimum af uafhængighed at blive optaget i netværket.

5 Dette fremgår direkte af mange borgerrådgiveres vedtægter, f.eks. § 3 i [2016-vedtægterne](#) (historiske) for borgerrådgiveren i København og i præamblen til [2019-vedtægterne](#) for samme borgerrådgiver. Det er dog ikke alle borgerrådgivere, der har egentlige vedtægter, se bl.a. herom afsnit 6.5.1.

6 Stenløse Kommune oprettede dog i 1998 en borgervejlederfunktion, som senere blev nedlagt ved sammenlægning med Egedal Kommune, jf. [Institut for Menneskerettigheder – Retssikkerhed i Kommunerne](#) (2017), s. 132.

7 [Beretning fra Københavns Kommunes borgerrådgiver](#) (2004), s. 10.

8 Lovforslag nr. L 76 af 11. november 2008, alm. bem. afsnit 3.

9 [Oplysninger om afstemning vedr. L 76](#), afstemningsnummer 200, 56. møde, den 19. februar 2009 og [Betænkning](#) af 5. februar 2009 forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse og lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (regionsloven).

Rapporten peger på borgerrådgiverordningen som et væsentligt element i processen mod et styrket retssikkerhedsniveau i kommunerne.

Med henblik på at give et overordnet indblik i dette behov for en styrkelse af retssikkerheden redegøres der i rapportens *afsnit 2* for nogle af de væsentlige retssikkerhedsmæssige udfordringer i kommunernes forvaltning på social – og beskæftigelsesområdet. Herefter redegøres der i *afsnit 3* for borgerrådgivernes opgavetyper, inden der i *afsnit 4* ses på de umiddelbare fordele ved borgerrådgiverordningen.

De to følgende afsnit er analysebaseret, og der fremsættes løbende en række anbefalinger om ændring af retstilstanden og/eller borgerrådgiverordningen mv. I *afsnit 5* ses der på behovet for udbredelse af borgerrådgiverordningen, mens der i *afsnit 6* ses på forskellige barrierer for borgerrådgiverfunktionen.

Rapporten afsluttes med en konklusion i *afsnit 7*, der også indeholder et samlet skema over rapportens anbefalinger, og en redegørelse for den anvendte metode i *afsnit 8*.

2. De retssikkerhedsmæssige udfordringer

Kommunerne løfter hovedparten af de borgernære velfærdsopgaver i samfundet. De er bl.a. ansvarlige for drift af skoler og plejehjem mv., ligesom de træffer afgørelser om udbetaling af en række sociale ydelser¹⁰ som f.eks. kontanthjælp og sygedagpenge samt om andre former for ikke-økonomisk hjælp mv. Mange af afgørelserne kan have indgribende betydning for borgernes livskvalitet og fremtidsudsigter, ligesom de kan indebære sanktioner og tvangsmæssige foranstaltninger.

Alligevel er der flere tegn på, at retssikkerheden i kommunerne reelt er under stort pres. Dette ses bl.a. ved, at en stigende andel af afgørelserne bliver omgjort af Ankestyrelsen, at klageprocessen er krævende og langsommelig, og at styrkeforholdet mellem borger og kommune er meget ulige i tilfælde af uenigheder.

Retssikkerhedsmæssige udfordringer kan naturligvis opstå på alle områder, men når de opstår på social- og beskæftigelsesområdet rammer det i særlig grad udsatte og andre ressourcetsvage borgere, der på grund af sygdom, handicap, familiesituation, misbrug af alkohol og euforiserende stoffer, hjemløshed, dårlig økonomi eller lignende er mere afhængige af det offentlige system end andre borgere, ligesom de typisk har vanskeligt ved at varetage deres interesser og retssikkerhed i sagsbehandlingsprocessen.

Derfor er det også helt afgørende, at der værnes om borgernes retssikkerhed¹¹ i mødet med kommunen.

Dette synes social- og indenrigsminister Astrid Krag umiddelbart at være enig i. På et samråd den 13. august 2020 om socialt udsatte borgeres retssikkerhed erklærede ministeren sig i hvert fald enig i, at der er for mange sager, der bliver omgjort i Ankestyrelsen, og at den ypperste grad af retssikkerhed ville være, hvis borgere modtog den rigtige afgørelse hos kommunerne første gang. Samtidig understregede ministeren, at det for regeringen er centralt konstant at arbejde med, hvordan retssikkerheden kan styrkes, og hvordan tilliden mellem det enkelte menneske og systemet kan genskabes.¹²

Nedenfor i afsnit 2.1-2.3 redegøres for nogle af de faktorer, som har betydning kommunernes retssikkerhedsniveau.

10 Kommunerne har myndighedsansvaret for sagsområder, hvor afgørelsen kræver et socialfagligt skøn. Ud over kommunerne har Udbetaling Danmark ansvaret for at administrere en række ydelser, som f.eks. boligstøtte og børne- og unge ydelse, som typisk tildeles ud fra objektive kriterier. Se s. 15 i [lovforslag L 87 om forslag til lov om ændring af forskellige love som følge af etableringen af Udbetaling Danmark mv.](#), fremsat den 9. februar 2012

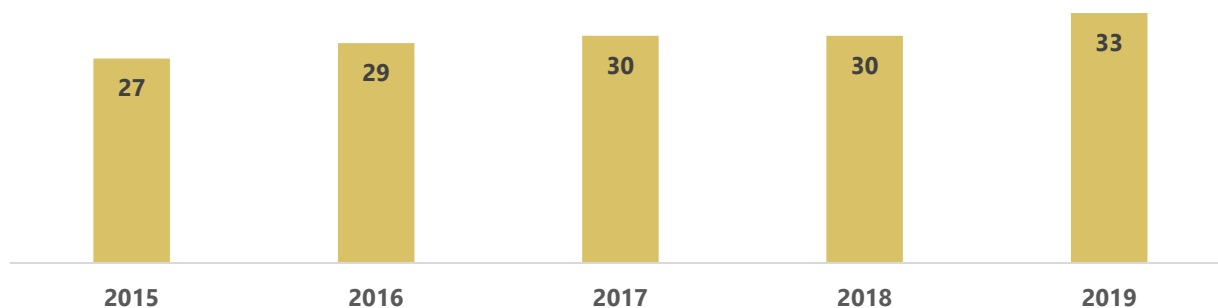
11 Retssikkerhed er et ikke et entydigt defineret begreb. I denne analyse forstås ved retssikkerhed, at kommunerne skal træffe lovlige og korrekte afgørelser under iagttagelse af de processuelle regler for sagsbehandlingen, herunder f.eks. regler om partshøring, begrundelse af afgørelser og klagevejledning.

12 Social- og indenrigsminister Astrid Kraghs [talepapir](#) til brug for samrådet om socialt udsattes retssikkerhed den 13. august 2020.

2.1. Forkerte og mangelfulde afgørelser

På social- og beskæftigelsesområdet kan borgere klage til Ankestyrelsen over kommunernes afgørelser om f.eks. kontanthjælp, førtidspension eller lignende. En stor del af disse klager fører til omgørelse (ændring eller hjemvisning til fornyet behandling i kommunen). I 2019 var det ca. hver tredje klage over kommunernes afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet, der blev omgjort, og omgørelsesprocenten har – som det fremgår af figur 1 nedenfor – været stigende de seneste år.¹³

Figur 1: Ankestyrelsens omgørelsesprocent for kommunale klagesager på social- og beskæftigelsesområdet



På nogle områder kan omgørelsesprocenterne være langt højere. Det gælder f.eks. børne- og voksenhandikapområdet, hvor 42 procent af sagerne i 2019 blev omgjort i Ankestyrelsen.¹⁴ Et andet eksempel er kommunernes afgørelser om fleksjob, hvor 45 procent blev omgjort i 2019.¹⁵

Der kan naturligvis også være fejl og mangler af betydning for afgørelsen, som borgerne ikke klager over. Det viser Ankestyrelsens praksisundersøgelser.¹⁶ F.eks. har styrelsens stikprøver blandt afgørelser om fleksjob til borgere med meget begrænset arbejdsevne (2016)¹⁷ vist, at 32 procent af sagerne ville være blevet omgjort, hvis de var blevet påklaget. En anden undersøgelse fra 2017 har vist, at 61 procent af sagerne om tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42 ville være blevet omgjort, hvis de var blevet påklaget.¹⁸

13 Ankestyrelsens statistik (Årsstatistik efter kommune, lovgrundlag og nøgletal): ANKEAST7 – hele landet efter alle love inden for social- og beskæftigelsesområdet. Begrebet "omgjorte sager" dækker over sager, som enten er ændret af Ankestyrelsen, eller hjemvist til fornyet behandling hos kommunen i modsætning til korrekte afgørelser, som Ankestyrelsen har stadfæstet.

14 Advokatrådet, "[Retssikkerhed for udsatte borgere](#)", juni 2020 udarbejdet af Embedsværket, s. 7. Afgørelserne træffes efter bestemmelser i serviceloven.

15 Ankestyrelsens statistik (Årsstatistik efter kommune, lovgrundlag og nøgletal): [ANKEAST7](#) – hele landet, lov om aktiv beskæftigelsesindsats om fleksjob – dvs. §§ 69-75 dog ikke 74 for 2019. Bemærk, at der er trådt en ny lov om aktiv beskæftigelsesindsats i kraft pr. 1. januar 2020.

16 Ankestyrelsen foretager jævnligt stikprøver af udvalgte kommuners ikke-påklagede afgørelser på udvalgte områder, som viser, at der også i disse sager sker fejl. Se f.eks. [praksisundersøgelsen vedr. revurdering og anvendelse af forlængelsesreglerne i sygedagpengeloven](#), hvor praksisundersøgelsen konkluderede, at der var fejl i 36 procent af sagerne i stikprøven.

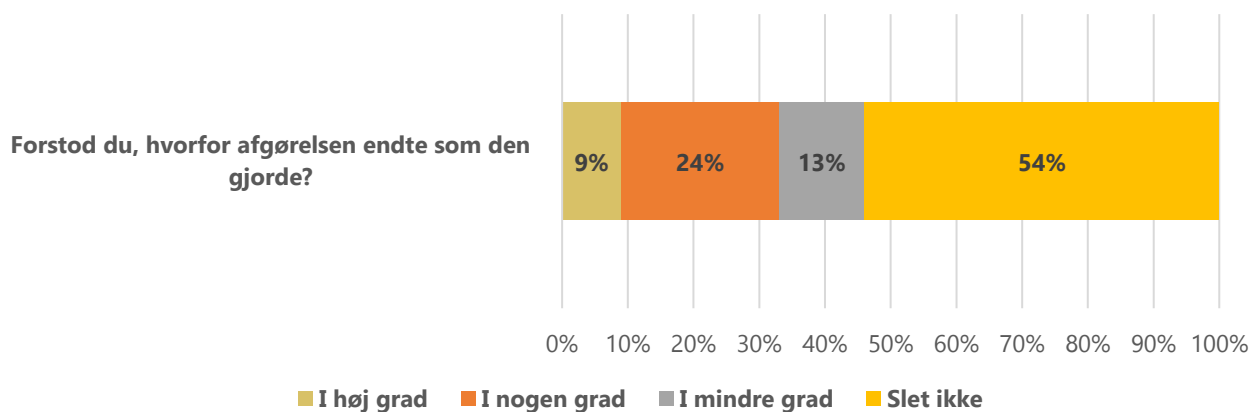
17 Ankestyrelsens [praksisundersøgelse](#) om fleksjob til borgere med aktuelt meget begrænset arbejdsevne.

18 Ankestyrelsens [praksisundersøgelse](#) om tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42.

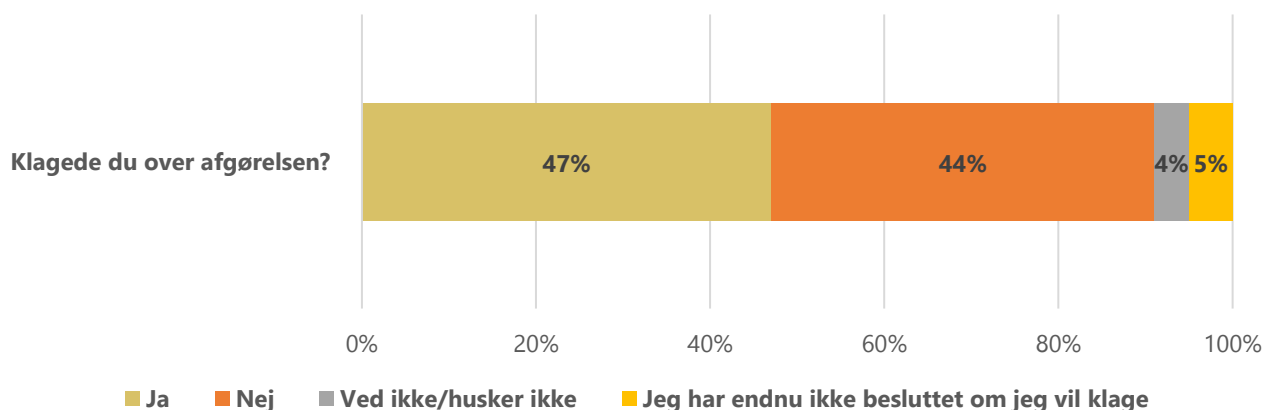
Hertil kommer, at især udsatte borgere ofte er tilbageholdende med at klage og har vanskeligt ved at anvende klagesystemet. Dette bekræftes af undersøgelsen "Socialt udsattes brug af klagesystemet", som Rådet for Socialt udsatte udgav i februar 2020.¹⁹

Denne rapport viste bl.a. at over halvdelen (54 procent) af de socialt udsatte borgere, der deltog i undersøgelsen, ikke forstod, hvorfor forvaltningens afgørelse var endt som den gjorde. Yderligere 37 procent forstod kun afgørelsens resultat i nogen eller mindre grad. Undersøgelsen viste desuden, at af de socialt udsatte borgere, som klagede over afgørelsen, fandt 86 procent, at klagen var meget psykisk krævende. De borgere, som ikke klagede over afgørelsen, angav især manglende overskud, manglende forventning om ændring af afgørelsen, angst for negative konsekvenser og manglende viden om klageproces som årsager hertil. Se figur 2-5 nedenfor.

Figur 2: Socialt udsatte borgeres forståelse af afgørelsens resultat²⁰



Figur 3: Socialt udsatte borgeres klager over afgørelser²¹

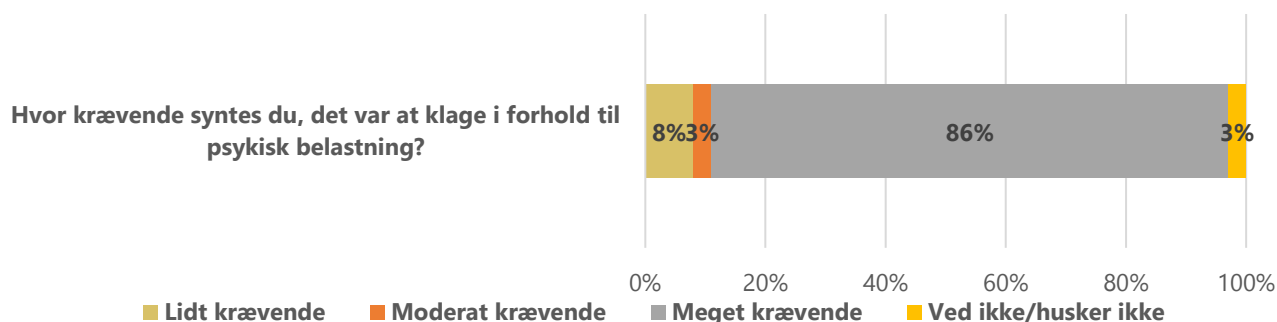


¹⁹ [Socialt udsattes brug af klagesystemet](#), Rådet for Socialt udsatte, februar 2020, s. 7. Undersøgelsen bygger bl.a. på en spørgeskemaundersøgelse blandt 86 socialt udsatte borgere.

²⁰ Data stammer fra rapporten "Socialt udsattes brug af klagesystemet", udgivet af Rådet for Socialt Udsatte, februar 2020.

²¹ Ibid.

Figur 4: Psykisk belastning for socialt udsatte borgere ved klager²²



Figur 5: Årsager til manglende klager fra socialt udsatte borgere²³

Hvorfor klagede du ikke? (sæt gerne flere krydser)



En anden nyere undersøgelse af borgernes egne oplevelser af kommunernes sagsbehandling peger også på retssikkerhedsmæssige udfordringer. Institut for Menneskerettigheder gennemførte i 2017 i forbindelse med rapporten "Retssikkerhed i Kommunerne" en spørgeskemaundersøgelse blandt borgere med sociale sager. Undersøgelsen viste bl.a., at en tredjedel af borgerne ikke mente, at kommunen havde sat sig ind i vigtige forhold i deres sag, 40 procent mente ikke, at de havde haft gode muligheder for at fremføre deres syn på sagen, og 21 procent mente slet ikke, at de havde haft mulighed for at blive hørt i deres sag.²⁴

2.2. Klageprocessen er ressourcekrævende og langsommelig

I Danmark findes et fintmasket net af forskellige klageinstanser og nævn, hvor borgere og virksomheder har mulighed for at klage over kommunernes afgørelser. Det kan dog være en lang og omstændig proces.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ [Institut for Menneskerettigheder – Retssikkerhed i Kommunerne](#) (2017), s. 8 og 59.

Hvis en borger vil klage over en kommunal afgørelse på social- og beskæftigelsesområdet, skal kommunen først selv revurdere sagen,²⁵ og derefter kan det tage lang tid at få sagen behandlet i Ankestyrelsen. Der foreligger desværre ikke sammenlignelige oplysninger om kommunernes sagsbehandlingstider, men alene Ankestyrelsens sagsbehandlingstid lå i 2019 på 126 dage i gennemsnit.²⁶ Hertil kommer, at de dårligt oplyste sager kan cirkulere rundt mellem kommune og Ankestyrelse i meget lang tid, når Ankestyrelsen en eller flere gange hjemviser sagen til fornyet behandling i kommunen. F.eks. blev 18 procent af de realitetsbehandlede sager i 2019 hjemvist til fornyet behandling i kommunerne.²⁷

Der er også mulighed for at indbringe kommunernes og klageinstansernes afgørelser for domstolene.²⁸ Det er imidlertid ikke alle borgere, som har de fornødne personlige og økonomiske ressourcer til at antage en advokat og få prøvet deres sag ved domstolene. Samtidig er der begrænsninger i domstolenes prøvelse af det forvaltningsretlige skøn, som kan gøre det umuligt at få en second opinion.²⁹

Der kan også klages til Folketingets Ombudsmand, men det kræver, at alle andre klagemuligheder først er udtømt. Desuden vælger ombudsmanden selv, hvilke sager han vil behandle, og en del sager bliver i den forbindelse fravalgt.

2.3. Ulige styrkeforhold og stigende mistillid

Der eksisterer i sagens natur et ulige styrkeforhold mellem kommune og borger, når der opstår uenighed om f.eks. sagsbehandlingen og afgørelsens resultat. Det gælder dog i særlig grad, når der er tale om udsatte eller andre ressourcensvage borgere, som har svært ved at varetage deres interesser og retssikkerhed i sagsbehandlingsprocessen. Samtidig er borgerne i vidt omfang afhængige af, at samarbejdet med kommunen i praksis er velfungerende. Det gælder f.eks. for forældre til børn med handicap, som løbende skal søge hjælp i takt med ændringer i barnets behov, og andre borgere med tilbagevendende kontakt til forvaltningen.

I de seneste år ses en tendens til et øget konfliktniveau mellem sagsbehandlere og borgere. Det viser sig bl.a. ved, at borgerne i stigende grad er begyndt at organisere sig i protestgrupper. Særligt på handicapområdet, som kommunerne i 2007 overtog administrationen af, har kommunerne været under kritik. Berørte og pårørende har organiseret sig i grupper som f.eks. foreningen "#En million stemmer"³⁰, der kæmper for at få handicapområdet på den politiske dagsorden. Mange familier med

25 Med en forvaltningsretlig afgørelse følger en klagevejledning, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven § 25. Heraf fremgår bl.a. inden for hvilken tidsfrist afgørelsen skal påklages. Myndigheden skal have mulighed for at genvurdere den påklagedes sag, før den sendes videre til Ankestyrelsen. Kun hvis myndigheden fastholder sin afgørelse, sender den klagen og sagens akter videre til Ankestyrelsen. Se Ankestyrelsens [klagevejledning](#).

26 Den [gennemsnitlige sagsbehandlingstid](#) for kommunale social- og beskæftigelsessager i 2019 var 18 uger, svarende til 126 dage.

27 Beregnet på grundlag af Ankestyrelsens statistik: [ANKEAST5 \(Afgjorte sager efter kommune, lovgrundlag og afgørelse\)](#).

28 Det er en grundlovssikret rettighed at få prøvet øvrighedsmyndighedens grænser, jf. grundlovens § 63.

29 Se f.eks. beskrivelse af praksis i Forvaltningsret, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udgave, s.831 ff.

30 Se [Facebook-gruppen "En million stemmer"](#).

handicappede børn er også begyndt at give hinanden råd om, i hvilke kommuner det er godt at bosætte sig for at opnå den nødvendige hjælp, fordi de oplever en uensartet praksis i kommunerne.³¹ Facebook-gruppen Jobcentrets Ofre, som er en aktions- og protestgruppe for kronisk syge og handicappede borgere, er et andet eksempel på modstanden mod systemet.³² Fremkomsten af disse grupper kan ses som et tegn på, at borgerne har en dalende tillid til, at kommunen forvalter lovgivningen korrekt og tildeler borgerne den hjælp, som de har ret til, uden at tillægge usaglige hensyn som f.eks. interne besparelseskrav for stor vægt.



*"Jeg synes, at det er urimeligt, at man bliver nødt til at sidde med lovforarbejder, true med bisidder og faktisk ende med at knække helt psykisk, før kommunen ender med at træffe den rigtige afgørelse."*³³

Monica Lylloff, medstifter af protestbevægelsen #enmillionstemmer

Det øgede konfliktniveau skal dog også ses i sammenhæng med, at kommunerne har fået udvidede muligheder for at kontrollere borgerne for at undgå snyd med sociale ydelser, og at betingelserne for at modtage ydelser er blevet skrapere.³⁴ Borgerne kan i stigende grad opleve straks at blive sanktioneret af kommunen, hvis de ikke overholder betingelserne for modtagelse af en ydelse. Det kan f.eks. være bortfald af dagpenge ved et forpasset møde i jobcenteret.

Selvom kommunerne generelt må antages at efterleve klageinstansernes afgørelser, ses der også eksempler på, at kommuner – muligvis med økonomiske hensyn for øje – har undladt at efterkomme klageinstansens afgørelse, uden at dette har haft økonomiske konsekvenser for kommunen. Det gælder f.eks. i den såkaldte svømmepigesag,³⁵ som Justitia og Advokatsamfundet fik indbragt for domstolene. Her havde Lolland Kommune i første omgang undladt at give en ledsagerstøtte tilbage til en handicappet pige, selvom Ankestyrelsen havde givet familien medhold i deres klage. Da det endelig lykkedes familien at få støtten tilbage, var der gået flere år, hvor pigen havde lidt et længerevarende velfærdstab, mens kommunen havde haft en økonomisk besparelse.

Derudover fremgår det af Advokatrådets rapport om "Socialt udsattes retssikkerhed" fra juni 2020, at der kun rejses ganske få sager om erstatning ved domstolene for fejl begået af kommunerne på det sociale område. Ifølge rapporten skyldes det, at det kan være svært at påvise, at kommunen har handlet ansvarspådragende og at dokumentere, at borgeren har lidt et økonomisk tab.³⁶

31 Artikel: "[Mistillid til systemet: Handicappede vil væk fra deres kommuner](#)", den 14. oktober 2019, TV2 Lorry.

32 Se hjemmesiden jobcentretsofte.dk (Hjem og Om foreningen) og Facebooksiden Jobcentrets Ofre.

33 "[Mistillid til systemet: Pårørende til handicappede samler sig i ny bevægelse](#)", bragt på denoffentlige.dk den 27. marts 2019.

34 Se bl.a. aftalen mellem den daværende regering, Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet fra november 2018 om mere enkle og mere skærpede sanktioner, styrket kontrol og færre fejludbetalinger, som er blevet udmøntet i [lov nr. 1558 af 27. december 2019 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love \(Enklere og skærpede sanktioner, styrket kontrol med snyd og færre fejludbetalinger mv.\)](#).

35 Østre Landsrets afgørelse af 22. januar 2019. Sagen afventer i skrivende stund sin afgørelse i Højesteret. Domsresumé kan læses på [Justitias hjemmeside](#).

36 Socialt udsattes retssikkerhed, Advokatrådet, juni 2020, s. 22.

3. Borgerrådgiverens opgaver

Som det fremgik af det foregående afsnit, er der en række retssikkerhedsmæssige udfordringer i kommunerne, som især kan være et problem for ressourcetsvage borgere. I det følgende ses der nærmere på borgerrådgiverens opgaver, og på hvordan borgerrådgiverne kan være med til at løfte retssikkerheden.

Det er kommunestyrelseslovens § 65 e, som sætter rammen for borgerrådgivernes opgaver. Ifølge lovens ordlyd kan borgerrådgiverfunktionen kun varetage opgaver om:

- 1) rådgivning og vejledning af borgerne og
- 2) tilsyn med kommunens administration.

Selvom det ikke fremgår udtrykkeligt af lovens ordlyd, kan borgerrådgiverfunktionen i henhold til § 65 e som led i sit tilsyn også vejlede kommunens forvaltning.³⁷

Indenfor den angivne ramme kan kommunerne selv vælge, hvilke opgaver borgerrådgiveren skal varetage,³⁸ hvilket kan ske ved uddybning og beskrivelse af borgerrådgivernes opgaver i vedtægter³⁹ eller funktionsbeskrivelser mv. Det betyder, at hver kommune har deres egne individuelle regelsæt for borgerrådgiverfunktionen.

Som det er beskrevet i de fleste borgerrådgiveres vedtægter, omfatter borgerrådgiverens virksomhed (kompetenceområde) alle enheder (udvalg, institutioner, virksomheder og tjenestesteder) under kommunalbestyrelsens virksomhed (i København benævnt borgerrepræsentationen).⁴⁰

Borgerrådgiverens udtalelser, kritik og anbefalinger mv. er ikke-bindende for kommunen, da borgerrådgiveren kun har en rådgivende og vejledende funktion og ikke kan træffe afgørelser indenfor et område, der efter kommunens styrelsesvedtægt er henlagt til et stående udvalg.⁴¹ Borgerrådgiverordningen svarer på dette punkt til ordningen med Folketingets Ombudsmand, hvis udtalelser heller ikke er bindende.

37 Jf. f.eks. Den kommenterede styrelseslov 2010, s. 596 samt bemærkningerne til § 65 e, stk. 4. 3. sidste afsnit, sidste pkt.

38 Lovforslag nr. L 76 af 11. november 2008, spec. Bem. til § 65 e, stk. 3.

39 En uafhængig borgerrådgiverfunktion oprettes ved ændring af kommunens styrelsesvedtægt. Derudover har borgerrådgiveren som regel sit eget sæt vedtægter i kommunen, eller en funktionsbeskrivelse.

40 Se f.eks. [vedtægt](#) for borgerrådgiveren i Københavns Kommune § 7 (historisk) og § 6 i Københavns Kommune borgerrådgivers nye [vedtægt](#).

41 Lovforslag nr. L 76 af 11. november 2008, spec. bem. til § 65 e, stk. 4.

3.1 Rådgivning og vejledning af borgerne

Som det fremgår af kommunestyrelseslovens § 65 e,⁴² er rådgivning og vejledning af borgerne en af borgerrådgivernes hovedopgaver. Det er samtidig den opgave, som oftest er uddybet i borgerrådgivernes vedtægter.

Borgerrådgiverens rådgivning og vejledning kan anses som et supplement til kommunens generelle vejledningspligt, da borgere i princippet bør kunne henvende sig til kommunens forvaltning for at få den nødvendige vejledning om reglernes betydning, hvordan borgerne kan opfylde lovgivningens krav, og hvilken afdeling/myndighed der er den rette for dem at henvende sig til.

Kommunens vejledningspligt

Kommunerne har som forvaltningsmyndigheder en generel vejledningspligt, som følger af forvaltningslovens § 7. Pligten indebærer, at der i fornødent omfang skal ydes vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål indenfor myndighedens sagsområde⁴³.

Derudover gælder der en særlig vejledningpligt på det sociale område i medfør af retssikkerhedslovens § 5⁴⁴, hvorefter kommunen skal yde rådgivning og vejledning i forhold til alle de muligheder for hjælp, som findes i den sociale lovgivning, ligesom kommunen skal være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

Ved Justitias interviews med en række borgerrådgivere⁴⁵ gav mange af dem udtryk for, at borgerrådgiverfunktionen opfyldte et behov hos borgerne for helhedsorienteret vejledning på tværs af kommunens afdelinger, som forvaltningen ikke altid evnede selv at dække. Samtidig oplyste alle de interviewede borgerrådgivere, at de ofte modtager henvendelser fra borgere, der ikke kan finde ud af, hvor i kommunen de skal henvende sig med et konkret problem.

“Et af de største problemer i den kommunale forvaltning er, at kommunen ikke varetager sin vejledningsforpligtelse. Det kan de få hjælp til hos mig, da jeg har overblikket over alle sagsområderne, og næst efter borgmesteren er den, der har mest føling med, hvad der foregår i kommunen.”

Borgerrådgiver D (formelt uafhængig)

“Der var en ældre borger, der ringede for nylig med flere forskellige problemstillinger. I et sådant tilfælde tager jeg fat på hvert enkelt delproblem og henviser borgeren til de rigtige afdelinger i kommunen og udleverer kontaktoplysninger til de relevante medarbejdere.”

Borgerrådgiver F (ikke formelt uafhængig)

42 Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse § 65 e, stk. 4.

43 Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven § 7 har følgende ordlyd: “§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Stk. 2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.”

44 Lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

45 Justitia har foretaget kvalitative interviews med otte udvalgte borgerrådgivere. Se nærmere i metodeafsnittet.

“

“Borgere kan ofte ikke finde vej på hjemmesiden, når de skal søge om ydelser. Selvbetjeningsløsningerne på hjemmesiden er dårlige og det er svært at finde rundt på hjemmesiden. Især ydelseskontoet er svært at finde.”

Borgerrådgiver G (ikke formelt uafhængig)

“

“En handicappet borger havde oplevet at blive kastet frem tilbage mellem forskellige afdelinger, uden nogen tog ansvar for, at han fik den nødvendige hjælp og vejledning. I et sådant tilfælde kan jeg bede en afdelingsleder om at finde ud af, hvem der skal tage sig af sagen.”

Borgerrådgiver C (formelt uafhængig)

Borgerrådgivere håndterer desuden henvendelser fra borgere, som ikke forstår kommunens afgørelse.⁴⁶ Dette behov belyses også i rapporten “Retssikkerhed i Kommunerne” udgivet af Institut for Menneskerettigheder i 2017, som fandt, at omkring en femtedel af de borgere, der ikke fik medhold i deres sag, og som fik en begrundelse, syntes begrundelsen var svær at forstå.⁴⁷

“

“Jeg føler virkelig, at jeg har gjort en forskel i nogle af de sager, hvor borgeren er gået fra vores møde med en forståelse for, hvorfor udfaldet er blevet, som det er blevet. Borgeren er blevet hjulpet med en ny forståelse og en ny vej at gå”

Borgerrådgiver C (formelt uafhængig)

“

“Jeg afværger mange klager til Ankestyrelsen ved, at borgeren efter at have talt med mig vælger ikke at klage, hvis de godt kan se, at kommunens afgørelse er rigtig, og at de ikke får noget ud af at klage. Som oftest skyldes deres lyst til at klage, at de ikke forstår kommunens afgørelse”

Borgervejleder D (formelt uafhængig)

Som en del af vejledningen og rådgivningen kan borgerrådgiveren også hjælpe borgeren med at klage over kommunens afgørelser til overordnede klageinstanser og finde vej i det kommunale klagesystem.⁴⁸

“

“Jeg henviser borgeren til, hvor klagen skal hen. Hvis borgeren har styr på klagemuligheder, så opgiver jeg navn og adresse på myndigheden/ forvaltningen. Jeg vejleder også om klagefrister. Hvis borgeren ikke har styr på sine klagemuligheder, eller hvad han/hun skal klage over, kan jeg hjælpe med at udrede, hvad der skal klages over, hvordan og til hvem.”

Borgerrådgiver F (ikke formelt uafhængig)

“

“Jeg tilbyder vejledning i, hvordan man skriver en klage. Mange er usikre på, hvordan man griber det an. Det er som regel kun generelle guidelines, og så hjælper vi helt konkret, hvis borgeren virkelig ikke kan selv.”

Borgerrådgiver A (formelt uafhængig)

46 Som f.eks. angivet på hjemmesiderne for borgerrådgiverne hos Københavns og Høje-Taastrups Kommuner.

47 [Institut for Menneskerettigheder – Retssikkerhed i Kommunerne](#) (2017), s. 7.

48 Lovforslag nr. L 76 af 11. november 2008, spec. bem. til § 65 e, stk. 4.

“

“Jeg tager en snak med borgeren om, hvad vedkommende er utilfreds med i afgørelsen, og hvad borgeren ikke forstår. Jeg hjælper som regel med at give dem nogle punkter i klagen, som de kan komme ind på, og hjælper dem med strukturen. I få tilfælde hjælper jeg dem med et udkast, hvis de selv er ude af stand til det.”

Borgerrådgiver G (ikke formelt uafhængig)

Borgerrådgiveren kan almindeligvis også selv behandle klager, men kun over forhold, som ikke kan påklages selvstændigt til andre lovhjemlede klageorganer som f.eks. Ankestyrelsen. Dette følger af forarbejderne til kommunestyrelsesloven § 65 e, hvor det er anført: *“en sådan funktion [kan] ikke varetage opgaver, der ikke er kommunale, herunder opgaver, der er henlagt til en anden myndighed. Dette indebærer bl.a., at borgerrådgiveren ikke kan varetage opgaver, der er henlagt til en rekursmyndighed. Kan en sag, der rejses over for borgerrådgiverfunktionen, således indbringes for en rekursmyndighed, må borgerrådgiverfunktionen efter omstændighederne enten videresende sagen til rekursmyndigheden eller vejlede borgeren om muligheden herfor.”*⁴⁹

I praksis bliver kommunestyrelseslovens § 65 e og lovbemærkningerne fortolket således, at en borgerrådgiver heller ikke kan udtale sig om sin holdning til en afgørelses resultat.⁵⁰ Dette skyldes formentlig denne formulering i lovforarbejderne til kommunestyrelseslovens § 65 e om, at *“borgerrådgiverfunktionen ikke i et tilfælde, hvor f.eks. en borger retter henvendelse og udtrykker utilfredshed med en kommunal afgørelse inden for et udvalgs område kunne foretage en ny vurdering af sagen og eventuelt ændre afgørelsen. Borgerrådgiverfunktionens opgave i et sådant tilfælde vil derimod være enten at rådgive borgeren om, hvortil i kommunen vedkommende skal rette henvendelse, eller at videregive sagen til den relevante forvaltningsgren. Tilsvarende vil borgerrådgiverfunktionen ikke som led i sit tilsyn med den kommunale opgavevaretagelse kunne gribe ind i denne, f.eks. ved at ændre en afgørelse.”*⁵¹

Borgerrådgiveren kan derimod behandle forhold, som ikke selvstændigt kan indbringes for en lovhjemlet klageinstans, hvilket f.eks. kan være visse processuelle/forvaltningsretlige spørgsmål, adfærdsklager eller klager over den praktiske udførelse af en opgave.⁵² Indenfor dette kompetenceområde kan borgerrådgiveren påse, at *“borgeres og virksomheders interesser bliver varetaget i overensstemmelse med lovgivningen og god forvaltningsskik af kommunerne”*⁵³ Og som reaktion på denne bedømmelse kan borgerrådgiveren *“udtale sin opfattelse af en sag eller et sagsområde”* og *“i den forbindelse udtale kritik, fremkomme med forslag, anbefalinger eller henstillinger.”*⁵⁴

49 Se Lovforslag nr. L 76 af 11. november 2008, spec. bem. til § 65 e, stk. 4.

50 Dette fremgik af Justitias interviews med en række borgerrådgivere.

51 Lovforslag nr. L 76 af 11. november 2008, spec. bem. til § 65 e, stk. 4.

52 Som forklaret af borgerrådgivere ved de kvalitative interviews. Ift. adfærdsklager og klager over den praktiske udførelse af opgaver, se vedtægterne for borgerrådgiverne i København og Roskilde kommuner.

53 Som det fremgår af forarbejderne til kommunestyrelseslovens § 65 e, og som uddybet i de fleste borgerrådgiveres vedtægter.

54 Se f.eks. [vedtægt](#) for borgerrådgiveren i Roskilde Kommune § 20.

Som en borgerrådgiver har forklaret, så er borgerne dog i praksis ofte ikke bevidst om de processuelle regler og henvender sig til borgerrådgiveren, fordi de er utilfredse med resultatet af afgørelsen. I et sådant tilfælde kan borgerrådgiveren hjælpe borgeren med f.eks. at formulere klagen til Ankestyrelsen, og hvis borgerrådgiveren opdager, at forvaltningen har begået fejl i sagsbehandlingen, kan borgerrådgiveren adressere dette over for forvaltningen. Borgerrådgiverne kan også tale med sagsbehandleren om hjemmel og begrundelse for afgørelsen, hvilket i nogle tilfælde kan føre til, at sagsbehandleren vælger at ændre afgørelsen.

3.2. Tilsyn med kommunens administration

Den anden hovedopgave for borgerrådgiverne er at føre tilsyn med kommunens administration.⁵⁵ I lovbemærkningerne til kommunestyrelseslovens § 65 e nævnes det bl.a., at borgerrådgiveren kan være en god hjælp til at påse, at den kommunale administration fungerer i overensstemmelse med lovgivningen, god forvaltningsskik og de retningslinjer, som kommunen har fastsat.⁵⁶

Borgerrådgiveren har i lighed med Folketingets Ombudsmand⁵⁷ krav på at få udleveret nødvendige oplysninger fra forvaltningen. Det kan både være i forbindelse med enkeltsager (borgerklager) og i forbindelse med undersøgelser på eget initiativ (egen drift-undersøgelser).

Egen drift-undersøgelser er i forarbejderne til kommunestyrelseslovens § 65 e nævnt som en af de opgaver, borgerrådgiveren kan varetage.⁵⁸ Det er meget lig den adgang som Folketingets Ombudsmand har⁵⁹ og indebærer en adgang for borgerrådgiveren til på eget initiativ at iværksætte en nærmere undersøgelse af udvalgte områder af kommunens sagsbehandling, hvor der f.eks. har vist sig et mønster af fejl, eller at tage bestemte sager op på eget initiativ. I bestemmelserne om borgerrådgiverordningen i de enkelte kommuner er adgangen til at foretage egen drift-undersøgelser udformet forskelligt. Justitia har fundet enkelte eksempler på borgerrådgivere, der kun har adgang til at foretage sådanne undersøgelser efter samråd med f.eks. kommunaldirektøren eller økonomiudvalget.⁶⁰ Der er også borgerrådgivere, som slet ikke har en sådan adgang.

Case: Egen drift-undersøgelse i Københavns Kommune

I 2016 iværksatte Københavns Kommunes borgerrådgiver, Johan Busse, en egen drift-undersøgelse af kommunens sagsbehandling på anbringelsesområdet.⁶¹ Undersøgelsen, der

55 Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse § 65 e, stk. 4.

56 Lovforslag nr. L 76 af 11. november 2008, alm. bem. afsnit 3.

57 I medfør af lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 om Folketingets Ombudsmand § 19 har de myndigheder, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, pligt til at meddele ombudsmanden de oplysninger og udlevere de dokumenter, som han forlanger.

58 Lovforslag nr. L 76 af 11. november 2008, alm. bem. afsnit 3.

59 Lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 om Folketingets Ombudsmand §§ 17 og 18.

60 F.eks. Faaborg-Midtfyn og Svendborg Kommune.

61 Se "[Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i borger-center børn og unge – Endelig rapport](#)" (2017) udgivet af Københavns Kommunes borgerrådgiver Johan Busse.

omfattede en stikprøvekontrol af 77 sager om anbringelser og samvær i årene 2013-2016,⁶² konkluderede, at der var fejl i alle sagerne.⁶³

Som konsekvens den omfattende kritik af kommunens sagsbehandling iværksatte Socialforvaltningen et udvidet ledelsestilsyn på området i efteråret 2017. Efter justeringen af ledelsestilsynet blev vedtaget, kom der efter det oplyste mere systematik og korrekthed i arbejdet på anbringelsesområdet.⁶⁴

Borgerrådgiverne optræder ofte også som sparringspartner for sagsbehandlerne i kommunens forvaltning, selvom denne rolle hverken er nævnt i kommunestyrelseslovens § 65 e eller i lovforarbejderne hertil. Justitias interviews med en række borgerrådgivere viste, at forvaltningen i varierende grad henvender sig til borgerrådgiverne med henblik på sparring om f.eks. sagsbehandlingsregler eller i forhold til, hvordan forvaltningen skal takle konkrete henvendelser.

“Både ledere og sagsbehandlere henvender sig mere og mere til mig i forhold til et læringsperspektiv.”

Borgerrådgiver G (ikke formelt uafhængig)

“Som jeg ser det, er en af de vigtigste opgaver for mig at skabe forståelse. Skabe et andet perspektiv. En læring ind i organisationen. Når der kommer en afgørelse om omgørelse fra Ankestyrelsen er det ikke den samme læring, der kommer ind i organisationen, som når jeg samarbejder med forvaltningen. Det er min rolle at være et spejl over for forvaltningen. Jeg foretrækker tingene på en anden måde og skaber en mere varig forståelse hos forvaltningen af, hvorfor noget er et problem.”

Borgerrådgiver E (formelt uafhængig)

Som led i sparringsprocessen har borgerrådgiveren også mulighed for at viderebringe borgeres forslag til forbedringer af den kommunale sagsbehandling eller service, hvilket tillige er udtryk for borgerrådgiverens adgang til at opfange eventuelle problemer og give feedback til den rette del af forvaltningen.

En del borgerrådgivere underviser også sagsbehandlerne i kommunens forvaltning, typisk om forvaltningsretlige emner som f.eks. partshøring og begrundelsespligt. I rollen som underviser har borgerrådgiveren – på samme måde som i rollen som sparringspartner – en aktiv rolle i forhold til at forebygge fejl og mangler i kommunens afgørelser ved at løfte sagsbehandlerens viden om de forvaltningsretlige regler mv.

62 [Notat af 26. maj 2017](#) til Socialudvalget fra Socialforvaltningen, s. 3.

63 Se ["Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i borger-center børn og unge – Endelig rapport"](#) (2017) udgivet af Københavns Kommunes borgerrådgiver Johan Busse, s. 6-7.

64 Nyhed på Københavns Kommunes hjemmeside: ["Socialudvalget justerer ledelsestilsynet i Borgercenter Børn og Unge"](#).

Borgerrådgiveren i Glostrup Kommunes beretning 2018-2019

"Konkret har jeg i den forgangne periode holdt oplæg/undervisning for skoleledelsen på Glostrup Skole om skolen som myndighed og de forvaltningsretlige reglers betydning. Et emne som aktualiseres af det fokus, der også har været på landsplan, blandt andet gennem Institut for Menneskerettigheders rapport om "Retten til Uddannelse – når børn med handicap ikke går i skole" fra november 2017. Derudover har jeg holdt oplæg for dagtilbudslederne om sagsbehandlingsregler, herunder om journalisering."

Borgerrådgiveren i Hillerød Kommunes beretning 2018

"Borgerrådgiveren anbefaler, at man fastholder fokus på emnerne vejledning og inddragelse hos medarbejderne i forvaltningen og især beskæftiger sig med, hvordan emnerne kan omsættes til konkrete tiltag i den daglige praksis. I forlængelse af sidste års beretning har borgerrådgiveren tilbudt at undervise relevante medarbejdere i vejledningspligten. Foreløbigt har der været to undervisningsseancer og der er planlagt yderligere to. Forhåbentlig vil der komme flere til."

Borgerrådgiverne foretager også evaluering af sagsbehandlingen, det vil sige en vurdering af sagsbehandlingskvaliteten. Der kan f.eks. være tale om en gennemgang af de sager, som borgerrådgiveren har modtaget i løbet af året, eller egen drift-undersøgelser. Anbefalinger om forbedringer af sagsbehandlingskvaliteten vil typisk blive fremsat i borgerrådgiverens offentliggjorte årsberetning, jf. afsnit 3.3 nedenfor.

3.3. Årsberetninger

Det fremgår af lovforarbejderne til kommunestyrelseslovens § 65 e, at det er en naturlig del af borgerrådgivernes rolle, at de som led i tilsynet med kommunen sikrer afrapportering om tilsynet til kommunalbestyrelsen og fremkommer med forslag og indstillinger om de skridt, som borgerrådgiverens konstateringer måtte give anledning til, f.eks. ændringer i tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen eller lignende.⁶⁵

Eksempel fra borgerrådgiver-vedtægt⁶⁶

§ 7. Borgerrådgiveren afgiver en årlig beretning til Roskilde Byråd. I beretningen redegør borgerrådgiveren for sin virksomhed, herunder eventuelle konstateringer af overordnede forhold inden for borgerrådgiverens kompetence, som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling, borgerbetjening mv. Borgerrådgiveren kan i den forbindelse komme med forslag og anbefalinger til Roskilde Byråd og forvaltningen. Beretningen offentliggøres.

⁶⁵ Lovforslag nr. L 76 af 11. november 2008 spec. bem. til § 65 e, stk. 4.

⁶⁶ [Vedtægt](#) for borgerrådgiveren i Roskilde Kommune.

Alle borgerrådgivere afgiver beretninger, men i to kommuner er det ikke et krav, at beretningerne offentliggøres.⁶⁷ De fleste borgerrådgivere afgiver beretning en gang årligt, dog er der en borgerrådgiver, der afgiver beretning to gange årligt.⁶⁸ En anden borgerrådgivers beretninger dækker en toårig periode.⁶⁹

Ved Justitias gennemgang af anbefalinger og lignende i borgerrådgivernes offentliggjorte beretninger fra 2018/2019 er de gennemgående temaer især sagsbehandlingstider, kommunikation mellem borger og forvaltning, overholdelse af forvaltningsretlige regler samt bedre og mere vejledning. Gennemgående for beretningerne er desuden, at de som hovedregel indeholder en opgørelse over henvendelserne og eventuelt henvendelsestyper, samt hvordan henvendelserne/klagerne er fordelt på de forskellige forvaltningsgrene.

Borgerrådgivernes beretninger forelægges kommunalbestyrelsen og i nogle tilfælde visse udvalg, før de offentliggøres. I Justitias spørgeskemaundersøgelsen er de 29 deltagende borgerrådgivere blevet spurgt om, hvordan beretningerne behandles. Det mest almindelige er, at beretningen først behandles på et møde i økonomiudvalget og derefter på et møde i kommunalbestyrelsen, hvor den "godkendes". Der er dog forskellige variationer over denne fremgangsmåde.

Det må antages, at formålet med borgerrådgiverens offentliggjorte beretninger er nogenlunde det samme, som med Folketingets Ombudsmands beretninger. Selvom det traditionelt har været det politiske niveau (Folketinget), som er adressat for ombudsmandens beretning, er den tillige tiltænkt den interesserede borger, pressen, forskere, undervisere og andre myndigheder.⁷⁰

Ud fra spørgeskemaundersøgelsen er det svært at udlede, i hvilket omfang forvaltningen anvender beretningerne i læringsøjemed, men det gennemgående indtryk er, at alle dele af kommunens forvaltning bliver orienteret om indholdet af beretningerne.

67 Borgerrådgiverne i Nyborg og Sønderborg Kommuner.

68 Tårnby Kommune.

69 Frederikssund Kommune.

70 Jon Andersen, "Ombudsmandsloven med kommentarer", 2013, s. 109.

4. Umiddelbare fordele ved borgerrådgiverordningen

Som det er fremgået af det foregående afsnit, bidrager borgerrådgiverne på flere måder til at forebygge fejl og mangler i sagsbehandlingen og hjælper borgere, der har svært ved at varetage deres interesser og retssikkerhed.

De har et udadvendt blik i form af rådgivning og vejledning af borgerne, herunder at bistå borgeren, når kommunikationen mellem borger og forvaltning går i hårdknude, og at hjælpe borgeren med at klage over en afgørelse. De har samtidig et indadvendt blik i kraft af deres tilsyn med kommunernes administration, herunder at undervise og sparre med sagsbehandlere i kommunernes forvaltning.

I det følgende præsenteres en række resultater fra Justitias undersøgelser, som belyser nogle yderligere fordele ved borgerrådgiverordningen. Det drejer sig om deres uformelle sagsbehandlingsstil og korte sagsbehandlingstid, deres tilgængelighed i forhold til borgerne, at deres største målgruppe er de ressourcensvage borgere samt at tidligere undersøgelser peger på en stor tilfredshed med borgerrådgiverordningen.

4.1. Uformel sagsbehandlingsstil og kort sagsbehandlingstid

De borgerrådgivere, som har deltaget i Justitias interviews, har redegjort for en sagsbehandlingsstil, der er mere fri og uformel end både klageorganerne og Folketingets Ombudsmand. Det fremgår da også af stort set alle de 33 borgerrådgiveres beretninger fra 2018-2019,⁷¹ som Justitia har undersøgt, at borgerrådgiverne fortrinsvist arbejder dialogbaseret i forhold til både borgeren og forvaltningen. Kun de mere komplicerede sager eller sager, der ikke kan løses ved dialog, håndteres skriftligt.

“I starten var alting skriftligt og mere formelt og lignede egentligt ombudsmandsarbejde. I dag er det meget mere dialogbaseret. Det har vist sig at være den allermest effektive metode i forhold til at håndtere et stigende antal sager samtidig med begrænsede ressourcer.”

Borgerrådgiver A (formelt uafhængig)

“Der er ikke noget af det, jeg siger, som jeg ikke ville kunne skrive. Men når det kun bliver sagt mundtligt, bliver det opfattet mindre skarpt, og dialogen har mere karakter af et samarbejde om, hvordan vi løser borgerens problem i fællesskab. Det gør en kæmpe forskel.”

Borgerrådgiver B (formelt uafhængig)

Justitias interviews har også vist, at borgerrådgiverne fortrinsvist arbejder uformelt og dialogbaseret⁷² i forhold til at håndtere klager fra borgere. Det har den fordel, at borgerens problem

71 Eksklusiv borgerrådgiverne i Frederiksberg, Odder og Greve Kommuner, hvis borgerrådgiverordninger blev oprettet efter udsendelsen af Justitias spørgeskema i november 2019.

72 Se f.eks. beskrivelsen af arbejdsmetoden hos borgerrådgiveren hos Københavns Kommune i [årsberetningen fra 2019](#), s. 8.

ofte kan løses hurtigere end ved en skriftlig behandling. I en mindre del af tilfældene ser man dog også en behandling af klagerne, som ender med en egentlig skriftlig udtalelse i stil med sagsbehandlingen hos Folketingets Ombudsmand.

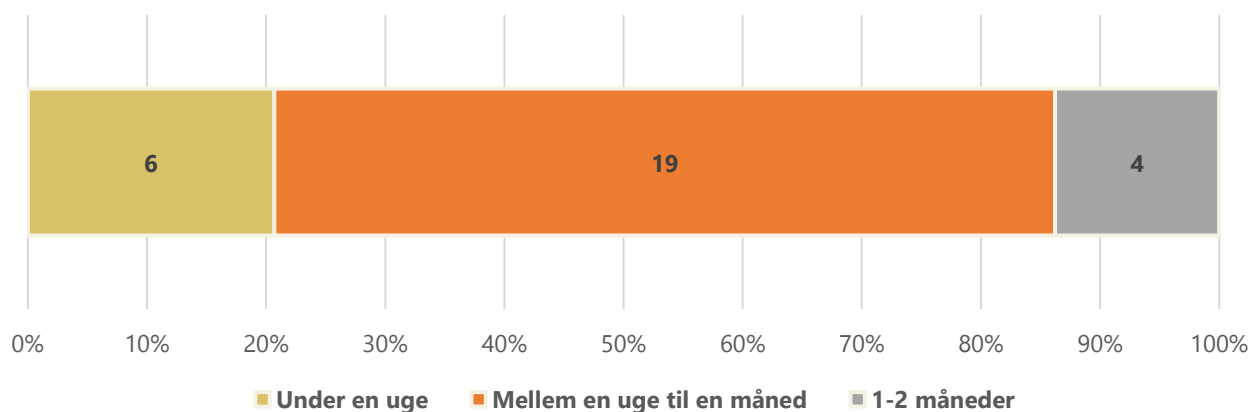
“Jeg synes, at det er den dialogbaserede tilgang, der gør den positive forskel for borgeren sammenlignet med andre klagemuligheder til f.eks. borgmesteren eller ombudsmanden. Der kan ofte skabes en forbedring med det samme i stedet for at sende en klage og få et svar flere måneder senere. Et svar og en løsning nu og her. Klageadgangen er mere tilgængelig og mere praktisk.”

Borgerrådgiver C (formelt uafhængig)

Der er dog variationer i borgerrådgivernes arbejdsmetoder. F.eks. henvender en af de interviewede borgerrådgivere sig altid i mailform til forvaltningen, når der skal påpeges ting over for kommunen, hvilket sker for at vedkommende kan dokumentere sit arbejde.

Borgerrådgiverne har typisk også en noget kortere sagsbehandlingstid end klageorganerne. Således skønnede 6 af de 29 borgerrådgivere fra Justitias spørgeskemaundersøgelse, at de har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på under en uge ved klager over sagsbehandling/borgerbetjening. 19 borgerrådgivere svarede, at de har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på mellem en uge til en måned, mens 4 svarede, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var på 1-2 måneder. Se nærmere figur 6 nedenfor.

Figur 6: Skønnet gennemsnitlig sagsbehandlingstid for klager over sagsbehandling/borgerbetjening⁷³



Til sammenligning kan det oplyses, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid hos Ankestyrelsen for kommunale klagesager på social- og beskæftigelsesområdet i 2019 var på 126 dage.⁷⁴

Ved øvrige henvendelser, f.eks. om hjælp til at finde rundt i kommunens system og afklarende spørgsmål mv., svarede 25 af de 29 borgerrådgivere fra spørgeskemaundersøgelsen, at de har en

⁷³ 29 ud af 33 borgerrådgivere besvarede dette spørgsmål.

⁷⁴ Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for kommunale social- og beskæftigelsessager i 2019 var 18 uger, svarende til 126 dage.

gennemsnitlig sagsbehandlingstid på under en uge, mens 4 borgerrådgivere svarede, at de har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på mellem en uge til en måned. En enkelt borgerrådgiver angav uddybende, at sagsbehandlingstiden højst er to dage. En anden havde nogle særlige forløb af flere års varighed, hvor borgerrådgiveren fungerede som støtte for borgeren ved møder og samtaler.

Den uformelle sagsbehandlingsstil og korte sagsbehandlingstider ser borgerrådgiverne typisk som en fordel i forhold til de øvrige klagemuligheder mv.

“Jeg synes, det er dialogen, der gør forskellen. Som borgerrådgiver skaber man en forbedring med det samme i stedet for at sende en klage og få et svar flere måneder senere. I stedet får borgeren som regel et svar og en løsning nu og her. Borgerrådgivere er mere tilgængelige og mere praktiske.”

Borgerrådgiver C (formelt uafhængig)

“Jeg adskiller mig fra de øvrige klagemuligheder på den måde, at jeg har en meget mere direkte kontakt til borgeren og forvaltningen. Jeg har en bedre forståelse for borgernes hverdag. I forhold til andre klageinstanser er jeg mere tilgængelig og virker mere imødekomende, og jeg har en mere procesledende rolle. Til sammenligning virker ombudsmanden måske lidt længere væk fra de konkrete borgere og har mere fokus på det overordnede og meget generelle. Jeg har en lidt lavere tærskel for, hvad jeg kan tage ind, også forhold der berører mange borgere i kommunen, og jeg kan foreslå undervisning eller tekniske redskaber til at få rettet op.”

Borgerrådgiver B (formelt uafhængig)

4.2. Tilgængelighed

De 29 borgerrådgivere fra Justitias spørgeskemaundersøgelse betjener tilsammen 35 kommuner, og er derfor tilgængelige på 35 lokaliteter. Ifølge undersøgelsen er 25 af lokaliteterne placeret i et kontor på rådhuset eller sammen med kommunens forvaltning. 3 lokaliteter er placeret både på rådhuset og lokale biblioteker. 3 lokaliteter er placeret på biblioteker, og yderligere 4 lokaliteter er placeret på et kontor separat fra forvaltningen. Det mest almindelige er således, at borgerrådgiverfunktionen er placeret på rådhuset sammen med forvaltningen. Se figur 7 nedenfor.

Figur 7: Borgerrådgiverens fysiske placering⁷⁵



Alle 29 borgerrådgivere fra Justitias spørgeskemaundersøgelse oplyste, at borgerne har mulighed for at kontakte dem skriftligt og telefonisk. 26 af borgerrådgiverne svarede desuden, at de har en åbningstid, hvor borgerne kan henvende sig fysisk.⁷⁶

24 af de 29 af borgerrådgivere oplyste desuden, at borgerne oftest henvender sig telefonisk, mens 4 oplyste, at det oftest var skriftligt. Ingen af borgerrådgiverne anførte fysisk henvendelse som den mest anvendte henvendelsesmetode. Se figur 8 nedenfor.

Figur 8: Hvordan henvender borgeren sig oftest?⁷⁷



⁷⁵ 29 borgerrådgivere besvarede dette spørgsmål. Dog betjener 4 borgerrådgivere seks kommuner og har samlet indgivet en besvarelse, og en borgerrådgiver betjener både Hvidovre og Ishøj Kommuner. Disse førnævnte borgerrådgivere har dog givet oplysninger om placeringen i hver enkel kommune, hvorfor der indgår oplysninger om borgerrådgiverens placering i 35 kommuner.

⁷⁶ 29 borgerrådgivere har svaret på dette spørgsmål. 29/29 borgerrådgivere har svaret, at borgerne kan kontakte dem telefonisk og skriftligt. Herudover har 26 angivet, at de har en fysisk åbningstid. En enkelt borgerrådgiver har angivet, at vedkommende er opsøgende en gang om ugen på kommunens værested, hvilket er kategoriseret under "andet".

⁷⁷ 29 borgerrådgivere har svaret på dette spørgsmål. En enkelt borgerrådgiver har angivet, at "Borgerne ringer eller skriver – I X kommune har jeg åben rådgivning 1 time ugentligt", hvilket er kategoriseret under "andet".

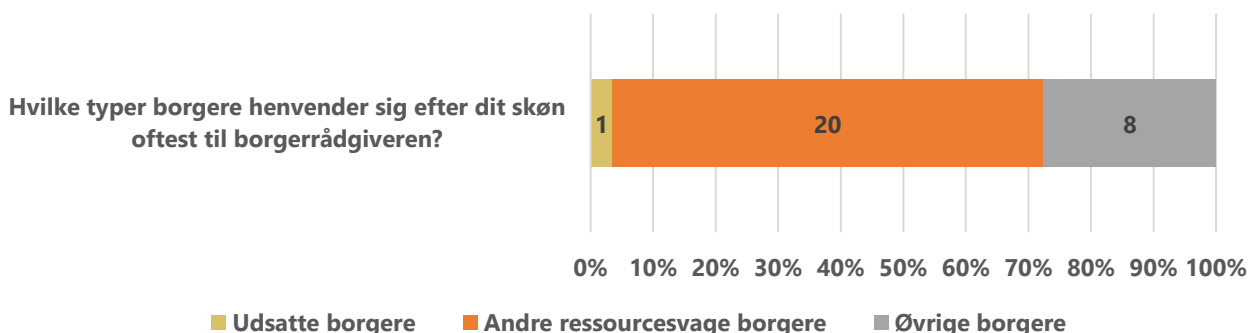
12 af de 29 borgerrådgivere oplyste desuden, at de har faste åbningstider for telefoniske og/eller fysiske henvendelser, mens de resterende 17 borgerrådgivere ikke har faste åbningstider.⁷⁸ Borgerrådgiverne med faste åbningstider har i gennemsnit åbent for telefoniske og/eller fysiske henvendelser 23,9 timer om ugen.⁷⁹ Blandt de 17 borgerrådgivere uden faste åbningstider oplyste 10 af dem, at borgerne kan kontakte dem i deres arbejdstid, som i gennemsnit udgør 35,7 timer om ugen.⁸⁰

Samlet set tyder ovenstående på, at langt de fleste borgerrådgivere har en god tilgængelighed i forhold til borgerne både i henvendelsesformer og åbningstid mv., hvilket gør det nemt for borgerne at opnå kontakt med borgerrådgiveren. Det samme kan dog gøre sig gældende i forhold til kommunernes forvaltninger, der f.eks. ofte også har gode muligheder for telefonisk kontakt.

4.3. Ressourcesvage borgere som største målgruppe

I Justitias spørgeskemaundersøgelse blev borgerrådgiverne også spurgt til deres største målgruppe. 1 af de 29 deltagende borgerrådgivere anførte, at det oftest var "udsatte borgere",⁸¹ der henvendte sig til borgerrådgiveren. Derudover svarede 20 borgerrådgivere, at det oftest var "andre ressourcesvage borgere", mens 8 borgerrådgivere svarede, at det oftest var "øvrige borgere", der kontaktede borgerrådgiveren.

Figur 9: Typer af borgere, der oftest henvender sig til borgerrådgiverne



“

Der er mange borgere, der henvender sig til borgerrådgiveren, som ikke ville have ressourcerne til at gå hele vejen gennem klagesystemet og klage til ombudsmanden.”

Borgerrådgiver E (formelt uafhængig)

78 29 borgerrådgivere har svaret på dette spørgsmål. Heraf har 12/29 svaret, at de har faste åbningstider og 17/29 har svaret, at de ikke har faste åbningstider.

79 10 ud af de 12 borgerrådgivere, der har faste åbningstider, har svaret på spørgsmålet om, hvor mange timer om ugen borgerrådgiveren har åbent for telefoniske og/eller fysiske spørgsmål.

80 10 ud af de 17 borgerrådgivere, der ikke har faste åbningstider, har svaret på dette spørgsmål.

81 Defineret som personer over 18 år, der i løbet af de sidste fem år er registreret med enten en psykisk lidelse, misbrugsproblem og/eller hjemløshed.

Herudover blev borgerrådgiverne i spørgeskemaundersøgelsen bedt om at rangere, hvilket emne henvendelserne typisk omhandler.⁸² Svarene, som er illustreret i figur 10 nedenfor, viste, at det oftest er problemstillinger inden for social- og beskæftigelsesområdet.

Figur 10: Oversigt over de mest almindelige henvendelsestyper rangeret fra 1-8 (hvor 1 er mest almindelig).⁸³

-
- 1. Børn og familier**
 - 2. Kontanthjælp/enkeltydelser**
 - 3. Ledige**
 - 4. Voksne udsatte**
 - 5. Ældre**
 - 6. Skole og institutioner**
 - 7. Teknik- og miljø**
 - 8. Kultur og fritid**
-

Ifølge Justitias undersøgelser er det således fortrinsvist resourcesvage borgere, der benytter sig af borgerrådgiverfunktionen, og henvendelserne drejer sig oftest om social- og beskæftigelsesområdet.

I forlængelse af Rådet for Socialt Udsattes rapport "Socialt udsattes brug af klagesystemet" efterlyste Rådet en let adgang til en uafhængig rådgivningsinstans i alle kommuner, som kan vejlede om mulighederne efter den sociale lovgivning, hjælpe med at indgive ansøgning og om nødvendigt med at klage.⁸⁴ Borgerrådgiverordningen blev ikke nævnt som løsningen, men ordningen må på baggrund af beskrivelserne af henholdsvis borgerrådgivernes opgaver i afsnit 3 og sagsbehandlingsstilen i afsnit 4.1 anses for at være meget velegnet til at også hjælpe udsatte borgere med en bedre dialog med forvaltningen, bidrage med uvildig vejledning om den sociale lovgivning og hjælpe med at klage over en kommunal afgørelse.

82 29 borgerrådgivere, der i alt servicerer 35 kommuner, har besvaret spørgeskemaet.

83 Hver borgerrådgiver har rangeret 8 henvendelsestyper ud fra, hvilke der er mest almindeligt forekommende. I figur 7 er henvendelsestyperne oplistet efter, hvad borgerrådgiverne gennemsnitligt svarede.

84 [Pressemeddelelse: Socialt udsatte har brug for hjælp til at klage over afgørelser fra det offentlige](#), 2. juni 2020.

4.4. Tilfredshed med borgerrådgiverordningen

Der findes ikke nogen landsdækkende undersøgelser af, hvor tilfredse borgerne er med borgerrådgiverne. Enkelte kommuner har dog lavet tilfredshedsundersøgelser, f.eks. Hvidovre Kommune i 2016.⁸⁵ Denne undersøgelse viste bl.a., at borgerne var meget tilfredse med borgerrådgiverens betjening, ligesom forvaltningen mente, at borgerrådgiveren tilførte stor værdi for kommunens borgere og var en vigtig sparringsfunktion for administrationen.

Derudover har advokatfirmaet Horten i 2019 evalueret borgerrådgiverfunktionen i København.⁸⁶ I den forbindelse blev en række interessenter inddraget, bl.a. repræsentanter fra forvaltningen, men også Ældrerådet, Handicaprådet, Udsatterådet, Det Centrale Samarbejdsråd og et antal borgere i kommunen.⁸⁷ Evalueringen viste, at der generelt var stor tilfredshed med, at Københavns Kommune har en stærk borgerrådgiverfunktion, som stort set alle interessenter værdsætter. Der var især en høj grad af tilfredshed med borgerrådgiverens borgerrettede indsats, som blev anset for at være en vigtig funktion til sikring af borgernes retssikkerhed.

I undersøgelsen "Retssikkerhed i Kommunerne" udgivet af Institut for Menneskerettigheder (2017) blev der bl.a. inddraget en borgerundersøgelse med mere end 1.100 repræsentativt udvalgte borgere. Undersøgelsen målte ikke på borgernes tilfredshed med borgerrådgiverfunktionen, men afdækkede, at retssikkerheden var under pres på en række områder i forhold til kommunens sagsbehandling.⁸⁸ Rapporten konkluderede i den forbindelse, at borgerrådgiverfunktionen gennem dens arbejdsform og mandat kunne være et konkret redskab til at styrke borgernes retssikkerhed inden for en række af disse områder.⁸⁹

De få undersøgelser, der er udført, peger således på, at borgere såvel som andre interessenter er tilfredse med borgerrådgiverordningen og ser en stor værdi i ordningen.

⁸⁵ [Pressemeddelelse](#) fra Hvidovre Kommune af 1. februar 2016: "Evaluering af borgerrådgiver viser tilfredshed".

⁸⁶ Horten, "[Evaluering af borgerrådgiveren i Københavns Kommune](#)", 25. juni 2019.

⁸⁷ Horten, "[Evaluering af borgerrådgiveren i Københavns Kommune](#)", 25. juni 2019, s. 17.

⁸⁸ F.eks. borgere, der ikke får den information og vejledning de har behov for og krav på og at borgerne ikke bliver hørt eller inddraget tilstrækkeligt i deres sag, og borgere, som synes, det er svært at søge om hjælp hos kommunen og som synes, at kommunikationen med kommunen er vanskelig)

⁸⁹ [Institut for Menneskerettigheder – Retssikkerhed i Kommunerne](#) (2017), s.6-7.

5. Manglende udbredelse af borgerrådgiverordningen

Borgerrådgiverordningen er gradvist blevet mere og mere udbredt. I dag findes der 36 borgerrådgivere, som dækker 42 kommuner.⁹⁰ Der er således 56 kommuner uden en borgerrådgiverfunktion.

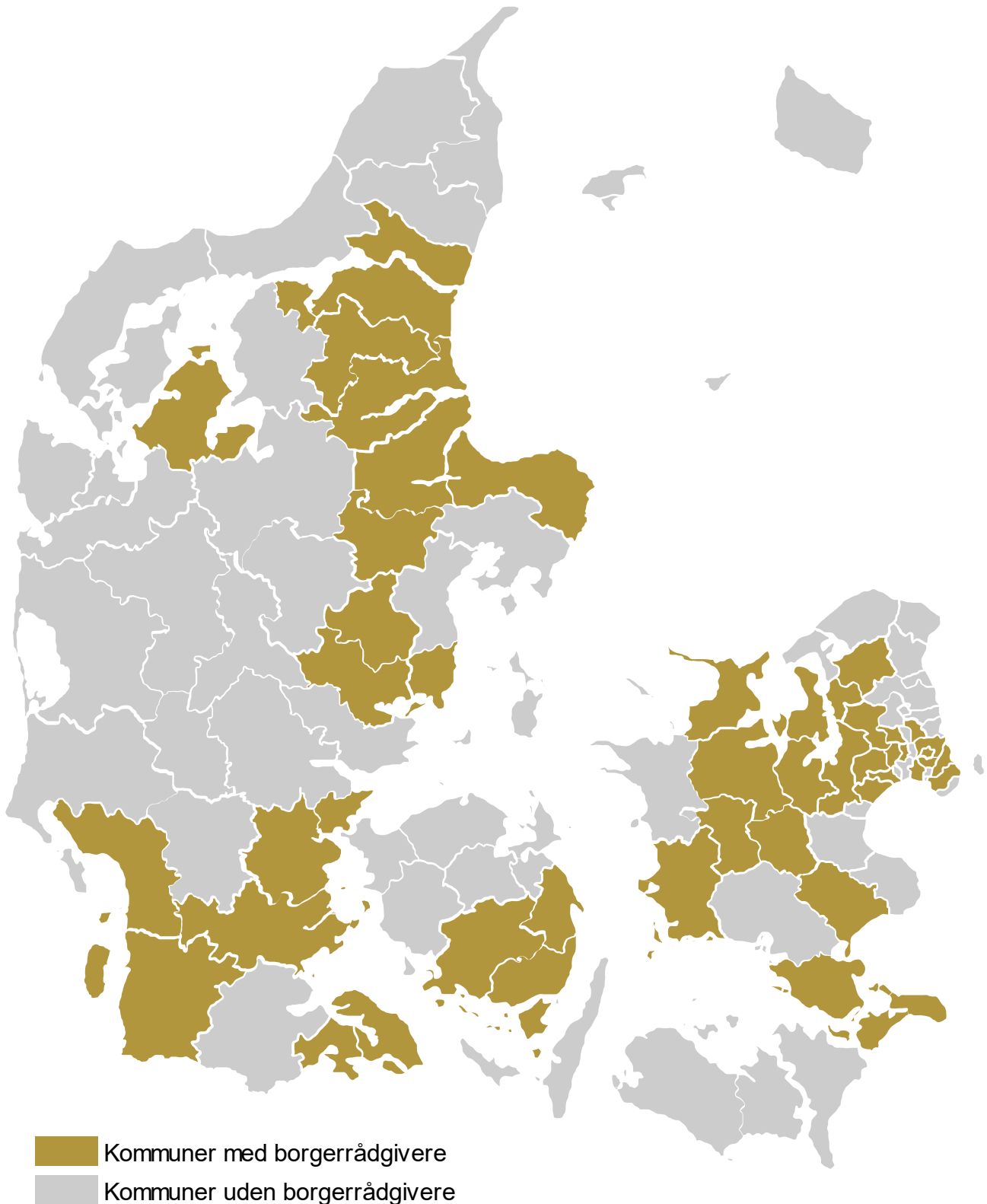
Det bemærkes, at der ud over de egentlige borgerrådgivere findes en håndfuld borgerrådgiverlignende funktioner, der ikke varetager opgaver svarende til de, der er beskrevet i kommunestyrelseslovens § 65 e, og som derfor ikke indgår i hverken borgerrådgivernetværket eller Justitias undersøgelse. Som eksempel kan nævnes borgervejlederen i Viborg Kommune, som udelukkende har til formål at formidle kontakt og styrke dialogen mellem borger og forvaltning.⁹¹

Den geografiske udbredelse af borgerrådgiverordningen er illustreret på kortet nedenfor:

90 Inklusive Frederiksberg Kommune, som oprettede en borgerrådgiverfunktion pr. 1. januar 2020, og Odder og Greve Kommuner, som har oprettet en borgerrådgiverfunktion fra august 2020, som ikke indgår i Justitias undersøgelse. Justitias øvrige undersøgelser i rapporten omfatter dog kun 33 borgerrådgivere.

91 Se dokumentet "opgavebeskrivelse" på [hjemmesiden for borgervejlederen](#) i Viborg Kommune.

Kort over borgerrådgiverordningens udbredelse



Som det fremgik af afsnit 2, er der flere tegn på, at borgernes retssikkerhed reelt er under stort pres i kommunerne. Det er derfor helt afgørende, at der værnes om borgernes retssikkerhed i mødet med

kommunen, og at sagsbehandlingskvaliteten forbedres i en sådan grad, at borgerne kan føle sig trygge, når kommunerne træffer afgørelser, der griber væsentligt ind i deres liv.

En borgerrådgiverordning kan skabe større fokus på forvaltningens overholdelse af forvaltningsretlige regler og principper, bidrage med vejledning og hjælp til borgerne samt styrke dialogen mellem borger og forvaltning. Borgerrådgiverordningen har samtidig nogle umiddelbare fordele i forhold til det eksisterende (klage)system og kan især gøre en positiv forskel for ressourcets borgere, som er den gruppe, der oftest benytter sig af ordningen.

Oprettelse af en (velfungerende) borgerrådgiverfunktion kan således være med til at løfte retssikkerhedsniveauet i de enkelte kommuner.

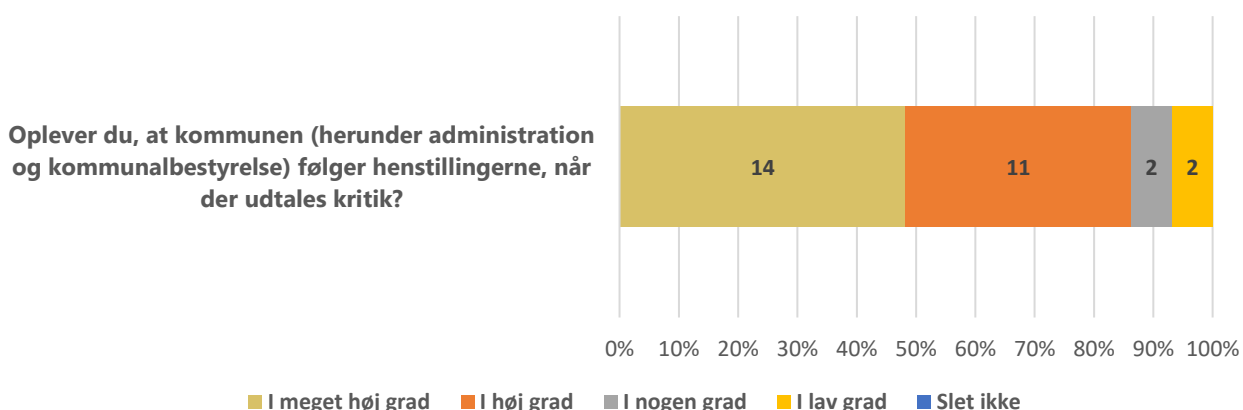
Det er dog vanskeligt at påvise, i hvilket omfang borgerrådgiverordningen kan højne retssikkerheden. Det hænger bl.a. sammen med, at borgerrådgiverne kun er i kontakt med en forholdsvis lille del af borgerne i deres kommuner, at der kan være forskellige barrierer for udførelsen af deres arbejde, som gør sammenligning vanskelig (se afsnit 6), og at borgerrådgiverfunktionen ofte har en forebyggende karakter, som ikke afspejler sig i omgørelsesprocenter for klagesager hos Ankestyrelsen eller lignende. Der er dog en positiv, men mindre markant forskel i den gennemsnitlige omgørelsesprocent for klagesager fra kommuner henholdsvis med og uden borgerrådgiver. I 2019 var den gennemsnitlige omgørelsesprocent for kommuner med en borgerrådgiverordning 33,5 procent, mens den i kommuner uden en borgerrådgiverordning var 35,6 procent.⁹²

Der er dog også andre holdepunkter for, at borgerrådgiverne kan bidrage til at løfte retssikkerheden i kommunerne.

Justitia har i spørgeskemaundersøgelsen med 29 borgerrådgivere spurgt om, i hvor høj grad de oplever, at kommunen efterlever deres henstillinger, kritik eller anbefalinger. 14 borgerrådgivere oplyste, at kommunen/forvaltningen i meget høj grad efterlever borgerrådgiverens kritik og anbefalinger, 11 borgerrådgivere oplyste, at kritikken i høj grad efterleves, og kun 4 borgerrådgivere oplevede, at kritikken kun blev efterlevet i nogen eller lav grad.

⁹² Justitia har beregnet tallene på baggrund af hhv. et gennemsnit af omgørelsesprocenterne for kommuner, der i 2019 havde oprettet en borgerrådgiverordning (40 kommuner) og gennemsnittet af omgørelsesprocenterne for kommuner, der i 2019 ikke havde oprettet en borgerrådgiverordning (58). Se omgørelsesprocenterne for de enkelte kommuner i Ankestyrelsens statistik: ANKEAST7.

Figur 11: Kommunernes efterlevelse af borgerrådgivernes henstillinger, kritik og anbefalinger



I spørgeskemaundersøgelsen blev borgerrådgiverne også spurgt til de tre vigtigste resultater, de har opnået som borgerrådgivere. I den forbindelse fremhævede mange af dem,⁹³ at borgerrådgiverfunktionen fører til en styrket retssikkerhed i kommunerne og mere tilfredse borgere. Flere borgerrådgivere har i Justitias interviews uddybende oplyst, at den styrkede retssikkerhed skyldes, at borgerrådgiveren kan skabe et større fokus på overholdelse af forvaltningsretlige regler og principper samt styrke forvaltningskulturen i kommunen. En del borgerrådgivere peger desuden på, at de har skabt bedre og mere vejledning af borgerne samt tydeligere kommunikation mellem borgere og forvaltning. En del borgerrådgivere mener også, at de har været med til at afværge klagesager til f.eks. Ankestyrelsen, fordi de (indirekte) har fået kommunen til at ændre en afgørelses resultat, så borgeren derved har modtaget den rigtige afgørelse allerede i første instans. Andre borgerrådgivere mente, at de har bidraget til et bedre samarbejde på tværs af forvaltningen.

Case: Borgerrådgiveren rettede op på en kommunes forkerte klagevejledninger

En borger søgte om yderligere psykologhjælp til sin datter efter servicelovens § 11, stk. 2. Borgeren påklagede afslaget til Ankestyrelsen i overensstemmelse med, hvad der fremgik af den ledsagende klagevejledning. Efter 11 måneder fik borgeren besked fra Ankestyrelsen om, at Ankestyrelsen ikke var rette klageinstans. Borgeren kontaktede herefter borgerrådgiveren, der gik i dialog med den afdeling i kommunen, som havde truffet afgørelsen. Dette førte til, at forvaltningen fremadrettet sørgede for at give borgere korrekte klagevejledninger.

⁹³ 28 borgerrådgivere i spørgeskemaundersøgelsen har opsummeret de tre vigtigste resultater i frie tekstfelter.

Case: Borgerrådgiveren rettede op på forvaltningens forkerte håndtering af ansøgninger om døgnbehandling

En ung mand ansøgte om døgnbehandling på grund af sit stofmisbrug. Efter en måned fik han afslag på døgnbehandling og blev opfordret til sammen med et misbrugscenter at afsøge, hvilke andre muligheder der kunne være for ambulant behandling. Dette skete på trods af, at kommunen har pligt til at træffe afgørelse om et konkret behandlingstilbud, og at borger har ret påbegynde behandlingen inden for 14 dage efter ansøgningen. Borgerrådgiveren gik ind i sagen og informerede forvaltningen om de korrekte sagsbehandlingsregler. Efterfølgende fik borgeren tilbudt døgnbehandling, og forvaltningen var fremadrettet opmærksom på den korrekte sagsprocedure.

Desuden nævner nogle borgerrådgivere i spørgeskemaundersøgelsen, at de har medvirket til at skabe et øget fokus på hurtigere sagsbehandlingstider, oprettelse af kurser, opdaterede procedurer mv.

Kommunerne kan også på anden måde drage fordel af at have en borgerrådgiverfunktion. F.eks. pegede en af de interviewede borgerrådgivere på, at det er en meget billig og effektiv måde for kommunen at få viden om, hvad borgerne mener, og hvordan kommunen kan gøre det bedre. To andre borgerrådgivere bemærkede, at en borgerrådgiverordning sender et vigtigt signal udadtil om, at kommunen tager borgernes retssikkerhed alvorligt, hvilket kan være egnet til at øge borgernes tillid til kommunen.

Justitias spørgeskemaundersøgelse og interviews viser således, at borgerrådgiverne selv oplever, at de løfter retssikkerheden i kommunen, primært ved at sætte fokus på overholdelse af forvaltningsretlige regler og principper, og at kommunerne generelt er lydhøre over for henstillinger, kritik og anbefalinger.

Desuden har Institut for Menneskerettigheder i en rapport om retssikkerhed i kommunerne,⁹⁴ konkluderet, at borgerrådgivernes arbejdsmetoder kan være med til at løse de retssikkerhedsmæssige problemer, som borgerne oplever, f.eks. når borgerrådgiveren gennem dialog og tilsyn med forvaltningen kan være med til at sikre, at forvaltningen tager alle forhold med i sin afvejning, før afgørelsen træffes, ligesom de kan sikre, at borgeren føler sig hørt.⁹⁵

Der er således meget, der peger på, at borgerrådgiverne reelt kan bidrage med et meget vigtigt løft af retssikkerheden i kommunerne. Derfor er det også beklageligt, at det kun er 42 ud af landets 98 kommuner, som har taget borgerrådgiverordningen til sig. Det kan give en geografisk ulighed i forhold til borgernes retssikkerhed, som særligt kan ramme ressourcetsvage borgere, der i forvejen har vanskeligt ved selv at forfølge deres ret og varetage deres retssikkerhed.

⁹⁴ [Institut for Menneskerettigheder – Retssikkerhed i Kommunerne](#) (2017).

⁹⁵ [Institut for Menneskerettigheder – Retssikkerhed i Kommunerne](#) (2017), s. 168 ff.

Hvis oprettelse af en borgerrådgiverfunktion blev obligatorisk for kommunerne, ville det også kunne lette det daglige arbejde for de allerede eksisterende borgerrådgivere, der i dag kan opleve problemer i forhold til diskussioner om deres eksistensberettigelse i mødet med forvaltningen.

“Jeg samarbejder sommetider med en patientvejleder. Sammenlignet med mig, har de en meget mere legitim adgang til at komme ud på et sygehus og påpege, hvor det står skidt til, fordi patientvejlederrollen er lovfæstet. Ingen stiller spørgsmålstejn ved det. Hvis borgerrådgiverordningen blev lovfæstet, ville jeg formentlig slippe for de evige diskussioner med forvaltningen om, hvorvidt borgerrådgiveren burde eksistere eller ej.”

Borgerrådgiver E (formelt uafhængig)

Anbefaling 1: Borgerrådgiverordningen skal gøres obligatorisk

Det anbefales, borgerrådgiverordningen gøres obligatorisk for alle kommuner. Konkret foreslås det, at kommunestyrelseslovens § 65 e ændres, således at alle kommuner får pligt til at oprette en borgerrådgiverfunktion.

Forslaget kan løfte retssikkerheden i de kommuner, der i dag ikke har en borgerrådgiver, og dermed mindske den ulige geografiske mulighed for borgerne – herunder ikke mindst for de udsatte og andre ressourcetsvage borgere – til at få hjælp til at varetage deres retlige interesser og retssikkerhed. Samtidig forbedres muligheden for at skabe en kultur i forvaltningen med mere fokus på retssikkerhed, som kan forebygge fejl og mangler i forvaltningens sagsbehandling.

Hvis forslaget gennemføres, skal der tages stilling til, hvordan forslaget skal finansieres i de økonomiske forhandlinger mellem stat og kommuner. Det bemærkes i den forbindelse, at i langt de fleste kommuner udgør borgerrådgiverfunktionen i dag kun et enkelt årsværk, og at der således er tale om en forsvindende lille udgift i de kommunale budgetter.

Det kan også overvejes at oprette en pulje med øremærkede midler til ansættelse af borgerrådgivere til særligt økonomisk trængte kommuner, der gerne vil og/eller bør højne retssikkerheden for deres borgere i den kommunale sagsbehandling.

Som en borgerrådgiver har forklaret, kan en sådan anbefaling om at gøre borgerrådgiverordningen obligatorisk også indebære fare for manglende politisk opbakning til ordningen. Dette kan desværre ikke afvises, men forhåbentligt vil det i givet fald alene være et overgangsfænomen i enkelte kommuner. Hensynet til at få borgerrådgiverordningen udbredt i hele landet har i den forbindelse vejet tungest, og borgerrådgiverne vil forhåbentligt være i stand til at gøre opmærksom på en eventuel politisk underminering af ordningen.

6. Barrierer for borgerrådgiverordningen

I dette afsnit sættes der fokus på en række identificerede barrierer for borgerrådgiverne i udøvelsen af deres funktion, og hvordan borgerrådgiverordningen kan styrkes, så de i videst muligt omfang kan arbejde for et bedre retssikkerhedsniveau i kommunerne.

6.1. Manglende uafhængighed kan underminere ordningen

Borgerrådgiverne er forankret forskelligt i de kommuner, hvor de er ansat. En af de største forskelle er, om borgerrådgiverfunktionen er eller ikke er etableret som formelt uafhængig. En formelt uafhængig borgerrådgiver er en borgerrådgiver, som i sin forankring er uafhængig af den kommunale forvaltning, og således hverken er underlagt de stående udvalg eller økonomiudvalgets umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender eller borgmesterens daglige ledelse.

Inden for kommunalretten er det et lovfæstet princip,⁹⁶ at de kommunale udvalg træffer beslutninger i sædvanlige løbende sager inden for deres respektive sagsområder. For at kommunerne kan oprette en uafhængig borgerrådgiver, der beskæftiger sig med kommunale sager, men ikke refererer til kommunens udvalg eller den underliggende forvaltning, kræver det derfor enten dispensation fra social- og indenrigsministeren eller særlig lovhjemmel. I 2009 vedtog Folketinget en sådan lovhjemmel i kommunestyrelseslovens § 65 e, og herefter var en dispensation fra social- og indenrigsministeren ikke længere nødvendig.

Kommunestyrelseslovens § 65 e⁹⁷

Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om oprettelse af en borgerrådgiverfunktion, der ikke henhører under de stående udvalg eller økonomiudvalgets umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Lederen af borgerrådgiverfunktionen ansættes og afskediges af kommunalbestyrelsen.

...

Stk. 3. Borgerrådgiverfunktionen henhører ikke under borgmesterens øverste daglige ledelse af kommunens administration.

Stk. 4. Borgerrådgiverfunktionen kan kun varetage opgaver vedrørende rådgivning og vejledning af borgerne og vedrørende tilsyn med kommunens administration.

Oprettelse af en formelt uafhængig borgerrådgiverfunktion kræver desuden, at kommunen ændrer sin kommunale styrelsesvedtægt, der kan anses for en slags kommunal "grundlov" vedtaget af

⁹⁶ Dette princip kommer til udtryk i lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse § 17, hvoraf det følger, at "den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender" varetages af udvalg, som kommunen har nedsat.

⁹⁷ Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse, § 65 e.

kommunalbestyrelsen.⁹⁸ Mange kommuner fastsætter desuden separate vedtægter om borgerrådgiverens virksomhed.

27 af de i alt 36 borgerrådgiverordninger, som findes i dag, er oprettet i medfør af kommunestyrelseslovens § 65 e og er således formelt uafhængige.⁹⁹ Det er alene kommunalbestyrelsen, som kan træffe beslutning om ansættelse og afskedigelse af formelt uafhængige borgerrådgivere.¹⁰⁰ Kommunalbestyrelsen har samtidig ansvaret for den daglige ledelse af formelt uafhængige borgerrådgivere. Ledelsesretten indebærer dog ikke beslutningskompetence i forhold til indholdet af borgerrådgivernes sager,¹⁰¹ idet der alene er tale om en administrativ ledelse om f.eks. arbejdssted og arbejdstider.

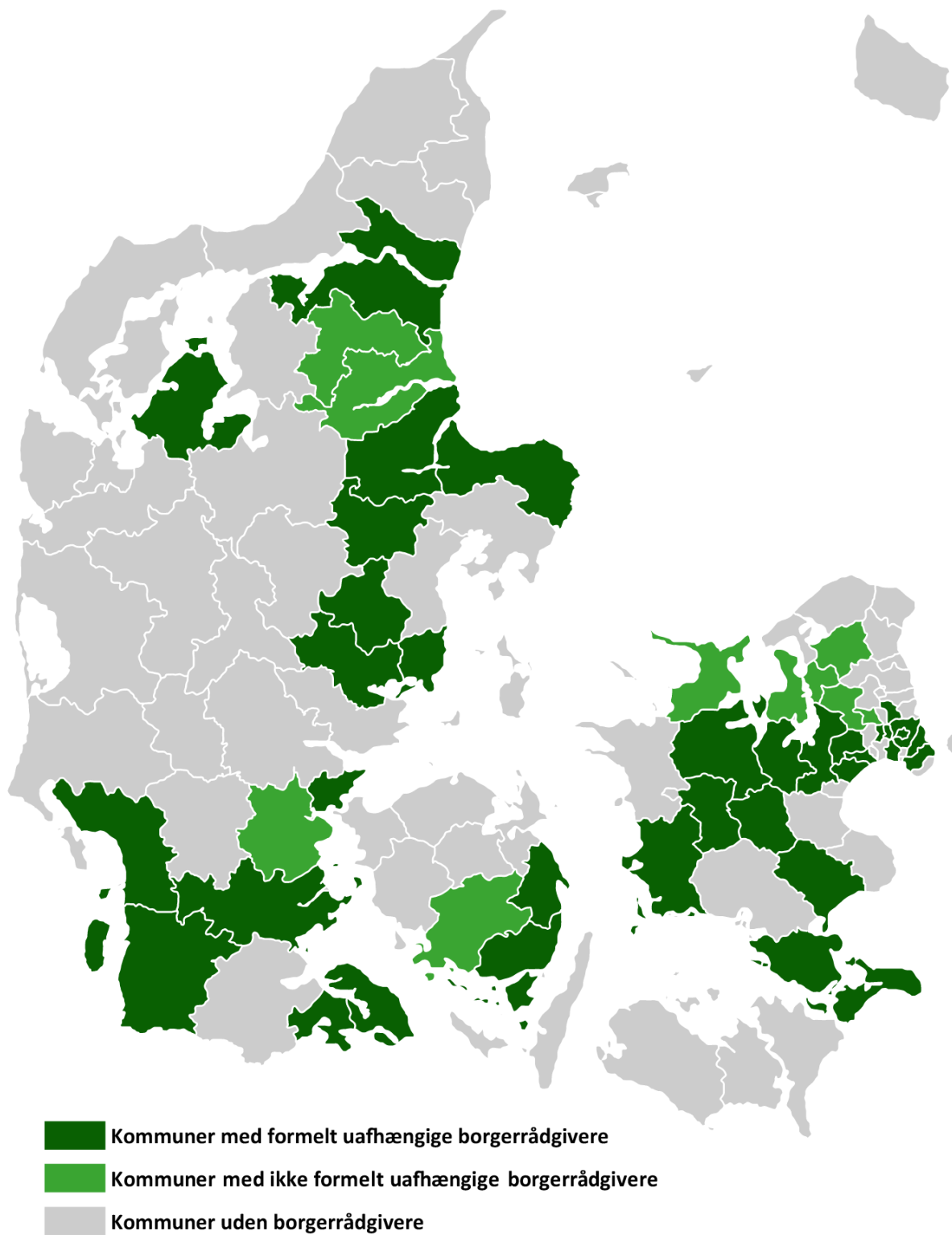
98 Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse, § 65 e, stk. 1.

99 Oplysningerne om uafhængigheden er indhentet via spørgeskemaundersøgelsen, som blev sendt til 33 borgerrådgivere, hvoraf 29 svarede. Desuden har Justitia undersøgt de offentligt tilgængelige vedtægter for de borgerrådgivere, der ikke besvarede undersøgelsen. Greve, Odder og Frederiksberg Kommuner har oprettet borgerrådgiverordninger efter udsendelsen af Justitias spørgeskemaundersøgelse, hvorfor Justitia efterfølgende har indhentet oplysninger om disse borgerrådgiveres uafhængighed.

100 Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse § 65 e, stk. 1, 2. punktum.

101 Lovforslag nr. L 76 af 11. november 2008, alm. bem. afsnit 3.

Kort – borgerrådgivernes uafhængighed



9 borgerrådgivere er forankret under forvaltningen eller økonomiudvalget, hvor borgmesteren er formand, og er således ikke oprettet i henhold til kommunestyrelsesloven § 65 e. De er derfor heller ikke formelt uafhængige. 5 af dem refererer til kommunaldirektøren (kommunens øverste embedsmand), 2 refererer til økonomiudvalget,¹⁰² 1 er placeret i byrådssekretariatet og 1 er placeret i kommunens juridiske afdeling.

De 9 ikke formelt uafhængige borgerrådgivere har indbyrdes forskellige grader af uafhængighed. De 2 borgerrådgivere, der refererer til økonomiudvalget, er f.eks. mere uafhængige af forvaltningen end de 5 borgerrådgivere, der refererer til kommunaldirektøren. Det skyldes, at kommunaldirektøren ikke er politisk valgt og repræsenterer den forvaltning, som borgerrådgiveren fører tilsyn med, mens økonomiudvalget er sammensat af en række kommunalbestyrelsesmedlemmer. Formanden for økonomiudvalget er borgmesteren, som samtidig er øverst ansvarlig for den daglige ledelse af kommunens administration, hvilket naturligvis også truer borgerrådgiverens uafhængighed, men dog i mindre grad.

Graden af uafhængighed kan blive nuanceret yderligere, hvilket bl.a. er sket, da to kommuner valgte, at det kun er kommunalbestyrelsen, der kan ansætte og afskedige borgerrådgiveren, selvom borgerrådgiveren i det daglige refererer til henholdsvis en afdelingsleder i forvaltningen og økonomiudvalget.



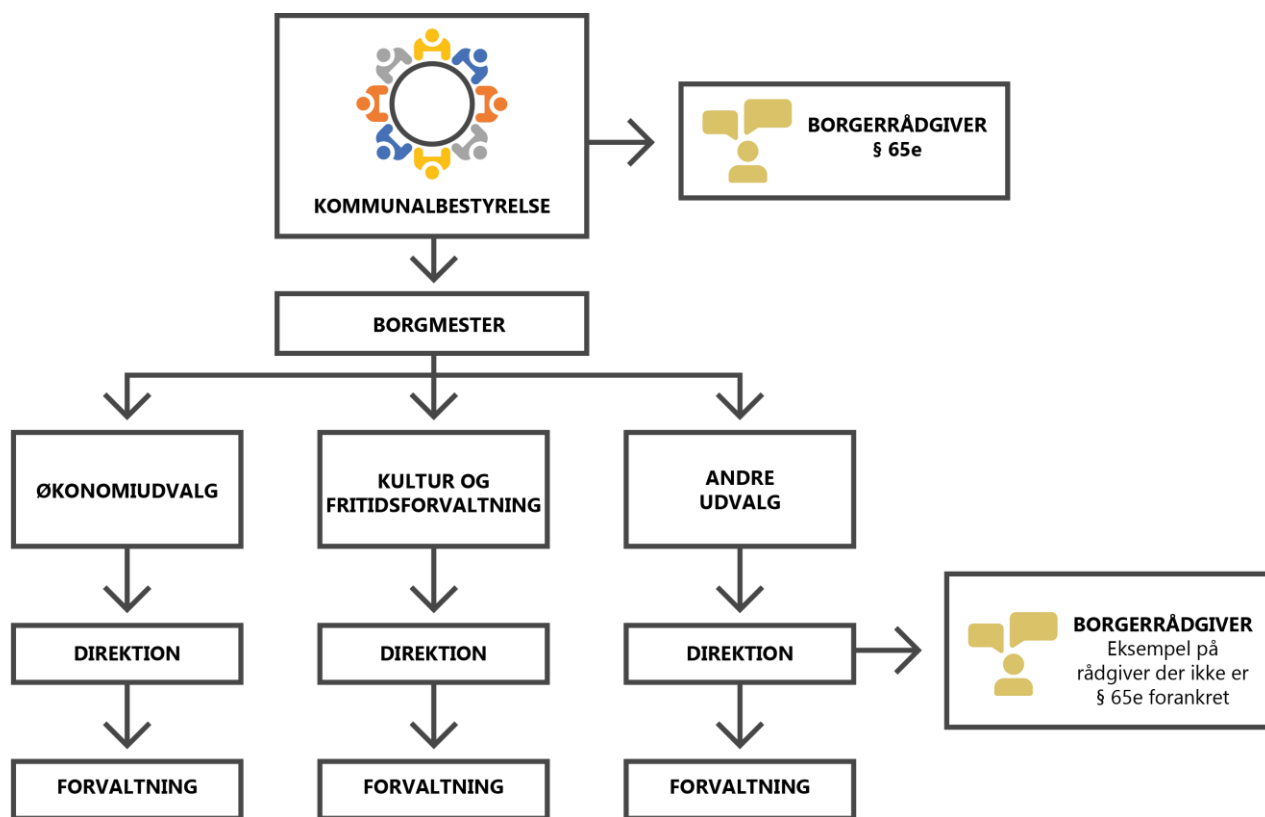
“Det har enorm betydning, hvordan en borgerrådgiverfunktion er forankret. En forankring under kommunalbestyrelsen er nødvendig for, at borgeren har et uafhængigt sted at klage til. Det kan godt være, at der står i nogle vedtægter, at anderledes forankrede borgerrådgivere er uafhængige af forvaltningen, men hvor uafhængige er sådanne borgerrådgivere, hvis de har en årlig MUS-samtale med borgmesteren?”

Borgerrådgiver A (formelt uafhængig)

Nedenfor i figur 12 ses, hvordan de formelt uafhængige borgerrådgivere er forankret i forhold til kommunens organisation og et eksempel på, hvordan en ikke formelt uafhængig borgerrådgiver kan være forankret.

¹⁰² Økonomiudvalget består af et ulige antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, som ikke kan overstige halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal og borgmesteren er formand for udvalget, jf. lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse §§ 17 og 18, stk. 1.

Figur 12: Diagram over kommuners organisation



I Justitias spørgeskemaundersøgelse har alle de 29 deltagende borgerrådgivere på tværs af forankringstype svaret, at de i høj grad eller meget høj grad oplever at være uafhængige af forvaltningen i deres respektive kommuner. 15 borgerrådgivere svarede i meget høj grad, og 14 borgerrådgivere svarede i høj grad. Samtidig svarede alle på nær 1 borgerrådgiver, at den nuværende grad af uafhængighed har en positiv indvirkning på varetagelsen af borgerrådgivernes opgaver.

Dette kunne umiddelbart tyde på, at borgerrådgiverne på tværs af forankringstype ikke oplever indblanding fra forvaltningen, og at den formelle uafhængighed derfor ikke har den store praktiske betydning. Dette billede nuanceres dog af andre svar fra Justitias undersøgelser (interviews og spørgeskemaundersøgelse), som der er redegjort for i afsnit 6.1.1-6.1.4 nedenfor. Justitias vurdering og anbefaling vedrørende uafhængighed fremgår af afsnit 6.1.5.

6.1.1. Betydning for borgernes tillid

I mange tilfælde gør borgeren sig sikkert ikke mange tanker om borgerrådgiverens uafhængighed, hvilket bl.a. kan skyldes ligegyldighed eller manglende kendskab til de faktiske forhold og deres betydning. For andre borgere kan borgerrådgiverens uafhængighed have betydning for, om de overhovedet vælger at søge hjælp hos denne. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis sagsbehandlingsforløbet har ført til en konfliktsituation og/eller manglende tillid til forvaltningen. Et andet tilfælde kan være, hvis borgeren føler et afhængighedsforhold til sin sagsbehandler, f.eks. en

forælder til et handicappet barn, der løbende skal søge ydelser og anden form for hjælp gennem barnets opvækst, og som derfor ikke ønsker at skabe et "dårligt forhold" til sagsbehandleren. I sådanne tilfælde kan det være afgørende for borgeren, at borgerrådgiveren fremstår som en formelt uafhængig person, der kan gennemgå borgerens sag med nye øjne uden at være påvirket af forvaltningens interesser.

Betydningen af borgerrådgivernes uafhængighed blev også belyst i forbindelse med Justitias interviews med borgerrådgiverne, hvor der bl.a. blev peget på betydningen for borgernes tillid.

“Uafhængigheden er altafgørende, ellers var der ikke nogen borgere, der havde henvendt sig til mig.”

Borgerrådgiver D (formelt uafhængig)

“Det er vigtigt for borgeren at vide, at jeg er uafhængig, så de kan føle sig trygge og vide, at de kan stole på mig, og at jeg tager deres parti. Jeg gør noget ud af at forklare uafhængigheden for de kritiske borgere, som jeg fortæller, at jeg faktisk er uafhængig. Uafhængighed er også vigtig i forhold til den dialog, jeg har med borgmesteren.”

Borgerrådgiver C (formelt uafhængig)

“Jeg er den eneste, som borgeren kan stole 100 % på tidligt i forløbet. Jeg er uafhængig, og det er ombudsmanden også, men han kommer først sent ind i billedet, når alle andre klagemuligheder er udtømte.”

Borgerrådgiver D (formelt uafhængig)

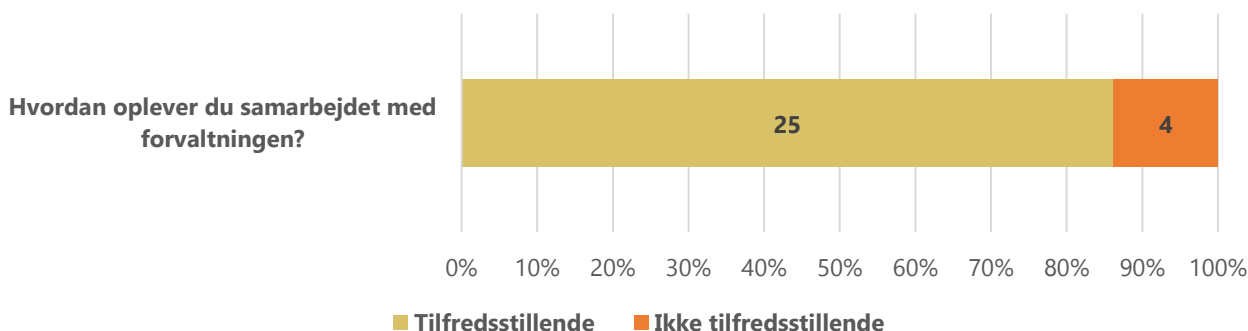
6.1.2. Betydning for borgerrådgivernes faglige gennemslagskraft

Formel uafhængighed kan også have betydning for borgerrådgivernes faglige gennemslagskraft. Det kan sikre, at forvaltningen ikke træffer uhensigtsmæssige beslutninger om borgerrådgiverens opgaveudførelse og udtalelser, eller at borgerrådgiveren skal frygte konsekvenser, når der udtales kritik eller lignende. Borgerrådgiveren har en til tider vanskelig dobbeltrolle, som på den ene side består i at være forvaltningens sparringspartner og katalysator for læring indadtil, og som på den anden side består i at optræde som internt tilsyn og udtale kritik i enkeltsager eller den årlige beretning, som offentliggøres.

Borgerrådgiveren er dog også afhængig af et godt samarbejde med forvaltningen. Det gælder ikke mindst i forhold til forvaltningens samarbejdsvilje ved klagesager/borgerhenvendelser og egen driftundersøgelser samt i forhold til forebyggelse af fejl gennem undervisning og som sparringspartner for forvaltningen.

Justitias spørgeskemaundersøgelse har vist, at borgerrådgiverne generelt er tilfredse med samarbejdet med forvaltningen. 25 af de 29 deltagende borgerrådgivere fandt samarbejdet tilfredsstillende, mens 4 borgerrådgivere ikke fandt det tilfredsstillende.

Figur 13: Borgerrådgiverens tilfredshed med samarbejdet med forvaltningen¹⁰³



Størstedelen af borgerrådgiverne må således anses for at have et godt samarbejde med forvaltningen, men det kan være en stor opgave at opnå et sådant samarbejde, og der kan opstå problemer, gnidninger mv.

“Jeg har et godt samarbejde med forvaltningen, som især skyldes de netværksskabende aktiviteter, jeg deltager i. Jeg bruger meget energi på at få en tæt relation til medarbejderne og cheferne. Denne relation skaber et godt og konstruktivt samarbejdsklima.”

Borgerrådgiver F (ikke formelt uafhængig)

“Jeg har ved min beretningsfremlæggelse til chefgruppen problematiseret den måde, som nogle sagsbehandlere taler om borgerne på. Der er efterfølgende kommet nogle små "spøgefulde" kommentarer fra en chef om, at man skal passe på med, hvordan man taler, når borgerrådgiveren er til stede.”

Borgerrådgiver H (formelt uafhængig)

“Overordnet fungerer samarbejdet godt. Der er nogle afdelinger, hvor samarbejdet går nemmere, og steder, hvor jeg møder skepsis. F.eks. sagsbehandlere, der bliver stødt over, at borgeren føler behov for at inddrage borgerrådgiveren, fordi de opfatter det som kritik af dem som sagsbehandlere. De kan godt føle sig såret på deres faglige stolthed. Højere oppe i systemet oplever jeg større lydhørhed og samarbejdsvilje.”

Borgerrådgiver C (formelt uafhængig)

¹⁰³ 29 borgerrådgivere har svaret på dette spørgsmål.

“Hvis jeg havde vist, hvad jeg gik ind til, havde jeg ikke taget jobbet. Forvaltningen er virkelig på tværs.”

Borgerrådgiver D (formelt uafhængig)

“Jeg oplever, at samarbejdet med administrationen fungerer godt 80 procent af tiden. Der er kun problemer i forbindelse med min årsberetning, når forvaltningen gerne vil have omformuleret eventuel kritik.”

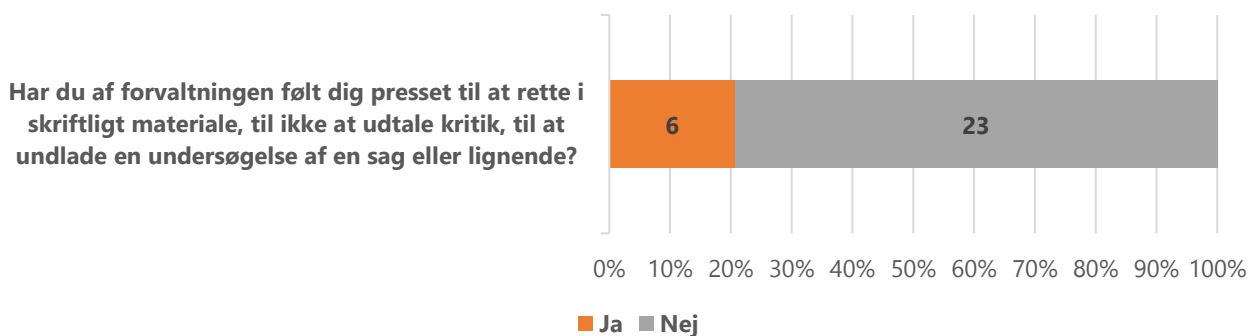
Borgerrådgiver H (formelt uafhængig)

“Forvaltningen står ikke altid med åbne arme, når jeg henvender mig. Det går nemmere på nogle fagområder end andre, og nogle er mere lydhøre end andre. Men jeg bringer det videre til kommunaldirektøren, hvis forvaltningen ikke svarer eller ikke lytter. Så kan jeg lægge et indre pres.”

Borgerrådgiver G (ikke formelt uafhængig)

Der er også borgerrådgivere, som mener, at de bliver udsat for pres fra forvaltningen i deres daglige arbejde. 6 borgerrådgivere, der er etableret som formelt uafhængige, har svaret, at de har følt sig presset til at rette i skriftligt materiale, til ikke at udtale kritik eller til at undlade at udtale sig om en sag eller lignende. For eksempel nævnes, at direktører/kommunaldirektører eller andre personer fra forvaltningen har presset på for, at borgerrådgiveren skulle omformulere og formilde udtalelser med kritik, at kritikken i en årsberetning skulle gøres mildere, eller at borgerrådgiveren skulle undlade at undersøge en given sag af hensyn til driften i den pågældende afdeling.

Figur 14: Andel af borgerrådgivere, der har følt sig presset af forvaltningen



Kun 1 af de ovenfor nævnte 6 borgerrådgivere har tillige svaret, at vedkommende gav efter for presset. Dog har yderligere 1 borgerrådgiver – som svarede nej til spørgsmålet om at føle sig presset af forvaltningen – svaret, at vedkommende af hensyn til borgerrådgivningens funktionsevne (den daglige drift) har undladt at udtale kritik eller undladt indlade en undersøgelse eller lignende. Også denne borgerrådgiver er i sin ansættelse formelt uafhængig.

Også ved Justitias interviews har en række borgerrådgivere givet udtryk for, at stillingen som borgerrådgiver kan indebære pres fra forvaltningen i forhold til deres tilsynsrolle og mulighed for at udtale kritik.

“Jeg har oplevet, at administrationen har beklignet sandhedsværdien i mine beretninger. De vil gerne have rettet eller fjernet ting, som de ikke mener, er rigtige. De er nervøse for byrådens reaktion. Det kan være voldsomt. Jeg ved også, at kritikken i mine beretninger indirekte har ført til fyringer.”

Borgerrådgiver H (formelt uafhængig)

“Forvaltningen ønsker generelt, at jeg var mere tilbageholdende. Hvis jeg ikke var der, ville det være nemmere for forvaltningen, fordi jeg påpeger ting, der ikke fungerer eller ikke er lovlige. Hvis jeg ikke var der, kunne man blive ved med at gøre, som man hele tiden har gjort. Jeg stiller irriterende spørgsmål og presser på, bl.a. i forhold til hurtighed i sagsbehandlingen. Jeg oplever det generelt som om, at jeg er uønsket af forvaltningen, fordi jeg hører under byrådet.”

Borgerrådgiver D (formelt uafhængig)

“Jeg har oplevet et pres i forhold til at bløde nogle formuleringer op i min beretning. Forvaltningen kan have en pointe i, at man ikke ændrer tingene ved at kritisere, men det er det, jeg er ansat til. Det skal være min beretning, og den skal bruges konstruktivt. Nogle af mine anbefalinger indeholder løsninger. Forvaltningen synes sommetider, at jeg går ud over min banehalvdel, hvis jeg f.eks. foreslår bedre samarbejde på tværs af afdelinger. Det er for konkret efter deres mening. De vil kun have påpeget problemerne.”

Borgerrådgiver E (formelt uafhængig)

Også borgerrådgivere, der ikke er formelt uafhængige af forvaltningen, gav under de kvalitative interviews udtryk for, at de havde været udsat for pres mv.

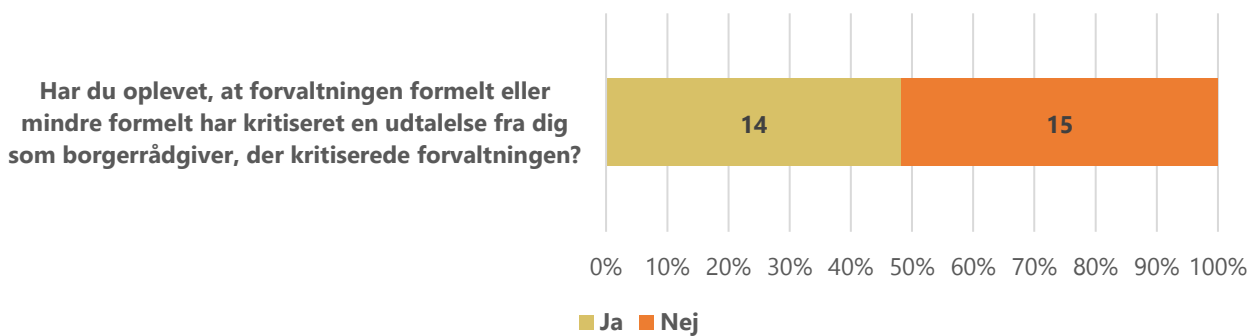
“Der har været centerchefer, der ikke har været tilfredse med mine udtalelser. De har f.eks. arbejdet med en problemstilling i forvaltningen, som de mener, at de er kommet i hus med, men det er ifølge borgerens klage ikke lykkedes til fulde at løse problemstillingen. Derfor kan der godt opstå uoverensstemmelser mellem min påpegning og en centerchefs oplevelse af sagen.”

Borgerrådgiver F (ikke formelt uafhængig)

Det er også almindeligt, at forvaltningen kritiserer borgerrådgivernes udtalelser. Det har næsten halvdelen af borgerrådgiverne oplevet (henholdsvis halvdelen af de formelt uafhængige borgerrådgivere og halvdelen af de ikke formelt uafhængige).¹⁰⁴

Figur 15: Forvaltningens kritik af borgerrådgivernes udtalelser

¹⁰⁴ Ud af de formelt uafhængige borgerrådgivere har 10 oplevet at være udsat for kritik og 11 har ikke. 4 af de ikke formelt uafhængige borgerrådgivere har oplevet at være udsat for kritik, mens 4 ikke har.



I spørgeskemaundersøgelsen har flere borgerrådgivere uddybende oplyst, at forvaltningens kritik bl.a. har bestået i, at forvaltningen ikke har ment, at borgerrådgiverens kritik var berettiget, og almindelig utilfredshed med borgerrådgiverens arbejdsmetoder.

“Der kommer sommetider en heftig kritik fra administrationen af mit arbejde. Det er en del af jobbet at kunne være kritisk og at kunne tage imod kritik. Jeg kan bedst lide, når de synes jeg er fantastisk, men jeg skal kunne tage imod kritik for at udvikle mig. Tit handler det om de ord, der bliver brugt i mine beretninger eller udtalelser og knap så meget om indholdet.”

Borgerrådgiver H (formelt uafhængig)

6.1.3. Betydning for borgerrådgiverens sikkerhed i ansættelsen

Uafhængighed har også betydning for graden af sikkerhed i borgerrådgivernes ansættelse, hvilket kan få betydning for borgerrådgivernes personlige og faglige gennemslagskraft. Formelt uafhængige borgerrådgivere kan alene afskediges efter beslutning fra kommunalbestyrelsen, og 6 af de 21 formelt uafhængige borgerrådgivere fra Justitias spørgeskemaundersøgelse havde samtidig et forlænget opsigelsesvarsel.

Borgerrådgivere forankret under forvaltningen (ikke formelt uafhængige) kan i de fleste tilfælde afskediges af f.eks. kommunaldirektøren eller et fagudvalg, og de 8 ikke formelt uafhængige borgerrådgivere fra spørgeskemaundersøgelsen har ingen yderligere sikkerhed i ansættelsen ud over, hvad der følger af funktionærloven og overenskomsten.

Flere af borgerrådgiverne fra Justitias interviews (både formelt og ikke formelt uafhængige)¹⁰⁵ gav under de kvalitative interviews udtryk for, at de mente, at borgerrådgiverens udsatte position taler for mere sikkerhed i ansættelsen med henblik på at sikre, at borgerrådgiveren har en tilstrækkelig stærk position til at udtale kritik.

¹⁰⁵ Fem borgerrådgiver ud af i alt otte borgerrådgivere, der er ansat pt.

“Som borgerrådgiver må man acceptere, at det er et rammevilkår, at man kan blive upopulær og i sidste ende blive sparket ud for det arbejde, man laver.”

Borgerrådgiver A (formelt uafhængig)

“Der er behov for mere sikkerhed i ansættelsen generelt, fordi man er i en udsat position, hvor man nogle gange kommer i ubehagelige situationer, og pressen kan udlægge det som om, at man har slået kommunen i hovedet.”

Borgerrådgiver G (ikke formelt uafhængig)

“Jeg kunne godt tænke mig mere sikkerhed i ansættelsen, fordi der var et tidspunkt, hvor jeg sagde nogle ubehagelige ting, som påvirkede det samarbejde, jeg havde. Jeg nåede til en situation, hvor jeg oplevede der var meget kold luft omkring mig, og jeg følte, at jeg stod meget alene i forhold til nogle faglige vurderinger. Jeg nåede dertil, hvor jeg faktisk var bekymret for min ansættelse. Hver gang der er budgetforhandlinger, så skal der spares, og jeg har desværre set i andre kommuner, at det er nemt at skrive borgerrådgiveren ind i sparekataloget. Så den risiko er der en gang om året. Det begyndte at påvirke den måde, jeg overvejede at formulere mine faglige vurderinger, og jeg begyndte derfor at tvivle på, om mine faglige vurderinger var saglige og korrekte. Set i bakspejlet mener jeg ikke, at formuleringen af mine vurderinger blev påvirket, men det var meget ubehageligt mens det stod på.”

Borgerrådgiver B (formelt uafhængig)

Der var dog også borgerrådgivere (både formelt uafhængige og ikke formelt-uafhængige),¹⁰⁶ der mente, at der ikke var behov for yderligere sikkerhed i ansættelsen.

6.1.4. Betydning for borgerrådgiverordningens eksistens

Da kommunerne i dag selv kan beslutte, om de vil have en borgerrådgiverfunktion, risikerer borgerrådgiverne konstant at blive nedlagt eller nedprioriteret på grund af stramme budgetter eller manglende politisk opbakning. Næstved, Herlev, Kalundborg, Gribskov, Fredensborg og Helsingør kommuner har f.eks. valgt at nedlægge deres borgerrådgiverfunktion.

Kommunernes stramme budgetter er også en væsentlig faktor, der kan føre til, at borgerrådgiverfunktion nedlægges, også selvom funktionen støttes af kommunalbestyrelsen/forvaltningen og udgifterne til borgerrådgiverordningen er en meget lille post i de kommunale budgetter.

“Min kommunaldirektør har adskillige gange, når jeg har talt med ham om mine økonomiske rammer – delvist i spøg – fortalt mig, at jeg ikke engang er en afrunding i hans budget.”

Borgerrådgiver B (formelt uafhængig)

¹⁰⁶ Tre borgerrådgiver ud af i alt otte borgerrådgivere, der er ansat pt.

Justitia har talt med tre tidligere formelt uafhængige borgerrådgivere, hvis ordninger er blevet nedlagt. De har alle nævnt, at budgetmæssige hensyn var den formelle begrundelse for nedlæggelsen. En borgerrådgiver fortalte dog, at ordningen efter vedkommendes egen opfattelse formentlig blev nedlagt, fordi kommunen fik en ny borgmester, der af principielle årsager var imod ordningen. En anden borgerrådgiver fortalte, at nogle politikere ikke var venligt stemt overfor ordningen, da de opfattede borgerrådgiveren som et "løsgående missil" uden for deres kontrol. En tredje borgerrådgiver fortalte, at selvom det var kommunalpolitikerne, der i sidste ende tog beslutningen om at nedlægge funktionen, så var det oprindeligt forvaltningens idé, at borgerrådgiverfunktionen kom i "sparekataloget".

Disse forløb indikerer således, at ledesskift og intern utilfredshed med borgerrådgiverfunktionens eksistens kan have betydning for borgerrådgiveren og føre til færre borgerrådgivere i kommunerne.

“

"Selvom det selvfølgelig er politikerne, der beslutter eventuelle besparelser, så har forvaltningen - der jo pr. definition er dem, der er genstand for borgerrådgiverens tilsyn og eventuelle kritik - ofte en stor reel magt ved udformningen af de sparekataloger, der mig bekendt typisk danner udgangspunkt for rigtig mange budgetforhandlinger i kommunerne."

Borgerrådgiver B (formelt uafhængig)

Det kan dog umiddelbart give anledning til undren, at det er tre formelt uafhængige borgerrådgivere, som har haft denne oplevelse. Det tyder på, at formel uafhængighed heller ikke beskytter tilstrækkeligt mod nedlæggelse af borgerrådgiverfunktionen, så længe det er frivilligt for kommunerne, om de vil oprette og beholde en borgerrådgiverordning (se anbefalingen om obligatorisk borgerrådgiverordning i afsnit 5).

6.1.5. Vurdering og anbefaling

Det er en af borgerrådgiverens kerneopgaver at føre tilsyn med kommunens administration. Som nævnt indledningsvist oplever stort set alle borgerrådgivere (både formelt uafhængige og ikke formelt uafhængige) en høj eller meget høj grad af uafhængighed, og alle på nær 1 borgerrådgiver mener, at uafhængigheden af forvaltningen gør en positiv forskel for deres arbejde.

Når så mange borgerrådgivere opfatter sig selv som uafhængige – formelt eller ej – kan det overvejes, hvor meget det i virkeligheden betyder, om borgerrådgiveren også "på papiret" er formelt uafhængig af forvaltningen.

Formel uafhængighed må dog anses for vigtig i forhold til borgernes tillid til, at borgerrådgivernes rådgivning og vejledning er uvildig og fri for uvedkommende interesser og hensyn. Det forudsætter, at borgerrådgiveren over for omverdenen fremstår som formelt uafhængig.

Formel uafhængighed kan også være med til at give borgerrådgiverne en højere grad af sikkerhed i ansættelsen, hvilket kan være nødvendigt i en udsat funktion, der hurtigt kan komme i modvind. Her sikrer den formelle uafhængighed, at det kun er kommunalbestyrelsen, der kan træffe beslutning

om firing og udskiftning af en borgerrådgiver, som bliver upopulær på grund af kritiske udtalelser og lignende, eller beslutning om helt at nedlægge borgerrådgiverfunktionen. Formel uafhængighed er således med til at sikre borgerrådgivernes gennemslagskraft.

Formel uafhængighed må også anses for et vigtigt værn mod, at forvaltningen kan blande sig i borgerrådgiverens arbejde. Justitias undersøgelser har vist, at forsøg på indblanding ikke er ualmindeligt. Det pres, som forvaltningen kan lægge på borgerrådgiveren, kan f.eks. dreje sig om at rette i skriftligt materiale, ikke at udtale kritik eller at undlade at udtale sig om en sag eller lignende. Formel uafhængighed kan i den forbindelse være en forudsætning for, at borgerrådgiverne står stærkt i forhold til forvaltningen.

Derfor er det umiddelbart også overraskende, at Justitias undersøgelser viste, at det primært var formelt uafhængige borgerrådgivere, som havde oplevet at være udsat for pres.¹⁰⁷ En mulig forklaring på dette kan dog være, at formelt uafhængige borgerrådgivere er etableret i en ånd og kultur, hvor man er opmærksom på de indbyggede dilemmaer og mulige konflikter i borgerrådgiverrollen og taler mere åbent om det, samt at uafhængigheden i højere grad giver mulighed for at optræde kritisk over for forvaltningen. Det kan også skyldes, at de *ikke* formelt uafhængige borgerrådgivere anser det for mere naturligt, at forvaltningen skal have indflydelse på deres opgaveløsning, at de opfatter sig som en del af forvaltningens faglige og personlige fællesskab, og at de kan have sværere ved at stille sig i opposition til forvaltningen. Samtidig kan *ikke* formelt uafhængige borgerrådgivere måske være mindre tilbøjelige til at tale åbent om eventuelt pres, fordi det udstiller en svaghed i konstruktionen, der påvirker gennemslagskraften og borgernes tillid negativt.

Som tidligere nævnt har borgerrådgiveren en til tider vanskelig dobbeltrolle, som på den ene side består i at være forvaltningens sparringspartner indadtil, og på den anden side består i at føre tilsyn og udtale kritik mv. Begge roller er naturligvis vigtige, men set ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt må hensynet til borgerrådgivernes mulighed for at forholde sig kritisk til forvaltningens sagsbehandling og borgerbetjening prioriteres højest. Det kræver, at borgerrådgivernes fundament og gennemslagskraft sikres i videst muligt omfang.

Dertil kommer, at selvom borgerrådgiverordningen på flere måder adskiller sig fra Folketingets Ombudsmand, har de to funktioner også mange lighedspunkter. Og det ville jo være utænkeligt at forestille sig, at Folketingets Ombudsmand skulle kunne føre en uafhængig kontrol med den offentlige forvaltning, hvis han ikke var forankret under Folketinget, men under f.eks. Finansministeriet. Også her er uafhængigheden en væsentlig forudsætning for gennemslagskraften.

¹⁰⁷ Ud af de 29 borgerrådgivere, der deltog i spørgeskemaundersøgelsen har 6 formelt uafhængige borgerrådgivere angivet, at de havde følt sig presset til at rette i skriftligt materiale, til ikke at udtale kritik eller til at undlade at udtale sig om en sag eller lignende

Anbefaling 2: Borgerrådgiverfunktionen skal være formelt uafhængig af forvaltningen

Det anbefales, at alle borgerrådgivere skal være formelt uafhængige af forvaltningen, da dette sikrer, at borgerrådgiverne kan føre et objektivt tilsyn med forvaltningen, at borgerrådgiverne har den nødvendige gennemslagskraft, og at borgerne kan have fuld tillid til borgerrådgiverens uvildighed. Anbefalingen kan gennemføres ved at ændre kommunestyrelseslovens § 65 e.

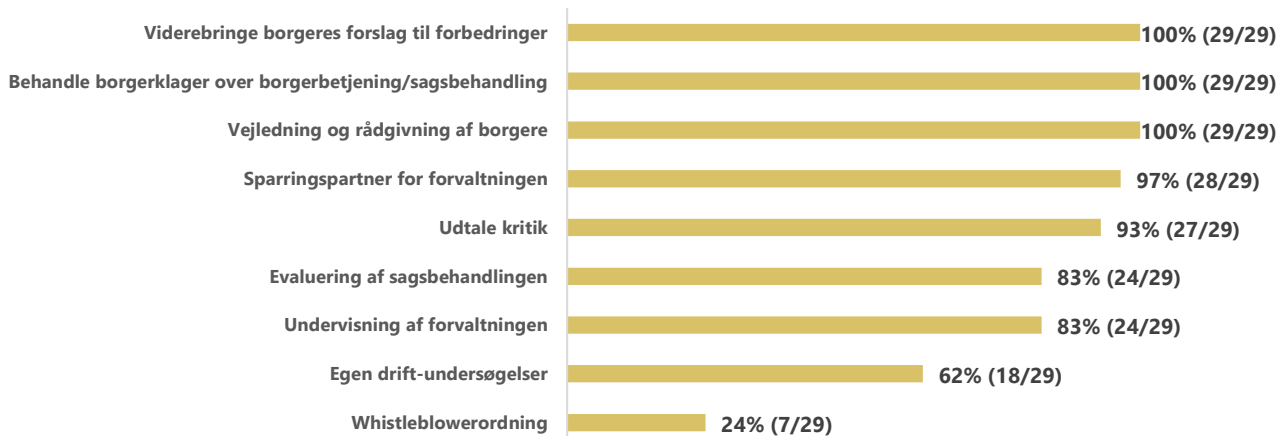
Hvis ovennævnte anbefaling ikke gennemføres, anbefales det, at borgerrådgiverfunktioner, der ikke er oprettet i medfør af kommunestyrelseslovens § 65 e, som minimum bliver forankret under økonomiudvalget i stedet for forvaltningen.

6.2. Borgerrådgivernes opgavemandater varierer

Der er forskelle i borgerrådgivernes mandat, da kommunerne frit kan fastsætte deres opgaver indenfor rammen i kommunestyrelseslovens § 65 e. Forskellene kommer til udtryk ved, at alle borgerrådgivere har deres egne individuelle regelsæt.

Figur 16 nedenfor illustrerer, hvor stor en del af borgerrådgiverne, der har mandat til de mest almindelige opgavetyper.¹⁰⁸

Figur 16: Oversigt over variationer i opgavemandater¹⁰⁹



¹⁰⁸ De 7 første opgavetyper, der er spurgt til i Justitias spørgeskemaundersøgelse bygger videre på de opgavemandater, som Institut for Menneskerettigheder anvendte i den spørgeskemaundersøgelse der indgik i rapporten "Retssikkerhed i kommunerne". I Institut for Menneskerettigheders rapport om "Retssikkerhed i kommunerne", s. 140, afgrænsede instituttet borgerrådgivernes hovedopgaver til 7 opgavetyper (1) vejledning og rådgivning af borgere, 2) sparringspartner for forvaltningen, 3) klagesagsbehandling, 4) Egen drift-kompetence, 5) Mulighed for at udtale kritik, 6) Undervisning af forvaltningen, 7) Evaluerings af sagsbehandlingen). Herudover har Justitia spurgt til 2 yderligere opgavetyper.

¹⁰⁹ Justitia har modtaget i alt 29 besvarelser på spørgeskemaet ud af de 33 borgerrådgivere, som spørgeskemaet er sendt til (Frederiksberg, Greve og Odder Kommuner har oprettet en borgerrådgiverfunktion efter udsendelsen af Justitias spørgeskema i november 2019 og indgår derfor ikke i undersøgelsen)

Som det fremgår, er det kun 18 af de 29 borgerrådgivere fra Justitias spørgeskemaundersøgelse, som har adgang til at foretage egen drift-undersøgelser af enkeltsager eller grupper af sager, hvilket f.eks. kan være relevant, hvis borgerrådgiveren får en formodning om et muligt problem efter modtagelse af borgerhenvendelser eller historier i pressen mv.

Det er heller ikke alle de deltagende borgerrådgivere, som kan evaluere sagsbehandlingen eller undervise forvaltningen (24 af 29), udtale kritik (27 af 29), og agere sparringspartner for forvaltningen (28 af 29). Derimod kan alle de deltagende borgerrådgivere behandle klager over borgerbetjening/sagsbehandling, rådgive og vejlede borgerne samt viderebringe borgernes forslag til forbedringer.

Borgerrådgiverne håndterer også andre opgaver end de i figur 16 anførte. Det kan f.eks. være konfliktmægling mellem borger og forvaltning, bisidder for borgere og databeskyttelsesrådgiver (DPO) i kommunen. Nogle borgerrådgivere behandler desuden klager om diskrimination og praktisk opgaveudførelse, som f.eks. hjemmehjælp eller gaderenholdelse.¹¹⁰ Et andet eksempel er varetagelse af kommunernes whistleblowerordning. I starten af 2020 havde 18 af landets 98 kommuner en whistleblowerordning¹¹¹, og 10 kommuner har – Justitia bekendt – valgt at placere funktionen hos borgerrådgiveren.¹¹²

I Justitias spørgeskemaundersøgelse er borgerrådgiverne for hver af syv udvalgte klassiske borgerrådgiveropgaver¹¹³ blevet bedt om at skønne, hvor stor en andel af deres arbejdstid, de bruger på opgavetyper, og hvor vigtig de anser opgaven for at være på en skala fra 1 til 7, hvor 1 er vigtigst.¹¹⁴ Besvarelsene er illustreret i figur 17 nedenfor.

110 For 12 kommuners vedkommende er det ikke oplyst i vedtægter eller i funktionsbeskrivelser, om de behandler klager over praktisk opgaveudførelse, mens det for de resterende kommuner direkte er oplyst i vedtægter/funktionsbeskrivelser, at de behandler disse typer af klager. 24 ud af 39 kommuner oplyser ikke i vedtægter eller funktionsbeskrivelse mv. at de behandler klager over diskrimination imens det for de resterende 15 kommuner er direkte oplyst.

111 Nyhed fra HK.dk: "[Boom i Kommunes whistleblowerordninger](#)", den 5. februar 2020.

112 Syv borgerrådgivere har svaret, at de varetager whistleblowerordningen. En af disse borgerrådgivere repræsenterer flere kommuner, hvilket i alt giver 10 kommuner.

113 Det er de samme opgavetyper, som anvendes i Institut for Menneskerettigheders rapport "Retssikkerhed i Kommunerne", s. 140.

114 Borgerrådgiverne er blevet bedt om at rangere syv opgavetyper fra 1-7. Opgavetyperne er: Vejledning og rådgivning af borgere, sparringspartner for forvaltningen, klager over sagsbehandling/borgerbetjening, egen drift-undersøgelser, udtale kritik, undervisning af forvaltningen, evaluering af kommunens sagsbehandling. 29 borgerrådgivere har prioriteret de 7 opgavetyper fra 1-7. 28 borgerrådgivere har svaret på spørgsmålet om skønnet tidsforbrug.

Figur 17: Oversigt over opgavernes vigtighed i forhold til skønnet tidsforbrug¹¹⁵

	Prioritet	Skønnet tidsforbrug i procent af samlet arbejdstid (gennemsnit)
Vejledning og rådgivning af borgere	1	37,1
Klager over sagsbehandling/borgerbetjening	2	27,0
Sparringspartner for forvaltningen	3	12,1
Undervisning af forvaltningen	4	5,9
Evaluerings af kommunens sagsbehandling	5	7,6
Udtale kritik	6	4,1
Egen-drift undersøgelser	7	2,3

Som det fremgår af figuren, synes der overordnet at være en god sammenhæng mellem, hvor vigtig borgerrådgiverne selv anser de forskellige opgavetyper for at være, og den arbejdstid der anvendes på opgaverne.

Justitias spørgeskemaundersøgelse har dog også vist, at mange borgerrådgivere ikke er tilfredse med det mandat, som de har fået. 15 af de 29 deltagende borgerrådgivere mener, at der er opgaver, de som borgerrådgivere burde varetage, men som de ikke varetager i dag. Som eksempel peger 2 borgerrådgivere på whistleblowerfunktionen, 2 borgerrådgivere vil gerne have bedre mulighed for at evaluere kommunens sagsbehandling, 4 borgerrådgivere så gerne, at de fik mulighed for at undervise forvaltningen,¹¹⁶ og 3 borgerrådgivere ønsker mulighed for at foretage egen driftundersøgelser af kommunens sagsbehandling.

Det er selvfølgelig positivt at se, at borgerrådgiverne efter deres egen vurdering anvender deres arbejdstid fornuftigt i forhold til opgavernes vigtighed, og at borgerrådgiverne generelt har mange opgaver, som har betydning for borgernes retssikkerhed i kommunerne. Det må dog anses for betænkeligt, at der er væsentlige opgaver, som borgerrådgiverne mener, at de burde varetage, men som de ikke har mulighed for at varetage i dag. Det kan indskrænke borgerrådgivernes mulighed for at reagere hensigtsmæssigt på retssikkerhedsmæssige problemer.

¹¹⁵ Prioriteterne er oplyst ud fra gennemsnittet af de prioriteter, som borgerrådgiverne har angivet. Borgerrådgiverne har derefter skønnet, hvor stor en del af deres samlede arbejdstid, der anvendes på hver af de syv opgavetyper. Det bemærkes, at borgerrådgiverne ikke i alle tilfælde har fordelt 100 procent, hvilket kan skyldes, at de varetager opgaver, der falder uden for de syv oplyste kategorier, f.eks. ikke-borgerrådgiveropgaver, som f.eks. DPO.

¹¹⁶ En af disse har svaret, at selvom vedkommende tilbyder undervisning, tager forvaltningen ikke imod dette tilbud. En anden har svaret, at vedkommende har mulighed for at undervise, men at der desværre ikke er tid til dette.

Dette gælder ikke mindst borgerrådgivernes mulighed for at foretage egen drift-undersøgelser, selvom borgerrådgiverne ifølge figur 17 anså denne opgave for den mindst vigtige af i alt syv typiske opgaver. Som det fremgår af afsnit 3.2 indebærer en adgang til at foretage egen drift-undersøgelser, at borgerrådgiveren på eget initiativ kan iværksætte nærmere undersøgelser af udvalgte områder af kommunens sagsbehandling, hvor der f.eks. har vist sig et mønster af fejl, eller tage bestemte sager op på eget initiativ.¹¹⁷

Ved de kvalitative interviews var det et gennemgående billede, at egen drift-undersøgelser (blandt de borgerrådgivere, der havde mandat hertil) blev anset som en principiel vigtig tilsynsmulighed, selv om det ikke fyldte så meget i det daglige arbejde. Som en borgerrådgiver har forklaret, er egen drift-undersøgelser et væsentligt redskab til at afdække relevante, uløste problemstillinger i den kommunale administration, herunder systematiske fejl eller ulovligheder. Uden denne adgang risikerer borgerrådgiveren ikke at kunne undersøge et problem nærmere, selvom borgerrådgiveren har en velbegrunderet opfattelse af, at der eksisterer et problem, og forvaltningen ikke er lydhøre over for borgerrådgiverens bekymring.

Der var dog også én borgerrådgiver, som var holdt op med at foretage større egen drift-undersøgelser, da vedkommende vurderede, at udbyttet ikke stod mål med det opnåede, og at den formelle form gjorde forvaltningen mere defensiv og tilbøjelig til at affeje borgerrådgiverens vurderinger.

Omvendt oplyste en borgerrådgiver uden adgang til at foretage egen drift-undersøgelser, at det var et stort problem, at vedkommende ikke havde denne adgang.

“

“Jeg har ikke adgang til egen drift-undersøgelser, og det betyder, at jeg ikke kan følge op på et mønster af fejl i sagsbehandlingen. Det gør også, at kritikken i beretningen kun handler om enkelt-sager, hvilket forvaltningen er fortørnet over. Men det er den eneste kritik, jeg har mulighed for at give uden adgang til egen drift-undersøgelser.”

Borgerrådgiver E (formelt uafhængig)

Advokatfirmaet Horten har i en nylig evaluering af borgerrådgiverfunktionen i Københavns Kommune anbefalet, at borgerrådgiveren anvender færre ressourcer på egen drift-undersøgelser og flere ressourcer på rådgivning og dialog mv., bl.a. fordi en del af de i undersøgelsen interviewede interessenter mente, at der manglende proportionalitet mellem indsats og udbytte, og der var et unødigt fokus på at finde fejl frem for løsninger.¹¹⁸ Københavns Kommunes borgerrådgiver har dog i et høringssvar til Hortens evaluering peget på, at evalueringen havde karakter af en

117 Lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 om Folketingets Ombudsmand §§ 17 og 18.

118 Horten, [“Evaluering af borgerrådgiveren i Københavns Kommune”](#), 25. juni 2019, s. 2, 35 og 41.

brugerundersøgelse, og at det bør tages i betragtning, at de nævnte interessenter alt andet lige har en interesse i at frabede sig skriftlig tilsyn.¹¹⁹

I høringssvaret til Hortens evaluering bemærker borgerrådgiveren i Københavns Kommune herudover generelt om egen-drift undersøgelser, at *"[De] 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."*¹²⁰

Et eksempel på et forudgående forløb som beskrevet ovenfor er tiden op til Københavns Kommunes borgerrådgivers beslutning om at foretage en egen drift-undersøgelse af kommunens sagsbehandling på anbringelsesområdet (se casen i afsnit 3.2). Af borgerrådgiverens rapport om egen drift-undersøgelsen fremgår det, at beslutningen om at igangsætte undersøgelsen blev taget på baggrund af et længerevarende forløb, hvor forvaltningen gennem flere år havde fastholdt, at der ikke var generelle problemer med retssikkerheden på området for udsatte børn og unge, selvom der var adskillige løbende indikationer på det modsatte.¹²¹

På baggrund af ovenstående må det må anses for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at det kun er 18 af de 29 borgerrådgivere fra Justitias spørgeskemaundersøgelse, som har oplyst, at de har mandat til at foretage egen drift-undersøgelser. Muligheden for at foretage egen drift-undersøgelser kan i høj grad være med til at styrke borgerrådgivernes muligheder for at udøve kontrol med forvaltningen og reagere hensigtsmæssigt på f.eks. formodninger om generelle sagsbehandlingsfejl, der rammer eller allerede har ramt flere borgere. Samtidig medfører den manglende mulighed for at foretage egen drift-undersøgelser, at borgerrådgiveren alene kan blive bekendt med et tilfældigt udsnit af kommunens sagsbehandling, da det i meget høj grad vil afhænge af de borgerhenvendelser, som borgerrådgiveren modtager. Dette kan samtidig medføre en slagside i borgerrådgiverens indsats til fordel for de borgere, som har de fornødne personlige ressourcer til at kontakte borgerrådgiveren.

Også variationen i andre vigtige opgavemandater for borgerrådgiverne må ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt anses for betænkelig, da borgerrådgivernes mulighed for at løfte retssikkerheden dermed varierer betydeligt fra kommune til kommune. Det kan medvirke til at skabe en geografisk ulige adgang til en retssikkerhedsmæssig betryggende sagsbehandling mv. i selv de

119 "[Borgerrådgiverens bemærkninger til Horten Advokatanpartsselskabsrapport "Evaluering af Borgerrådgiverfunktionen i Københavns Kommune"](#)", s. 5.

120 "[Borgerrådgiverens bemærkninger til Horten Advokatanpartsselskabsrapport "Evaluering af Borgerrådgiverfunktionen i Københavns Kommune"](#)", s. 9.

121 [Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge](#) – Endelig rapport, 2017, s. 74 ff.

kommuner, som har en borgerrådgiverordning, der skulle være med til at imødegå de retssikkerhedsmæssige udfordringer i kommunerne, som er beskrevet i afsnit 2.

Anbefaling 3: Borgerrådgiverens opgavemandater skal præciseres og til en vis grad ensrettes

Det anbefales, at der i kommunestyrelsesloven fastsættes en minimumsramme for borgerrådgivernes mandat, således, at opgavemandatet som minimum omfatter en række vigtige borgerrådgiveropgaver, som er af væsentlig betydning for retssikkerheden i kommunerne:

- Mulighed for at behandle klager over borgerbetjening/sagsbehandling
- Mulighed for at vejlede og rådgive borgere
- Mulighed for at være sparringspartner for forvaltningen
- Mulighed for at undervise forvaltningen
- Mulighed for at evaluere sagsbehandlingen i forvaltningen
- Mulighed for at udtale kritik af forvaltningen
- Mulighed for at foretage egen drift-undersøgelser

Minimumsrammen udelukker ikke, at der på andre punkter kan aftales individuelle forskelle.

Det anbefales samtidig, at kommuner med borgerrådgivere, der ikke er forankret i kommunestyrelsesloven § 65 e, opfordres til give deres borgerrådgivere det samme minimumsmandat. Hvis der bliver mulighed for økonomisk støtte til borgerrådgiverordningen, bør kommunernes modtagelse heraf betinges af dette.

6.3. Udtale sig om forvaltningens afgørelser

Som beskrevet i afsnit 3 er borgerrådgivernes opgaver i kommunestyrelseslovens § 65 e afgrænset til rådgivning og vejledning af borgere samt tilsyn med kommunens administration, og borgerrådgiveren kan ifølge lovbemærkningerne ikke gøre indgreb i opgaver, der er henlagt til andre myndigheder, eller som hører under et af kommunens stående udvalg, herunder foretage en ny vurdering af sagen eller ændre afgørelsen.

Det betyder i praksis, at borgerrådgivere ikke kan behandle klager over resultatet af en afgørelse, som forvaltningen har truffet. Det er dog noget uklart, hvilket spillerum lovbemærkningerne efterlader borgerrådgiverne, når de er uenige i forvaltningens afgørelser, og noget tyder på, at spillerummet fortolkes lidt forskelligt.

I Justitias interviews med en række borgerrådgivere kom det frem, at nogle borgerrådgivere i visse tilfælde siger det direkte til sagsbehandlerne eller andre i forvaltningen, hvis de mener, at en afgørelse har fået et forkert resultat. Herudover er det ikke ualmindeligt, at borgerrådgivere i

praksis får indflydelse på en afgørelses resultat uden direkte at udtale sig om det, f.eks. ved at stille undrende spørgsmål til forvaltningen, hvis borgerrådgiveren har bemærket, at sagen ikke er oplyst korrekt, eller ved gøre forvaltningen opmærksom på, at der er henvist til de forkerte regler i afgørelsen, eller der er andre sagsbehandlingsfejl.

“Hvis jeg opdager en fejl, så henvender jeg mig til forvaltningen, og jeg har oplevet, at kommunen har ændret afgørelsen. Jeg mener, at formuleringen i den nuværende lov med tilsyn med kommunens administration er så gummiagtig, at jeg godt kan tillade mig at påtale også resultatfejl. Så giver jeg forvaltningen nogle juridiske argumenter for, hvorfor afgørelsen er forkert.”

Borgerrådgiver D (formelt uafhængig)

“Afgørelsernes resultat beror oftest på et skøn eller en faglig vurdering. Det er ikke min opgave at tage stilling. Forkerte paragrafhenvisninger gør jeg opmærksom på hos sagsbehandlerne. Forkerte klagevejledninger har jeg også påpeget og gjort en sag ud af på ledelsesniveau. Hvis jeg kan se, at en afgørelse er decideret forkert, gør jeg sagsbehandlerne opmærksom på det.”

Borgerrådgiver G (ikke formelt uafhængig)

“Jeg kan formelt set ikke tage stilling til afgørelsernes materielle indhold. Men jeg har forventningsafstemt med politikere, at hvis jeg ser noget underligt eller forkert, så kommenterer jeg på det, men det er også aftalt, at jeg selvfølgelig udviser tilbageholdenhed – men der er mange andre ting, der kan gøre, at man fornemmer at en afgørelse er forkert. Jeg går altid først til en fagansvarlig eller kontorchef eller i sidste ende til kommunaldirektøren, hvis jeg undrer mig over det. I 99 procent af tilfældene siger forvaltningen tak og kigger på sagen igen.”

Borgerrådgiver B (formelt uafhængig)

“Det er ikke min opgave at tage stilling til den materielle del af afgørelsen. Det er Ankestyrelsens afdeling. Jeg hjælper i første række borgeren med at klage. Det er en vigtig funktion at understøtte borgeren i at få en uvildig vurdering af, om afgørelsen er korrekt. Men jeg kan godt finde på at henvende mig til sagsbehandleren og spørge til, hvordan sagsbehandleren landede på det resultat, hvad begrundelsen er, og om der er belæg for afgørelserne. F.eks. har jeg henvendt mig til administrationen i sager, hvor borgere er sendt i fire ressourceforløb.”

Borgerrådgiver H (formelt uafhængig)

“Jeg tror at det ville blive for komplekst, hvis jeg skulle tage stilling til sagerne. Jeg synes det kræver en videre indsigt i fagområderne, end jeg synes, jeg har. Det er ikke min rolle. Det ville gøre samarbejdet med forvaltningen sværere, da man blander sig i de primære kompetencer. Der har været enkelte sager, hvor en afgørelse er blevet ændret til fordel for borgeren, men der var der i princippet Udbetaling Danmark, der stod for det. Men det er ikke op til mig at ændre afgørelsen. Jeg hjælper borgeren med at klage.”

Borgerrådgiver C (formelt uafhængig)

5 af de 29 borgerrådgivere fra Justitias spørgeskemaundersøgelse har peget på muligheden for formelt at kunne tage stilling til indholdet af kommunens afgørelser som én af de to ting, der bedst

vil kunne styrke borgerrådgiverfunktionen. De øvrige medvirkende borgerrådgivere prioriterede andre ting højere, som for eksempel flere ressourcer eller højere grad af uafhængighed.

Det kan umiddelbart give anledning til undren, at borgerrådgiverne ikke har fået kompetence til at fremsætte ikke-bindende udtalelser om forvaltningens afgørelser i lighed med Folketingets Ombudsmand, der har været inspiration for borgerrådgiverordningen, og som kan udtale sig om, hvorvidt han er enig i en afgørelse. Samtidig har den gældende lovgivning efterladt en uklarhed i borgerrådgivernes mandat på dette område, som til en vis grad fortolkes forskelligt og/eller afhænger af personlige og faglige relationer eller kulturen i forvaltningen. Det har samtidigt skabt en forskel på borgerrådgiverfunktionerne kommunerne imellem.

Hvis borgerrådgiverne fik et klart mandat til at udtale sig ikke-bindende om afgørelser truffet af forvaltningen (ikke kommunalbestyrelsen eller udvalgene) ville det give borgerrådgiverne mulighed for at udtale sig om det, som de fleste borgere anser for det allervigtigste – nemlig afgørelsens resultat. Borgerrådgiverne ville i så fald kunne give borgeren sin opfattelse af sagen, hvilket kan hjælpe borgeren videre med en eventuel klagesag. Samtidig ville borgerrådgiverne få bedre mulighed for at forebygge urigtige afgørelser og rådgive om, hvorvidt forvaltningen af egen drift bør genoptage en allerede afgjort sag.

Der er således flere fordele ved at give borgerrådgiverne et klart mandat til at udtale sig ikke-bindende om afgørelsers resultat til både den berørte borger, og den sagsbehandler/forvaltning, der er afsender på afgørelsen. På den anden side taler retssikkerhedsmæssige hensyn samtidig for, at borgerrådgiverordningen ikke bliver gjort til et egentligt klageorgan, da det kan gøre klagesystemet mere ugennemskeligt og forsinke den almindelige klageproces, ligesom det forudsætter tilførsel af væsentligt flere ressourcer, og at borgerrådgiverne underlægges ansvar/kontrol, som normalt kendetegner klageorganer.

Det er også vigtigt, at en sådan adgang til at udtale sig om en afgørelsens resultat udformes som en *mulighed*, og ikke en pligt. Dette skyldes, at borgerrådgiverne ikke kan forventes at have hverken indsigt eller ressourcer til at udtale sig om afgørelser indenfor alle forvaltningsområder. Det bemærkes i den forbindelse, at også indførelsen af en sådan ordning kan indebære behov for flere ressourcer og efter omstændighederne tillige kompetenceudvikling, hvis alle borgerrådgivere skal have mulighed for at benytte sig af den.

Adgangen til at udtale sig om afgørelsens resultat skal således alene være en mulighed, som borgerrådgiveren kan vælge af benytte sig af, når borgerrådgiveren finder det relevant i sin vejledning af borgerne eller som sparringspartner for forvaltningen. Samtidig skal borgerrådgiverne som hidtil videreformidle borgernes klager til de lovfæstede klageinstanser, herunder Ankestyrelsen, uden forsinkelse af processen.

Anbefaling 4: Borgerrådgivere skal have mulighed for at udtale sig om afgørelsens resultat som led i deres vejledning af borgere og tilsyn med forvaltningen

Det anbefales, at det i kommunestyrelseslovens § 65 e fastsættes, at borgerrådgiverne som led i deres vejledning af borgere og tilsyn med forvaltningen har mulighed for at udtale sig ikke-bindende om resultatet af forvaltningens afgørelser. Der er således ikke tale om formelle udtalelser om afgørelserne rigtighed, men derimod udtalelser, der indgår som et naturligt led i rådgivningen mv. af borgere og forvaltning.

For så vidt angår de borgerrådgivere, der ikke er forankret i kommunestyrelseslovens § 65 e, opfordres kommunerne til også at give deres borgerrådgivere mulighed for at udtale sig om afgørelsens resultat på lige fod med formelt uafhængige borgerrådgivere.

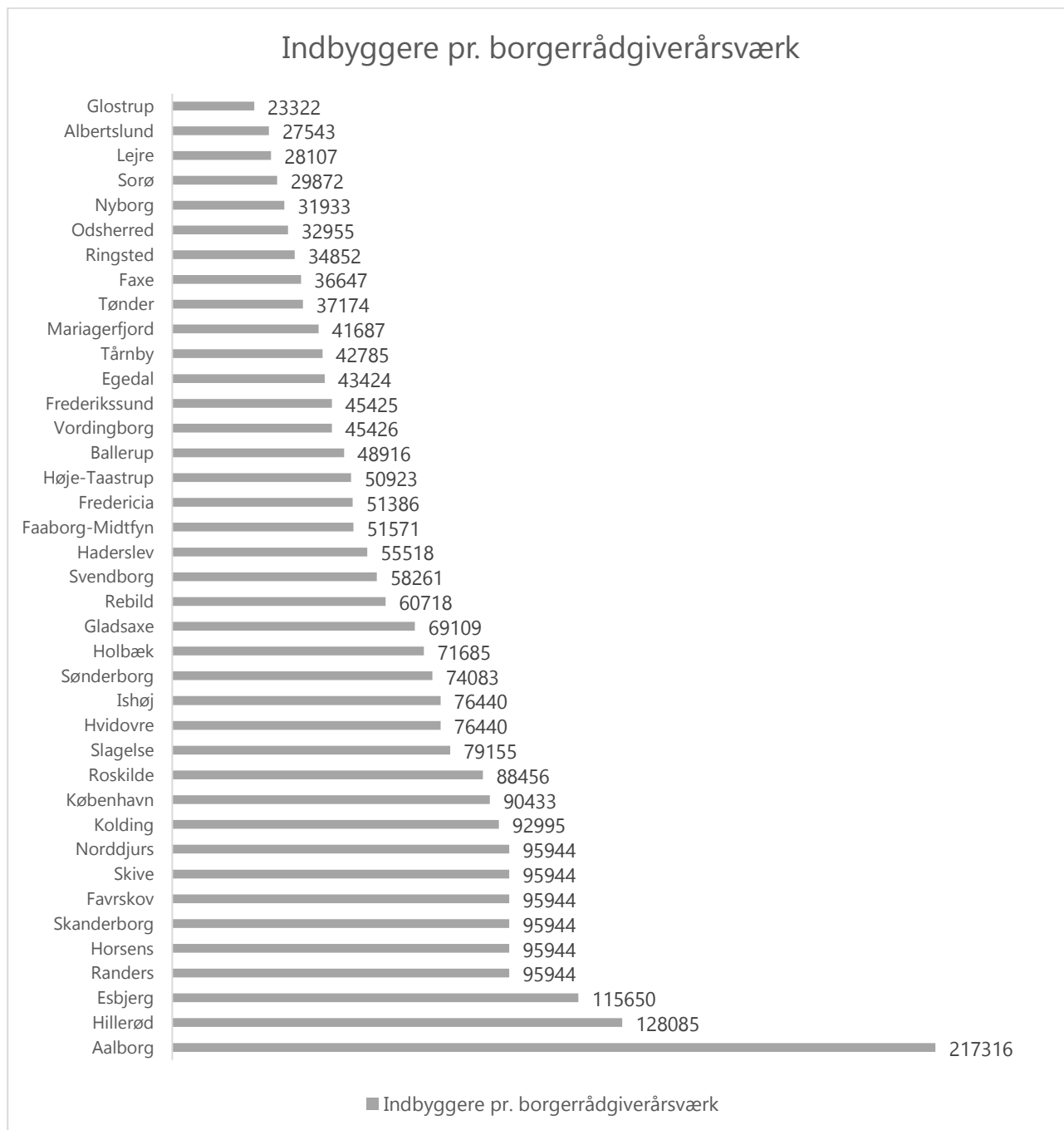
6.4. Mangel på ressourcer

I langt størstedelen af kommunerne forvaltes borgerrådgiverfunktionen af en enkelt person, som er normeret til ét årsværk eller mindre.¹²² Der er dog seks jyske kommuner,¹²³ som deler en borgerrådgiverfunktion med fire ansatte. Herudover har landets største kommune København 7 fuldtidsjurister tilknyttet til borgerrådgiverfunktionen. Det bemærkes, at nogle borgerrådgivere har hjælp til rådighed i form af administrative medarbejdere, f.eks. i Holbæk, hvor borgerrådgiveren har en administrativ medarbejder, og Københavns borgerrådgiver der har to administrative medarbejdere og en akademisk medarbejder tilknyttet. Uanset disse mindre forskelle i resourcefordelingen er der, som det fremgår af figur 18 nedenfor, fortsat stor forskel på, hvor mange indbyggere, der er i de enkelte kommuner i forhold til antal borgerrådgiverårsværk (administrative medarbejdere medregnes ikke). Dette kan selvsagt give anledning til resourceproblemer i kommuner med få borgerrådgiverårsværk i forhold til indbyggerantal. Dog kan også kommuner med færre indbyggere pr. borgerrådgiverårsværk opleve resourceproblemer afhængig af sagsmængde og andre opgaver mv.

¹²² 29 borgerrådgivere, der i alt servicerer 35 kommuner har besvaret dette spørgsmål. Heraf har 24 borgerrådgivere svaret, at funktionen udgøres af ét årsværk, 1 har svaret, at funktionen udgøres af 0,5 årsværk. 1 borgerrådgiver har skrevet, at vedkommende er ansat 15 timer/uge, hvilket vil sige 2/5 årsværk. 1 borgerrådgiver er delt mellem to kommuner med 0,5 årsværk til hver. Københavns Kommune har svaret, at funktionen har syv jurister ansat svarende til 7 årsværk. 1 borgerrådgiver har svaret, at de har fire årsværk delt mellem 6 jyske kommuner.

¹²³ Favrskov, Horsens, Randers, Skanderborg, Skive og Norddjurs.

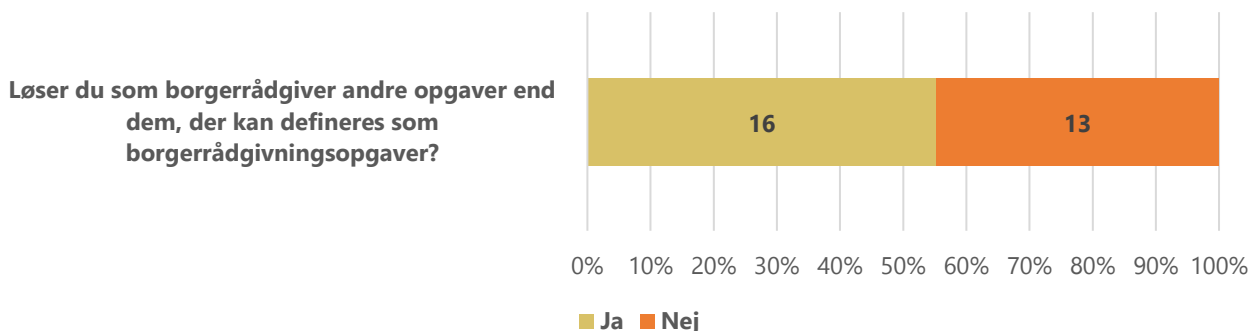
Figur 18: Indbyggere i kommunerne sammenlignet med borgerrådgiverårsværk¹²⁴



Samtidig løser borgerrådgiverne også andre opgaver end de klassiske borgerrådgivningsopgaver. Det var – som illustreret i figur 19 nedenfor – tilfældet hos 16 af de 29 borgerrådgivere fra Justitias spørgeskemaundersøgelse.

¹²⁴ Frederiksberg, Odder og Greve kommune er ikke medtaget i figuren.

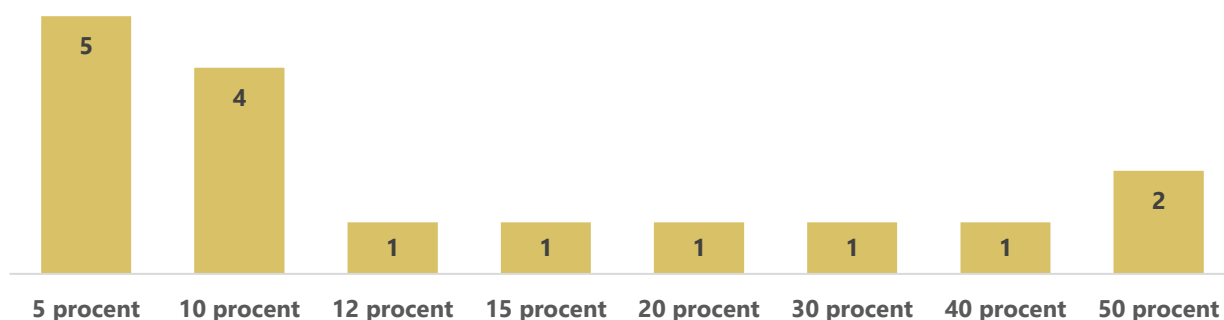
Figur 19: Andelen af borgerrådgivere, der løser andre opgaver end klassiske borgerrådgiveropgaver¹²⁵



Den gruppe borgerrådgivere, som tillige har andre opgaver, har også angivet, hvor stor en del af deres arbejdstid, som bliver brugt på disse opgaver. Se figur 20 nedenfor.

Figur 20: Andel af arbejdstiden, som bliver anvendt på opgaver, der ikke er borgerrådgiveropgaver¹²⁶

Hvor stor en del af din tid bruger du på opgaver, der ikke er borgerrådgiveropgaver?



Over halvdelen af borgerrådgiverne bruger 5-10 procent af deres arbejdstid på opgaver, der ikke er borgerrådgiverrelateret, 5 borgerrådgivere bruger 12-40 procent af deres arbejdstid, og 2 borgerrådgivere bruger halvdelen af deres arbejdstid på ikke borgerrådgiverrelaterede opgaver.

Karakteren af de ikke-borgerrådgiverrelaterede opgaver spænder vidt. 3 borgerrådgivere er tillige databeskyttelsesrådgivere¹²⁷ (DPO) i kommunen, hvilket betyder, at de skal sørge for, at kommunen

¹²⁵ 29 borgerrådgivere har besvaret dette spørgsmål.

¹²⁶ 16 borgerrådgivere har besvaret dette spørgsmål (dem, der har svaret ja til, at de varetager andre opgaver end borgerrådgiveropgaver).

¹²⁷ [Veiledning om databeskyttelsesrådgivere](#), december 2017, s. 18. Det er obligatorisk for kommunerne at udpege en databeskyttelsesrådgiver, da kommunen almindeligvis er dataansvarlig for alle behandlinger af personoplysninger, som foretages inden for den kommunale enhed. Det vil typisk kun være nødvendigt med én DPO i hele kommunen.

overholder reglerne i databeskyttelsesforordningen.¹²⁸ De bruger henholdsvis 30, 40 og 50 procent af deres arbejdstid på denne opgave. 7 borgerrådgivere¹²⁹ varetager kommunens whistleblowerordning.

En håndfuld borgerrådgivere varetager tillige opgaver, der vedrører andre myndigheders områder. Det kan f.eks. være borgere, der henvender sig med spørgsmål om Udbetaling Danmark, SU og SKAT, regionerne eller Familieretshuset. En borgerrådgiver yder desuden juridisk rådgivning internt i kommunen, og en anden tilbyder krisehjælp og psykologisk understøttelse til udsatte borgere.

28 af de 29 borgerrådgivere fra Justitias spørgeskemaundersøgelse mener, at der er en tilfredsstillende balance mellem deres borgerrådgiveropgaver og øvrige opgaver. Dog mener 9 borgerrådgivere, at de ikke har tilstrækkelige ressourcer til at løse deres borgerrådgiveropgaver, og 11 borgerrådgivere mener, at manglende ressourcer er en af de største barrierer for borgerrådgiverfunktionen.

På spørgsmålet om, hvilke ressourcer der skulle til for, at det ville være tilstrækkeligt til at løse borgerrådgiveropgaverne, peger en række borgerrådgivere på behovet for mere arbejdskraft, f.eks. i form af studentermedhjælpere.¹³⁰ Derudover er der et ønske om afløsning ved ferie og sygdom, hjælp til administrative opgaver og journalisering og opnormering af deltidstillinger.

Selvom de fleste borgerrådgiverfunktioner kun har ét årsværk til rådighed, løser halvdelen i forskelligt omfang opgaver, der ikke har relation til deres borgerrådgiverfunktion. Alligevel er næsten alle tilfredse med balancen mellem borgerrådgiverrelaterede opgaver og ikke borgerrådgiverrelaterede opgaver. Dette kan muligvis hænge sammen med, at de øvrige opgaver og deres omfang anses for en naturlig del af arbejdsdagen. Og det betyder ikke, at der er tilfredshed med ressourcerne - næsten en tredjedel af de adspurgte borgerrådgivere mente som nævnt ikke, at de har tilstrækkelige ressourcer til at løse deres borgerrådgiveropgaver, og endnu flere anser dette for en af de største barrierer.

Anbefaling 5: Kommunerne skal forpligtes til at sikre tilstrækkelige ressourcer til borgerrådgiverordningen samt til årligt at oplyse, hvor mange årsværk der reelt er anvendt til "klassiske borgerrådgiveropgaver"

Borgerrådgiverne bør sikres tilstrækkelige ressourcer til at varetage de "klassiske borgerrådgiveropgaver"¹³¹ inden for de to hovedkategorier i kommunestyrelseslovens § 65 e om henholdsvis vejledning af borgerne og tilsyn med forvaltningen. Manglende ressourcer og/eller udhuling af borgerrådgiverfunktionen gennem pålæggelse af yderligere opgaver uden ledsagelse af de nødvendige ressourcer er en hindring for borgerrådgivernes udførelse af deres

128 Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2016/679](#) af 27. april 2016.

129 Den ene af de syv besvarelser er en samlet besvarelse på vegne af de fire borgerrådgivere, der tilsammen betjener seks jyske kommuner.

130 9 har svaret, at der ikke var tilstrækkelige ressourcer, men 12 har svaret på spørgsmålet om, hvilke ressourcer, der da skulle til.

131 Som beskrevet i afsnit 3.

borgerrådgiverfunktion. Derfor anbefales det, at kommunerne forpligtes til at sikre tilstrækkelige ressourcer til borgerrådgiverordningen i forhold til bl.a. befolkningsantal og – sammensætning, sagsmængde mv. samt til årligt at oplyse, hvor mange årsværk der reelt er anvendt til "klassiske borgerrådgiveropgaver".

Det bemærkes, at rollen som DPO eller whistleblowerfunktion må anses for at være opgaver, der ligger ud over den nævnte afgrænsning, som derfor bør ledsages af tilførsel af ressourcer.

6.5. Manglende gennemsigtighed

6.5.1. Klar beskrivelse af opgavemandat mv.

Det er ikke et lovkrav, at kommunen skal fastsætte et regelsæt for borgerrådgiverfunktionen med en beskrivelse af opgavemandat mv. 18 af de 29 borgerrådgivere fra Justitias spørgeskemaundersøgelse har vedtægter. 10 borgerrådgivere har ikke vedtægter, men andre regelsæt i form af funktionsbeskrivelser mv. og 1 borgerrådgiver har slet ikke noget regelsæt.

Både formelt og ikke formelt uafhængige borgerrådgivere kan havne i en situation, hvor der kan opstå tvivl om deres mandat mv., hvis vedtægter og retningslinjer helt mangler eller ikke er tilstrækkelig klare.

Én af de formelt uafhængige borgerrådgivere, som Justitia interviewede, oplevede f.eks. i en lang periode alene at arbejde ud fra et beslutningsreferat fra kommunalbestyrelsen, da borgerrådgiverfunktionen bevidst blev oprettet uden vedtægter. Det betød, at der i samarbejdet med forvaltningen blev stillet spørgsmålstejn ved, om borgerrådgiveren f.eks. havde mandat til egen drift-undersøgelser. Borgerrådgiveren måtte kæmpe med forvaltningen for at få adgang til at foretage undersøgelser mv., hvilket tærede på samarbejdsklimaet. Ved Justitias interviews fortalte en anden (ikke formelt uafhængig) borgerrådgiver uden vedtægter, at vedkommende fremsatte ønske om vedtægter, men at forvaltningen fejede dette af bordet, da de syntes, at ordningen fungerede fint, som den var.

Ovenstående eksempler illustrerer behovet for, at der er fastsat regelsæt for alle borgerrådgiverfunktioner, og at disse regelsæt tager udtømmende stilling til opgavemandat mv.

For så vidt angår de formelt uafhængige borgerrådgivere bør regelsættene desuden være vedtaget af kommunalbestyrelsen, da det fremgår af forarbejderne til kommunestyrelseslovens § 65 e, at det er kommunalbestyrelsen, som fastsætter borgerrådgiverens opgaver.¹³²

132 Lovforslag nr. L 76 af 11. november 2008, spec. bem. til § 65 e, stk. 4.

Justitia har kendskab til, at mindst 3 formelt uafhængige borgerrådgiveres regelsæt ikke er godkendt af kommunalbestyrelsen, hvilket i sidste ende kan underminere deres mandat. Dette kan undgås ved at indføre krav om, at der skal fastsættes egentlige vedtægter for borgerrådgiverordninger efter kommunestyrelseslovens § 65 e.

Da de ikke formelt uafhængige borgerrådgivere ikke er forankret under kommunalbestyrelsen, er der ikke noget krav om, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte deres opgaver eller godkende deres regelsæt. Men også i disse situationer kan et uklart opgavemandat give anledning til problemer og underminering af borgerrådgiverfunktionen.

Anbefaling 6: Obligatoriske regelsæt for borgerrådgiverfunktionen

Det anbefales, at det ved en ændring af kommunestyrelseslovens § 65 e gøres til et krav, at kommunalbestyrelsen skal vedtage vedtægter for alle de formelt uafhængige borgerrådgivere med en udtømmende beskrivelse af deres opgavemandat mv.

Det anbefales endvidere, at alle kommuner med ikke formelt uafhængige borgerrådgivere på anden måde forpligtes til at fastsætte regelsæt for deres borgerrådgiverfunktion med en udtømmende beskrivelse af deres opgavemandat mv.

6.5.2. Offentliggørelse af regelsæt

Det har betydning for borgerrådgiverordningens rækkevidde og gennemslagskraft, at borgerne nemt kan få adgang til forståelig information om borgerrådgivernes opgaver og mandat. Klare rammer og gennemsigtighed er også væsentligt for forholdet til forvaltningen, der skal samarbejde med borgerrådgiveren og drage læring af denne.

Der findes mere eller mindre kortfattet og borgerrettet information om borgerrådgiveren på alle hjemmesider i de kommuner, som har oprettet en borgerrådgiverordning. Det er sandsynligvis disse oplysninger, som en del borgere læser, før de henvender sig til borgerrådgiveren. Mere detaljerede oplysninger om borgerrådgiveren findes i borgerrådgiverens vedtægter for dem har disse. Som nævnt i afsnit 6.5.1 har 11 af de 29 borgerrådgivere fra Justitias spørgeskemaundersøgelse¹³³ ikke vedtægter, men retningslinjer, funktionsbeskrivelser, notater eller regulativer, som typisk er mindre detaljerede. En enkelt borgerrådgiver har slet ingen retningslinjer eller lignende.

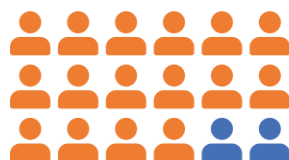
Af de 18 borgerrådgiverfunktioner, som har vedtægter, er vedtægterne efter det oplyste ikke offentligt tilgængelige i 2 tilfælde. Af de 10 borgerrådgiverfunktioner uden vedtægter, er

¹³³ Baseret på en optælling af de tilgængelige vedtægter/funktionsbeskrivelser og/eller retningslinjer på borgerrådgivernes hjemmesider.

funktionsbeskrivelserne mv. efter det oplyste ikke offentligt tilgængelige i 2 tilfælde. Se nærmere figur 21 nedenfor.

Figur 21: Oversigt over, i hvilket omfang borgerrådgivernes vedtægter, funktionsbeskrivelser mv. er offentligt tilgængelige¹³⁴

Tilgængelighed af vedtægter for 29 borgerrådgivere



18 borgerrådgivere har vedtægter

Heraf er 16 vedtægter offentligt tilgængelige

Heraf er 2 vedtægter ikke offentligt tilgængelige



10 borgerrådgivere har andet end vedtægter

Heraf er 8 funktionsbeskrivelser m.v. offentligt tilgængelige

Heraf er 2 funktionsbeskrivelser m.v. ikke offentligt tilgængelige



1 borgerrådgiver har hverken vedtægter eller funktionsbeskrivelser m.v.

Det må anses for problematisk for gennemsigtigheden, at borgere og andre aktører ikke altid har adgang borgerrådgivernes regelsæt, da det forhindrer adgang til udtømmende information for de interesserede om bl.a. borgerrådgiverens opgavemandat, kompetencer og uafhængighed.

Anbefaling 7: Krav om offentliggørelse af regelsæt for borgerrådgiverfunktionen

Det anbefales, at det ved en revision af kommunestyrelseslovens § 65 e gøres til et krav, at vedtægter og andre regelsæt om borgerrådgiverordningen skal gøres offentligt tilgængelig.

Det anbefales endvidere, at alle kommuner med ikke formelt uafhængige borgerrådgivere på anden måde forpligtes til at offentliggøre deres regelsæt om borgerrådgiverfunktionen.

¹³⁴ I spørgeskemaundersøgelsen har 19 ud af 29 borgerrådgivere svaret, at deres vedtægter er offentligt tilgængelige. Dog har en kommune svaret, at vedtægterne ikke er offentligt tilgængelige, selvom Justitia har konstateret, at de er tilgængelige på hjemmesiden. Derudover har fire borgerrådgivere svaret "ja" til spørgsmålet om, hvorvidt de har offentliggjorte vedtægter selvom de i stedet har offentliggjorte funktionsbeskrivelse eller retningslinjer. Det er derfor kun 16 borgerrådgiverfunktioner ud af 29, der har offentliggjorte vedtægter. Herudover har to borgerrådgivere ikke-offentliggjorte vedtægter. Herudover har i alt otte ud af de 29 borgerrådgivere offentliggjorte funktionsbeskrivelser eller retningslinjer i stedet for vedtægter.

6.5.3. Klar beskrivelse af uafhængighed

27 af de i alt 36 borgerrådgivere er formelt uafhængige af forvaltningens stående udvalg mv. og forankret i medfør af kommunestyrelseslovens § 65 e.¹³⁵ De resterende 9 borgerrådgivere er ikke formelt uafhængige.

7 af de 9 ikke formelt uafhængige borgerrådgivere præsenteres på kommunernes hjemmesider eller i online-pjecer som *“uvildige”* og/eller *“uafhængige”* af forvaltningen. Det er imidlertid uhensigtsmæssigt, da borgerne kan få en fejlagtig opfattelse af borgerrådgiverens forankring, som kan have betydning for deres grad af tillid til borgerrådgiveren.

Som nævnt i afsnit 6.1.5 anbefales det i analysen, at alle borgerrådgivere skal være formelt uafhængige af forvaltningen med henblik på at styrke borgerrådgiverfunktionen. Hvis denne anbefaling ikke gennemføres, er det imidlertid vigtigt, at det over for borgerne og den øvrige omverden tydeligt tilkendegives, hvis en borgerrådgiver ikke er formelt uafhængig. Det kan nemlig være afgørende for tilliden til borgerrådgiverordningen, og om borgeren beslutter sig for at anvende den.

Anbefaling 8: Tydelig information om borgerrådgivernes eventuelle manglende formelle uafhængighed

Det anbefales, at kommunerne på deres hjemmeside mv. tydeligt angiver, om borgerrådgiveren er formelt uafhængig af forvaltningen.

Det anbefales desuden, at det fremover alene må være de formelt uafhængige borgerrådgiverfunktioner, der må benytte titlen *“borgerrådgiver”* eller en anden ny fælles titel som f.eks. *“byombudsmænd”*. Sidstnævnte vil dog kræve, at dette fastsættes ved lov, jf. ombudsmandsloven.¹³⁶

6.5.4. Borgerrådgiverens kompetencer

Der er ikke opstillet særlige krav til borgerrådgiverens uddannelse eller kvalifikationer. Det er derfor op til den enkelte kommune at beslutte, om der skal fastsættes krav til borgerrådgiverens kvalifikationer og i givet fald hvilke. Nogle kommuner kræver, at borgerrådgiveren er jurist, mens andre kommuner ikke har et lignende krav.¹³⁷

135 Spørgeskemaundersøgelsen blev sendt til 33 borgerrådgivere. Efterfølgende er der oprettet yderligere 3 borgerrådgiverordninger. Oplysningerne om uafhængigheden kommer derfor dels fra spørgeskemaundersøgelsen og dels fra en undersøgelse af de offentligt tilgængelige vedtægter.

136 Lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 om Folketingets Ombudsmand, § 30.

137 I Københavns Kommune er der f.eks. et krav om, at borgerrådgiveren er jurist.

I Justitias spørgeskemaundersøgelse har 17 ud af 32 borgerrådgivere¹³⁸ oplyst, at de har en juridisk kandidateksamen, hvoraf 2 også er uddannede socialrådgivere. Herudover er 7 uddannede som socialrådgivere og 7 har en anden uddannelse (cand.polit., cand.scient.pol., cand.soc. i socialt arbejde, cand.soc.jur., lærer, cand.mag., og ba. i politik og offentlig administration).

Der er således stor variation i borgerrådgivernes uddannelsesmæssige baggrund.

Der kan samtidig være forskel på, hvilke retssikkerhedsmæssige problemer, som i særlig grad præger de enkelte kommuner, hvilket igen påvirker de opgaver, som borgerrådgiveren skal varetage. Dette kommer f.eks. til udtryk, ved, at borgerrådgiverne ser meget forskelligt på, hvilke opgaver, der er vigtigst i deres kommune. Figur 17 i afsnit 6.2 viste den gennemsnitlige prioritering af opgavetyperne, men det dækker over indbyrdes forskelligartede prioriteringer. Som eksempel kan nævnes behandling af klager over sagsbehandling/borgerbetjening, som borgerrådgiverne har prioriteret lidt forskelligt. Se nedenfor i figur 22.

Figur 22: Borgerrådgivernes prioritering af opgavetyperne "klager over sagsbehandling/borgerbetjening"



Der er også forskel på, hvilke sagsområder borgerne oftest henvender sig om til borgerrådgiveren, hvilket fremgik af figur 9 i afsnit 4.3.

Ved Justitias interviews med en række borgerrådgivere blev det drøftet, hvilke kompetencer en borgerrådgiver særligt bør besidde for at løse de forskelligartede opgavetyper. Flere nævnte i den forbindelse både et grundigt kendskab til forvaltningsretlige regler og principper og juridisk forståelse, men også menneskelige kompetencer og en evne til at navigere i en kommunal

¹³⁸ 29 borgerrådgivere har svaret på spørgeskemaundersøgelsen. Favrskov, Horsens, Norddjurs, Randers, Skanderborg og Skive kommuner betjenes af fire borgerrådgivere, som har indgivet en samlet besvarelse, men med angivelse af uddannelse for alle fire borgerrådgivere. Der foreligger således oplysninger om uddannelse for i alt 32 borgerrådgivere, hvoraf 17 ud af 32 har en juridisk kandidateksamen.

organisation blev fremhævet som vigtige. Der er således flere kompetencer, der har betydning for borgerrådgiverens opgavevaretagelse. Hvis borgerrådgiverne i praksis skal kunne løfte retssikkerhedsniveauet i den kommunale sagsbehandling, kommer man dog ikke uden om, at de bør have et indgående kendskab til og forståelse af de forvaltningsretlige regler og principper samt gode evner for dialog med både borgere og medarbejdere i kommunen.

Anbefaling 9: Kommunerne skal før ansættelse af en borgerrådgiver sikre sig, at kandidaten besidder de relevante kompetencer for at hæve retssikkerhedsniveauet.

Det anbefales, at kommunerne, før ansættelse af en (ny) borgerrådgiver sikrer sig, at kandidaten har et indgående kendskab til og forståelse af de forvaltningsretlige regler og principper samt gode evner for dialog med både borgere og medarbejdere i kommunen. Samtidig bør borgerrådgiveren kunne begå sig i en politisk styret organisation og være robust nok til at modstå eventuel kritik og/eller pres fra forvaltningen.

6.6. Kendskabet til borgerrådgiverfunktionerne er lavt

Kun 2 af de 29 borgerrådgivere fra Justitias spørgeskemaundersøgelse har undersøgt borgernes kendskab til borgerrådgiveren i kommunen. I den ene kommune havde 8 procent af borgerne i kommunen kendskab til borgerrådgiveren i 2009. I den anden kommune kendte 50 procent af borgerne til borgerrådgiveren i 2015.

På dette spinkle datagrundlag er det naturligvis vanskeligt at udlede noget generelt om kendskabet til borgerrådgiverfunktionerne på landsplan. De ovennævnte undersøgelser tyder dog på variationer og plads til forbedringer.

Alle 29 borgerrådgivere¹³⁹ fra spørgeskemaundersøgelsen har da også peget på, at manglende kendskab til ordningen er en af de tre største barrierer for borgerrådgiverfunktionen.

Det er naturligvis beklageligt, hvis en stor andel af borgerne ikke kender til muligheden for gratis bistand fra kommunens borgerrådgiver, hvis de f.eks. ønsker at klage over – eller blot at forstå – en kommunal afgørelse. For mange borgere kan klageprocessen virke uoverkommelig, ligesom reglerne kan være særdeles vanskelige at navigere i. Det er et problem, som i særlig grad rammer de ressourcesvage og udsatte borgere, der ofte ikke selv er i stand til at varetage deres egne interesser og retssikkerhed.

Ifølge Justitias oplysninger¹⁴⁰ har alle kommuner med en borgerrådgiverordning stillet information til rådighed om borgerrådgiverordningen på de kommunale hjemmesider. Der er typisk tale om

¹³⁹ 29 borgerrådgivere har besvaret et spørgsmål om, hvad de største barrierer for borgerrådgiverfunktionen er. Samtlige har peget på manglende kendskab som den eneste eller en af flere barrierer.

¹⁴⁰ Justitia har i forbindelse med en undersøgelse af borgerrådgivernes vedtægter besøgt alle borgerrådgiveres hjemmesider.

kortfattet information i punktform, der f.eks. beskriver "hvad borgerrådgiveren kan hjælpe med" og "hvad borgerrådgiveren ikke kan hjælpe med".¹⁴¹ Informationen fremstår i et ikke-juridisk sprog, som formentlig er letforståeligt for de fleste borgere.

På disse hjemmesider findes borgerrådgivernes kontaktoplysninger, og der er som regel links til vedtægter eller andre regelsæt for borgerrådgiveren samt til borgerrådgiverens beretninger, som også indeholder information om borgerrådgiverens arbejde.

For at finde frem til denne information om borgerrådgiverordningen, vil det dog typisk forudsætte, at borgeren i forvejen kender til ordningen. I Holbæk Kommune kan borgerrådgiverens hjemmeside findes ved enten at foretage en generel søgning på kommunens hjemmeside i søgefeltet eller ved at benytte en emnemenue, som kræver flere klik fra forsiden (Borger -> Personlige forhold -> hjælp og rådgivning -> Borgerrådgivningen). I andre kommuner, som f.eks. i Roskilde, kan information om borgerrådgiveren ud over en søgning via søgefeltet tilgås via et link under en oversigt over kontaktoplysninger på kommunens forskellige afdelinger.

Det betyder, at det for flere borgere og i særlig grad udsatte og andre resourcesvage borgere kan være vanskeligt at blive bekendt med en eventuel borgerrådgiverfunktion i kommunen, og hvilken hjælp ordningen tilbyder

Anbefaling 10: Kommunerne bør give lettilgængelige oplysninger om borgerrådgiverordningen

Det anbefales, at kommunerne giver lettilgængelige oplysninger til borgerne om borgerrådgiverordningen, og hvordan borgerrådgiveren kan hjælpe, hvis borgeren har problemer med bl.a. at forstå en afgørelse eller har brug for vejledning, f.eks. i forbindelse med en påtænkt klage til Ankestyrelsen.

Det anbefales endvidere, at kommunen opsætter plakater og/eller udarbejder pjecer om borgerrådgiverordningen, som er tilgængelige i Borgerservice og andre lokaliteter med udpræget borgerbetjening.

Herudover anbefales det, at kommunens forvaltning i visse sager og efter drøftelse med borgerrådgiveren oplyser om borgerrådgiverordningen og dens funktion i deres afgørelser. Det kan f.eks. i særligt komplicerede sager og/eller sager med udsatte og andre resourcesvage borgere, hvor bistand fra borgerrådgiveren kan være særlig relevant.

141 Se f.eks. beskrivelsen på [hjemmesiden](#) for borgerrådgiveren i Holbæk Kommune.

7. Konklusion

Kommunerne løfter hovedparten af de borgernære velfærdsopgaver og træffer løbende mange afgørelser, som får indgribende betydning for borgernes livskvalitet og fremtidsudsigter. Det gælder ikke mindst i forhold til udsatte og andre ressourcetsvage borgere, der oftere er i kontakt med det offentlige system, og som samtidig har mere vanskeligt ved at varetage deres interesser og retssikkerhed i sagsbehandlingsprocessen.

Derfor er det også foruroligende, at der i de senere år er kommet mange tegn på, at retssikkerheden i kommunerne reelt er kommet under stort pres. Det ses bl.a. ved, at Ankestyrelsen i stigende omfang omgør kommunernes afgørelser. I perioden 2015-2019 er Ankestyrelsens omgørelsesprocent i de kommunale klagesager steget fra 27 til 33 procent, og det er således ca. hver tredje klage, som i dag ender med enten en ændring af afgørelsen eller hjemvisning til kommunen til fornyet behandling på grund af utilstrækkelig oplysning af sagen. Samtidig viser flere af Ankestyrelsens undersøgelser af sager, som borgerne ikke har klaget over, at en stor andel lider af så store fejl og mangler, at de ville være blevet omgjort, hvis der var blevet klaget.¹⁴²

De mange fejl i upåklagede sager er et alvorligt problem for især den udsatte del af befolkningen, som ofte er tilbageholdende med at klage og har vanskeligt ved at anvende klagesystemet. Det er dog også et stort problem for andre borgere, f.eks. forældre til børn med handicap, som løbende skal søge hjælp i takt med ændringer i barnets behov mv. og derfor er meget afhængige af et velfungerende samarbejde med deres sagsbehandler.¹⁴³

Det er derfor helt afgørende, at der værnes om borgernes retssikkerhed i mødet med kommunen, og at sagsbehandlingskvaliteten forbedres i en sådan grad, at borgerne kan føle sig trygge, når kommunerne træffer afgørelser, der griber væsentligt ind i deres liv.

Borgerrådgiverordningen kan være et væsentligt element i en sådan proces mod et styrket retssikkerhedsniveau i kommunerne.

Borgerrådgiverne bidrager på flere måder til at forebygge fejl og mangler i den kommunale sagsbehandling og hjælper borgere, der har svært ved at varetage deres interesser og retssikkerhed. De kan f.eks. rådgive og vejlede borgere, når kommunikationen mellem borger og forvaltning er gået i hårdknude, eller når borgeren har brug for hjælp med at klage over en afgørelse. De fører også tilsyn med kommunernes administration, herunder underviser og sparrer med sagsbehandlerne i kommunernes forvaltning.

I dag er der dog alene 36 borgerrådgivere, som dækker 42 kommuner. Der er således 56 kommuner uden en borgerrådgiverfunktion.

¹⁴² Se afsnit 2.1.

¹⁴³ Se afsnit 2.3.

Rapporten anbefaler, at borgerrådgiverordningen gøres obligatorisk i alle kommuner

Borgerrådgiverordningen har vist sig at have nogle umiddelbare fordele i forhold til det eksisterende (klage)system bl.a. på grund af deres mere uformelle sagsbehandlingsstil, og fordi det særligt er ressourcesvage borgere, som benytter sig af ordningen. Samtidig er der flere tegn på, at borgerrådgiverne gør en væsentlig retssikkerhedsmæssig forskel. I den forbindelse kan bl.a. nævnes, at kommuner med borgerrådgiverordning i 2019 gennemsnitlig havde færre omgørelser af klagesager i Ankestyrelsen, og at langt størstedelen af borgerrådgiverne oplever, at kommunerne er lydhøre overfor deres henstillinger og anbefalinger, og at ordningen fører til øget retssikkerhed ved bl.a. at styrke fokus på forvaltningsretlige regler og principper.

En landsdækkende udbredelse af borgerrådgiverordningen må således anses for at være et velegnet instrument til at løfte retssikkerheden i de kommuner, der i dag ikke har en borgerrådgiverordning, ligesom det kan mindske den ulige geografiske mulighed for borgerne til at få hjælp til at varetage deres retlige interesser og retssikkerhed.

Rapporten har dog også identificeret en række barrierer for borgerrådgivernes varetagelse af deres funktion, som i forskellig grad kan underminere borgerrådgivernes arbejde med at skabe større retssikkerhed i kommunerne. Det drejer sig særligt om manglende uafhængighed af den forvaltning, som de skal føre tilsyn med, et begrænset opgavemandat og utilstrækkelige ressourcer.

En oversigt over de konstaterede udfordringer og rapportens anbefalinger fremgår af skemaet nedenfor.

Skema over anbefalinger

Alene de orange markerede anbefalinger er vurderet udgiftskrævende.

	Problem	Anbefaling	Effekt
1	Retssikkerheden er under tiltagende pres i kommunerne. Borgerrådgiverordningen kan være med til at løfte retssikkerheden, men det er alene 42 ud af 98 kommuner, som har valgt at indføre ordningen.	Borgerrådgiverordningen skal gøres obligatorisk for alle kommuner.	Retssikkerheden løftes i de kommuner, der i dag ikke har en borgerrådgiver. Samtidig mindskes den ulige geografiske mulighed for borgerne til at få hjælp til at varetage deres retlige interesser og retssikkerhed, hvilket især har betydning for ressourcesvage borgere.
2	9 af 36 borgerrådgivere er ikke formelt uafhængige af forvaltningen, hvilket bl.a. svækker deres mulighed for at føre et objektivt tilsyn med forvaltningen, at de får den	Alle borgerrådgivere skal være formelt uafhængig af forvaltningen.	Sikring af borgerrådgivernes objektivitet og gennemslagskraft samt borgernes tillid til ordningen.

	nødvendige gennemslagskraft, og at borgerne kan have fuld tillid til deres uvildighed.		
3	Borgerrådgivernes opgavemandater varierer betydeligt fra kommune til kommune, og ikke alle kan udføre "klassiske borgerrådgiveropgaver." Det medfører en forskel i de enkelte borgerrådgiveres muligheder for at løfte retssikkerheden i deres kommune.	Borgerrådgivernes opgavemandater skal præciseres og til en vis grad ensrettes, således at der fastsættes en minimumsramme for opgaverne.	Alle borgerrådgivere vil kunne varetage de "klassiske borgerrådgiveropgaver," som er af væsentlig betydning for retssikkerheden i kommunen. Derudover kan der være indbyrdes forskelle på borgerrådgiverens opgaver.
4	Borgerrådgiverne har ikke et klart mandat til at udtale sig om resultatet af forvaltningens afgørelser, hvilket de fleste borgere formentlig anser for at være det vigtigste.	Borgerrådgiverne skal have mulighed for at give ikke-bindende udtalelser om resultatet af forvaltningens afgørelser som led i deres vejledning af borgere og tilsyn med forvaltningen.	Forbedring af borgerrådgivernes mulighed for at rådgive og vejlede borgerne og forebygge fejl mv.
5	Næsten en tredjedel af borgerrådgiverne i Justitias spørgeskemaundersøgelse mener ikke, at de har tilstrækkelige ressourcer til at løse borgerrådgiveropgaverne.	Kommunerne skal forpligtes til at sikre tilstrækkelige ressourcer til borgerrådgiverordningen samt til årligt at oplyse, hvor mange årsværk der reelt er brugt til "klassiske borgerrådgiveropgaver."	Sikring af tilstrækkelige ressourcer til varetagelse af borgerrådgiverfunktionen.
6	Ikke alle borgerrådgivere har en klar beskrivelse af deres opgavemandat i deres regelsæt.	Det skal være obligatorisk at fastsætte klare og detaljerede regelsæt for borgerrådgiverordningen.	Borgerrådgiverne undgår at havne i situationer, hvor der kan opstå tvivl om deres mandat mv.
7	Ikke alle borgerrådgiveres regelsæt er offentligt tilgængelige, hvilket er et problem for gennemsigtigheden.	Det skal være et krav, at borgerrådgivernes regelsæt er offentligt tilgængelige.	Sikring af borgeres og andre aktørers adgang til tilgængelig information om borgerrådgiverens mandater mv.
8	På nogle kommuners hjemmesider gives der misvisende oplysninger om deres borgerrådgivers forankring, hvilket kan give borgere en forkert opfattelse af borgerrådgivernes reelle objektivitet og uvildighed.	Kommunerne skal give tydelig information om, hvorvidt borgerrådgiverne er formelt uafhængige af forvaltningen. De formelt uafhængige borgerrådgivere bør have en særlig titel.	Borgerne får tydelig information om borgerrådgivernes uafhængighed, hvilket kan være afgørende for deres tillid til ordningen og deres ønske om at anvende den.

9	Borgerrådgivernes uddannelsesmæssige baggrund varierer betydeligt.	Kommunerne skal før ansættelse af en borgerrådgiver sikre sig, at kandidaten besidder de relevante kompetencer for at hæve retssikkerhedsniveauet.	Sikring af kvalificerede borgerrådgivere.
10	Kendskabet til borgerrådgiverordningen blandt borgerne er formentlig lavt, hvilket har betydning for, hvor mange borgere, der benytter sig af ordningen.	Kommunerne skal give lettilgængelige oplysninger til borgerne om borgerrådgiverordningen, og hvordan borgerrådgiveren kan hjælpe.	Borgerne gøres opmærksomme på muligheden for at få rådgivning og vejledning hos borgerrådgiverne.
		Kommunerne bør udbrede kendskabet til borgerrådgiverordningen ved opsætte plakater og/eller udarbejde pjecer om borgerrådgiverordningen, som er tilgængelige i Borgerservice og andre lokaliteter med borgerbetjening.	Borgerrådgiverordningens eksistens bliver tydeligere for borgere og andre aktører, hvorved flere formentlig vil benytte sig af ordningen.



8. Metode

8.1. Dataindsamling

Analysen tager afsæt i to forskellige slags data. Den ene er juridisk data i form af lovgivning og lovforarbejder, borgerrådgivernes beretninger og vedtægter mv. samt juridisk litteratur.

Det andet er oplysninger fra borgerrådgiverne om bl.a. organisation, uafhængighed, ressourcer og samarbejde med forvaltningen. Borgerrådgiverne er også blevet spurgt til, hvilke barrierer, de selv mener, der er for borgerrådgiverordningen.

8.1.1. Spørgeskemaundersøgelse

Justitia har den 29. november 2019 udsendt et elektronisk spørgeskema til i alt 33 borgerrådgiverfunktioner, der i alt betjener 39 kommuner (se listen, afsnit 8,3). Borgerrådgiveren i Frederiksberg Kommune er ikke indgået i undersøgelsen, da borgerrådgiverordningen blev oprettet den 1. januar 2020. Ligeledes indgår borgerrådgiverne i Odder og Greve Kommuner heller ikke, da de er oprettet fra august 2020. I dag er der således 36 borgerrådgiverfunktioner der betjener 42 kommuner.

Den sidste besvarelse af spørgeskemaet blev modtaget den 6. januar 2020.

Spørgsmålene var centreret om emner, som Justitia ved den indledende research fandt relevante i forhold til at undersøge barrierer, som borgerrådgiverfunktionen kunne stå over for; kvalifikationer, opgaver/mandat, uafhængighed/organisation, samarbejde med kommune/forvaltning, ressourcer og kontekst i forhold til øvrige klagemuligheder.

Ud af de 33 borgerrådgiverfunktioner, som spørgeskemaundersøgelsen er sendt til, er der et borgerrådgiversekretariat bestående af i alt fire personer, der sammen betjener seks jyske kommuner: Favrskov, Horsens, Skanderborg, Skive og Randers Kommuner. Dette borgerrådgiversekretariat har indleveret én samlet besvarelse på spørgeskemaet. Herudover betjenes Hvidovre og Ishøj Kommuner af én borgerrådgiver, der i delt tjeneste, hvorfor også denne borgerrådgiver tæller som en borgerrådgiverfunktion, der betjener to kommuner.

Det bemærkes, at selvom det mest almindelige er, at borgerrådgiveren kun udgør et enkelt årsværk, så har flere af de 33 borgerrådgiverfunktioner flere personer ansat i funktionen, som f.eks. Holbæk Kommune, der har ansat to personer eller Københavns Kommune, der har i alt 11 årsværk.

29 borgerrådgivere ud af de 33 borgerrådgiverfunktioner har indleveret en besvarelse af spørgeskemaet, hvorfor besvarelsene må anses for at være repræsentative. Borgerrådgiverne har dog ikke allesammen svaret på alle spørgsmål, hvorfor det kan forekomme, at f.eks. kun 27

borgerrådgivere har besvaret et givent spørgsmål (det vil i så fald være angivet i fodnoten til besvarelsen).

Medmindre andet er angivet, har Justitia loyalt gengivet, hvad borgerrådgiverne har svaret, uden selv at belyse svaret ved undersøge i vedtægter eller andet.

8.2. Kvalitative interviews

Justitia har i februar og marts 2020 gennemført kvalitative interviews med otte borgerrådgivere udvalgt for at sikre en spredning i geografi og forankringstype mv.

Interviewene er alle gennemført telefonisk ud fra en fastlagt spørgeramme med uddybende spørgsmål til bl.a. opgaver, uafhængighed, ressourcer og samarbejde med forvaltningen mv.

De kvalitative interviews er især blevet brugt til at uddybe besvarelsene fra spørgeskemaundersøgelsen samt for at få mere uddybende eksempler på borgerrådgivernes udfordringer mv.

Justitia har herudover gennemført kortere kvalitative interviews med tre tidligere borgerrådgivere, som primært er blevet spurgt til baggrunden for, at ordningen blev nedlagt i deres respektive kommuner.

8.2.1. Cases

Justitia har til brug for analysen pr. mail indsamlet en håndfuld cases fra de 33 borgerrådgivere, som spørgeskemaundersøgelsen blev sendt til. Kun to af disse cases fremgår af analysen.

8.3. Liste over kommuner med borgerrådgivere

Liste over kommuner med borgerrådgivere¹⁴⁴ pr. 22. oktober 2020

1. **Albertslund**
2. **Ballerup**
3. **Egedal**
4. **Esbjerg**
5. **Favrskov**
6. **Faaborg-Midtfyn**
7. **Faxe**
8. **Fredericia**

¹⁴⁴ Det bemærkes, at der ud over borgerrådgiverne på denne liste findes en håndfuld borgerrådgiverlignende funktioner, der ikke varetager opgaver svarende til de, der er beskrevet i kommunestyrelseslovens § 65 e, og som derfor ikke indgår i hverken borgerrådgivernetværket eller Justitias analyse og retssikkerhedskort. Som eksempel kan nævnes borgervejlederen i Viborg Kommune, som udelukkende har til formål at formidle kontakt og styrke dialogen mellem borger og forvaltning. Borgerrådgiveren i Stevns Kommune som kun delvist opfylder betingelserne i kommunestyrelseslovens § 65 e, da tilsynsfunktionen med forvaltningen må anses for begrænset, ligesom det ikke ser ud til, at der i tilstrækkelig grad er sikret uafhængighed.

9. Frederiksberg** ¹⁴⁵
10. Frederikssund
11. Gladsaxe
12. Glostrup
13. Greve**
14. Haderslev
15. Hillerød
16. Holbæk
17. Horsens
18. Hvidovre
19. Høje-Taastrup
20. Ishøj
21. Kolding
22. København
23. Lejre
24. Mariagerfjord
25. Norddjurs
26. Nyborg
27. Odder**
28. Odsherred
29. Randers
30. Rebild
31. Ringsted
32. Roskilde
33. Skanderborg
34. Skive
35. Slagelse
36. Sorø
37. Svendborg
38. Sønderborg
39. Tønder
40. Tårnby
41. Vordingborg
42. Ålborg

¹⁴⁵ **Borgerrådgiverne i Frederiksberg, Odder og Greve kommuner indgår ikke i Justitias spørgeskemaundersøgelse, da disse ordninger blev oprettet efter den 29. november 2019.

