

Årsrapport 2018

Lokalt ombud for kommunale saker



**DRAMMEN
KOMMUNE**

Innhold

Kommuneombudets forord.....	2
Sammendrag	3
1. Om kommuneombudfunksjonen i Drammen kommune	4
1.1 Grunnlaget for kommuneombudet	4
1.2 Oppstartsfasen (primært august til og med oktober 2018)	4
1.2.1 Informasjonsbrosjyre, hjemmeside og informasjonsfilm.....	4
1.2.2 Interne informasjonsmøter og utadrettet virksomhet	4
1.2.3 Forholdet til andre ombud	5
2. Kommuneombudets virksomhet.....	5
2.1 Formål.....	5
2.2 Nærmere om ombudets arbeidsoppgaver og arbeidsform	5
2.3 Henvendelser fra kommunen.....	6
3. Henvendelser – statistikk	6
3.1. Det statistiske grunnlag.....	6
3.2 Registrering	7
3.3 Antall innbyggerhenvendelser	7
3.4 Innholdet i henvendelsene	8
3.4.1 Plan- og bygg	8
3.4.2 Helse, sosial og omsorg	9
3.4.3 Oppvekst og barnehage	10
3.4.4 Idrett, park, natur og miljø	11
4. Avsluttende kommentarer og forslag til fokusområder.....	11
4.1 Forvaltningsrett - herunder god forvaltningsskikk	12
4.1.1 Referater.....	12
4.1.2 Prosessrettferdighet.....	12
4.2 Koordinert og helhetsorientert innsats.....	14
4.3 Lett tilgjengelig og god informasjon.....	14
4.4 Oppsummering.....	14
Vedlegg.....	15

Kommuneombudets forord

Ut fra et ønske om å styrke rettsikkerheten for innbyggerne i Drammen kommune, og som et virkemiddel for å gjenopprette tillitten til kommunen, besluttet bystyret den 26. september 2017 å opprette en stilling som kommuneombud.

Å sikre rettsikkerheten for den enkelte innbygger i møtet med kommunen er av stor betydning. Kommuneombudet har som arbeidsoppgave å tilegne seg kunnskap om i hvilken grad rettsikkerheten til innbyggerne blir ivaretatt, og gi tilbakemelding til politikere og kommunens forvaltning om dette. Dette skal bidra til læring i kommunen, og på den måten gagne innbyggerne.

Jeg tiltrådte stillingen som kommuneombud den 1. august 2018.

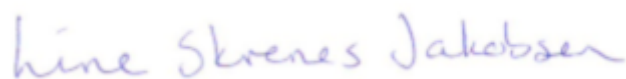
Både innbyggerne, den kommunale forvaltningen og politikerne har hatt behov for å venne seg til den nye funksjonen som kommuneombudet representerer, i tillegg til at jeg selv har måtte finne ut av rollen. Denne forventningsavklaringen tar tid. Et fåtall innbyggere har uttrykt skuffelse når min rolle som kommuneombud ikke har kunnet imøtekomme deres ønsker. Mitt inntrykk er likevel at de fleste innbyggerne er svært fornøyd med funksjonen som kommuneombudet utgjør.

Selv om kommuneombudet er organisert som en uavhengig enhet, har jeg blitt tatt godt imot av de ansatte i kommunen. Det er svært positivt at flere av avdelingene selv har tatt kontakt med ombudet og invitert til dialog. Jeg håper at dette også fortsetter i tiden fremover.

Ut over arbeidet med enkelte saker er det en stor kommunikasjonsoppgave forbundet med oppstart av kommuneombudsfunksjonen. Det er en dynamisk stilling, som vil måtte utvikles i dialog med innbyggerne og kommunens administrasjon. Det skal derfor også i tiden fremover brukes tid og ressurser til å skape klarhet og forventningsstyring knyttet til kommuneombudets arbeid.

Formålet med denne rapporten er å gi tilbakemelding om de første fem månedene med ombudstillingen. Rapporten bærer preg av ordningens oppstart, og jeg har derfor lagt vekt på å beskrive kommuneombudets kompetanse, arbeidsoppgaver og registreringspraksis. Det gis også en oversikt over hvor mange henvendelser ombudet har mottatt, og hva innholdet i disse er. Årsmeldingen avsluttes med noen anbefalinger til fokusområder for kommunen.

Drammen, 4. mars 2019



Line Skrenes Jakobsen

Kommuneombud

Sammendrag

Kommuneombudet i Drammen kommune tiltrådte den 1. august 2018, og fungerer hovedsakelig som en informasjonsressurs og veileder for innbyggerne i kommunen. Kommuneombudet er organisert som en egen enhet og utfører sitt arbeid på fritt og selvstendig grunnlag, uavhengig av administrativ og politisk ledelse. Ombudet rapporterer til Formannskapet hvert tertial, mens årsrapporten leveres til Bystyret.

Denne årsrapporten dekker ombudets første fem måneder. Perioden har vært preget av oppstart av stillingen, herunder registreringspraksis og arbeidsmetoder. En viktig del av oppstarten har vært utarbeidelsen av informasjonsmateriell og å synliggjøre ombudsrollen både overfor innbyggerne og internt i kommunen.

Formålet med ombudsstillingen er å styrke tillitten til kommunens administrative tjenester, samt bidra til å sikre innbyggernes rettssikkerhet. I perioden 1. august 2018 til og med 31. desember 2018 har ombudet mottatt totalt 35 førstegangshenvendelser. Det er kun de henvendelsene som krever en nærmere oppfølging som inngår i det statistiske materialet. Av de totalt 35 henvendelsene, er det 20 henvendelser som har resultert i konkrete saker. Henvendelsene gjelder så å si alle kommunens tjenestoområder.

Det er for tidlig å konkludere med hvordan rettssikkerheten til innbyggerne i Drammen kommune blir ivaretatt etter kun fem måneder, men basert på de begrensede erfaringer ombudet har gjort seg anbefales det likevel at kommunen styrker sitt fokus på:

- Å bli bedre til å overholde forvaltningslovens bestemmelser,
- Å yte en koordinert og helhetsorientert innsats overfor de innbyggere som henvender seg til kommunen, samt
- Løpende oppdatere og forbedre kommunens hjemmeside slik at den i enda større grad er informativ, pedagogisk og intuitiv.

1. Om kommuneombudfunksjonen i Drammen kommune

1.1 Grunnlaget for kommuneombudet

Bystyret fattet den 26. september 2017 vedtak om å opprette et kommuneombud i Drammen kommune. Ombudsstillingen er en del av Rådmannen sin tiltakspakke¹ utarbeidet etter «korrupsjonssaken»² hvor det ble vurdert at det er et behov for å skape og gjenopprette manglende tillitt fra innbyggerne til kommunen, samt å sørge for at rettssikkerheten til innbyggerne blir ivaretatt.

Etter oppstarten den 1. august 2018 har kommuneombudet i høy grad selv satt rammene for arbeidsoppgavene. Det følger imidlertid av mandatet for stillingen at kommuneombudet blant annet skal;

- Arbeide for at innbyggernes rettssikkerhet ivaretas i møte med Drammen kommune.
- Kommuneombudet kan veilede og gi råd i enkeltsaker og gå i dialog med kommuneledelsen i saker som er vanskelige å løse.
- Viktige oppgaver for kommuneombudet vil være informasjon og veiledning. Ombudet skal;
- Synliggjøre og informere om sin rolle som kommuneombud.
- Være en informasjonsressurs og veileder for innbyggere som ønsker informasjon og hjelp i saker de har med kommunen.

1.2 Oppstartsfasen (primært august til og med oktober 2018)

Kommuneombudet har fra første arbeidsdag mottatt og behandlet henvendelser fra innbyggere i kommunen. Imidlertid har de tre første månedene primært vært avsatt til å sette rammene for stillingen, lære kommunen som organisasjon å kjenne, samt gjøre kommuneombudsstillingen kjent både innad i den kommunale forvaltningen og blant politikere, men først og fremst for kommunens innbyggere.

1.2.1 Informasjonsbrosjyre, hjemmeside og informasjonsfilm

For å gjøre ombudsordningen kjent er det utarbeidet en brosjyre som gir nærmere opplysninger om hva kommuneombudet kan hjelpe med og kontaktinformasjon. Brosjyren skal være tilgjengelig i alle kommunens ekspedisjoner som har publikumskontakt.

Kommuneombudet har fått sin egen side på Drammen kommunes hjemmeside med informasjon om hva ombudet kan hjelpe med, samt praktiske opplysninger.

Videre er det lagd korte informasjonsfilmer om ombudets rolle som er tilgjengelig på sosiale medier (kommunens facebookside og Instagram).

1.2.2 Interne informasjonsmøter og utadrettet virksomhet

En forutsetning for kommuneombudet sin mulighet for å medvirke til å sikre dialog mellom innbyggerne og Drammen kommune, er at innbyggerne, politikerne og kommunens medarbeidere har kjennskap til ombudsstillingen. Ombudet er dessuten avhengig av god og konstruktiv dialog mellom kommunens ulike avdelinger for å kunne utføre sine arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende måte. Ombudet har derfor høsten 2018 hatt orienteringer om ombudet og dets arbeidsoppgaver i

¹ <https://www.drammen.kommune.no/globalassets/presentasjon-til-psu-lokalt-ombud-161017.pdf>

² <https://www.dt.no/korrupsjonssaken/>

alle kommunens råd, komiteer og utvalg. Ombudet har også hatt innlegg i rådmannens time. Videre har ombudet deltatt på avdelingsmøter, kontormøter, og virksomhetssamlinger for ulike avdelinger i kommunen. Ombudet har også gjennomført informasjonsmøter ved de fleste helse- og omsorgsdistriktene.

Deltakelse i denne type møter er verdifullt både fordi de ansatte i kommunen selv blir kjent med ombudsordningen, men også fordi at de da kan videreformidle denne kunnskapen i sitt daglige virke og i møte med innbyggere. Ved deltagelse i denne type informasjonsmøter har det vist seg å være lettere å få en god dialog i forbindelse med henvendelse i enkeltsaker. Det nevnes også at flere politikere har henvist innbyggere til å ta kontakt med ombudet.

Ombudet har blitt intervjuet av Drammens Tidene og NRK Buskerud ved opprettelsen av ombudsstillingen og hvilken funksjon ombudet er ment å ha. Dette har vært nyttige kommunikasjonskanaler for å spre informasjon om den nyopprettede ombudsstillingen.

1.2.3 Forholdet til andre ombud

Kort tid etter oppstart avholdt kommuneombudet møte med Pasient- og brukerombudet i Buskerud og Mobbeombudet i Buskerud. Formålet med møtene var å bli kjent med hverandre, samt å trekke opp «grenser» i forhold til arbeidsområdene. I møtene ble det avtalt at ombudene holder hverandre oppdatert på aktuelle saker. Pasient- og brukerombudet i Buskerud og kommuneombudet skal også ha jevnlig møter.

Kommuneombudet har også etablert et godt samarbeid med personvernombudet og hovedverneombudet i kommunen.

2. Kommuneombudets virksomhet

2.1 Formål

Formålet med kommuneombudstillingen er å ha en uavhengig instans som arbeider for at rettssikkerheten til innbyggerne blir ivaretatt i møtet med Drammen kommune. Ved å ha et ombud som er organisert som en egen enhet, og som utfører sitt arbeid på fritt og selvstendig grunnlag, vil dette også kunne bidra til å styrke tillitten innbyggerne har til kommuneadministrasjonen.

2.2 Nærmere om ombudets arbeidsoppgaver og arbeidsform

Kommuneombudet har som sin primære arbeidsoppgave å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Det er i denne sammenheng viktig å definere hva begrepet rettssikkerhet betyr. Frihet, selvbestemmelse og rettssikkerhet er viktige prinsipper for alle mennesker. Mer spesifikt handler rettssikkerhet om at den enkelte innbygger skal være beskyttet mot overgrep og/eller vilkårlighet fra myndighetenes side, og om forsvarlig saksbehandling og krav til vedtakets innhold.

Kommuneombudet skal etter overnevnte påse at gjeldende regelverk, rutiner og retningslinjer blir fulgt. Ombudet skal også orientere om klageadgang på vedtak, og kan dersom det er ønskelig bistå med å formulere og fremsette klager. Det presiseres i denne sammenheng at ombudet ikke tar stilling til faglige vurderinger og resultatet i vedtak, men har fokus på det forvaltningsrettslige, det vil si om de regler og rutiner som gjelder for selve saksbehandlingen er fulgt. Videre er ombudet særlig opptatt av i hvilken grad kommunen lykkes med samarbeid og samhandling mellom de ulike avdelingene.

Kommuneombudet behandler ikke klager/henvendelser over:

- Det faglige (materielle) innhold i kommunens avgjørelser
- Politiske beslutninger
- Personal- og ansettelsesforhold i kommunen
- Forhold som tilhører andre ombud (til eksempel Pasient- og brukerombudet og Mobbeombudet)

Dersom det i forbindelse med arbeid med enkeltsaker oppdages feil og/eller mangler tas dette opp med den avdeling det gjelder. Slike tilbakemeldinger til avdelingene vil være nyttig i forbindelse med kvalitetssikring og arbeid med gjennomgang av rutiner, og vil på den måten få betydning utover løsning av den enkelte sak.

2.3 Henvendelser fra kommunen

Kommuneombudet blir av og til kontaktet av medarbeidere i kommuneforvaltningen som ønsker en faglig diskusjon og innspill i forhold til generelle problemstillinger. Kommuneombudet diskuterer ikke konkrete saker, med mindre det er etter avtale med den enkelte innbygger.

Kommuneombudet har i løpet av høsten 2018 blitt invitert til å komme med innspill og faglige vurderinger når det gjelder utarbeidelse av rutiner/retningslinjer internt i kommunen. Videre har også enkelte avdelinger bedt ombudet gjennomgå diverse maler og tekster som benyttes i vedtak, og å komme med innspill til eventuelle forbedringer. Det er svært positivt at kommunen selv tar kontakt med ombudet og inviterer til dialog. Dette viser at det i Drammen kommunen er fokus på kontinuerlig forbedring overfor de tjenester som leveres til innbyggerne.

3. Henvendelser – statistikk

3.1. Det statistiske grunnlag

Uansett hvor mange saker kommuneombudet behandler i løpet av en periode, vil det være et forsvinnende lite antall saker sett i forhold til kommuneforvaltningens samlede saksantall for den tilsvarende periode. Da antallet henvendelser til kommuneombudet avhenger av flere faktorer, herunder innbyggernes kjennskap til stillingen, kan det samlede saksantall ikke umiddelbart benyttes til å si noe om den absolutte eller generelle kvalitet i kommunens saksbehandling.

En detaljert statistikkregistrering vil derimot kunne gi presise opplysninger om hva slags forhold som fører til henvendelser og klager fra kommunens innbyggere. Dette vil igjen gi mulighet for å identifisere mulige problemområder eller tendenser i forvaltningens saksbehandling.

Nedenfor følger en redegjørelse av innbyggernes henvendelser til kommuneombudet i perioden 1. august til og med 31. desember 2018, herunder antall og innhold.

Ved lesing av tallene i denne statistikken bør man være oppmerksom på at kommuneombudstillingen er nystartet i Drammen kommune og kjennskap til denne funksjonen er i ferd med å bli oppbygd. Tallmaterialet er derfor spinkelt.

Det er videre viktig å være klar over at noen avdelinger har mer kontakt med innbyggerne enn andre, samt at noen avdelinger er vesentlig større enn andre avdelinger. Det er videre stor forskjell på om avdelingens relasjon til innbyggerne har et sterkt myndighetspreg som for eksempel ved å ha avgjørelsesmyndighet, eller om avdelingen har mer serviceorienterte arbeidsoppgaver.

Statistikken må derfor leses med forsiktighet, og man skal være varsom med å trekke for håndfaste konklusjoner.

3.2 Registrering

Ved henvendelse til kommuneombudet blir innbyggernes opplevelser med kommunen registrert. Denne informasjonen om status for innbyggernes erfaringer og rettssikkerhet i møtet med kommunen danner bakgrunnen for dokumentasjonsgrunnlaget i denne rapporten.

I og med at ombudsstillingen er nyopprettet, er alle henvendelser som er mottatt såkalt «*førstegangshenvendelser*».

Det varierer i stor grad hvor mye arbeid en enkelt henvendelse genererer. En henvendelse hvor innbyggeren kun ønsker veiledning om hvor man skal henvende seg og hvilke spørsmål som kan være lurt å stille kommunen, vil ofte kunne løses ved en enkelt telefonsamtale eller e-post til innbyggeren. Kommuneombudet kan i andre saker, for eksempel i saker der innbyggeren ønsker veiledning eller hjelp til å klage, ha en omfattende kontakt med innbygger i form av flere møter, e-postkorrespondanse og telefonsamtaler. Henvendelsen vil allikevel bli registrert som en henvendelse. Det er kun i de tilfellene hvor samme innbygger har henvendelser som gjelder forskjellige fag/tjenestekområder at henvendelsene vil bli registrert som to eller flere henvendelser.

Som nevnt i punkt 2.3 mottar kommuneombudet også henvendelser fra forvaltningen med generelle spørsmål. Ombudet kan diskutere generelle problemstillinger, men av hensyn til stillingens uavhengighet og muligheten for å i etterkant kunne behandle saker på innbyggernes initiativ, så diskuterer ikke ombudet konkrete saker med mindre det er avtalt med en enkelte innbygger. Henvendelser fra den kommunale forvaltningen registreres ikke.

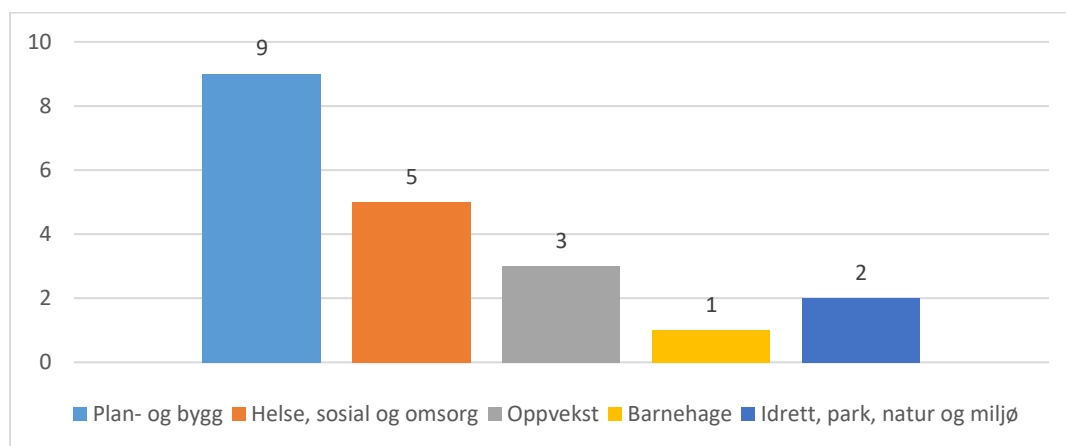
3.3 Antall innbyggerhenvendelser

I 2018 har kommuneombudet mottatt totalt 35 henvendelser. Det er kun de henvendelsene som krever en nærmere oppfølging som inngår i det statistiske materialet. Av de totalt 35 henvendelsene, er det 20 henvendelser som har resultert i konkrete saker.

Tabellen under viser fordelingen av antall henvendelser per måned i 2018:

Måned	Antall henvendelser
August	2
September	6
Oktober	9
November	10
Desember	8
Totalt	35

De 20 sakene fordeler seg på følgende fag/tjenesteområder:



Nedenfor følger en kort gjennomgang av hva henvendelsene på de ulike fag/tjenesteområdene gjelder, samt noen eksempler på konkrete henvendelser kommuneombudet har mottatt.

3.4 Innholdet i henvendelsene

Kommuneombudets kjerneområde er først og fremst å behandle henvendelser som gjelder saksbehandlingen i kommuneforvaltningen. Av de forhold som kommuneombudet kan behandle, er det hyppigst henvendelser over følgende forhold;

- Manglende svar og svartid
- Manglende informasjon, råd og veiledning
- Hjemmelsspørsmål
- Manglende bruk av referater

3.4.1 Plan- og bygg

Kommuneombudet har siden oppstart mottatt 9 henvendelser som gjelder kommunens plan- og bygningsmyndighet. Det er dette fagfeltet som ombudet har mottatt flest henvendelser om. Dette er i samsvar med de tanker ombudet gjorde seg før oppstart i stillingen, da avdelingen har lagt noen krevende år bak seg med tanke på «*korrupsjonssaken*».³ Videre er plan- og bygg en stor avdeling som utøver myndighet og behandler et betydelig antall saker i løpet av et år. I tillegg er alle dokumenter tilgjengelig via innsynsportalen på kommunens hjemmesider. Det er derfor ikke unaturlig at ombudet vil motta henvendelser knyttet til dette fagområdet.

Ombudet har som nevnt mottatt 9 henvendelser fra ulike innbyggere når det gjelder plan- og bygg. Innbyggerne har ofte flere og ulike spørsmål knyttet til dette fagområdet, men manglende svar fra avdelingen er ofte forhold det klages over. Nedenfor følger noen eksempler på disse henvendelsene.

³ <https://www.dt.no/korrupsjonssaken/>

Eksempel 1:

En innbygger henvendte seg til kommuneombudet da innbyggeren hadde sendt et brev datert 20. januar 2018 til kommunens plan- og bygg avdeling. Brevet inneholdt konkrete spørsmål knyttet til saksbehandlingen av et planforslag. Kommuneombudet ser via innsynsportalen at brevet er mottatt og at brevet har fått tittelen «.....spørsmål som ønskes besvart» av kommunen. Den 14. august 2018 purret innbyggeren på svar fra avdelingen. Kommuneombudet kontaktet avdelingen den 28. august angående manglende svar fra avdelingen. Brevet ble da besvart den 20. september 2018.

Eksempel 2:

En innbygger henvender seg til kommuneombudet 20. oktober 2018 hvor han forteller at han den 11. juni 2018 har bedt kommunen om forlenget svarfrist for å komme med merknader i forbindelse med saksbehandlingen av en delingsak. Kommuneombudet ser i innsynsportalen på kommunens hjemmesider at henvendelsen om forlenget svarfrist er mottatt av kommunen. Denne henvendelsen ble aldri besvart. Allikevel vurderer kommunen at saken er komplett den 30. juli 2018.

Samme innbygger forteller at han den 14. juni 2018 sender e-post til avdelingen med 10 konkrete spørsmål som ønsker besvart i forbindelse med saksbehandlingen av samme delingsforslag. Kommuneombudet ser i innsynsportalen på kommunens hjemmesider at brevet er mottatt av avdelingen. Brevet er imidlertid ikke besvart.

Eksempel 3:

En innbygger henvender seg i oktober 2018 til kommuneombudet med spørsmål om råd og veiledning angående kommunen sitt vedtak om skilting i den gaten innbyggeren er bosatt. Partene i saken ble ikke varslet før vedtak ble fattet, lovhjemmel i vedtaket er feil og begrunnelsen for skiltingen er vanskelig å forstå.

Kommunen har på bakgrunn av overnevnte forhold opphevet skiltvedtaket, og skal behandle saken på nytt.

Ombudet hadde i løpet av høsten møte med virksomhetsleder og avdelingsleder av planavdelingen hvor ombudet tok opp faglige forhold fra de henvendelser som ombudet har mottatt. I tillegg til manglende svar, klager innbyggere over uformell kommunikasjon, manglende bruk av referater og det de opplever som manglende saksutredning. Avdelingen har gitt tilbakemelding om at de tar informasjonen fra ombudet til etterretning. Planprosesser er omfattende, kostbare (også sett i et samfunnsperspektiv), og kompliserte i forhold til hvordan man skal forstå og forholde seg til kommunale krav og regelverk. Avdelingen har på bakgrunn av dette gitt tilbakemelding om at de skal se på informasjonen de har på internettsidene til kommunen, og om det her er mulighet for å være mer tydelig på saksgangen i planprosesser.

3.4.2 Helse, sosial og omsorg

Ombudet har mottatt 5 henvendelser som gjelder helse, sosial og omsorgssektoren. Dette antallet er noe lavt med tanke på hvor mange innbyggere som har kontakt/mottar tjenester fra disse

avdelingene. Ombudet presiserer i denne forbindelse at jo mer kjent ombudsordningen blir, jo flere henvendelser vil sannsynligvis bli mottatt. Det er verdt å merke seg at Pasient- og brukerombudet også vil være rett instans for henvendelser som gjelder deler av disse fagområdene.

Innholdet i henvendelsene ombudet har mottatt gjelder i stor grad klager over manglende informasjon, råd og veiledning. En henvendelse gjelder også manglende samhandling mellom kommunens avdelinger og at det ikke er utarbeidet noen individuell plan for den aktuelle innbygger selv om innbyggeren har stilt spørsmål om dette gjentatte ganger.

Eksempel:

En innbygger henvender seg til kommuneombudet da innbyggeren i flere år har mottatt tjenester fra ulike avdelinger i kommunen. Innbyggeren mottar uførepensjon og har en nettoutbetaling på rundt 15 900 kroner per måned, og har i lengre tid bodd i kommunal bolig hvor husleien har vært på cirka 8 900 kroner eksklusiv strøm. Innbyggeren har på grunn av dette hatt behov for oppfølging fra boligkontoret og sosialkontoret.

Innbyggeren er nå nødt til å flytte ut fra nåværende bolig da boligkomplekset skal tas i bruk til annet formål. Innbyggeren ble i denne forbindelse tilbudt en leilighet via boligkontoret med en månedlig husleie på over 13 000 kroner. Det hadde i forkant av tilbudet av denne leiligheten ikke vært gjennomført noe fellesmøte mellom boligkontoret, sosialkontoret og innbyggeren med det formål å få på plass en plan med tanke på innbyggerens økonomiske situasjon.

Innbyggeren har også ved flere anledninger etterspurt en individuell plan, uten at dette er kommet i stand. Innbyggeren har heller ikke fått informasjon om saksgangen rundt dette.

Ombudet er nå involvert i saken og har god dialog med både boligkontoret og sosialkontoret, og følger også opp andre forhold som innbyggeren har tatt opp i kontakten med ombudet.

Ombudet har høsten 2018 hatt kontakt med virksomhetsleder for kontor for tjenestetildeling og samordning i forbindelse med noen av henvendelsene ombudet har mottatt. Ombudet har blant annet tatt opp forhold som gjelder informasjon på internettsidene til kommunen. Det er ønskelig med mer informasjon, spesielt rundt rutine/saksgangen knyttet til utskrivning fra sykehus og tilbudet som hjemmesykepleien kan gi i samarbeid med fastlegen, og videre hvordan kommunen følger situasjonen i hjemmet og tilbyr institusjonsopphold dersom situasjonen ikke lenger er forsvarlig. Avdelingen har gitt tilbakemelding om at dette vil være på plass i løpet av våren 2019.

3.4.3 Oppvekst og barnehage

Etter oppstart har ombudet mottatt 3 henvendelser som gjelder oppvekstsektoren. Av disse henvendelsene er det 2 henvendelser som gjelder barnevernstjenesten. Innbyggerne har henvendt seg til ombudet med klager over manglende innsyn i saksdokumenter og manglende informasjon, råd og veiledning knyttet til saksbehandlingen. Det er også stilt spørsmål om barnevernstjenestens oppfølging av foreldre som har blitt fratatt omsorgen av barna.

En henvendelse gjelder sammensettingen av elever i skoleklasser.

Eksempel:

Ombudet mottar en henvendelse om sammensetting av elever i skoleklasser. Ombudet gir informasjon om gjeldene regelverk og retningslinjer, og oppfordrer til dialog med skolen.

Ombudet har mottatt en henvendelse som gjelder barnehagesektoren. Henvendelsen gjelder kommunens retningslinjer og rutiner knyttet til en konkret problemstilling. Ombudet har gitt innbyggeren som tok kontakt tilbakemelding og innspill på utformingen av et brev som innbyggeren har sendt kommunen.

3.4.4 Idrett, park, natur og miljø

Ombudet har mottatt 2 henvendelser som gjelder idrett, park, natur og miljø. Den ene henvendelsen går ut på manglende svar på søknad om trefelling. Ombudet har på bakgrunn av dette tatt kontakt med avdelingen med spørsmål knyttet til regelverk og rutiner for behandling av slike søknader. Avdelingen har besvart ombudet sine spørsmål, og gir tilbakemelding om at de i denne konkrete enkeltsaken burde gitt innbyggeren beskjed om at søknaden ikke kom til å bli behandlet innen fristen på grunn av stor snømengde, og at de burde vært mer presis i kommunikasjonen med søker. Tilbakemeldingen fra avdelingen er altså at det i dette konkrete tilfellet dessverre har skjedd en feil i saksbehandlingen, og at de beklager de ulempene det kan ha ført til hos søker.

Ombudet har også mottatt henvendelse fra innbygger knyttet til bekymring for helse på grunn av trafikkstøy og luftforurensning knyttet til buss for tog.

Eksempel:

Ombudet har mottatt henvendelse fra innbyggere med bekymring for helseutfordringer på grunn av trafikkstøy og luftforurensning knyttet til buss for tog.

Ombudet har tatt kontakt med kommunen sin avdeling for folkehelse med spørsmål om hvilket regelverk/retningslinjer som gjelder i slike tilfeller, og hva kommunen sitt eventuelle ansvar overfor innbyggerne er i en slik situasjon.

Avdeling for folkehelse har besvart ombudet sine spørsmål, og det har også vært gjennomført felles møte mellom innbyggere, kommuneombudet og kommunen. Dette oppleves som svært konstruktivt av de aktuelle innbyggerne, og opplevelsen så langt er at kommunen tar denne problemstillingen på alvor og at kommunen tar sin del av ansvaret innenfor sitt arbeidsområde.

4. Avsluttende kommentarer og forslag til fokusområder

Drammen kommune har i sin virksomhet som sitt viktigste formål å holde seg til lover, forskrifter og vedtak fattet av politiske organ. Det er i denne forbindelse viktig at kvaliteten på saksbehandlingen prioriteres. Gode kunnskaper om forvaltningsloven er viktig for å sikre riktige avgjørelser.

Kommunens avdelinger skal gjennom sin saksbehandling ivareta hensynet til god forvaltningsskikk, likebehandling og rettssikkerhet. Byens innbyggere skal ha tillitt til at kommunens styring og inngrep er begrunnet, rettferdig og forutberegnelig.

Når det gjelder saker som anses som enkeltvedtak er kommuneombudets oppgave først og fremst å orientere om de rettigheter man har som part i saken. De avgjørelser som fattes skal tilfredsstillende

visse kvalitetskrav som er nedfelt i lovverk. Særlig gjelder dette krav til begrunnelse, rett til å klage på vedtaket, men også å gjøre seg kjent med sakens dokumenter da dette kan være viktig for å få innsikt i grunnlaget for avgjørelsen. Realitetene i saken er det klageinstansen skal ta stilling til.

For at innbyggerne skal kunne ivareta sine rettigheter kreves det kunnskap om gjeldende regelverk. Lover og forskrifter som har stor betydning for den enkelte innbygger er økende. Formålet med denne type lovgivning er i stor grad å fordele goder på en mest mulig rettferdig måte. Samtidig er det en kjensgjerning at en økning i antall rettigheter medfører behov for bistand for å oppnå det man har krav på. Det bør være en offentlig oppgave å sørge for at den enkelte innbygger får kunnskap om sine rettigheter uavhengig av om vedkommende har ressurser til dette selv. I denne forbindelse er det positivt at Drammen kommune har en ordning med kommuneombud hvor en kan få nødvendig råd og veiledning, og samtidig få hjelp til å følge opp sin sak.

Etter kun fem måneder i stillingen er det for tidlig å trekke noen håndfaste konklusjoner, men med utgangspunkt i mottatte henvendelser har imidlertid kommuneombudet forslag til noen fokusområder for kommunen.

4.1 Forvaltningsrett - herunder god forvaltningsskikk

Ombudet har inntrykk av at de ulike avdelingene i kommunen har god kompetanse når det gjelder de særlover de er satt til å forvalte. Det er i denne sammenheng viktig å poengtere at forvaltningsloven, og herunder god forvaltningsskikk, inneholder regler knyttet til saksbehandling. Det er avgjørende for riktige vedtak at de ansatte også har god kjennskap til denne lovgivningen, og at dette også prioriteres i det daglige arbeidet.

Når ombudet har hatt orienteringer om ombudsrollen og arbeidsoppgaver internt i kommunen, har flere ansatte gitt tilbakemelding om at de som nyansatte ikke har fått opplæring i forvaltningsloven. Også innholdet i de henvendelser ombudet har mottatt, som blant annet manglende svar, manglende informasjon, råd og veiledning, samt lite bruk av referater tyder også på at fokuset på generell forvaltningsrett kan styrkes i kommunen.

4.1.1 Referater

Når det gjelder bruk av referater er det ombudet sin oppfatning at det alltid skal føres referater. Ut fra det innbyggerne forteller kan det av og til virke som den aktuelle innbygger og kommunen har vært i to forskjellige møter, da det er ulik oppfatning av hva som har blitt diskutert, sagt og lovet. Ombudet har forståelse for at selve referatskrivingen er tidkrevende, men det må også vurderes hvor konkret og utfyllende hvert referat skal være. Å lage referater fører til at det ved senere uklarhet eller konflikt om hva som har blitt sagt i møtet og/eller gitt av informasjon lett kan løses nettopp ved å henvise til det konkrete referat. Det er også til hjelp for kommunen selv å ha en utstrakt bruk av referater. Til eksempel nevnes bytte av saksbehandler. Det er videre avgjørende at referater gjerne skrives i selve møtet/samtalen, slik at innbyggeren gjøres kjent med referatets innhold og dermed gis anledning til å kommentere eller korrigere innholdet.

4.1.2 Prosessrettferdighet

Det kan se ut til at det er en oppfatning i forvaltningen at måloppnåelse og effektivitet er rådende idealer, og at man ikke i tilstrekkelig grad har sett verdien av konstruktiv kommunikasjon som virkemiddel i saksprosesser. Det er av stor betydning for hvordan en person opplever utfallet av et vedtak at de blir hørt og tatt på alvor. Selve prosessen, måten avgjørelser skjer på og kommunikasjon mellom partene, påvirker en persons subjektive opplevelse av om utfallet er rettferdig. Dette

uavhengig av om vedkommende får medhold eller ikke. Innenfor forvaltningsrett kalles dette prosessrettferdighet.⁴ Måten ansatte i kommunen møter innbyggerne på vil få betydning for om de føler seg rettferdig behandlet. Sentralt her er at personen opplever å bli hørt og forstått og at saken er behandlet med nøytralitet. Konstruktiv kommunikasjon med bekreftelser, empati og løsningsfokus vil inngi tillit og respekt, og slik vil en unngå mange unødvendige henvendelser og klagesaker. Det er derfor av stor viktighet at spørsmål og henvendelser fra innbyggerne besvares av den kommunale forvaltningen, og at de i sin kommunikasjon er bevisst på sin rolle som myndighetsutøver.

Et annet viktig element når det gjelder prosessrettferdighet er forvaltningens evne til å innrømme og beklage eventuelle feil og mangler i saksbehandlingen. Ombudet har stor forståelse for at det i kommuneforvaltningen er fokus på de faktiske forhold slik de er i dag, og ikke hva som har blitt gjort i saker på et tidligere tidspunkt. Allikevel er det i de sakene hvor avdelingene tar ansvar for også tidligere forhold og erkjenner at det til eksempel skulle vært gitt mer informasjon, råd og veiledning, eller at selve saksgangen kan ha inneholdt feil at innbyggerne føler seg hørt og forstått. Dette fører også til at innbyggerne får tillit til forvaltningen ved at de erkjenner at de kunne ha behandlet saken på en annen måte.

Eksempel:

En innbygger kontakter kommuneombudet da innbyggeren i flere år har hatt kontakt med kommunen innen fagområdet plan- og bygg.

Innbyggeren forteller at forhåndskonferanse ble gjennomført for flere år siden, og at han litt i overkant av en måned etter konferansen mottok referat fra møtet. I referatet fremgår det at kommunen i etterkant av møtet fikk opplysninger om andre regulerte felt i området. Det bemerkes i denne sammenheng at de restriksjoner kommunen viser til ikke var vedtatt enda.

Innbyggeren sendte en søknad til kommunen om tillatelse til å rive bolighus og uthus februar året etter at forhåndskonferansen ble gjennomført. Det fremgår av vedtaket at kommunen anså søknaden for komplett samme dag som den ble mottatt. Allikevel ble ikke søknaden behandlet før i slutten av juni, etter at bystyret et par dager tidligere hadde fattet vedtak om restriksjoner for bebyggelse i det området eiendommen til innbyggeren tilhører. Innbyggeren hadde ikke fått noe informasjon fra kommunen etter at søknaden ble levert om at den ikke kunne behandles før bystyret hadde behandlet kommuneplanens arealdel i juni. Bestemmelsen om restriksjoner vedrørende bebyggelse ble altså vedtatt etter at innbyggeren sendte søknaden og kommunen vurderte søknaden som komplett.

Innbyggeren har ved flere anledninger stilt spørsmål angående saksbehandlingen til avdelingen. Innbyggeren sendte blant annet den 23. april 2018 en e-post med spørsmål knyttet til saksgangen og manglende informasjon i forhåndskonferansen. Innbyggeren mottok et midlertidig svar den 14. juni 2018 hvor det ble lovet et svar over sommerferien. Endelig svar forelå den 28. september 2018, altså 5 måneder etter at e-posten ble mottatt.

Kommuneombudet understreker at de fleste ansatte i den kommunale forvaltningen utfører arbeidet sitt på en god måte. Dog har det gjennom henvendelser til ombudet vist seg at enkelte innbyggere opplever å ikke få svar på sine spørsmål, og at kommunikasjonen i noen tilfeller har vært uformell noe som er uheldig i forhold til tillitten til kommunens forvaltning.

⁴ Lin Adrian i Juristen nr. 3 2013.

4.2 Koordinert og helhetsorientert innsats

Noen innbyggere har behov for tjenester fra flere avdelinger i kommunen. Det er i slike tilfeller helt avgjørende for den enkelte innbyggers rettigheter at avdelingene har et koordinert og en helhetsorientert innsats med fokus på samhandling og samarbeid. Det er krevende for den aktuelle innbygger å måtte forholde seg til ulike avdelinger i kommuneforvaltningen som ikke kommuniserer seg imellom. Det blir utallige telefonsamtaler, møter, brev og dokumentasjon. Det er ikke innbyggeren sitt ansvar å formidle informasjon fra den ene til den andre avdelingen, og dersom avdelingene trenger samtykke fra innbyggeren for å kunne kommunisere og samhandle med andre avdelinger, må de be om dette. Ombudet har ikke mottatt mange henvendelser som gjelder spesifikk dette problematikken, men dersom dette er tilfellet i en enkelt sak, er det ikke utenkelig at det også skjer i andre og flere saker. Det er videre viktig at det gis informasjon om muligheten for individuell plan, og dersom innbyggeren ber om dette må det følges opp av den avdelingen som mottar denne henvendelsen. Det kan også være at de ulike avdelingene bør vurdere om å informere de ansatte om individuell plan og hvem som har ansvar for dette, da det kan se ut til at det er noe usikkerhet knyttet til dette temaet.

4.3 Lett tilgjengelig og god informasjon

Kommuneombudet har mottatt tilbakemeldinger fra både innbyggere og ansatte om at informasjon på hjemmesidene til Drammen kommune er vanskelig å finne. Det er også varierende hva slags informasjon som er tilgjengelig på kommunens hjemmesider. I dag skal innbyggerne i stor grad selv finne svarene på de spørsmålene de har når det gjelder kommunens fag/tjenesteområder. Det er derfor avgjørende at informasjonen på hjemmesidene er utfyllende, lett å forstå og enkel å finne frem til. Noen avdelinger opplever å få mange henvendelser fra innbyggere, til eksempel plan- og bygg som mottar flere spørsmål knyttet til saksgangen i plansaker. Jo mer og bedre informasjon som er tilgjengelig på nettsidene til kommunen, jo bedre er det for den aktuelle innbygger, men også for avdelingen da det vil føre til færre henvendelser, som igjen vil frigjøre tid til andre arbeidsoppgaver.

Det er i denne sammenheng viktig å være oppmerksom på at det ikke alle innbyggere som benytter seg av kommunens internettsider. Det er derfor svært viktig at kommunens avdelinger er tilgjengelig gjennom andre kommunikasjonskanaler, til eksempel telefon. Det kan være en ide å samkjøre åpningstidene til de ulike avdelingene, da åpningstidene i stor grad varierer.

4.4 Oppsummering

Kort oppsummert anbefaler kommuneombudet at kommunen generelt styrker sitt fokus på:

- Å bli bedre til å overholde forvaltningslovens bestemmelser,
- Å yte en koordinert og helhetsorientert innsats overfor de innbyggere som henvender seg til kommunen, samt
- Løpende oppdatere og forbedre kommunens hjemmeside slik at den i enda større grad er informativ, pedagogisk og intuitiv.

Vedlegg

Mandat for kommuneombudet

Vedtatt av Drammen bystyre 25. september 2018.

1. Kommuneombudet er ombud for innbyggere i Drammen kommune.
2. Kommuneombudet skal arbeide for at innbyggernes rettssikkerhet ivaretas i møte med Drammen kommune.
3. Ombudets virksomhet omfatter alle innbyggere som har saker til behandling i kommunen.
4. Kommuneombudet skal være organisert som en egen enhet og utføre sitt arbeid på fritt og selvstendig grunnlag, uavhengig av administrativ og politisk ledelse i kommunen.
5. Kommuneombudet skal bidra til at innbyggernes rettigheter blir ivaretatt, og gi tilbakemelding til politiske og administrative myndigheter i Drammen om hvordan rettighetene blir ivaretatt.
6. Ombudet skal være et lavterskeltilbud som kan kontaktes av innbyggere i vanskelige enkeltsaker.
7. Kommuneombudet kan veilede og rådgi i enkeltsaker og gå i dialog med kommuneledelsen i saker som er vanskelig å løse.
8. Viktige oppgaver for kommuneombudet vil være informasjon og veiledning. Ombudet skal:
 - synliggjøre og informere om sin rolle som kommuneombud.
 - være en informasjonsressurs og veileder for innbyggere som ønsker informasjon og hjelp i saker de har med kommunen.
9. Ombudet skal legge frem en årlig rapport for sin virksomhet. Rapporten behandles av bystyret. Ombudet rapporterer i hvert tertial muntlig i formannskapetets orienteringsdel.