



25-02-2016

Sagsnr.  
2016-0049816**Bedre dialog i udvalg om Borgerrådgiverens arbejde mv.**Dokumentnr.  
2016-0049816-2**Indledning**

Om Borgerrådgiverens Beretning er fastlagt følgende i vedtægt for Borgerrådgifveren § 6:

Sagsbehandler  
Johan Busse

*”Borgerrådgifveren afgiver en årlig beretning til Borgerrepræsentationen, hvor Borgerrådgifveren redegør for sin virksomhed, herunder eventuelle konstateringer af overordnede forhold inden for Borgerrådgifverens kompetence, som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling, borgerbetjening mv. Borgerrådgifveren kan i den forbindelse fremkomme med forslag og anbefalinger til kommunens politiske ledelse, borgmestre eller forvaltninger. Beretningen offentliggøres.”*

Det har siden 2004 været praksis, at beretningen behandles af Borgerrådgifverudvalget og herefter forelægges Borgerrepræsentationen efter forud indhentet erklæring fra Økonomiudvalget. Beretningen anses som politisk modtaget og endelig, når den er taget til efterretning af Borgerrepræsentationen og har herefter været behandlet i de stående udvalg.

Borgerrepræsentationen besluttede den 17. juni 2015 at pålægge Borgerrådgifveren i samarbejde med forvaltningerne at undersøge, om en omlægning af processen for behandling af Borgerrådgifverens Beretning kan

- sikre implementering af en række af Borgerrådgifverens anbefalinger
- styrke forankringen af dialogen i udvalg og forvaltninger om initiativer til forbedring af sagsbehandlingen.

Borgerrepræsentationen tilkendegav, at det blandt andet bør undersøges, om behandlingen af beretningen med fordel kan finde sted i fagudvalgene forud for behandlingen i Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen i modsætning til i dag.

Borgerrådgifveren skal senest fremlægge forslag for Borgerrådgifverudvalget herom med henblik på, at behandlingen af Borgerrådgifverens beretning 2016 kan ske efter en eventuel ændret proces.

Baggrunden for pålægget fremgår ikke direkte af beslutningen, men det må forstås sådan, at der ønskes en mere målrettet politisk dialog om Borgerrådgiverens konstateringer vedrørende kommunens borgerbetjening og sagsbehandling med henblik på en højere effekt af Borgerrådgiverens konstateringer.

### **Politisk drøftelse og undersøgelsens tilsnit**

Borgerrådgiverudvalget drøftede den 25. september 2015 fordele og ulemper ved en omlægning af processen og rammerne for en nærmere undersøgelse heraf.

Borgerrådgiverudvalget godkendte samtidig Borgerrådgiverens plan for at afdække forholdet med bemærkning om, at Borgerrådgiveren bør holde ressourceforbruget ved undersøgelsen af procesomlægningen på et minimum.

Borgerrådgiveren begrænsede på denne baggrund undersøgelsens høringsfase til – ud over inddragelsen af Borgerrådgiverudvalget – at omfatte drøftelser med henholdsvis Den Tværgående Juridiske Koordinationsgruppe og kredsen af udvalgssekretærer med henblik på at indhente erfaringer og synspunkter i en åben drøftelse. Alle drøftelser blev ført i efteråret 2015.

### **Generelt om politiske og administrative synspunkter**

Både politisk og administrativt er der en opfattelse af, at den politiske drøftelse i de stående udvalg kan blive mere målrettet.

Det er anført fra enkelte forvaltninger, at det er vanskeligt at opnå politisk debat om beretningen efter, at Borgerrepræsentationen har behandlet den.

Forvaltningernes tilbagemelding tyder mere generelt på, at det opleves som vanskeligt for forvaltningerne at kvalificere Borgerrådgiverens Beretning til en vedkommende politisk drøftelse.

Fra politisk side efterlyses i tråd med dette nogle mere konkrete anbefalinger fra Borgerrådgiveren til politisk opfølgning, som udvalg for udvalg kan danne rammen om drøftelser af forbedringspotentialer og navnlig hvordan, forvaltningerne kan løfte dem.

Hverken forvaltningerne eller de politiske repræsentanter har konkretiseret på hvilken måde, der er behov for en bedre implementering af Borgerrådgiverens anbefalinger. Men i og med, at der efterlyses mere konkrete anbefalinger, synes der at mangle en forbindelse mellem Borgerrådgiverens generelle konstateringer og anbefalinger og den konkrete udmøntning i forvaltningerne.

### **Forholdet til Den Tværgående Juridiske Koordinationsgruppes opgaver**

Den Tværgående Juridiske Koordinationsgruppe varetager ifølge sit kommissorium blandt andet ”koordinering af udvalgenes og forvaltningernes opfølgning på udtalelser og anbefalinger fra Borgerrådgiveren...”, jf. *Kommissorium for Den Tværgående Juridiske Koordinationsgruppe* som vedtaget i Borgerrepræsentationen den 11. november 2008.

Koordinationsgruppen var efter Borgerrådgiverens opfattelse oprindeligt tænkt som et forum for netop at koble Borgerrådgiverens anbefalinger sammen med forvaltningernes opfølgning i en koordineret proces.

Koordinationsgruppe har tidligere bidraget med fælles og tværgående løsningsforslag, f.eks. i form af Sagsbehandlerbiblioteket, men gruppen har i de senere år fremstået mindre synlig.

Det er uklart på hvilken måde koordinationsgruppen i dag bidrager til at koordinere udvalgenes og forvaltningernes opfølgning på udtalelser og anbefalinger fra Borgerrådgiveren, og det er således et åbent spørgsmål, på hvilken måde koordinationsgruppen bidrager til at kvalificere den politiske drøftelse af Borgerrådgiverens Beretning og øvrige virksomhed.

### **Overvejelser om konkretiseringsgraden af Borgerrådgiverens anbefalinger**

Den nuværende konkretiseringsgrad i beretningen skyldes blandt andet, at beretningen vedrører Borgerrådgiverens generelle vurdering af hele kommunen og derfor oftest forholder sig til generelle og tværgående spørgsmål.

Dette skyldes for det første, at beretningen er baseret på Borgerrådgiverens samlede erfaring for hele kommunen hen over beretningsåret og ikke – i modsætning til Borgerrådgiverens evaluering af forvaltningernes indsatser for bedre sagsbehandling og borgerbetjening, FOKUS – er baseret på et specifikt og systematisk analysearbejde rettet imod nærmere udpegede fikspunkter i hver enkelt forvaltning.

For det andet har Borgerrådgiveren traditionelt begrænset sig til at pege på problemstillinger, der bør løses, uden at angive hvordan, idet de nærmere løsninger overlades til forvaltningerne selv.

Dette skyldes, at forvaltningerne må forudsættes at være bedre oplyst om egen forvaltning og råder over bedre ressourcer til denne opgave, og at en nærmere konkretisering vil kunne indebære væsentlige indgreb i forvaltningernes ledelsesret, ledelsesfilosofi,

organisationsstruktur, uddannelsesniveaue og -bredde, ressourceprioritering mv. og derfor nødvendigvis må være klart efterspurgt og underbygget med solide analyser for at have gennemslagskraft.

Mere konkrete anbefalinger forudsætter således efter Borgerrådgiverens opfattelse dels et klart politisk mandat fra Borgerrepræsentationen eller hvert enkelt udvalg samt en betydelig ressourceforøgelse hos Borgerrådgiveren, herunder med en bredere kompetenceprofil end Borgerrådgiverens tilsyn og konsultative bistand forudsætter.

Mere konkrete anbefalinger vil således efter Borgerrådgiverens opfattelse kræve en bred kompetence inden for ledelsesrådgivning, organisations- og systemanalyse, IT-rådgivning, mv. for at have den fornødne kvalitet og legitimitet i forhold til forvaltningerne.

### **Forholdet til Borgerrådgiverens uafhængighed mv. og muligheden for at vende beretningsprocessen**

Borgerrådgiveren er nedsat i henhold til den kommunale styrelseslov § 65e, stk. 1, hvorefter

*”Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om oprettelse af en borgerrådgiverfunktion, der ikke henhører under de stående udvalgs eller økonomiudvalgets umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender...”*

Borgerrådgiveren er efter bestemmelsen uafhængig af de stående udvalg og Økonomiudvalget og refererer direkte til Borgerrepræsentationen via Borgerrådgiverudvalget.

Vedtægt for Borgerrådgiveren og Kommissorium for Borgerrådgiverudvalget udmønter den uafhængige indplacering af Borgerrådgiveren i kommunen.

Af sidstnævnte fremgår, at en af Borgerrådgiverudvalgets udtrykkelige opgaver er at behandle Borgerrådgiverens årsberetning inden forelæggelse for Borgerrepræsentationen.

En omvendt proces for behandling af Borgerrådgiverens Beretning forudsætter således under alle omstændigheder, at beretningen behandles i Borgerrådgiverudvalget, inden den behandles i Borgerrepræsentationen, ligesom Borgerrepræsentationens behandling er afgørende for, at beretningen kan anses som endelig.

De stående udvalg og Økonomiudvalget kan naturligvis på baggrund af Borgerrådgiverens Beretning behandle spørgsmål vedrørende den pågældende forvaltning og træffe beslutning herom, men vil altså ikke

have beføjelse til at gå i videre dialog om beretningen end den nuværende proces giver mulighed for, og dialogen vil formelt set tage afsæt i et udkast indtil Borgerrepræsentationen har taget den til efterretning.

### **Koordination med den politiske proces for behandling af Borgerrådgiverens evalueringsmodel FOKUS**

Borgerrådgiverens evaluering af forvaltningernes indsatser for bedre sagsbehandling og borgerbetjening, FOKUS, gennemføres hvert andet år, og det er besluttet, at den efter godkendelsen i Borgerrådgiverudvalget alene behandles i de stående udvalg og ikke i Borgerrepræsentationen.

FOKUS-evalueringen, som har været gennemført to gange (2013 og 2015), indeholder i langt højere grad end Borgerrådgiverens Beretning specifikke anbefalinger til hver enkelt forvaltning og vurderes at give et bedre grundlag for en politisk drøftelse end beretningens ofte mere generelle anbefalinger.

Borgerrådgiverens Beretning og FOKUS vedrører begge sagsbehandlingen og borgerbetjeningen i kommunen.

### **Overvejelse af, om beretningsproceduren kan forbedre effekten af Borgerrådgiverens afrapportering som ønsket**

Det er efter Borgerrådgiverens opfattelse tvivlsomt, om alene en omlægning af processen for den politiske behandling af Borgerrådgiverens Beretning uden øvrige tiltag vil stimulere den politiske debat om initiativer til forbedring af sagsbehandlingen eller sikre implementering af Borgerrådgiverens anbefalinger.

Dette skyldes, at en væsentlig årsag til det aktuelle niveau for politisk drøftelse af beretningen i højere grad synes at være beretningens aktuelle konkretiseringsgrad i forhold til hver enkelt forvaltning, og at en højere konkretiseringsgrad i beretningen er vanskeligt at forestille sig med Borgerrådgiverens nuværende mandat og ressourcer.

### **Løsningsmodeller**

På baggrund af ovenstående kan følgende løsningsmodeller beskrives:

#### **1. Proceduren for den politiske behandling af Borgerrådgiverens Beretning omlægges**

En løsningsmodel kunne være, at forfølge ideen om at omlægge udvalgsbehandlingen af Borgerrådgiverens Beretning. Processen kunne herefter se således ud:

- a. Borgerrådgiveren afgiver beretning

- b. Borgerråd giverudvalget behandler beretningen
- c. Beretningen behandles i de stående udvalg og Økonomiudvalget
- d. Borgerrepræsentationen behandler beretningen

Modellen vil sikre, at udvalgsbehandlingen finder sted inden, Borgerrepræsentationen tager endeligt stilling til beretningen, og det vil således undgås, at udvalgsbehandlingen finder sted på et tidspunkt, hvor den politiske behandling så at sige er udtømt på højeste niveau.

Svagheden ved modellen er, at den ikke adresserer, at mangel på konkretisering synes at være hovedårsag til det hidtidige niveau for politisk drøftelse, samt at udvalgsbehandlingen efter denne model skulle ske på baggrund af en beretning, der formelt set har karakter af et udkast.

Denne model kan derfor ikke anbefales som løsning på det beskrevne problem.

## **2. Den Tværgående Juridiske Koordinationsgruppe styrkes**

Den Tværgående Juridiske Koordinationsgruppes oprindelige mandat er ”koordinering af udvalgenes og forvaltningernes opfølgning på udtalelser og anbefalinger fra Borgerråd giveren...”.

En løsningsmodel kunne derfor være, at Den Tværgående Juridiske Koordinationsgruppe styrkes ved at få en mere central placering i beretningsprocessen i følgende forløb:

- a. Borgerråd giveren afgiver beretning
- b. Borgerråd giverudvalget behandler beretningen
- c. Den Tværgående Juridiske Koordinationsgruppe udpeger konkrete løsningsanvisninger
- d. Borgerrepræsentationen behandler beretningen og koordinationsgruppens løsningsanvisninger
- e. De stående udvalg og Økonomiudvalget behandler beretningen sammen med de konkrete løsningsanvisninger, som Borgerrepræsentationen måtte have tiltrådt.

Det vil med denne løsning kunne sikres, at den politiske drøftelse i alle stående udvalg tager udgangspunkt i konkrete forbedringsforslag, som forvaltningerne selv finder relevant.

Svagheden ved løsningen er imidlertid, at Den Tværgående Juridiske Koordinationsgruppe med sin nuværende sammensætning af hovedsageligt juridiske og forvaltningsretlige specialister vil have begrænsede muligheder for at pege på brede løsninger, der inddrager f.eks. økonomiske og organisatoriske forhold, styringsmæssige redskaber samt andre relevante forhold vedrørende ledelse, IT mv.

Denne model kan derfor ikke anbefales som løsning på det beskrevne problem.

### **3. Udvalgsdrøftelser sker fremadrettet alene med udgangspunkt i FOKUS**

Efter denne løsningsmodel udgår den faste drøftelse af Borgerrådsgiverens Beretning i udvalgene og afløses i stedet af den udvalgsdrøftelse af resultatet af FOKUS, som allerede er besluttet i Borgerrepræsentationen.

Da evalueringsmodellen FOKUS i langt højere grad end Borgerrådsgiverens Beretning muliggør og faktisk indeholder konkrete løsningsforslag for hver forvaltning, er FOKUS i denne logik bedre egnet som drøftelsesoplæg i udvalgene.

Det er på baggrund af drøftelserne med forvaltningerne Borgerrådsgiverens vurdering, at denne løsning har opbakning i forvaltningerne.

Svagheden ved denne løsningsmodel er, at FOKUS er to-årig, og at der derfor vil være længere intervaller imellem udvalgsdrøftelser af sagsbehandling og borgerbetjening med udgangspunkt i Borgerrådsgiverens arbejde. Modellen kunne derfor suppleres med et pålæg fra Borgerrepræsentationen om, at alle udvalg skal have en statusdrøftelse af forvaltningernes indsatser for bedre sagsbehandling og borgerbetjening i de år, hvor FOKUS *ikke* behandles i udvalgene.

Det indgår i modellen, at Borgerrådsgiveren efter udvalgenes ønske kan inviteres til disse statusdrøftelser for at formidle sit aktuelle billede af forvaltningens styrker og svagheder inden for disse emner.

Herudover vil det naturligvis være muligt for alle udvalgene at tilrettelægge løbende eller ad hoc-drøftelser af Borgerrådsgiverens Beretning, hvis det ønskes. Også i denne forbindelse vil Borgerrådsgiveren naturligvis kunne inviteres til at deltage i udvalgets drøftelser.