



BORGER
RÅDGIVEREN

Indhold

Forord	3
1. Borgerrådgiveren – kort fortalt	4
2. Statistik	5
2.1 Det samlede antal sager	5
2.2 Hvordan er klagerne håndteret ved borgerrådgiveren?	6
2.3 Hvad klages der over? Og hjælper det overhovedet at klage?	7
3. Foreløbige konstateringer i beretningsperioden	9

Forord

Siden aflæggelsen af 1. årsberetning er antallet af henvendelser til borgerrådgiveren steget.

Prognosen på årsbasis tyder aktuelt på en samlet stigning på cirka 26 % i antallet af sager.

Uanset hvor mange sager, der indbringes ved borgerrådgiverfunktionen, så er det dog fortsat et forsvindende lille antal sager set i forhold til kommunens samlede volumen og opgaveportefølje.

Antallet af henvendelser til borgerrådgiveren afhænger af mange faktorer, herunder ikke mindst kendskabsgraden til funktionen. Det er min vurdering, at stigningen i antallet af henvendelser og dermed også oprettede sager bunder i en forøget kommunikationsindsats, omtale i lokalavis mv. Stigningen giver således ikke belæg for at antage, at der nu forekommer flere fejl i forvaltningen.

Denne midtvejsstatus giver indblik i aktuelle tal og foreløbige konstateringer inden 2. årsberetning.

Særligt i forhold til talmaterialet i denne midtvejsstatus gøres opmærksom på, at der er indarbejdet enkelte ændringer i forhold til mine afrapporteringer i 2015. Dette skyldes ibrugtagning af et nyt statistikmodul, som jeg har udviklet i samarbejde med borgerrådgiveren i Roskilde Kommune.

Modulet - som aktuelt testes af borgerrådgivere i 7 kommuner - bygger på registreringsprincipper fra ombudsmanden tilpasset de særlige forhold som gælder for kommunale borgerrådgivere.

Statistikmodulet forventes udbredt til flere borgerrådgivere med henblik på en mere ensartet registreringspraksis som på sigt kan åbne op for sammenligninger på tværs af kommunerne.

Netop fordi der er tale om en videreudvikling af det statistikmodul, som jeg hidtil har anvendt, så er der sikret meget stor grad af genkendelighed i begreber og detaljeringsgrad i denne afrapportering.

Jeg gør i øvrigt opmærksom på, at jeg i denne midtvejsstatus forudsætter, at de formelle rammer om borgerrådgiverfunktionen, som tidligere er indgående beskrevet, nu er blevet velkendt stof.

Derfor er denne midtvejsstatus også kortere end den første af slagsen. Midtvejsstatus suppleres denne gang med et temamøde for Kommunalbestyrelsen, hvor også 1. årsberetning kan vendes.

Endelig vil jeg kvittere for forvaltningens ambitiøse opfølgning på min anbefaling i 1. årsberetning omkring behandlingssikkerhed, hvor den iværksatte informationskampagne og en række øvrige tiltag bidrager til øget opmærksomhed omkring beskyttelse af borgeres personlige oplysninger.

Hvidovre, april 2016



Thomas Tækker
Borgerrådgiver

1. Borgerrådgiveren – kort fortalt

Borgerrådgiverens virke er tilrettelagt i overensstemmelse med vedtægten for funktionen.

Borgerrådgiveren er uafhængig af kommunens forvaltning og borgmesterens øverste daglige ledelse af samme. Borgerrådgiveren refererer således direkte til Kommunalbestyrelsen.

Regelgrundlaget, herunder den organisatoriske indplacering samt afgrænsningen af kompetence og opgaver, findes indgående beskrevet i borgerrådgiverens tidligere afrapporteringer i 2015¹.

Kort fortalt, så er formålet med borgerrådgiverfunktionen at bidrage til at forbedre kommunens dialog med borgerne og sagsgangene i forbindelse med klager - der er tale om en mediatorrolle.

Arbejdet indebærer i praksis en formidlingsfunktion, en tilsynsfunktion og en konsulentfunktion:

For det første skal borgerrådgiveren sikre, at der er en konstruktiv dialog mellem kommunens afdelinger og borgerne. Borgerrådgiveren kan hjælpe ved forskellige typer af henvendelser.

Dette handler primært om **formidling**, hvor borgerrådgiveren kan anvende dialogprincippet i konkrete klagesager, vise vej i organisationen og i øvrigt yde vejledning om klagesystemet.

For det andet skal borgerrådgiveren behandle klager over kommunens sagsbehandling mv.

Dette handler primært om **tilsyn**, hvor borgerrådgiveren kan anvende undersøgelsesprincippet i konkrete klagesager, når dialogen er udtømt, for at tage formelt stilling til uoverensstemmelser.

For det tredje skal borgerrådgiveren yde løbende sparring og rådgivning til afdelingschefer og direktion samt fremkomme med konkrete anbefalinger i årsberetningen til Kommunalbestyrelsen.

Dette handler primært om **konsulentbistand**, hvor borgerrådgiveren har mulighed for – både uformelt og formelt – at bidrage aktivt til udviklingen af kommunens sagsbehandling og betjening.

¹ Se kap. 1, 5, 6 og 7 i "Borgerrådgiverens status for perioden 1. oktober 2014 - 31. marts 2015" (Kommunalbestyrelsens møde den 28. april 2015, punkt 17) samt kap. 1-2 i "Borgerrådgiverens årsberetning for perioden 1. oktober 2014 – 30. september 2015" (Kommunalbestyrelsens møde den 24. november 2015, punkt 11).

2. Statistik

2.1 Det samlede antal sager

Ved oprettelsen af sager sonderer borgerrådgiveren mellem *klager* og *andre henvendelser*.

Med *klager* forstås henvendelser som indeholder aktuelle og konkrete kritikpunkter. Disse viderefremmes i første omgang til den relevante afdelings besvarelse. I anden omgang, når dialogen er udtømt, undersøges sagen eventuelt af borgerrådgiveren med henblik på en udtalelse.

Med *andre henvendelser* forstås tilfælde, hvor der ikke for indeværende klages, men fx efterspørges generel vejledning i klagesystemet eller søges en form for vejvisning. Andre henvendelser omfatter også tilfælde, hvor borgerrådgiveren blot holdes orienteret om en klage.

I tidligere afreporteringer er anvendt betegnelserne "Sager" og "Påklagede forhold" ved optælling. I den nye registreringspraksis anvendes i stedet betegnelserne "Hovedsager" og "Følgesager". Det giver hverken flere eller færre sager i sig selv - der er blot tale om en anden måde at udtrykke sig på². Udgangspunktet for registreringen er således, at den problemstilling, som borgeren primært henvender sig om, anses som hovedsagen, mens yderligere emner rubriceres som følgesager.

I de første 6 måneder af indeværende beretningsperiode har der været:

- 70 klager fordelt på 42 hovedsager og 28 følgesager.
- 39 andre henvendelser fordelt på 36 hovedsager og 3 følgesager.

De nævnte sager fordeler sig samlet set således på direktørområder/afdelinger:

Direktørområde / afdeling	Klager	Andre henvendelser	Sum
Børn og Velfærd	38	11	49
Familie- og Dagtilbudsafdelingen	9	4	13
Skole- og Klubafdelingen	1	-	1
Sundheds- og Træningsafdelingen	13	4	17
Ældre- og Handicapafdelingen	15	3	18
Kultur, Miljø og Vækst	24	15	39
Arbejdsmarkedsafdelingen	12	4	16
Borgerservice- og Ydelsescentret	4	10	14
Plan- og Miljøafdelingen	5	1	6
Vej- og Parkafdelingen	3	-	3
Øvrige	8	13	21
Flere afdelinger	8	6	14
Ikke Hvidovre Kommune (privat)	-	5	5
Ikke Hvidovre Kommune (staten)	-	2	2
Sum	70	39	109

² Når det i forordet er nævnt, at prognosen for året udviser en forventet stigning på 26 % er dette således målt på "Hovedsager" som pendant til tidligere opgørelser, hvor målingen gik på "Sager". I 1. beretningsperiode var der oprettet 124 "Sager" og i 2. beretningsperiode lyder prognosen foreløbig på 156 "Hovedsager" for hele året.

2.2 Hvordan er klagerne håndteret ved borgerrådgiveren?

De 70 klagesager er håndteret på følgende måde ved borgerrådgiveren:

Direktørområde / afdeling	Undersøgt	Anden behandling og hjælp			Afvist	Sum
		Hjælp til klageprocessen	Observatør ved møde	Styrket dialog		
Børn og Velfærd	0	17	3	18	0	38
Familie- og Dagtilbudsafdelingen	-	3	3	3	-	9
Skole- og Klubafdelingen	-	-	-	1	-	1
Sundheds- og Træningsafdelingen	-	7	-	6	-	13
Ældre- og Handicapafdelingen	-	7	-	8	-	15
Kultur, Miljø og Vækst	0	6	0	15	3	24
Arbejdsmarkedsafdelingen	-	1	-	8	3	12
Borgerservice- og Ydelsescentret	-	1	-	3	-	4
Plan- og Miljøafdelingen	-	1	-	4	-	5
Vej- og Parkafdelingen	-	3	-	-	-	3
Øvrige	0	0	3	3	2	8
Flere afdelinger	-	-	3	3	2	8
Sum	0	23	6	36	5	70

Som det fremgår, så har der indtil videre ikke været grundlag for undersøgelser i indeværende beretningsperiode. I 65 ud af de 70 klagesager, er der i stedet ydet anden behandling og hjælp.

I 23 af disse sager er dette sket gennem "Hjælp til klageprocessen" som omfatter forskellige situationer, hvor borgerrådgiveren på en eller anden måde aktivt har hjulpet sagen videre – f.eks. ved at formulere og formidle borgerens klage til den relevante afdeling.

Derudover har borgerrådgiveren anvendt "Styrket dialog" i 36 af sagerne. "Styrket dialog" minder meget om "Hjælp til klageprocessen", men kendetegnes ved, at borgerrådgiveren i løsningen af sagen har haft en mere uformel kontakt til den relevante afdeling. Typisk er der således tale om uoverensstemmelser som bedst kan løses hurtigt og smidigt i en direkte dialog – f.eks. ved en telefonopringning til borgeren eller ved at parterne mødes.

I 6 sager har borgerrådgiveren efter aftale med sagens parter tilbudt at medvirke som observatør på et møde. I disse sager observerer borgerrådgiveren parternes indbyrdes dialog som neutral iagttager, da borgerrådgiveren ikke må fungere som bisidder eller partsrepræsentant. Metoden anvendes kun i særlige situationer, hvor det vurderes, at fremgangsmåden virker befordrende.

Endelig har borgerrådgiveren i 5 sager været nødsaget til at afvise klagen. Der har været tale om diverse forhold som ikke har kunnet behandles grundet manglende kompetence, forældelse mv.

Grundlæggende udviser tallene en tendens, hvor klagesagerne søges løst så uformelt som muligt, og det er borgerrådgiverens indtryk, at denne tilrettelæggelse ofte foretrækkes af sagens parter.

2.3 Hvad klages der over? Og hjælper det overhovedet at klage?

De 70 klagesager har vedrørt følgende forvaltningsretlige temaer og emner:

KLAGER	Børn og Velfærd				Kultur, Miljø og Vækst				Øvrige	Sum
	Familie & Dagtilbud	Skole & Klub	Sundhed & Træning	Ældre & Handicap	Arbejds- marked	Borger- service & Ydelse	Plan & Miljø	Vej & Park	Flere afd.	
Forvaltningsloven	1	0	3	0	0	0	0	2	1	7
<i>Klagevejledning</i>	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
<i>Partshøring</i>	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
<i>Vejledning</i>	1	-	3	-	-	-	-	-	1	5
Forvaltningsskik mv.	6	1	6	6	8	1	3	0	6	37
<i>Betjening af borgerne</i>	-	-	1	1	2	-	-	-	2	6
<i>Inddragelse</i>	2	1	-	-	-	-	-	-	-	3
<i>Koordineret indsats</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3
<i>Orientering om sagens gang/ status</i>	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
<i>Sagsbehandlingstid/manglende svar</i>	3	-	3	1	6	-	3	-	1	17
<i>Sjusk, bortkomne akter m.v.</i>	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
<i>Sprogbrug, klarhed og præcision</i>	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
<i>Venlig og hensynsfuld optræden</i>	-	-	1	2	-	1	-	-	-	4
Hjemmelsspørgsmål	0	0	4	3	3	3	1	1	0	15
<i>Afgørelser, hovedindhold</i>	-	-	2	3	1	-	-	1	-	7
<i>Andre materielle spørgsmål</i>	-	-	2	-	2	3	1	-	-	8
Institutioner	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
<i>Pleje og omsorg mv.</i>	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
<i>Andre institutionsforhold</i>	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Opgavevaretagelse	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
<i>Konkret serviceniveau</i>	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Persondataloven	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2
<i>Berigtigelse, sletning eller blokering</i>	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
Prøvelsesspørgsmål	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>Partsstatus, klageberettigelse</i>	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Retsgrundsætninger mv.	0	0	0	3	0	0	1	0	0	4
<i>Meddelelse</i>	-	-	-	2	-	-	1	-	-	3
<i>Sagsoplysning og oplysningsskridt</i>	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Andet	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<i>Punkter udenfor øvrige kategorier</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Sum	9	1	13	15	12	4	5	3	8	70

Som det fremgår af tabellen ovenfor, så falder langt hovedparten af de emner, som der klages over, indenfor temaet "Forvaltningsskik mv.". Og det er fortsat – som tilfældet også var i 1. beretningsår – "Sagsbehandlingstid og manglende svar", som der hyppigst klages over.

Derudover er der i indeværende beretningsår foreløbig rejst sager vedrørende mange andre væsentlige forvaltningsretlige principper.

Uanset at enkeltstående klager om fx "Inddragelse" (3 sager), "Koordineret indsats" (3 sager) og "Partsstatus og klageberettigelse" (1 sag) samt "Meddelelse" (3 sager) ikke fylder meget i statistikken, så er disse af stor betydning for borgerens retsstilling i den konkrete sag.

Og udover en sådan retssikkerhedsmæssig dimension, så kan én enkelt klage også være kimen til læring og udvikling i en afdeling.

Som eksempel kan fremhæves den klagesag som omhandler "Partsstatus og klageberettigelse" på Familie- og Dagtilbudsafdelingens område. I denne sag satte borgeren fokus på spørgsmålet om, hvorvidt afdelingens partshøring og efterfølgende afgørelse vedrørende tilbagebetaling af økonomisk friplads rettelig burde være sendt til begge forældre, da de hæftede solidarisk.

Med borgerrådgiverens mellemkomst - som bl.a. inkluderede en meget tæt sparring med afdelingen om sagen - blev det besluttet at anse begge forældre som parter. Afdelingen genvurderede herefter sagen og traf en ny afgørelse (men med samme resultat), hvorefter begge forældre fik muligheden for at få afgørelsen efterprøvet i Ankestyrelsen. Sagen gav også anledning til en ændring af praksis i afdelingen.

Sagen illustrerer en "win-win" situation, hvor en klage indgivet til borgerrådgiveren *både* kan føre til en styrket retsstilling for borgeren og samtidig kan rumme et læringsperspektiv for en afdeling i kommunen, så tilsvarende problemstillinger formentlig kan undgås fremover.

Efter gennemgang af samtlige 70 klagesager som foreløbig er indgivet i denne beretningsperiode, skønner borgerrådgiveren, at der har været en styrkelse af borgerens materielle³ retsstilling i cirka 7 % af tilfældene og en styrkelse af borgerens processuelle⁴ retsstilling i cirka 70 % af tilfældene:

Styrkelse af borgerens retsstilling?	Ja, materielt	Ja, processuelt	Nej	Ved ikke	Sum
Antal	5	49	13	3	70
Andel	7 %	70 %	19 %	4 %	100 %

Det skønnes desuden, at der har været et generelt læringsperspektiv for forvaltningen i cirka 13 % af tilfældene og et konkret læringsperspektiv for forvaltningen i cirka 17 % af tilfældene:

Læringsperspektiv for forvaltningen?	Ja, generelt	Ja, konkret	Nej	Ved ikke	Sum
Antal	9	12	42	7	70
Andel	13 %	17 %	60 %	10 %	100 %

I forhold til det generelle læringsperspektiv for forvaltningen tæller opgørelsen ovenfor også et par konkrete sager, hvor borgerrådgiveren har skærpet afdelingers opmærksomhed på gældende ret.

Der er tale om sager, hvor borgere - med borgerrådgiverens mellemkomst - har anmodet forskellige afdelinger om at genoptage deres sag i en situation, hvor den lovmæssigt fastsatte klagefrist for afgørelsen i sagen for længst var passeret. De pågældende borgere mente, at der forelå særlige omstændigheder, som burde føre til, at sagerne blev taget op og vurderet på ny.

I disse sager måtte borgerrådgiveren - efter fremsendelse af genoptagelsesansøgningerne til de relevante afdelinger - aktivt bistå afdelingerne for at sikre, at ansøgningerne blev håndteret korrekt. Afdelingerne var således ikke selv opmærksomme på, at der uden for lovbestemte remonstrationsordninger gælder en ulovbestemt adgang til genoptagelse under visse betingelser.

Borgerrådgiveren forsynede de nævnte afdelinger med en illustrativ udtalelse fra ombudsmanden.

³ Materiel retssikkerhed angår fx om der er hjemmel til en afgørelse og om visse retsgrundsætninger er overholdt.

⁴ Processuel retssikkerhed angår fx om der er anvendt korrekt fremgangsmåde og om adfærden har været korrekt.

3. Foreløbige konstateringer i beretningsperioden

Som nævnt i afsnit 2.3, så er det fortsat ”Sagsbehandlingstid og manglende svar” som fylder mest i tallene. Der er dog også rejst sager om andre væsentlige forvaltningsretlige principper, som ikke fylder meget i tallene, men ikke desto mindre har stor betydning for borgerens retsstilling.

Der er givet et eksempel på en sag, hvor borgerens retsstilling er styrket, mens der samtidig har været et læringsperspektiv for afdelingen. Sagen var meget konkret, og problemstillingen var afgrænset til en bestemt type sager indenfor en bestemt afdelings myndighedsområde.

Der er dog også nogle sager, hvor klagen har en mere tværgående og vanskeligere karakter.

Én af sagerne ved borgerrådgiveren, hvor der bl.a. er klaget over ”Koordineret indsats”, har på en meget håndgribelig vis tydeliggjort den stående udfordring omkring en helhedsorienteret social indsats som er kendt både i Hvidovre Kommune, men også i de fleste andre kommuner.

Sagen angik en borger, som er afhængig af omfattende hjælp, og som derfor havde ansøgt om flere forskellige ydelser efter serviceloven fra såvel Ældre- og Handicapafdelingen som Sundheds- og Træningsafdelingen. Borgerens ægtefælle henvendte sig gentagne gange til borgerrådgiveren med anmodning om bedre koordinering og vejledning, og borgerrådgiveren viderefremmede alle henvendelser til de nævnte afdelinger. Øvelsen med koordinering på tværs var dog vanskeligere end først antaget. Derfor besluttede afdelingerne – i samråd med familien og borgerrådgiveren – at arrangere et fælles møde med alle involverede, hvor borgerrådgiveren deltog som observatør.

Det lykkedes på dette tværgående møde at skabe den fornødne klarhed over familiens samlede situation, og afdelingerne gav tilsagn om, at der fremadrettet ville blive sikret et mere samlet sagsforløb med internt samarbejde om sagen, så ”huller” i sagsbehandlingen undgås.

Sagen illustrerer vigtigheden af en helhedsorienteret social indsats - en problemstilling som forvaltningen allerede er opmærksom på⁵. Temaet forventes uddybet i 2. årsberetning.

I årsberetningen forventes desuden redegjort nærmere for udvalgte sager ved funktionen henover året, hvor der – efter borgerrådgiverens skønsmæssige vurdering – har været en styrkelse af borgerens retsstilling og/eller et læringsperspektiv for forvaltningen.

Som nævnt i afsnit 2.3, så har der foreløbig blandt andet været et generelt læringsperspektiv for nogle afdelinger i relation til håndtering af genoptagelsesanmodninger på ulovbestemt grundlag.

Der er i indeværende beretningsperiode ikke iværksat undersøgelser i nogen af de rejste klagesager. Det er positivt, da det vidner om, at borgerrådgiverens formidlingsfunktion og konsulentfunktion har den ønskede effekt, hvor tilsynsfunktionen ikke behøves aktiveret.

Eventuelle undersøgelser, som måtte blive iværksat og afsluttet i det kommende halvår, vil – på samme måde som hidtil – blive gengivet i korte, anonymiserede resuméer i årsberetningen.

⁵ Jf. sagen ”Helhedsorienteret indsats” på Økonomiudvalgets møde den 8. februar 2016 (punkt 7) tillige med den nye organisering på voksen-området, hvor der blandt andet er nedsat et visitationsudvalg samt fastlagt en ny arbejdsgang for visitation af borgere, der både er visiteret til tilbud/ydelser i regi af Voksenrådgivningen og i regi af Visitationen.