

Landsdækkende undersøgelse af de kommunale borgerrådgivere

Marts 2024

"... jeg fik hjælp og rådgivning krydret med lidt humor, og jeg vendte faktisk smilende tilbage til min hjemløshed, selv om jeg ikke burde det" (borger)

"Jeg tænker, at borgerrådgivningen er en værdifuld funktion i kommunen ift. den gode borgerdialog, læring og ikke mindst til brobygning i et vanskeligt samarbejde" (ansat)

Baggrund

En [rapport fra Institut for Menneskerettigheder](#) anbefalede allerede i 2017 kommunerne at overveje, om etablering af en borgerrådgiverfunktion kan være et redskab til at styrke borgernes retssikkerhed i kommunen. Rapporten pegede blandt andet på:

- at op imod en fjerdedel af de borgere, der selv har startet deres sag, synes, det var svært eller meget svært at ansøge kommunen om hjælp.
- at cirka en femtedel har haft større eller mindre vanskeligheder med at forstå kommunens kommunikation.
- at godt en femtedel slet ikke mener, de har haft mulighed for at blive hørt i deres egen sag.
- at omkring en femtedel af de borgere, der ikke fik medhold i deres sag, og som fik en begrundelse, synes, at begrundelsen var svær at forstå, og halvdelen mener ikke, at de er blevet oplyst om klagemulighederne.
- at knap en tredjedel af de borgere, der har klaget over kommunens afgørelse, oplevede, at det var temmelig eller meget svært at forstå klagevejledningen.
- at over en fjerdedel ikke synes, at de har haft en god dialog med kommunen.

[Justitia konkluderede i 2020](#), at det er:

”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.

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.”

Justitia anførte desuden blandt andet følgende:

”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 ressourcetsvage 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.”

Justitia anbefalede i undersøgelsen, at borgerrådgiverordningen gøres obligatorisk i alle kommuner.

Sådan gik det ikke, men Folketinget afsatte ved finansloven for 2021 en pulje på 135 mio. kr. til økonomisk understøttelse af kommuner, som ønskede sig en borgerrådgiverfunktion. Puljen løber i perioden 2021-2024 og udløber således ved udgangen af 2024. Som et resultat af de afsatte midler nåede antallet af kommuner med en borgerrådgiverfunktion op på 78.

Der er ikke iværksat en evaluering af anvendelsen af de midler, der blev afsat.

Formål og metode

I september 2023 blev det besluttet at iværksætte en landsdækkende undersøgelse i regi af borgerrådgivernetværket med henblik på at evaluere borgerrådgiverfunktionerne i danske kommuner, herunder de mange nye funktioner som er etableret i 2021 og herefter. Undersøgelsen er ikke finansieret og er udarbejdet af de deltagende borgerrådgivere.

Borgerrådgivernetværket består af 81 af de uafhængige kommunale borgerrådgivere og har blandt andet som formål at understøtte den enkelte borgerrådgivers faglighed gennem vidensdeling, erfaringsudveksling, kursusaktivitet mv. Netværket er baseret på kommunernes frivillige deltagelse og understøttes sekretariatsmæssigt af midler fra finanslovspuljen.

Undersøgelsens formål er at dokumentere, hvordan borgerrådgiverfunktioner opfattes af brugere og ansatte, for at afdække om funktionerne har levet op til deres formål. Undersøgelsen er organiseret af en arbejdsgruppe fra forskellige kommuner og omfatter uddeling af spørgeskemaer til både borgere og ansatte i perioden fra 8. januar til 31. januar 2024. Respondenternes anonymitet er prioriteret for at sikre ærlige og repræsentative tilbagemeldinger.

Formålet med en borgerrådgiverfunktion

Der er p.t. over 80 borgerrådgiverfunktioner i Danmark. Langt størsteparten af landets kommuner har således valgt at have en borgerrådgiver. Funktionernes vedtægter varierer, men formålene med funktionerne er generelt set de samme.

Formålet med en borgerrådgiverfunktion er at styrke dialogen mellem borger og kommune og sikre borgernes rettigheder i deres kontakt med kommunen. Herigennem skal borgerrådgiverne bidrage til at forbedre kommunernes borgerservice.

Borgerrådgiverne fungerer som uafhængige instanser, der kan vejlede borgere om deres rettigheder og pligter, hjælpe med at forstå kommunens kommunikation og med at klage over kommunens afgørelser samt bidrage til at finde og udpege systematiske problemer i kommunens administration. Borgerrådgiveren arbejder således for at sikre den enkelte borger en ordentlig behandling og for at forbedre kvaliteten af kommunens borgerrettede administration ved at komme med anbefalinger til ændringer i praksis eller politikker baseret på de sager, der behandles.

Overordnet kan formålet siges at være at styrke dialogen mellem borgere og kommune gennem fremme af åbenhed, gennemsigtighed, ordentlighed og retfærdighed i den offentlige forvaltning.

Undersøgelsens resultater

Spørgeskemaerne blev besvaret af 47 borgere og 37 ansatte. Der er relativt få svar fra borgerne, hvilket muligvis skyldes, at borgerrådgivernes brugere ofte er ressourcetsvage borgere, eller borgere, der er trætte af dialogen med kommunen og derfor ikke ønsker mere kontakt end højst nødvendigt. Den anvendte papirbaserede metode har sandsynligvis også spillet en rolle.

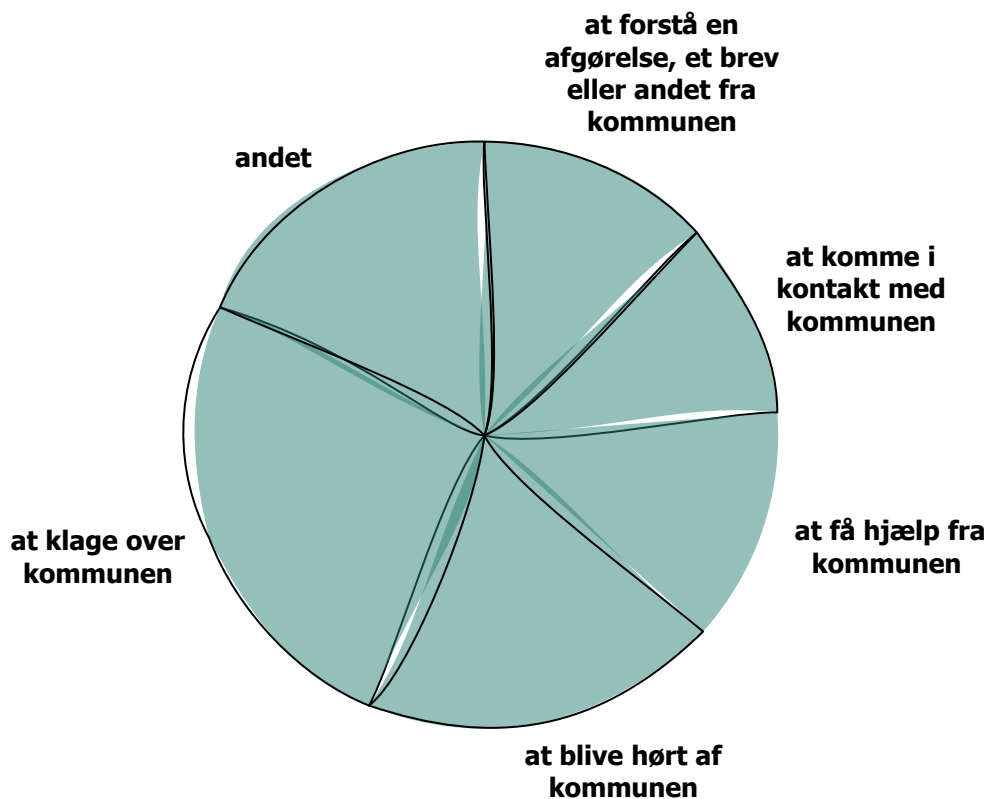
Tilbagemeldingerne var dog forholdsvis entydige og positive. De indikerer, at borgerrådgiverfunktionen værdsættes højt af både borgere og ansatte for sin evne til at forbedre kommunikationen med kommunen, tilbyde relevant vejledning og bidrage til løsning af sager. Undersøgelsen tyder på en generel positiv opfattelse af borgerrådgiverens rolle og effektivitet.

Hvordan oplever borgerne borgerrådgiverne?

Borgerne benytter ifølge svarerne primært borgerrådgiveren til at håndtere klager og for at blive hørt af kommunen.

"Borgerrådgiver er et godt 'værktøj' hvis man ikke bliver hørt eller forstået eller er uheldig med systemet" (borger)

Borgerne henvender sig til borgerrådgiveren for...



"Jeg er glad for borgerrådgivningen fordi det er det eneste sted jeg fandt til mit problem" (borger)

Langt størstedelen af borgerne oplevede, at de fik brugbar vejledning fra borgerrådgiveren eller blev hjulpet videre med deres sag, hvilket tyder på en generel positiv oplevelse. 76,6 % var meget enige heri, og 14,9 % var enige.

”Jeg har været yderst tilfreds med jeres rådgivning bl.a. i forhold til Ankestyrelse og kommunen. Uden din hjælp havde det være sværere for mig – de bedste anbefalinger” (borger)

Rådet for Socialt Udsatte har i en rapport fra 2020 om socialt udsattes brug af klagesystemet peget på, at borgerrådgivere kan spille en vigtig rolle for borgernes kontakt med kommunen. Rådet har også i samarbejde med Ankestyrelsen gennemført en workshop med socialt udsatte om deres oplevelser med at klage, som konkret peger på behovet for et professionelt hjælpekorps, hvis funktionsbeskrivelse mere eller mindre matcher borgerrådgivernes. Borgerrådgivernetværkets undersøgelse bekræfter, at borgerrådgiverne bliver anvendt netop som et professionelt hjælpekorps.

87,3 % af borgerne var enige eller meget enige i, at borgerrådgiveren bidrog til at finde en løsning, hvilket generelt peger på, at borgerrådgiverne bidrager til en effektiv problemløsning.

”Jeg er meget taknemmelig for, at jeg som borger kan kontakte den uvildige borgerrådgiver og få råd til, hvordan jeg mest hensigtsmæssigt henvender mig, når processen omkring en sag er gået i stå” (borger)

Den høje andel af borgere, der mener, at borgerrådgiverne bidrager til en effektiv problemløsning, skal ses i sammenhæng med, at borgerne normalt først henvender sig til borgerrådgiverne, når det ikke er lykkedes at finde en løsning i dialogen med en anden del af kommunen.

Mere end halvdelen af borgerne oplevede en bedre dialog med kommunen efter kontakt til borgerrådgiveren. 55,4 % var enige eller meget enige heri.

”Det var meget rart med et fysisk møde. Og kunne få svar på mine spørgsmål. Jeg synes for mit vedkommende, at det var en stor lettelse at slippe for computerskærmen! Omgivelserne var rigtig rare oveni og selvfølgelig den personlige kontakt” (borger)

Oplevelsen af en bedre dialog med kommunen skal ses i sammenhæng med, at borgerne normalt først henvender sig til borgerrådgiverne, når dialogen med en anden del af kommunen er brudt sammen, og borgerne møder derfor ofte borgerrådgiveren med den erfaring, at dialogen ikke fungerer.

Ankestyrelsens Retssikkerhedsenhed har i en undersøgelse af kommunernes arbejde med retssikkerhed på socialområdet blandt andet undersøgt, hvordan og i hvilket omfang kommunerne har tilrettelagt deres politiske og ledelsesmæssige fokus på borgernes retssikkerhed på

socialområdet, og hvordan de gør brug af borgerrådgivere. Ankestyrelsen nævner blandt andet, at flere kommuner selv fremhæver, at begrundelsen i kommunens afgørelse til tider bliver meget indforstået og derfor ikke fremstår tydeligt nok for borgeren. Her kan borgerrådgiveren spille en vigtig rolle for borgerens forståelse af kommunens kommunikation og dermed for dialogen med kommunen.

Flere borgerrådgivere og myndighedsledere fortæller i Ankestyrelsens undersøgelse, at borgerrådgiveren ofte bliver sat i spil, når dialogen mellem borger og kommune er gået skævt. Det er deres oplevelse, at det ofte letter kommunikationen, når borgerrådgiveren deltager som uvildig part, da borgerrådgiveren kan 'oversætte' de forskellige perspektiver for parterne, så begge parter føler sig hørt.

12,7 % af borgerne oplevede ikke en bedre dialog med kommunen efter kontakt til borgerrådgiveren. Dette indikerer, at der er plads til forbedring i forhold til opgaven med at styrke dialogen mellem borger og kommune.

"Jeg er taknemmelig for den hjælp jeg har fået. Dog er min sag kompleks på et niveau der overstiger de flestes. Har manglet lidt klare meldinger/kritik til kommunen, når sagerne har været uigennemskuelige selv for rådgiveren..." (borger)

93,7 % af borgerne ville anbefale andre at kontakte borgerrådgiveren, hvis de får brug for det.

"Jeg anbefaler andre udlændinge at komme for at forstå breve eller andet. Jeg synes, at det er en god idé, at de sidder her og hjælper andre" (borger)

Den høje andel, som vil anbefale andre borgere at kontakte en borgerrådgiver, styrker antagelsen om borgerrådgivernes positive indflydelse på de enkelte borgere og på tilliden til kommunen. Dette gælder selv for en del af de borgere, som ikke oplevede en bedre dialog med kommunen efter kontakt til borgerrådgiveren.

Af Ankestyrelsens undersøgelse fremgår også, at flere kommuner oplever, at borgerrådgivere kan skabe en større tillid til systemet for borgerne, herunder fordi kommunerne oplever, at borgerne har større tillid til de afgørelser, der træffes, hvis borgerrådgiveren har været inddraget.

Hvordan oplever kommunens ansatte borgerrådgiverne?

De ansattes svar peger på, at borgerrådgiverne har relevans og høj nytteværdi.

94,6 % af de ansatte var enige eller meget enige i, at borgerrådgiverfunktionen medvirker til at styrke dialogen mellem borgerne og deres kommune.

I Sønderborg Kommune kom kommunens medarbejdere i 2023 med en støtteerklæring til den lokale borgerrådgiver i forbindelse med en politisk indstilling om at nedlægge borgerrådgiverfunktionen som led i budgettilpasninger. Medarbejderne anførte blandt andet følgende:

”Borgerrådgiverstillingen er en neutral og uafhængig person ansat af kommunalbestyrelsen der rådgiver og vejleder borgere i forhold til klagemuligheder og regler for sagsbehandling inden for kommunens områder.

Formålet med denne stilling er at borger bliver hørt og får en respektfuld behandling. Borgerrådgiveren informerer om dine rettigheder og pligter og denne vejledning kan i mange tilfælde være en bedre service fremfor, hvis det er myndighedspersonen der giver den.

Det er klart en fordel for borgeren at blive mødt af en borgerrådgiver, da det ofte drejer sig om personlige eller familiære forhold, hvor dialogen kan være svær, hvis man er frustreret i mødet med kommunen. Det kan være fremmende for dialogen både for borgeren og sagsbehandleren at have en uvildig person til at facilitere sagsbehandlingen.”

”Jeg tænker, at borgerrådgivningen er en værdifuld funktion i kommunen ift. den gode borgerdialog, læring og ikke mindst til brobygning i et vanskeligt samarbejde” (ansat)

Der var bred enighed blandt de ansatte om, at borgerrådgiverfunktionen bidrager positivt til borgernes oplevelse af kommunen. 83,7 % var enten meget enige eller enige heri.

”Borgerrådgiver bidrager til at løse konflikter og forebygge misforståelser mellem borger og det offentlige-myndigheden, hvilket fremmer et positivt forhold og tillid til kommunen. Gennem en åben dialog kan borgerrådgiveren også identificere systemiske udfordringer og bidrage til kontinuerlig forbedring af kommunens service” (ansat)

Det fremgår af Ankestyrelsens undersøgelse, at tidspres, kompleksitet i lovgivning og kommunens organisering kan udfordre den retssikkerhedsmæssige kvalitet i sagsbehandlingernes arbejde.

36 % af myndighedslederne mener ifølge Ankestyrelsens undersøgelse, at borgerrådgiverfunktionen i deres kommune er med til at styrke rådgivernes (sagsbehandlingernes) færdigheder ift. at sikre borgernes retssikkerhed i sagsbehandlingen. Endnu flere, 45 %, af de adspurgte ledere oplyser, at de har anvendt borgerrådgiveren til sparring i enkeltsager, og 16 % har haft undervisning eller oplæg fra borgerrådgiveren.

94,6 % af de ansatte mener, at de kan trække på borgerrådgiverens viden og erfaring inden for borgerbetjening og sagsbehandling. Det tyder på, at de ansatte i kommunen ser en større værdi i borgerrådgiverens viden og erfaring, end myndighedslederne gav udtryk for i Ankestyrelsens undersøgelse.

”Som leder af en afdeling i et jobcenter er det fantastisk at arbejde sammen med en borgerrådgiver. Neutral tilgang, og god til at give læring fra sig” (ansat)

De udfordringer for sagsbehandlerne, som afdækkes i Ankestyrelsens undersøgelse og de ansattes påskønnelse af borgerrådgivernes viden og erfaring, viser et potentiale for løft i kvalitet i sagsbehandlingen og læringen i organisationen.

91,9 % af de ansatte vurderer, at borgerrådgiverfunktionen i deres kommune bidrager til organisationens læring.

”Jeg oplever at Borgerrådgiverens årlige rapport er et værdifuldt og relevant input til den politiske og organisatoriske dagsorden” (ansat)

Konklusion

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

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

Resultatet er meget tilfredsstillende i forhold til borgerrådgivernes målopfyldelse og stærkt motiverende i forhold til at fortsætte og udvikle arbejdet med at bygge bro mellem borgere og kommuner.

Undersøgelsen indikerer, at de mange nye borgerrådgiverfunktioner er kommet godt fra start, og der er således gode argumenter for fortsat at fokusere på at udvikle og understøtte borgerrådgiverfunktionerne, så de kan bidrage endnu mere effektivt til at sikre borgernes rettigheder og adgang til hjælp.