



Årsmelding

Byombudet

/ 2020



BERGEN
KOMMUNE

Til Bystyret

I samsvar med Instruks for byombudet i Bergen kommune § 7, gir byombudet med dette melding om sin virksomhet i 2020.

Byombudets instruks følger som vedlegg.

Bergen, mai 2021

Erik Dahl
byombud

Vedlegg

Instruks for byombudet i Bergen kommune

Organisering

Byombudet er opprettet som en permanent ordning av Bergen bystyre og skal påse at det i den kommunale forvaltning ikke blir gjort feil eller urett mot den enkelte innbygger.

Byombudet holder midlertidig til i Magistraten etter utflytting fra Bergen Rådhus. Siden mars 2020 har byombudet i stor grad vært henvist til hjemmekontor i tråd med kommunens anbefalinger /retningslinjer. Det mottas administrative og tekniske støttetjenester fra bystyrets kontor. Byombudet bestod i 2020 av:

Byombud:	Erik Dahl
Rådgiver:	Benedicte Gram-Knutsen
Rådgiver:	Janicke Kilian

Instruks

Hovedinnholdet er følgende:

- Byombudet er bystyrets uavhengige kontrollorgan for den kommunale forvaltning
- Byombudet skal arbeide for at det i den kommunale forvaltning ikke blir gjort urett mot byens innbyggere
- Byombudet skal ha spesielt fokus rettet mot eldre og særlig pleietrengende og barn og unge
- Byombudet skal se til at kommunalt ansatte ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter
- Byombudet skal informere publikum om regler for kommunal saksbehandling og bistå ved klager
- Byombudet kan ta opp faglige og administrative forhold direkte med den instans det gjelder
- Det forvaltningsorganet saken gjelder skal alltid høres

Arbeidsform

Byombudet er etablert som et uavhengig kontrollorgan og skal arbeide for at det i den kommunale forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte innbygger. Det fremgår av instruks for byombudet at i tillegg til den generelle funksjonen overfor hele den kommunale forvaltning skal byombudet ha fokus spesielt rettet mot kommunens eldre og særlig pleie-trengende, barn og unge.

En viktig oppgave ved ombudskontoret er å gi informasjon, råd og veiledning til kommunens innbyggere. Henvendelsene gjelder både klager på kommunens behandling av enkeltsaker og forespørsler av mer generell karakter.

Det er et mål at saker løses på lavest mulig nivå. Det er en akseptert arbeidsform at byombudet tar direkte kontakt med saksbehandler på den aktuelle avdeling. I praksis løses de langt fleste saker på denne måten. Slik tilnæringsmåte forutsetter at man har tillit og respekt for hverandres arbeidsoppgaver.

Byombudet har som sin primære oppgave å ivareta innbyggernes interesser, påse at spille-reglene blir fulgt. Det er samtidig viktig å presisere at byombudet ikke er en partsrepresentant for de som tar kontakt.

I en del konfliktsaker har det vist seg formålstjenlig at byombudet deltar på møte med klager og involvert avdeling med sikte på å løse saken. Byombudets deltakelse i slike møter har medført at saken har fått en løsning som partene kan akseptere.

Dersom det i forbindelse med enkeltsaker oppdages feil/mangler ved rutiner 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.

Informasjonsmøter, utadrettet virksomhet

Byombudet er avhengig av en konstruktiv og god dialog med kommunens ulike avdelinger. Tidligere har det vært prioritert oppgave å delta på avdelingsmøter for å orientere om byombudsordningen. Dette har ikke latt seg gjennomføre i 2020 på grunn av Covid – 19 pandemien.

Det er utarbeidet brosjyre som gir nærmere opplysninger om hva byombudet kan hjelpe med. Brosjyren skal være tilgjengelig i kommunens ekspedisjoner som har publikumskontakt. Informasjon om ombudsordningen er også tilgjengelig på kommunens nettsider.

Det foreligger kontaktinformasjon om byombudet på vedtakene som fattes av NAV – sosialtjeneste samt vurderingskontorene innen helse og omsorg. Her opplyses det om at byombudet kan bistå med råd og veiledning samt hjelp til klage.

Fysiske møter med samarbeidspartnere har i liten grad latt seg gjennomføre i 2020. Imidlertid har byombudet hatt dialog med aktuelle aktører i enkeltsaker.

Henverdeler

De fleste henvendelser til byombudet er på telefon. Det har i de senere år vært en jevn økning i henvendelser på e-post. En stor del av arbeidet består i å håndtere klager samt gi informasjon, råd og veiledning til enkeltpersoner. På grunn av smittevern hensyn har man i 2020 i stor grad måtte avvike telefonmøte fremfor timeavtale.

Det er en viktig ombudsoppgave å være tilgjengelige for kommunens innbyggere. Byombudet mottok i 2020 ca. 950 henvendelser, av disse resulterte 497 i konkrete saker. Det er kun saker som krever en nærmere oppfølging som inngår i det statistiske materiale. Det har vært en nedgang i henvendelser til byombudet de siste årene. Dette kan ha sammenheng med utflytting fra rådhuset i september 2018, en flytting som gjorde oss mindre tilgjengelig for byens innbyggere. Videre er det grunn til å tro at Covid -19, med nedstenging av samfunnet, har hatt en innvirkning på antall henvendelser.

Vi registrerer en økning i henvendelser fra personer med sammensatte behov. Dette er personer som trenger mer omfattende bistand fra vår side. Siste år har byombudet også vært involvert i noen konfliktfylte og ressurskrevende saker innen skole.

Oversikt over saker

Fordeling av behandlede saker mellom byrådsavdelingene 2016 – 2019

	2016	2017	2018	2019
Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap	19	25	21	26
Byrådsavdeling for helse og omsorg	213	177	200	192
Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett	15	52	65	40
Byrådsavdeling for byutvikling	62	71	59	58
Byrådsavdeling for klima, kultur og næring	3	2	4	2
Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering	236	252	257	194
	548	579	606	512

Fordeling av behandlede saker mellom byrådsavdelingene for 2020

	2020
Byrådsavdeling for finans, næring og eiendom	16
Byrådsavdeling for eldre, helse og frivillighet	119
Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett	43
Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling	57
Byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling	16
Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig	246
	497

Tallmaterialet inkluderer tilsynsordning for personer med utviklingshemning og nedsatt funksjonsevne.

Kommentarer

Innledning

Bergen 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 kravene blant annet i forvaltningsloven, er viktig for å sikre riktige avgjørelser. Kommunens avdelinger skal gjennom sin saksbehandling ivareta hensynet til god forvaltningsskikk, likebehandling og rettsikkerhet. 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 byombudets 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 lovverket. Særlig gjelder dette krav til begrunnelse, rett til å påklage vedtaket, men også det å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, kan være viktig for å få innsikt i grunnlaget for avgjørelsen. Realitetene i saken er det klageinstansen som 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 lovgivningen er i stor utstrekning 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 får kunnskap om sine rettigheter uavhengig av om vedkommende har ressurser til dette selv. I denne forbindelse er det positivt at Bergen kommune har ordning med byombud hvor en kan få nødvendig råd og veiledning, og samtidig hjelp til å følge opp sin sak.

Det kan være vanskelig å trekke generelle konklusjoner om kommunens saksbehandling basert på de sakene som har vært gjenstand for behandling. Med utgangspunkt i mottatte henvendelser kommenteres noen aktuelle problemstillinger.

Forhold som har gjort seg gjeldende under Covid – 19 pandemien

Bergen kommune har ansvar for å sørge for gode og forsvarlige helse- og sosialtjenester til byens innbyggere. 2020 har i stor grad vært preget av Covid – 19 pandemien og har fått store konsekvenser innenfor de fleste av kommunens ansvarsområder. Det er derfor positivt at Kontrollutvalget i Bergen kommune har bestilt forvaltningsrevisjonsprosjekter for gjennomgang av hvordan kommunens tjenester har fungert for sårbare grupper under pandemien. Dette revisjonsarbeidet vil gi god kunnskap hvordan de ulike tjenestene har fungert. Slik kartlegging vil også bidra til at kommunen vil stå bedre rustet i fremtiden. Byombudet har gitt innspill til kontrollutvalget om forhold vi mente var grunn til å vurdere nærmere basert på tilbakemeldinger fra innbyggere.

Byombudet vil presisere at det ikke er vår oppgave å vurdere smitteverntiltak. Eventuelle lovbrudd knyttet til manglende kommunale tjenester under pandemien er det opp til aktuell tilsynsmyndighet å vurdere nærmere.

Byombudet har siden mars 2020 mottatt en del enkelthenvendelser knyttet til konsekvensene av koronautbruddet. Det kan være grunn til å nevne at i den første perioden mottok vi færre henvendelser enn i en normalsituasjon. Dette kan ha sammenheng med at folk flest hadde stor forståelse for de tiltak som ble satt i verk både lokalt og sentralt for å få kontroll på smittesituasjonen.

Særlig fokus på tilgjengelighet vil alltid være en viktig ombudsoppgave. Som tidligere år mottar byombudet henvendelser som gjelder dårlig tilgjengelig. Disse sakene fordeler seg på alle avdelinger med publikumskontakt. Innen helse- og sosialtjenesten er det spesielt viktig med god tilgjengelighet. Videre er det viktig at de som søker hjelp blir møtt med respekt og ellers behandlet på en skikkelig måte.

Sosialtjenesteloven er samfunnets sikkerhetsnett og skal ivareta de vanskeligst stilte. Personer som har behov for sosiale tjenester er ofte i en vanskelig livssituasjon og behovet for hjelp kan være akutt. Det er derfor viktig at kommunen sikrer tilgjengeligheten for tjenestene. Personer med et hjelpebehov skal kunne henvende seg til NAV – sosialtjeneste for å legge frem sin sak, stille spørsmål, få informasjon og veiledning og eventuelt hjelp til å fylle ut søknad. Ikke alle med behov for sosiale tjenester mestrer språk og digitale løsninger.

Publikumsmottakene ved samtlige NAV kontor ble stengt 16. mars 2020. I midten av juni åpnet man opp muligheten for å oppsøke ett kontor som skulle betjene hele kommunen. Øvrige NAV kontor holdt steng ut året. Byombudet mener den reduserte tilgjengeligheten til NAV skapte utfordringer for brukerne.

Når det gjelder henvendelser knyttet til NAV – sosialtjeneste er vårt hovedinntrykk at eksisterende brukere mottok sine økonomiske ytelser og at saksbehandlingen ble gjennomført på en smidig og god måte. Dette har nok sammenheng med økt digitalisering og bruk av selvbetjeningsløsninger samtidig som saksbehandlere har vært mer tilgjengelig på telefon.

Når det gjelder nye brukere kan vi opplyse at det har vært vanskelig å komme i posisjon for å få den hjelpen man har krav på. Kombinasjon av stengte kontor og felles nasjonal telefonsentral har vært en utfordring. Dette ble forsterket ved at kommunens innbyggjerservice holdt stengt helt inn mot sommeren. Her kunne man i tilfelle fått en generell råd og veiledning samt tilgang og bistand til digitale hjelpemidler. Det kan også være grunn til å nevne at Boligetaten sin ekspedisjon holdt stengt i hele perioden. Dette er også brukere som kan ha utfordringer med tanke på språk og digitale ferdigheter.

NAV har etablert kontaktsenter hvor alle henvendelser på telefon håndteres gjennom landsdekkende ordning. Byombudet mottar henvendelser fra brukere som ikke når frem med sine spørsmål til sitt NAV kontor og heller ikke blir kontaktet igjen innen de frister som foreligger.

Når det gjelder øvrige henvendelser til byombudet mottok vi bekymringer fra pårørende til beboere på sykehjem. Gjennomgående kan man knytte henvendelsene til besøksordning og kommunikasjon med det enkelte sykehjem. Byombudet hadde i denne perioden god kontakt med Etat for sykehjem og det enkelte tjenestested.

Tilsynsordningen for personer med utviklingshemming og nedsatt funksjonsevne

I begynnelsen av pandemien fikk byombudet endel henvendelser både fra pårørende og brukerorganisasjoner angående avlysninger av støttekontakt og avlastningstilbud, samt besøksrekstriksjoner i egne leiligheter i bofelleskap. Etter hvert som pandemien skred frem, ble henvendelsene færre.

Byombudet må berømme Etat for tjenester til utviklingshemmede for håndteringen av situasjonen som oppsto under pandemien. Til tross for stort frafall av ansatte i sykemeldinger og karantene, har etaten prøvd å sikre et avgrenset og stabilt personell rundt tjenestemottakerne. Avlastningstjeneste og besøkshjem har vært opprettholdt så langt som mulig. Støttekontakttjenesten har vært operativ siden mai med noen begrensninger.

Til tross for disse tiltakene har tjenestemottakere og pårørende blitt rammet av reduksjon i tjenestene. Dette gjaldt både barnehage, skole, støttekontakt, avlastning, dagsenter og boliger. Byombudet har også fått tilbakemeldinger fra pårørende og fra organisasjonene om personer som ble sittende mye alene og ensomme i leilighetene sine fordi mye av fellesaktivitetene de var med på ble avlyst. Dessuten ble personlig kontakt erstattet av telefonsamtaler for flere. Noen pårørende med voksne barn i bofelleskap har valgt å ta disse hjem på grunn av besøksrekstriksjoner og smittevern hensyn. Dette har ført til stor belastning for familier med barn med utviklingshemming.

Digitalisering og bruk av nettbaserte løsninger

Som et ledd i den pågående effektivisering av offentlig sektor, er digitalisering og nettbaserte løsninger en del av utviklingen. Dette er en ønsket forbedring. For de fleste gjør det tilgang til informasjon og kommunikasjon med kommunens tjenester både enklere og raskere. Det er imidlertid en kjensgjerning at ikke alle mestrer de nye digitale løsningene.

Det følger av forvaltningslovens § 11 at forvaltningen har en veiledningsplikt. Hensynet bak den generelle veiledningsplikten er å sørge for at partene får mulighet til å ivareta sine interesser på best mulig måte.

Bergen kommune må i sitt videre arbeid ta høyde for at enkelte grupper mangler nødvendig digital kompetanse. Det er viktig at kommunens avdelinger faktisk gir nødvendig råd og veiledning for dem som har behov for det.

Konfliktsaker i grunnskolen

Byombudet har over tid sett en utvikling i skolesektoren der uenighet mellom foresatte og skole gradvis utvikler seg til store og ressurskrevende konflikter. Det starter gjerne med at foreldre ikke opplever seg hørt eller forstått av lærer og skolens ledelse. Parallelt med misnøyen øker henvendelsene til skolen i form av hyppige e-post korrespondanser og telefoner. Det blir på et punkt umulig for skolen å håndtere henvendelser av denne type. Skolen har hverken ressurser eller kompetanse til å svare ut og avslutte sakene.

Det er foreldrene selv og i noen tilfeller Etat for skole som tar kontakt med byombudet for bistand i denne type konfliktsaker. Når byombudet kommer inn i saken har konflikten gjerne versert over lang tid, noen ganger flere år. På dette stadiet er konflikten blitt så tilspisset at den håndteres av Etat for skole og i noen tilfeller Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett. En uoverensstemmelse har på dette tidspunktet utviklet seg til å bli en grunnleggende mistillit til skole, etat og kommune, der foreldre stadig leter og finner nye feil og mangler med kommunens håndtering.

Konfliktsaker av denne type er svært tidkrevende og det er tilslutt vanskelig å finne sakens kjerne, i mange tilfeller er denne også blitt underordnet. Konfliktnivået er så høyt at det kan synes umulig å gjenopprette tillit og samarbeid. Disse sakene er svært krevende for kommunen og ved eskalering av konflikten bruker man uforholdsmessig mye tid og ressurser på noe som kunne vært avsluttet langt tidligere.

Byombudet har hatt et godt samarbeid med Etat for skole. Gjennom dialog og møter har man sammen forsøkt å finne minnelige løsninger. Byombudet mener imidlertid at en del av disse klagesakene kunne vært avsluttet på et langt tidligere tidspunkt dersom Etat for skole hadde hatt tilstrekkelig med ressurser.

Tilsynsordning for personer med utviklingshemning og nedsatt funksjonsevne

Bergen kommune har etablert en tilsynsordning rettet mot personer med utviklingshemning og nedsatt funksjonsevne. Ordningen er en integrert del av byombudets virksomhet og har en egen rådgiver i 100 % stilling. Rådgiver mottar henvendelser fra brukere, pårørende og verger. Med utgangspunkt i henvendelsene blir det gitt råd, veiledning og bistand til søknadsskriving eller eventuell klage. Rådgiver deltar også på ulike møter mellom bruker/pårørende og tjenestene. Deltakelse på møter kan dempe konfliktnivå og bidra til at saker finner sin løsning.

Brukerorganisasjonene er viktige samarbeidspartnere til ordningen. Behandlede saker i tilsynsordningen inngår i byombudet tallmateriale for 2020

Brukerstyrt personlig assistanse

Henvendelse til byombudet vedrørende BPA omhandlet i 2020 både avslag på søknad og klage på utmåling av timeantall. Det er ofte stor avstand mellom behovet brukeren melder inn og tilbudet kommunen vurderer som tilstrekkelig. Brukerorganisasjonene mener at den sosiale delen av livet blir nedtonet i vurderingene. Byombudet er enig i at det kan stilles spørsmål ved om ordningens formål om uavhengig liv, likeverd og frihet ivaretas i tilstrekkelig grad i vedtakene.

Vedlegg:

INSTRUKS FOR BYOMBUDET I BERGEN KOMMUNE

Vedtatt av Bergen bystyre 16. desember 2002

§ 1 Formål

Byombudet skal, som uavhengig kontrollorgan på vegne av bystyret, arbeide for at det i den kommunale forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at kommunens ansatte og andre som virker i kommunens tjeneste, ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter overfor kommunens innbyggere.

§ 2 Arbeidsområde

Byombudets arbeidsområde omfatter den kommunale forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, med unntak av avgjørelser som treffes av bystyret.

Byombudet har hele byens befolkning som målgruppe og skal ha fokus spesielt rettet mot kommunens eldre og særlig pleietrengende og barn og unge.

Bystyret fastsetter instruks for byombudets virksomhet. For øvrig utfører Byombudet sitt arbeid selvstendig og uavhengig av kommunen.

§ 3 Arbeidsoppgaver

Byombudet skal informere publikum om regler for kommunal saksbehandling, herunder klageordninger. I den utstrekning det er ressurser til det, skal Byombudet bistå ved utforming og ekspedisjon av klager.

Publikum kan klage til Byombudet over så vel saksbehandlingen som vedtak i en sak. Gjelder klagen vedtak i en sak, skal den administrative klageadgangen være utprøvd før Byombudet kan behandle klagen. Byombudet kan ikke behandle saker som er eller har vært til behandling hos Sivilombudsmannen eller som står for eller har vært behandlet av domstolene.

Byombudet kan etter henvendelse eller av eget initiativ ta opp faglige og administrative forhold som ombudet mener kan forbedres direkte med den instans forholdet gjelder.

I den utstrekning det er ressurser til det, skal Byombudet drive oppsøkende virksomhet for å kartlegge problemer prioriterte brukergrupper møter i den kommunale forvaltningen.

§ 4 Rett til opplysninger

Forvaltningen har rett og plikt til å legge frem alle dokumenter for Byombudet, innenfor de rammer Forvaltningsloven og Offentlighetsloven setter.

Byombudet kan ikke informere klageren om andre dokumenter enn de klageren har adgang til etter Forvaltningsloven eller Offentlighetsloven.

§ 5 Uttalelser fra Byombudet

Det forvaltningsorgan eller vedkommende saken gjelder, skal alltid gis anledning til å uttale seg før Byombudet gir uttalelse.

Byombudet kan påpeke at det er gjort feil eller utvist forsømmelige forhold i den kommunale forvaltning. Byombudets uttalelse er av rådgivende karakter.

Byombudet skal underrette dem saken gjelder om resultatet av byombudets behandling. Byombudet kan også gi overordnet forvaltningsorgan slik underretning. Byombudet avgjør selv om, og hvilke form, offentligheten skal meddeles behandlingen av en sak.

§ 6 Taushetsplikt

Byombudet har taushetsplikt i samsvar med Offentlighetsloven og Forvaltningslovens bestemmelser. Taushetsplikten varer også ved etter byombudets fratreden.

§ 7 Årsmelding

Byombudet skal avgi årlig rapport om sin virksomhet til bystyret innen utgangen av mars hvert år. Dersom det er oppdaget mangler ved klageordninger, saksbehandlingsrutiner eller annen kommunal praksis, bør Byombudet peke på dette i meldingen. Meldingen bør videre inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Byombudet mener har alminnelig interesse.