



## **Afsnit 1 Årsberetning 2018 – sammenfatning og anbefalinger**

1. Nyheder og sammenfatning af borgerrådgiverens årsberetning for 2018
  - 1.1. Borgerrådgiverens samarbejde med centre – klager til læring
  - 1.2. Status på borgerrådgiverens anbefalinger i årsberetning for 2017 – positiv udvikling i sager om koordinering i center for handicap og psykiatri og center for ældre og sundhed.
  - 1.3. Hvidovre Kommune har fokus på den generelle forvaltningsret – Kursustilbud til kommunens medarbejdere
  - 1.4. Delt borgerrådgiverfunktion med Ishøj Kommune – evaluering af fordelingsnøglen mellem kommunerne i 2019 – Antal sager ved borgerrådgiverfunktionen er stabilt
  - 1.5. Borgernes henvendelsesform til borgerrådgiverfunktion
  - 1.6. Ingen undersøgelsessager i 2018  
Fortsat fokus på at forbedre kvalitet i centrenes besvarelse af klager via borgerrådgiveren
  - 1.7. Borgerrådgiverens samarbejde med DPO – databeskyttelsesrådgiver
2. Borgerrådgiverens anbefalinger på baggrund af beretningsåret 2018  
Fokus på Vejledningsforpligtigelsen med eksempler til illustrering
3. Borgerrådgiverens fokusområde for 2019 – Vejledningsforpligtigelsen  
Borgerrådgiverens tilbud om undervisning og temadrøftelser i personalegrupper

## **Afsnit 2. Statistik over henvendelser i 2018 med kommentarer**

- 2.1. Perspektivering af tal og iagttagelser fra borgerrådgiveren
- 2.2. Udvikling i antal sager ved borgerrådgiveren
- 2.3. Fordeling af sager på Centre
  - 2.3.1. Udvikling i antal sager fordelt på centre
  - 2.3.2. Udvikling i antal klager fordelt på centre
  - 2.3.3. Udvikling i antal andre henvendelser fordelt på centre
- 2.4. Hvad handler borgerens klager om? – klagetemaer
- 2.5. Borgerrådgiverens behandling af klager og andre henvendelser

### **Bilag**

1. Fakta om rammer for borgerrådgiverfunktionen
2. Uddrag fra Rapport om retssikkerhed i kommunerne. Institut for menneskerettigheder. Sammenfatning og anbefalinger.

## **AFSNIT 1 ÅRSBERETNING 2018 – SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER**

### **1. Nyheder og Sammenfatning af borgerrådgiverens årsberetning 2018**

Borgerrådgiverfunktionen i Hvidovre Kommune blev etableret i efteråret 2014.

Med virkning fra 1. november 2016 blev der indgået aftale med Ishøj Kommune om etablering af en delt borgerrådgiverfunktion.

Dette er den anden årsberetning der afgives efter etablering af den delte borgerrådgiverfunktion i henhold til vedtægten for borgerrådgiverfunktionen.

#### **1.1 Borgerrådgiveren samarbejde med Centre – klager til læring.**

I henhold til vedtægten for borgerrådgiverfunktionen skal borgerrådgiveren yde sparring og rådgivning til direktion og centerchefer.

I forlængelse heraf har jeg drøftelser med de enheder der har sager ved funktionen efter behov.

Samarbejdet med centrene foregik i 2017 i høj grad via centerchefer. I 2018 er dette suppleret med etablering af et øget samarbejde direkte med afdelingsledere mv. Dette er positivt og øger muligheden for hurtigt og smidigt at kunne løse sagerne til gavn for borgerne. Centerchefer er altid direkte orienteret om klagesager indenfor deres centerområde.

Jeg oplever at centrene er meget lydhøre, i forhold til den generelle sparring som de konkrete sager giver anledning til. Det betyder at en konkret sag kan bane vejen for generel organisationslæring, til gavn for både administration og borgere.

Det er min opfattelse, at jeg har fået opbygget en samarbejdsform der er hurtig, uformel og smidig, med de centre, der har henvendelser. Centrene svarer som altovervejende hovedregel hurtigt på mine forespørgsler, hvilket er positivt.

Dette smidige samarbejde er også forudsætningen for, at borgerrådgiverfunktionen kan medvirke til at bygge bro og genskabe kontakt og tillid. Det er også forudsætningen for, at egentlige klagesager måske kan undgås, ved at jeg bistår borgerne med at kvalificere klagetemaer mv. og formidler til de berørte enheder, der herefter hurtigt går i dialog med borgerne, eller melder tilbage til mig.

I forbindelse med årsberetningen tilbyder jeg dialogmøder, med de centre der har sager ved funktionen. Her er der mulighed for at samle op på de sager der har været, og drøfte læringsperspektiver og samarbejde.

Borgerrådgiveren har herudover faste møder med borgmester og direktion.

## **1.2 Status på borgerrådgiverens anbefalinger i årsberetning for 2017**

### **- Positiv udvikling i sager om koordinering mellem center for handicap og psykiatri og center for ældre og sundhed**

I 2017 var der en del sager ved borgerrådgiverfunktionen der vedrørte Center for Handicap og psykiatri og Center for ældre og sundhed. Den overvejende del af disse sager vedrørte koordinering og helhedsorienteret tilgang til sager. På baggrund heraf anbefalede jeg, at der blev sat øget fokus på sager hvor borgere havde sideløbende sager i flere centre.

I 2018 er der sket en markant fald i antal henvendelser til de to centre, hvilket er positivt. Det er min vurdering, at den positive udvikling skyldes et øget ledelsesmæssigt fokus på samarbejde og koordinering mellem de to centre.

## **1.3 Hvidovre Kommune har fokus på den generelle forvaltningsret – tilbud om kursus**

I 2018 har Juridisk Team i Center for politik og ledelse udbudt kursus i den generelle forvaltningsret til kommunens medarbejdere. Det er min vurdering at det er et positivt tiltag, navnlig at det afvikles af kommunes egne jurister der har et grundigt kendskab til kommunens organisering og kultur. Det er min anbefaling at det vurderes, hvorvidt der skal opretholdes et fast tilbud herom.

## **1.4 Delt borgerrådgiverfunktion med Ishøj Kommune - Evaluering af fordelingsnøglen mellem Hvidovre og Ishøj Kommuner i 2019 – antal henvendelser ved borgerrådgiverfunktionen er stabilt**

Borgerrådgiverfunktionen har siden november 2016 været delt med Ishøj Kommune.

Der er aftalt en foreløbig fordeling mellem de to kommuner med 2/3 til Hvidovre Kommune og 1/3 til Ishøj. Fordelingen mellem de to kommuner skal evalueres i 2019 på baggrund af antal sager i de to kommuner i 2017 og 2018.

Det er min opfattelse, at det er positivt og perspektiverende at varetage funktionen i to kommuner samtidig.

Antal sager ved borgerrådgiverfunktionen ligger stabilt på samme niveau som i 2017 for begge kommuner. Dog er antallet af sager i Ishøj højere end forventet, i forhold til den aftalte fordelingsnøgle mellem de to kommuner.

## **1.5 Borgernes henvendelsesform til borgerrådgiverfunktion – telefon, mail**

Borgere i Ishøj og Hvidovre Kommuner kontakter mig på samme mobil nr. og jeg kan arbejde med sager i begge kommuner, uanset hvor jeg sidder rent fysisk. Den delte borgerrådgiverfunktion begrænser således ikke borgernes mulighed for at komme i kontakt med mig.

Borgerne henvender sig til borgerrådgiverfunktionen pr telefon og mail. Jeg kontakter typisk borgerne telefonisk for afklaring af om sagen kan afsluttes telefonisk eller om der er behov for et personligt møde.

Egentlige klager forudsætter som regel, at der aftales tid til yderligere borgerrådgivningsmøde hvor sagen kan drøftes mere indgående.

## **1.6 Ingen undersøgelsessager i 2018**

### **Fortsat fokus på at forbedre kvalitet i Centrenes besvarelse af klager via borgerrådgiveren**

I min dialog med borgere har jeg fokus på at styrke den enkelte borgers tillid til og samarbejde med Hvidovre Kommune.

Jeg må konstatere, at der er tilfælde, hvor en borger er utilfreds med det svar borgeren får fra et center, på en klage via borgerrådgiverfunktionen. Her har jeg i henhold til vedtægten mulighed for at starte en undersøgelsessag, med henblik på at afgive en udtalelse.

Som et alternativ hertil valgte jeg i 2017, at genfremsende klagen med en uddybning af klagepunkter samt mine bemærkninger til hvilke forhold, som jeg mener, klagesvaret skal forholde sig til, i stedet for at starte en undersøgelsessag. Det er min opfattelse at denne metode er god, fordi den øger muligheden for genetablering af borgerens tillid gennem et mere tilfredsstillende klagesvar fra centret med deraf følgende accept og forståelse. Metoden skaber endvidere øget mulighed for konstruktiv refleksion og organisationslæring.

I 2018 er ovenstående suppleret med en mere løbende mundtlig dialog med relevante fagpersoner og afdelingsledere i konkrete sager. Dialogen sker løbende fra borgeren henvender sig til mig og indtil sagen finder sin afslutning.

På den baggrund er der ikke opstartet undersøgelsessager i 2018.

### **1.7 borgerrådgiverfunktionens samarbejde med DPO - databeskyttelsesrådgiver**

I 2018 trådte den nye persondataforordning i kraft. I forlængelse heraf har Hvidovre Kommune fået egen DPO – databeskyttelsesrådgiver. Borgerrådgiveren henviser i videst muligt omfang spørgsmål og henvendelser vedrørende persondataret til Hvidovre Kommunes DPO.

## **2 Borgerrådgiverens anbefaling - Fokus på Vejledningsforpligtigheden**

Borgerrådgiverfunktionen er uvildig og uafhængig af den øvrige kommunale organisation. Ifølge vedtægten for min funktion skal jeg i en årsberetning, redegøre for min virksomhed samt påpege eventuelle forhold, som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling og betjening. Beskrivelsen af sådanne forhold skal ledsages af konkrete anbefalinger.

I årsberetning for 2018 lægger jeg én anbefaling frem.

### **Anbefaling om øget fokus på vejledningsforpligtigheden**

- Fokus på vejledning om regler og muligheder – helhedsorienteret vejledning
- Fokus på vejledning om sagsprocesser

Jeg anbefaler at der ved næste årsberetning følges op på, hvordan administrationen har arbejdet med anbefalingen om øget fokus på vejledningsforpligtigheden, herunder den systematiske vejledning om procesforløb.

### **Hvidovre Kommune og vejledningsforpligtigheden**

Det er min opfattelse at der i udgangspunktet ydes god vejledning i Hvidovre Kommune. Når jeg anbefaler, at der sættes fokus på dette tema, er det fordi reglerne om vejledning er komplicerede og kravene til vejledning er ganske omfattende. Vejledningsforpligtigheden giver derfor også udfordringer i andre kommuner.

### **Formålet med vejledningsforpligtigheden**

Formålet med vejledningsforpligtigheden er dels at borgerne har mulighed for at forstå deres rettigheder og pligter og kan gøre deres indflydelse gældende under sagens behandling. Formålet er endvidere at borgere får kendskab til de relevante ansøgningsmuligheder, således at borgerne får de ydelser eller de tilbud som de er berettiget til.

God vejledning er også en del af en god borgerbetjening og er en fordel for både borgere og medarbejdere. Når vi vejleder korrekt, får borgerne en bedre oplevelse af kommunen, og vi kan undgå nogle af de dårlige og tidskrævende sagsforløb.

Institut for Menneskerettigheder har undersøgt retssikkerheden i kommunerne. Undersøgelsen er mundet ud i en rapport i december 2017 med fokus på borgernes møde med kommunen i sociale sager. Rapportens hovedanbefaling er, at kommunerne overvejer, hvordan de systematisk kan sikre, at alle borgere får den information og vejledning, de har behov for, til at søge kommunen om hjælp. Rapportens sammenfatning og anbefaling er vedlagt som bilag. Rapporten kan downloades i sin helhed på <https://menneskeret.dk/udgivelser/retssikkerhed-kommunerne>

### Reglerne om vejledning

Kommunen har en generel forpligtigelse til at yde vejledning.

#### *Forvaltningslovens § 7.*

*En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.*

*Stk. 2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.*

Herudover er der en skærpet vejledningsforpligtigelse på det sociale område, hvorefter kommunen skal yde helhedsorienteret vejledning.

#### *Retssikkerhedslovens § 5*

*Kommunalbestyrelsen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunalbestyrelsen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning*

Ved siden af disse er der bestemmelser i særlovgivning om vejledning, ligesom standarden "God Forvaltningsskik" også supplerer de lovfæstede regler om vejledning.

### Vejledningsforpligtigelsen og øvrige sagsbehandlingsregler samt klageadgang

Vejledning er et generelt tema i henvendelser ved borgerrådgiverfunktionen. Der kan være sager hvor vejledningsbehov er hovedårsagen til henvendelsen. Det typiske er dog, at vejledningstemaet kommer frem i relation til en henvendelse vedrørende et andet forhold.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at vejledningsforpligtigelsen har snitflader til øvrige sagsbehandlingsregler. Her skal navnlig nævnes reglerne om notatpligt og journalisering, således at det kan dokumenteres, hvilken vejledning der er givet og hvornår.

Det er også vigtigt at være opmærksom på tydelig kommunikation til borgerne, således at der ikke er tvivl om hvornår der sker vejledning og hvornår der træffes (mundtlig) afgørelse, der skal ledsages af klagevejledning.

Manglende eller forkert vejledning eller rådgivning kan pådrage kommunen et erstatningsansvar, herunder ved at borgeren skal stilles, som om borgeren havde modtaget korrekt vejledning eller

rådgivning (realudligning) Konsekvensen af manglende eller forkert vejledning kan endvidere være, at der skal træffes en ny afgørelse.

Vejledning er endvidere en retlig ydelse der kan påklages særskilt på det sociale område til ankestyrelsen.

#### Vejledning om procesforløb

En del henvendelser til borgerrådgiverfunktionen er en følge af, at borgerne ikke er vejledt om, hvordan deres sag hos kommunen typisk forløber.

Den almindelige borger kender i udgangspunktet ikke de forvaltningsretlige regler eller sagsbehandlingsprocessen. Dette kan føre til misforståelser og deraf følgende borgerutilfredshed fordi borgeren oplever, at sagen trækker unødigt ud eller ikke oplever at blive inddraget i sagsforløbet.

I en række tilfælde har jeg derfor rådgivet centrene konkret om hvilken vejledning de med fordel kunne give i den konkrete sag omkring procesforløbet.

I min årsberetning for 2017 var det min anbefaling, at der skulle sættes øget fokus på procesledelse, vejledning og inddragelse af borgere i den konkrete sagsbehandling.

Det er fortsat min vurdering, at borgerens tillid til kommunen og det gode samarbejde mellem borger og kommune kan understøttes, ved systematisk proaktiv vejledning af borgere, når en sag startes op.

Borgeren kan vejledes om sagsprocessen og tidsperspektivet samt om, hvornår og hvordan de har mulighed for at få indflydelse på sagen. Dette kan også betyde, at eventuelle misforståelser og borgerutilfredshed kan forebygges og minimeres. Det er min opfattelse, at denne forudgående information til borgerne kan lette forvaltningen under behandlingen af sagen og samtidig kan være med til at sikre en større medinddragelse af borgeren.

På det sociale område fremgår pligten til inddragelse af borgeren af § 4 i retssikkerhedsloven, der har følgende ordlyd:

*"§ 4. Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunalbestyrelsen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed."*

I forlængelse heraf er det min anbefaling at der sættes fokus på *systematisk* vejledning af borgere om en sags typiske forløb, f.eks. i forbindelse med sagens påbegyndelse.

### **3 Borgerrådgiverens fokusområde for 2019 – tilbud om undervisning og temadrøftelser i personalegrupper indenfor vejledningsforpligtigheden**

I tråd med min anbefaling for beretningsåret 2018 har jeg valgt at udvælge vejledningsforpligtigheden som fokusområde for borgerrådgiverfunktionen i 2019.

Jeg har siden min ansættelse været løbende på besøg i forskellige personalegrupper – her øges kendskabet til borgerrådgiverfunktionen og samarbejdet drøftes. I 2019 vil jeg tilbyde temadrøftelser og undervisning om vejledningsforpligtigheden til centrene.

Jeg står også til rådighed, såfremt centrene ønsker min bistand i forhold til at sætte fokus andre forvaltningsretlige områder.

## **AFSNIT 2. STATISTIK OVER HENVENDELSER TIL BORGERRÅDGIVEREN I 2018**

### **2.1. Perspektivering af tal og iagttagelser fra borgerrådgiveren**

Af rapporteringer fra min side er baseret på iagttagelserne i de konkrete sager, som jeg stifter bekendtskab med i min funktion. Og det er sådan, at de konkrete klagesager, som jeg involveres i, kun udgør en lille delmængde af det samlede antal klager som modtages, behandles og besvares af kommunen. Det er også vigtigt at huske, at klagemønstre også afspejler forskelle mellem centre i relation til omfanget af borgerkontakt og myndighedsafgørelser.

Dermed også sagt, at det ikke nødvendigvis er et fuldt retvisende billede, hvis jeg i en given af rapporteringsperiode konstaterer flere, færre eller slet ingen klager indenfor et område.

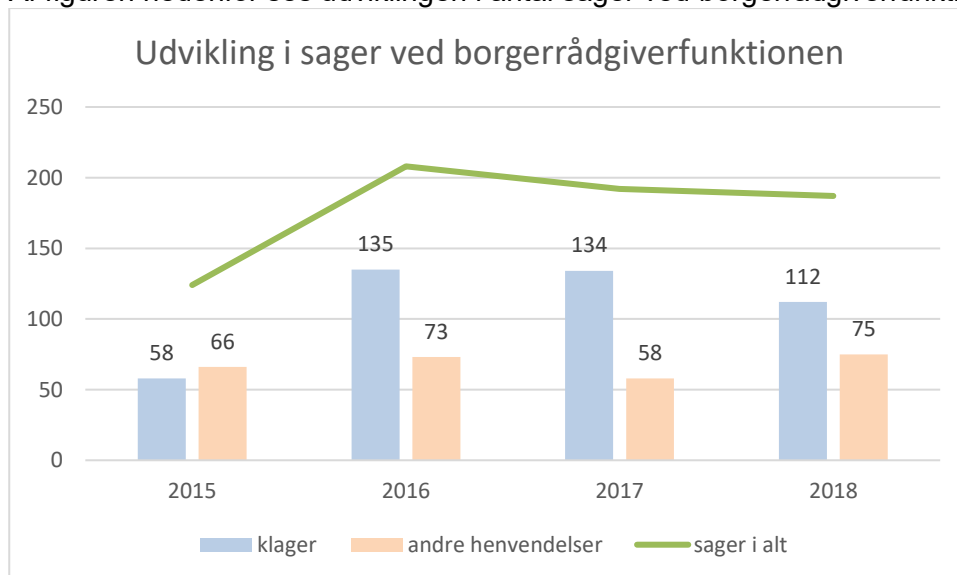
Imidlertid vil der, via den statistik jeg fører, være viden at hente om hvilke forhold, der giver anledning til henvendelser og klager fra borgerne. Statistikken giver dermed mulighed for at identificere mulige tendenser eller opmærksomhedspunkter i administrationens arbejde.

Ligeledes vil den måde, centrene vælger at reagere på mine henvendelser på, samt den konkrete sagsbehandling af klager og henvendelser, give gode indikationer for en enheds tilgang og kompetenceniveau.

Jeg anvender det fælles statistikmodul, der er udarbejdet af borgerrådgivernetværket. Der kan læses mere om principper for registrering af sager i statistikmodulet i bilaget til årsrapporten.

### **2.2. Udvikling i antal sager ved borgerrådgiverfunktionen**

Af figuren nedenfor ses udviklingen i antal sager ved borgerrådgiverfunktionen.



Det ses at antal sager er forholdsvist stabilt. I 2018 har der været et fald i antal klager og en stigning i antal andre henvendelser.

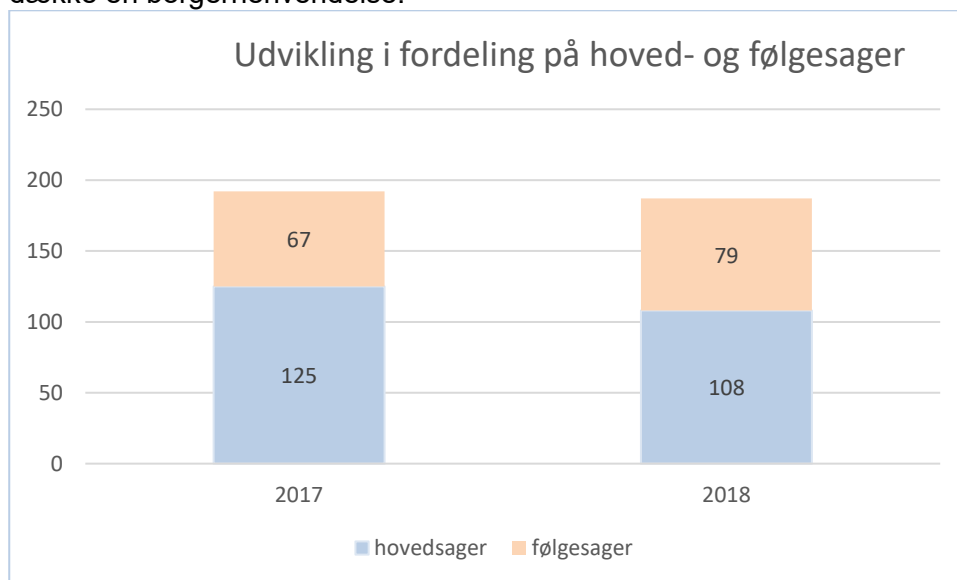
I 2018 har jeg oprettet 187 sager i borgerrådgiverens statistikmodul. Sagerne er fordelt med 112 klagesager og 75 andre henvendelser.



### Udvikling i fordeling på hoved- og følgesager

Denne total på 187 sager indeholder både hovedsager og følgesager.

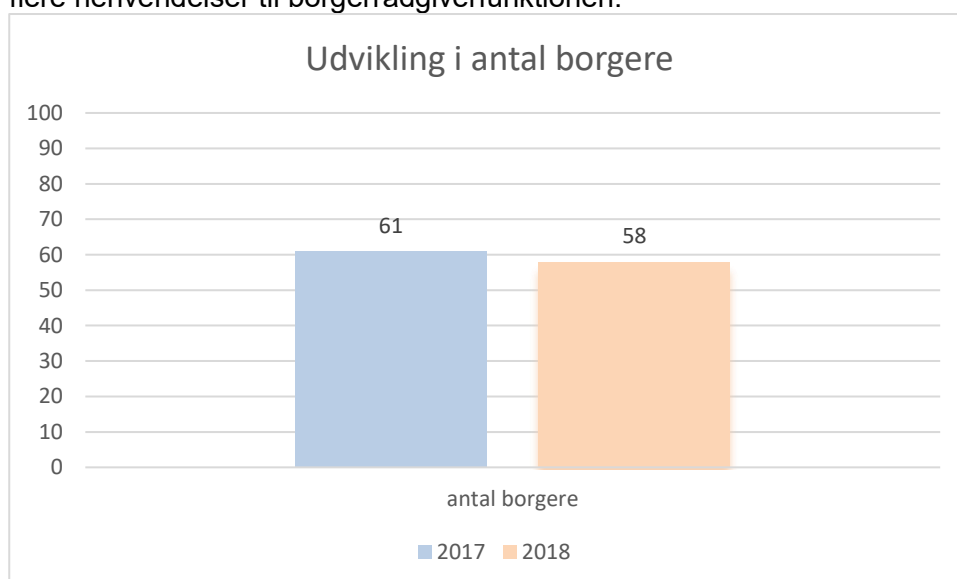
Opmærksomheden henledes på at én henvendelse ofte udløser flere sagsregistreringer i form af typisk 1 hovedsag og et antal følgesager. Dette skyldes at formålet med registreringen er, at afdække de forskellige forvaltningsretlige temaer der behandles ved borgerrådgiverfunktionen. Der er således ikke tale om 187 selvstændige borgerhenvendelser. Derimod vil en hovedsag normalvis dække én borgerhenvendelse.



### Antal borgere der benytter borgerrådgiverfunktionen - klagesager

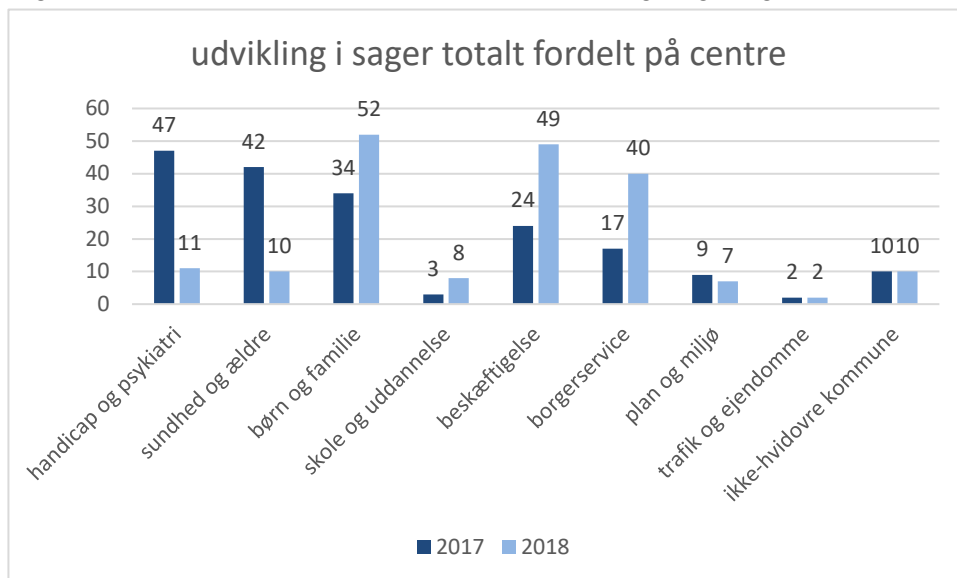
Af figuren nedenfor ses en opgørelse over udviklingen i antal unikke borgere der henvender sig til funktionen. Der er ikke tale om en fuld opgørelse, idet borgere der henvender sig anonymt for råd og vejledning ikke er medtaget. Det er således hovedsageligt en opgørelse over borgere hvor borgerrådgiverfunktionen har bistået i en konkret klagesag

Da der er flere hovedsager end antal unikke borgere kan det konkluderes, at en række borgere har flere henvendelser til borgerrådgiverfunktionen.



### 2.3. Udvikling i fordeling af sager på centre

Figuren nedenfor viser udviklingen i fordeling af antal sager ved på centerområder i 2017 og 2018. Figuren er en total der indeholder både hoved- og følgesager.

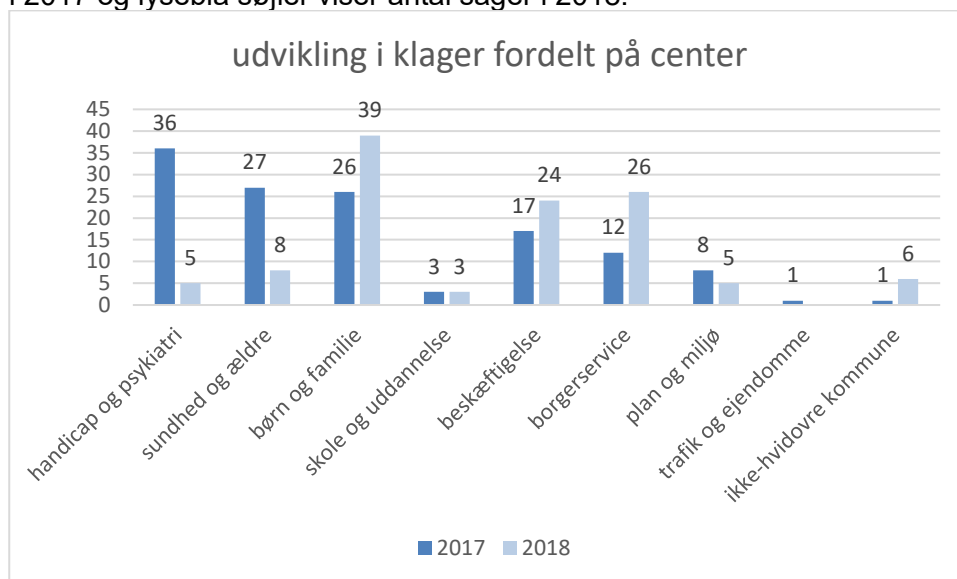


Der er en klar tendens til, at det sociale område har flest henvendelser. Dette er helt på linje med det billede der ses i andre kommuner.

Det ses også, at der er 10 sager hvor borgerrådgiveren har bistået borgere i sager der ikke vedrører administrationen i Hvidovre Kommune. Det er sager der eksempelvis vedrører andre offentlige eller private instanser såsom Udbetaling Danmark, sygehuse, uddannelsesinstitutioner, boligselskaber mv. Dette kan ses som et billede på, at borgerne også anvender borgerrådgiverfunktionen som indgang til det offentlige indenfor en bredere vifte af spørgsmål.

#### 2.3.1. Udvikling af klager via borgerrådgiverfunktionen fordelt på centre

Figuren nedenfor viser udviklingen i antal klager fordelt på centre. Mørkeblå søjler viser antal sager i 2017 og lyseblå søjler viser antal sager i 2018.

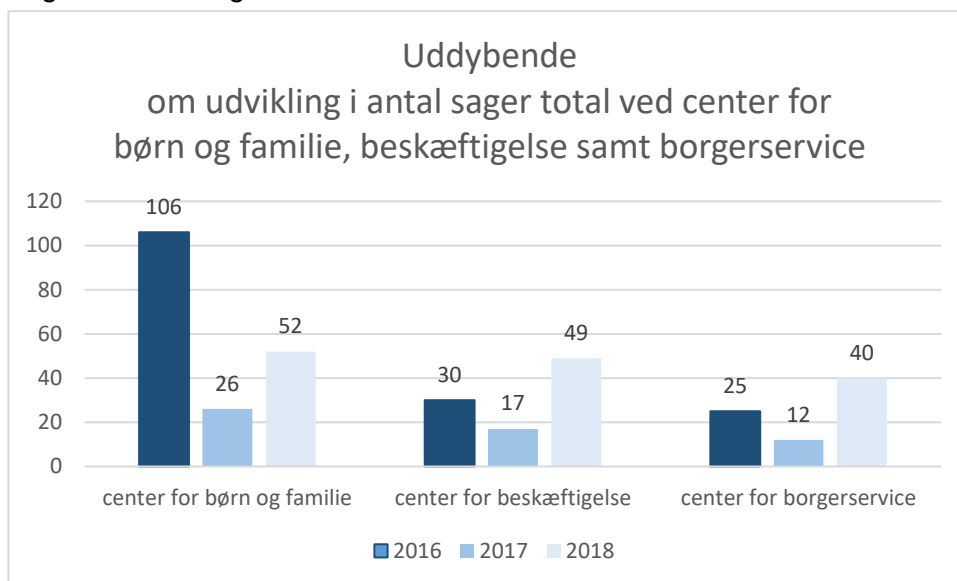


Figuren ovenfor er en total over klager der indeholder både hoved- og følgesager.

Der ses et markant fald i klagesager vedrørende center for handicap og psykiatri samt center for sundhed og ældre i forhold til sidste årsberetning, hvilket er positivt. Det er min vurdering at den positive udvikling navnlig skyldes et øget ledelsesmæssigt fokus på koordinering mellem de to centre.

Der ses en stigning i antal sager ved center for børn og familie, center for beskæftigelse samt center for borgerservice.

Sammenholdes antal sager indenfor disse 3 centerområder med årsberetning for 2016 ses følgende udvikling fra 2016 til 2018:

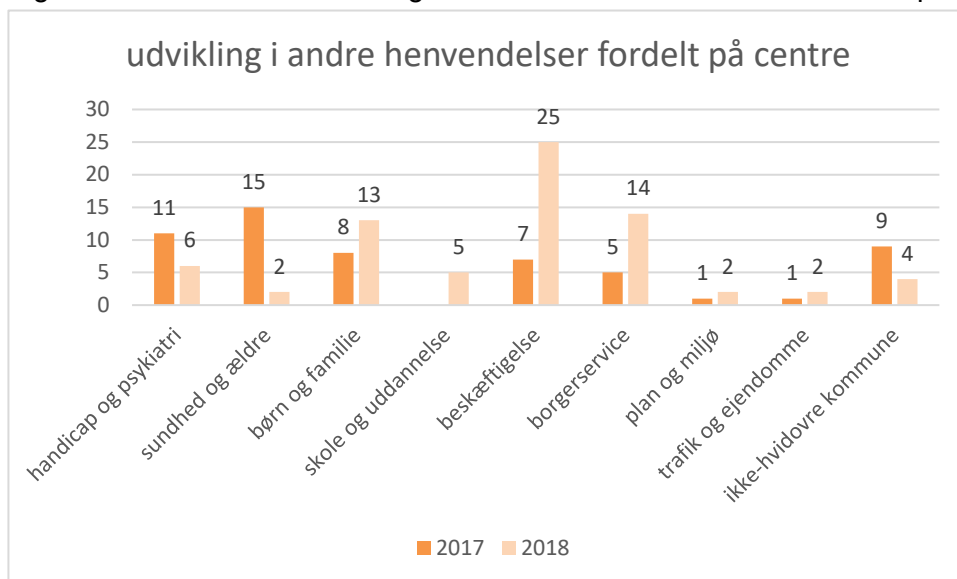


Selvom der er en stigning i antal sager indenfor center for børn og familie i 2018 i forhold til 2017 så er der stadig tale om et markant lavere antal sager indenfor dette centerområde i 2018 end i 2016.

For center for beskæftigelse og center for borgerservice er der en stigning i antal sager totalt også i forhold til 2016. I forhold til disse centres samlede antal borgersager er der dog tale om et forholdsvist beskedent sagsantal ved borgerråd giverfunktionen.

### 2.3.2. Udvikling af Andre Henvendelser fordelt på centre

Figuren nedenfor viser udviklingen i antal Andre Henvendelser fordelt på centre.



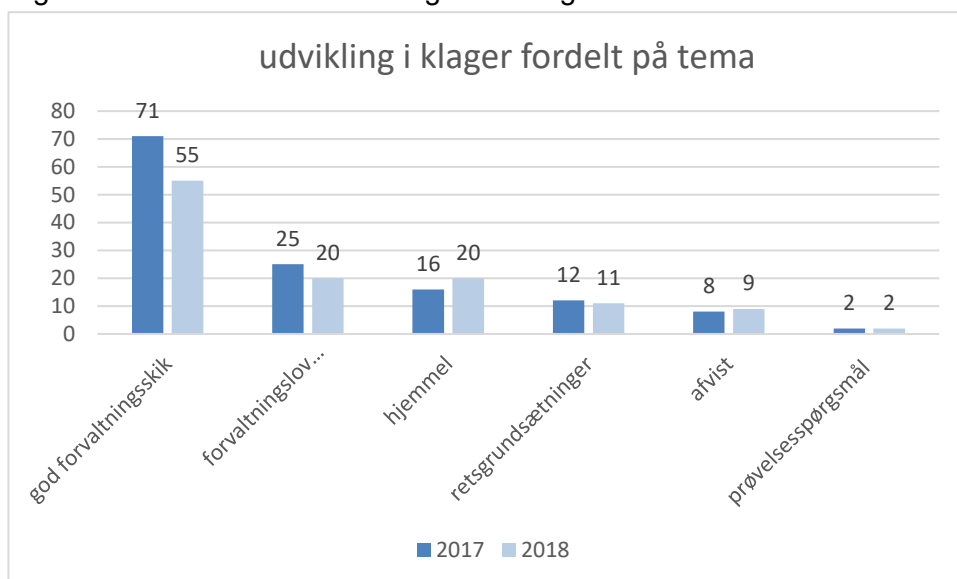
Der ses et fald i andre henvendelse til center for handicap og psykiatri og center for sundhed og ældre. Dette er i tråd med fald af klagesager til de samme centre.

Der er en stigning i antal andre henvendelser indenfor alle andre centerområder.

Henvendelserne drejer sig i primært om borgere der ønsker bistand til partsaktindsigt samt borgere, der har behov for vejledning. Her koordinerer jeg kontakten og uddyber og konkretiserer vejledningsbehovet.

### 2.4 Hvad handler borgernes klager om? - Klagetemaer

Figuren nedenfor viser hvad borgernes klager handler om



55 af klagesagerne vedrører forhold der reguleres af standarden "god forvaltningsskik" – det er forhold som venlig og hensynsfuld optræden, betjening af borgerne, åbenhed og tillid samt sagsbehandlingstid og manglende svar. Det er et fald i antal i forhold til foregående år.

God forvaltningsskik er dog fortsat det område der er flest borgerklager indenfor, hvilket er i tråd med årsrapporter fra tidligere år

Der er 20 sager vedrørende de processuelle regler fra forvaltningsloven og offentlighedsloven. Der er tale om et lille fald på 5 sager i forhold til sidste år.

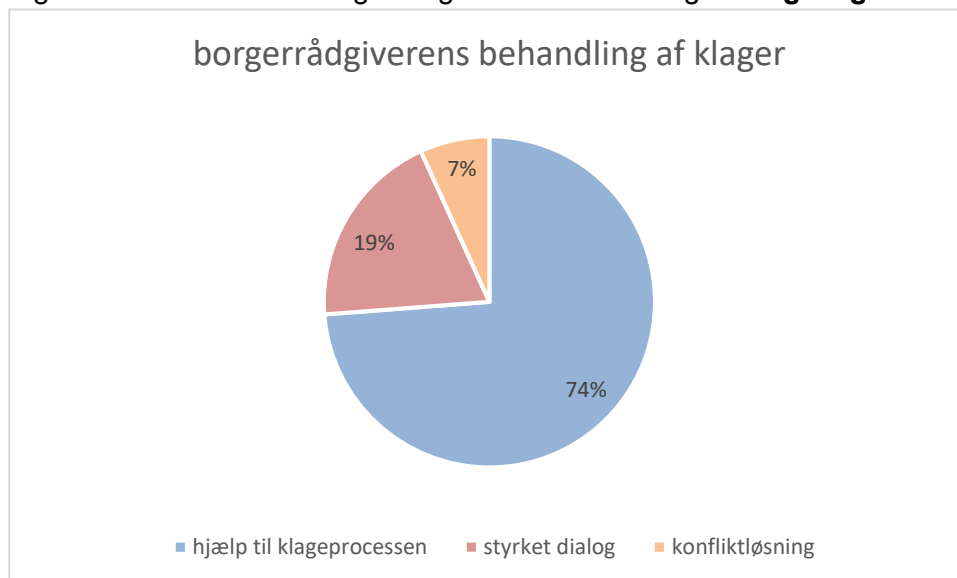
Her handler det om reglerne for notatpligt, vejledning, partshøring, begrundelse og klagevejledning.

Der er ligeledes 20 klagesager der vedrører hjemmelsspørgsmål– altså typisk om en ansøgning er imødekommet fuldt ud. Hjemmelsspørgsmål vedrører dog også det forhold hvorvidt der er lovgivningsmæssig hjemmel til at træffe en given afgørelse. Der er en lille stigning på 5 sager i forhold til foregående år.

Borgerrådgiveren behandler ikke selvstændigt klager over indholdet af afgørelser jfr. vedtægten. I alle tilfælde giver jeg klagevejledning og i nogle tilfælde tilbyder jeg, at bistå med at formulere og videreformidle klager over afgørelser og andre materielle spørgsmål til det relevante center. Dette sidste sker navnlig såfremt der er tale om skrøbelige borgere eller såfremt der er usikkerhed om hvorvidt sagsbehandlingsregler er fulgt. I forhold til rettidigt påklagede afgørelser sker dette med henblik på Centrets genvurdering og efterfølgende eventuelle oversendelse til rette instans typisk ankestyrelsen, hvis centret ikke giver borgeren medhold til klagen.

### **Borgerrådgiverens behandling af klagesager og andre henvendelser**

Figuren nedenfor viser borgerrådgiverens behandling af **klagesager** i 2018.



Sagens karakter har betydning for hvordan jeg vælger at bistå borgeren.

19 % af klagesagerne er løst gennem "styrket dialog" her er der tale om hurtig koordinering og dialog med det relevante center. Her viderebringer jeg borgerens synspunkter og klager samt mine

opmærksomhedspunkter, hvorefter centret tager kontakt til borger. Nogle gange efterfølges "styrket dialog" af "hjælp til klageprocessen" hvis borgeren ikke opnår det ønskede resultat.

I 74 % af klagesagerne har jeg aktivt bistået med hjælp til klageprocessen.

Hjælp til klageprocessen kan ske ved, at jeg formulere og viderebringe klagen til det relevante center. Det er imidlertid også sager, hvor jeg går i tættere dialog med centret om anvendelse af sagsbehandlingsregler og konkret løsning af sagerne.

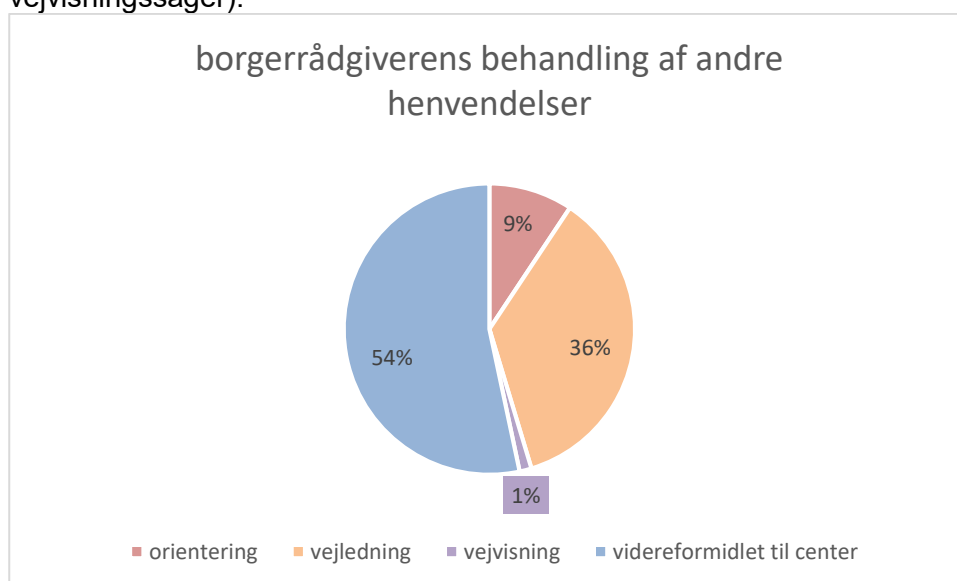
Hjælp til klageprocessen bruges navnlig, når der er tale om klage over afgørelser der kan påklages. Her bidrager jeg således til at tydeliggøre borgerens synspunkter og argumenter til det relevante centers genvurdering af klagen. Såfremt borgeren ikke får medhold i sin klage vil centret typisk være forpligtet til at videresende klagen til ankestyrelsen.

Hjælp til klageprocessen bruges også til rene klager over sagsbehandlingen.

I 7 % af sagerne har jeg bistået med konfliktløsning/mediering mellem borger og kommune. Det er min opfattelse at disse sager har fået et godt udfald.

Herudover er der 9 klagesager hvor jeg har afvist at gå ind i klagesagen. I henhold til vedtægten for borgerrådgiveren skal jeg afvise bestemte klage. Det kan også dreje sig om borgere der tilbagekalder deres klage eller hvor klagen vedrører et forældet forhold.

Figuren nedenfor viser borgerrådgiverens behandling af **andre henvendelser** (vejlednings- og vejvisningssager).



I 54 % af sagerne har jeg videreformidlet en henvendelse til det relevante center. Her går jeg aktivt ind og beskriver borgerens behov eller usikkerhed til det relevante center og knytter kontakten. Det er min oplevelse, at det fungerer godt, da jeg sjældent oplever, at borgere har henvendt sig igen med klage over, at de ikke er blevet kontaktet eller at de har været utilfredse med kontakten.

I 36 % af sagerne har jeg selv vejledt om gældende regler, fundet links og kontaktoplysninger og eks. knyttet kontakt til patientrådgivere ved sygehuse, vejledere ved uddannelsesinstitutioner mv. I 9 % af sagerne er der tale om borgere der skriver til mig for at give mig orientering i deres sag.

## **BILAG TIL BORGERRÅDGIVERENS ÅRSBERETNING**

### **Rammer for borgerrådgiverens arbejde - Regelgrundlag, organisatorisk indplacering og opgaver**

Borgerrådgiverens virke er tilrettelagt i overensstemmelse med den vedtægt for funktionen som er godkendt af Kommunalbestyrelsen. Vedtægten er udarbejdet i medfør af rammebestemmelserne i styrelseslovens § 65e og § 18 i kommunens styrelsesvedtægt.

Borgerrådgiveren er uafhængig af kommunens forvaltning og borgmesterens øverste daglige ledelse af samme. Borgerrådgiveren refererer således direkte til Kommunalbestyrelsen. Ifølge vedtægten er opgaven først og fremmest dialog med borgerne i konkrete sager.

Der er tale om en mediatorrolle, hvor det handler om at:

- a) sikre, at der er en konstruktiv dialog mellem kommunens centre og borgerne,
- b) hjælpe borgerne med at finde vej i systemet, fx med at forstå et brev eller en afgørelse og med at finde vej i den kommunale organisation,
- c) give vejledning i forbindelse med klager og hjælpe med at formulere klagen,
- d) behandle klager over kommunens sagsbehandling, personalets optræden og medarbejdernes betjening af borgerne, herunder også klager over den praktiske opgaveløsning samt klager over diskrimination.

Borgerrådgiveren tager ikke sager op af egen drift og går ikke ind i sager, som er over 1 år gamle, medmindre der klages over aktuelle, konkrete forhold begået indenfor det seneste år.

Borgerrådgiveren kan ikke:

- a) Træffe afgørelser eller ændre afgørelser.
- b) Behandlere klager over forhold, der falder udenfor kommunens virksomhed.
- c) Behandlere klager over forhold, der kan indbringes for lovhjemlede klageorganer, fx Ankestyrelsen.
- d) Behandlere klager over forhold indbragt for det kommunale tilsyn, ombudsmanden eller domstolene.
- e) Behandlere klager over politiske beslutninger (fx serviceniveau) eller over forhold, som har været bedømt af de stående udvalg, Økonomiudvalget eller Kommunalbestyrelsen.
- f) Behandlere klager over ansættelsesforhold i kommunen.

Borgerrådgiveren er uvildig og kan ikke fungere som bisidder eller partsrepræsentant, herunder bistå borgere med sagers førelse ved højere instanser.

Borgerrådgiveren kan heller ikke bistå forvaltningen i konkrete sager, men bistår dog administrationen ved generelle forespørgsler indenfor funktionens kompetence og opgaver. I forhold til centerchefer og direktion skal borgerrådgiveren løbende yde sparring og rådgivning. Ud over den telefoniske og personlige betjening består arbejdet som borgerrådgiver primært i dialog med kommunens administration, skriftlig behandling af klagesager og udarbejdelse af årsberetning til Kommunalbestyrelsen.

### **Borgerrådgiverens fokus på organisationslæring - metoder**

Borgerrådgiveren skal i henhold til vedtægten yder løbende sparring og rådgivning til direktion og centerchefer.

I henhold hertil er der dialogmøder efter behov med relevante centre med henblik på generelle drøftelser og læring.

I nogle tilfælde vælger jeg at genfremsende en klage til centret med en uddybning af klagepunkter samt bemærkninger til hvilke forhold, som jeg mener, klagesvaret skal forholde sig til. Dette kan være det gode alternativ til en undersøgelsessag i tilfælde hvor borgeren ikke er tilfreds med det klagesvar som centret har givet.

Det er min opfattelse, at denne metode i nogle tilfælde kan være et fint alternativ til en egentlig undersøgelsessag.

Metoden øger muligheden for genetablering af borgerens tillid gennem et mere tilfredsstillende klagesvar fra centret med deraf følgende accept og forståelse. Metoden skaber endvidere øget mulighed for konstruktiv refleksion og organisationslæring.

### **Fysisk placering og kontakt:**

Jeg har kontor på rådhuset i stueetagen blok A. Interne møder afholder jeg gerne i den enkelte afdeling for at fremme den gode dialog og for at fremme mit eget kendskab til de enkelte enheder. Egentlig borgerrådgivning, hvor jeg mødes personligt med borgerne sker primært på mit kontor. Den direkte telefonlinje – mobil 61916800 - besvarer jeg altid selv. Er jeg forhindret i at besvare telefonopkald på grund af møder eller andet - kan der indtales en besked, og så ringes der tilbage snarest muligt og i udgangspunktet indenfor 1 arbejdsdøgn.

Borgere i Hvidovre og Ishøj Kommuner kontakter mig på samme mobil nr. og berøres derfor ikke min konkrete fysiske placering i kontaktsituationen.

Borgere kan herudover også kontakte mig via almindelig brevpost samt Digital Post og e-mails på [borgerraadgiver@hvidovre.dk](mailto:borgerraadgiver@hvidovre.dk)

### **Kommunikationsindsats**

Jeg har løbende uformel kontakt med de afdelingsledere og centerchefer hvor der er borgerhenvendelser ved funktionen.

Herudover har jeg inviteret mig ind til personalemøder i de afdelinger hvor der erfaringsmæssigt er henvendelser. Selvom funktionen er kendt i organisationen, er det godt at have mulighed for direkte spørgsmål og personlige dialog både for nye medarbejdere og som brush-up.

I forbindelse med årsberetning drøftes denne med centerchef/ ledergruppen i de relevante centre. Formålet er at skabe de bedste rammer for organisationslæringen gennem dialog og refleksion.

Det er min opfattelse, at der løbende skal arbejdes med at skabe synlighed af funktionens tilbud overfor borgere.

I 2018 har jeg således deltaget i 2 åbne temamøder afholdt af ældrerådets lokalforeninger.

Arbejdet med kommunikation må naturligt afstemmes i forhold til kerneopgaven, som er den egentlig borgerrådgivning og dialog med centre i konkrete og generelle sager.

Jeg vil dog løbende arbejde med forskellige tiltag for at styrke synlighed og tilgængelighed for forskellige borgergrupper.

### **Netværk af Borgerrådgivere**

Der er i dag ansat borgerrådgiver i ca. 30 kommuner. Selvom borgerrådgiverne er ansat på forskellig vis og har forskellige roller, så har vi alle et fælles formål. De fleste borgerrådgivere sidder alene og vi har derfor søgt hinanden i behovet for faglig sparring i enkeltsager, men også i behovet for dialog og støtte i relation til udvikling af vores funktioner, således at de skaber mest mulig værdi for vores respektive kommuner

Det nationale netværk mødes 1 gang årligt.



Regionalt mødes vi kvartalsvis. Det er meget givende at møde andre borgerrådgivere og drøfte erfaringer mv.

### **Registrering af borgerrådgiverens arbejde**

Alle sager og sagsskridt registreres og dokumenteres i kommunes ESDH system ACADRE.

Herudover registreres alle sager tillige i et særskilt statistikmodul.

Statistikmodulet er et resultat af netværkssamarbejdet mellem borgerrådgivere i samtlige kommuner. Her har borgerrådgiveren i Roskilde og Hvidovre Kommuner været primus motor og systemudviklere af et statistikmodul til registrering af borgerrådgiversager.

Modulet bygger på registreringsprincipper fra Folketingets Ombudsmand tilpasset borgerrådgiverens og kommunernes hverdag.

Statistikmodulet forventes at blive udbredt til flere borgerrådgivere, som på sigt kan åbne op for sammenligninger og fælles viden på tværs af kommuner.

### **Registreringsprincipper – statistikmodul for borgerrådgivere**

Når en borger henvender sig til mig registreres en sag i statistikmodulet. Undtaget er henvendelser, som ikke giver anledning til egentlig sagsbehandling, hvor det eksempelvis er hjælp til at finde et korrekt telefonnummer på en enhed eller lignende.

Statistikregistreringen har til formål at identificere de forhold der giver anledning til henvendelser fra borgere.

Borgerrådgiverens statistikregistrering bygger derfor på det princip, at i tilfælde, hvor en borgers henvendelse(r) til borgerrådgiveren omhandler flere forskellige juridiske problemstillinger, som borgerrådgiveren foretager en selvstændig behandling af, vil hvert enkelt af disse forhold blive registreret.

En henvendelse kan eksempelvis angå både en klage over for lang sagsbehandlingstid og en klage over mangelfuld vejledning. En sådan detaljeret registrering er nødvendig for at kunne opfange alle klage temaer og dermed de særlige problemstillinger, som disse hver for sig rejser. Dette vil typisk ske på den måde, at den problemstilling, som borgeren primært klager over, vil blive registreret som en "Hovedsag" og en eller flere yderligere selvstændige klagepunkter vil blive registreret som "Følgesager".

Sondringen er væsentlig for at illustrere, hvad der får borgerne til at henvende sig til borgerrådgiveren.

Nogle borgeres henvendelser har således afstedkommet oprettelsen af flere sager ved borgerrådgiveren. Dette sker fx i tilfælde, hvor der klages over forskellige sagsforløb fordelt på flere Centre og hvor "enkeltsags-princippet" derfor tilsiger, at der skal oprettes mere end én sag.

Det sker også i de tilfælde, hvor borgerrådgiveren i første omgang har videresendt en klage til besvarelse i et center. Såfremt centret ikke besvarer henvendelsen og borgeren beder borgerrådgiveren om hjælp til at rykke for svar vil efterfølgende rykkere blive registreret som selvstændige følgesager.

Endelig er der borgere som -over tid -klager af flere omgange over forskellige forhold vedrørende deres sag i et givent center, hvor "enkeltsags-princippet" indebærer oprettelse af særskilte sager. Blandt de typer af henvendelser, som borgerrådgiveren håndterer, sondres overordnet mellem:

#### a) Konkrete klagesager.

Konkrete klagesager er henvendelser, som indeholder aktuelle og konkrete kritikpunkter fra borgeren, som enten skal viderefremmes til den relevante afdeling med henblik på besvarelse (1. omgang) eller eventuelt kan undersøges af borgerrådgiveren med henblik på afgivelse af en udtalelse i sagen (2. omgang)

#### b) Øvrige henvendelser.

Dvs. henvendelser, hvor der ikke for indeværende klages, men fx blot efterspørges generel vejledning i klagesystemet eller søges en form for vejvisning.

Uanset sagens art dokumenteres sagsbehandlingen i hvert enkelt tilfælde i Acadre. Det sker typisk via notater fra afholdte møder og telefonsamtaler samt gennem løbende mail- og brevkorrespondancer i de tilfælde, hvor konkrete klagesager behandles på et skriftligt grundlag. Udover disse sædvanlige sagsbehandlingsskridt foretages sideløbende registrering af alle modtagne klagepunkter, idet en konkret klagesag kan vedrøre et eller flere "påklagede forhold"

### **Uddybende om sagstyper ved borgerrådgiveren**

Borgerrådgiveren opdeler henvendelser i klagesager og andre henvendelser. Andre henvendelser underopdeles i vejvisning og vejledningssager.

Klagesager kan endvidere danne baggrund for undersøgelsessager. Dette uddybes nedenfor.

### **Klagesager – Dialogprincippet og undersøgelsesprincippet**

Konkrete klagesager er henvendelser, som indeholder aktuel og konkret kritik af kommunen.

Disse sager behandles efter forholdsvis faste procedurer ved borgerrådgiveren:

Når borgerrådgiveren modtager en klage, er det først og fremmest vigtigt at få afklaret, om den afdeling i kommunen, som borgeren klager over, faktisk har haft mulighed for at svare på klagen. Hvis det ikke er tilfældet, så hjælper borgerrådgiveren gerne med at formulere og formidle klagen til den rette afdeling, så borgeren kan få et svar. Borgerrådgiveren videresender således klagen. Frem for at videresende klagen skriftligt kan borgerrådgiveren vælge at kontakte afdelingen mere uformelt i tilfælde, hvor dette vurderes tilstrækkeligt. Det kan fx være situationer, hvor en borgers utilfredshed skønnes at kunne imødekommes ved, at afdelingen ringer op eller inviterer til et møde. Udsigtsløse sager afvises af borgerrådgiveren i henhold til vedtægten.

Udgangspunktet er altså, at uoverensstemmelser mellem en borger og en afdeling i kommunen skal søges løst direkte mellem parterne, inden borgerrådgiveren eventuelt kan tage stilling i sagen. Denne procedure kalder borgerrådgiveren for "dialogprincippet".

Hvis borgeren efter at have fået svar fra kommunen vender tilbage til borgerrådgiveren og fastholder sin klage helt eller delvist, så vurderer borgerrådgiveren, om der er grundlag for en nærmere undersøgelse af sagen. Formålet med en sådan undersøgelse fra borgerrådgiverens side er i sidste ende, at kunne tage stilling til uoverensstemmelsen mellem borgeren og kommunen.

En undersøgelse munder således ud i en skriftlig udtalelse fra borgerrådgiveren til sagens parter. Denne procedure kalder borgerrådgiveren for "undersøgelsesprincippet".

### **Vejledningssager**

Vejledningssager angår typisk spørgsmål om det kommunale klagesystems indretning både internt i kommunens eget regi, men også eksternt set i forhold til diverse klageinstanser på fagområderne. Vejledningssager kan dog også omhandle en borgers foreløbige overvejelser om indgivelse af en konkret klage, hvor borgerrådgiveren kan vejlede om mulighederne i den henseende -og herunder foreslå, at der etableres en dialog med den relevante afdeling, inden der eventuelt klages formelt. Endelig kan vejledningssager angå de situationer, hvor borgerrådgiveren hjælper en borger med at forstå et brev eller en afgørelse fra en afdeling.

Vejledningssager håndteres typisk af borgerrådgiveren uden involvering eller orientering af de afdelinger, som henvendelserne relaterer sig til.

### **Vejvisningssager**

Vejvisningssager angår typisk henvendelser, hvor der spørges ind til forhold som naturligt hører under centrene. Det kan fx være spørgsmål vedrørende fortolkning af speciallovgivningen, men det kan også angå ansøgninger som kræver sagsbehandling og afgørelse i én af centrene. Disse henvendelser håndteres typisk ved, at borgerrådgiveren henviser borgeren til selv at tage kontakt til den relevante afdeling i kommunens eget regi. Alt afhængig af situationen kan borgerrådgiveren eventuelt også tilbyde at videreformidle henvendelsen til det relevante center.

Vejvisningssager kan også angå situationer som ikke angår kommunen, fx henvendelser, hvor der stilles privatretlige spørgsmål, eller henvendelser som rettelig hører under andre myndigheder som Udbetaling Danmark mv.

I disse tilfælde giver borgerrådgiveren kontaktoplysninger til – og eventuelt også uddybende information om – hvor man i stedet kan henvende sig (fx relevante ministerium eller styrelse, uvildige tvistenævn, retshjælp, gældsrådgivning, advokat, ombudsmand, tilsyn eller domstole).

### **Undersøgelsessager**

Som nævnt håndteres konkrete klagesager efter forholdsvis faste procedurer ved borgerrådgiveren. I første omgang anvendes som udgangspunkt dialogprincippet - og i anden omgang kan en sag så eventuelt undersøges nærmere i henhold til undersøgelsesprincippet.

### **Kriterierne for borgerrådgiverens eventuelle iværksættelse af undersøgelse**

Borgerrådgiveren iværksætter kun undersøgelse i konkrete klagesager i tilfælde, hvor der er udsigt til et styrket medhold for borgeren, eller hvor en undersøgelse i øvrigt skønnes at kunne bidrage til en generel styrkelse eller kvalitetsudvikling af kommunens sagsbehandling og betjening.

### **Borgerrådgiverens kritikskala i undersøgelsessager**

Borgerrådgiverens almindeligt anvendte kritikskala i undersøgelsessager er følgende:

- Uheldigt
- Beklageligt
- Meget beklageligt
- Kritisabelt
- Meget kritisabelt
- Stærkt kritisabelt

Kritikskalaen spænder fra konstatering af forhold, der ikke er, som de bør være, uden at nogen konkret bebrejdes herfor (uheldigt), over kritik af forhold, der er mere eller mindre almindeligt forekommende i offentlig forvaltning, men ikke bør forekomme, og så til kritik af helt utilstedelige og uacceptable forhold (stærkt kritisabelt).

Ud over denne kritikskala kan borgerrådgiveren uddybe og kvalificere sin eventuelle kritik i et mere almindeligt sprogbrug.

Kommunens centre har pligt til at meddele borgerrådgiveren, hvis udtalt kritik og henstillinger mv. ikke følges.

### **Begrænsninger i undersøgelsessager**

Det er i forbindelse med undersøgelsessager vigtigt at være opmærksom på, at der kan være visse påklagede forhold, som formelt set falder indenfor borgerrådgiverens kompetence, men som i praksis ikke altid kan vurderes af borgerrådgiveren, hvis der iværksættes en undersøgelse.

Situationen opstår typisk ved bevistvivi samt i forbindelse med klager over forhold som fx kræver en særlig social-eller lægefaglig ekspertise. Situationen optræder også ved klager over sådanne forhold i sagsbehandlingen som er nært knyttet til afgørelsers gyldighed og udfald. I de nævnte situationer foretager borgerrådgiveren en forventningsafstemning med den borger, som har klaget - og i langt hovedparten af tilfældene vil der være mulighed for at få prøvet forhold, som borgerrådgiveren er afskåret fra at vurdere, i andre klageinstanser.

### **Bevistvivi**

Hensigten med borgerrådgiverens undersøgelse af en konkret klagesag er at give sagens parter en uvildig vurdering af, om Ishøj Kommune har handlet i strid med gældende ret eller på anden måde begået fejl eller forsømmelser, herunder tilsidesat god forvaltningsskik.

Det primære bedømmelsesgrundlag for borgerrådgiveren er den centrale forvaltningsretlige lovgivning, god forvaltningsskik og kommunens egne retningslinjer og politikker.

Borgerrådgiverens undersøgelse af en sag bygger på de rammer, som dette hovedsageligt juridiske fundament giver, og finder først og fremmest sted på grundlag af sagens skriftlige materiale.

Borgerrådgiveren har ikke mulighed for at afhøre vidner på samme måde som f.eks. ved domstolene. Hvis en sag indeholder modstridende oplysninger, som ikke kan dokumenteres endeligt på baggrund af sagens dokumenter eller samstemmende forklaringer fra sagens parter, så kan borgerrådgiveren i sagens natur ikke få fuldstændig klarhed over, hvad der er passeret. Der er i så fald tale om bevistvivl, som afskærer borgerrådgiveren fra at udtale sig helt eller delvist.

### **Social-eller lægefaglige vurderinger**

Konkret stillingtagen til f.eks. social-eller lægefaglige vurderinger forudsætter typisk en specialiseret indsigt, som borgerrådgiveren ikke råder over.

Borgerrådgiveren vil derfor kun kunne udtale kritik af et centers vurderinger af sådanne forhold, hvis der foreligger helt særlige holdepunkter i den konkrete sag.

### **Forhold i sagsbehandlingen knyttet til afgørelsers gyldighed og udfald**

I det omfang der klages over forhold i sagsbehandlingen, som er nært knyttet til en truffen afgørelses gyldighed og udfald, vil borgerrådgiveren normalt ikke kunne tage stilling til disse forhold uden samtidig – direkte eller indirekte – at komme til at forholde sig til selve afgørelsen. Forud for en konkret sags afgørelse vil borgerrådgiveren i videre omfang kunne påse formaliteter. Sagens stadi er dermed udslagsgivende for mulighederne og begrænsningerne i den henseende.

### **Forventningsafstemning og prøvelsesmulighed i afgørelsessager**

Alle borgere orienteres indgående om muligheder og begrænsninger i borgerrådgiverens kompetence, når de henvender sig for at klage over forskellige forhold i kommunens regi.

Der er således en forventningsafstemning for at sikre, at borgerne fra første færd er bekendt med, hvad borgerrådgiveren eventuelt kan undersøge nærmere - og hvad der ikke kan undersøges.

I relation til klager over afgørelser, som borgerrådgiveren aldrig selv behandler men dog gerne videreformidler til den relevante afdeling i kommunen, så vil spørgsmål, som kræver social-eller lægefaglig indsigt, normalt indgå i den efterfølgende prøvelse som fx Ankestyrelsen kan foretage.

Tilsvarende gælder forhold i sagsbehandlingen som knytter sig til afgørelsens gyldighed og udfald. Efterfølgende prøvelse sker i de tilfælde, hvor kommunen efter en genvurdering beslutter at fastholde den afgørelse, som der er klaget over, og derfor typisk efter lovgivningen vil være forpligtet til, at videresende sagen til endelig vurdering i en højere administrativ klageinstans.