



**BORGER
RÅDGIVEREN**

Indhold

Forord	3
1. Regelgrundlag, organisatorisk indplacering og opgaver	5
2. Henvendelsernes art og håndtering	6
2.1 Konkrete klagesager	6
2.2 Vejledningssager	7
2.3 Vejvisningssager	7
3. Statistik	8
3.1 Det samlede antal sager	8
3.2 De konkrete klagesager	9
3.3 Medholdsandel ved afdelingernes besvarelse af videresendte klager	11
3.4 Sagsbehandlingstid ved afdelingernes besvarelse af videresendte klager	11
4 Konstateringer i beretningsåret	12
4.1 Formidlingsfunktionen	12
4.1.1 Formidlingsfunktionens omfang	13
4.1.2 Konstateringer i kraft af formidlingsfunktionen	13
4.2 Tilsynsfunktionen	15
4.2.1 Tilsynsfunktionens omfang	15
4.2.2 Konstateringer i kraft af tilsynsfunktionen	15
4.3 Konsulentfunktionen	20
4.3.1 Generelle forespørgsler	20
4.3.2 Løbende sparring og rådgivning	21
4.3.3 Afrapportering	22
5 Udvalgte klage temaer fra beretningsåret	23
5.1 Klager over sagsbehandlingstid og manglende svar	23
5.2 Klager over optræden, betjening og kommunikation	24
5.3 Klager over manglende eller mangelfuld vejledning	25
6. Borgerrådgiverens konklusion og konkrete anbefalinger	27
6.1 Konklusion	27
6.2 Konkrete anbefalinger	28
6.3 Afrunding	29
BILAG A – Nye resuméer af undersøgelsessager i beretningsåret	30
BILAG B – Genoptrykte resuméer af undersøgelsessager i beretningsåret	36

Forord

Dette er min første årsberetning til Kommunalbestyrelsen.

Beretningen dækker perioden 1. oktober 2014 – 30. september 2015 (beretningsåret 2014/2015).

Det følger af vedtægten for min funktion, at jeg i årsberetningen skal redegøre for min virksomhed og påpege eventuelle forhold, som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling og betjening. Beskrivelsen af sådanne forhold skal ledsages af konkrete anbefalinger fra min side.

Forud for denne årsberetning har jeg aflagt en midtvejsstatus, hvor jeg anså det for positivt, at der helt generelt havde været et færre antal sager ved funktionen i det første halvår end forventet.

Prognosen for hele beretningsåret lød på cirka 134 sager, og dette har vist sig at holde stik, idet der ved beretningsperiodens afslutning er oprettet i alt 124 sager ved borgerråd giverfunktionen.

Antallet skal ses i forhold til forventet 180 sager/år - og i forhold til kommunens samlede portefølje, hvor forvaltningen på årsbasis håndterer titusindvis af sager, henvendelser, indsatser og tilbud.

Erfaringsmæssigt kan mange forskellige forhold indvirke på antallet af sager ved borgerrådgiveren, herunder kendskabsgraden til funktionen. Alt andet lige så er det forholdsvist lave antal sager dog positivt og et vidnesbyrd om, at kommunens dialog med borgerne oftest er god og konstruktiv.

Når det er sagt, så er det samtidig vigtigt at påpege, dels at der er behov for vejledning i klagesystemet og vejvisning i organisationen, dels at der er behov for hjælp til formulering og formidling af konkrete klagesager eller styrket borgerkontakt i et ikke ubetydeligt antal tilfælde.

Og så har bofællesskabsområdet i Ældre- og Handicapafdelingen været under luppen hele året.

Jeg har fundet grundlag for at iværksætte nærmere undersøgelse af 4 sager på dette område, hvor jeg har konstateret en række utilfredsstillende forhold i kommunens sagsbehandling og betjening.

Disse forhold har jeg påtalt med både kritik og henstillinger til følge. På denne måde har de, som har klaget i de pågældende sager, i vid udstrækning fået medhold på en række vigtige punkter.

Mange af temaerne i disse sager udspringer af konkrete tvister og giver ikke belæg for at antage, at der generelt set er utilfredsstillende forhold i Ældre- og Handicapafdelingens regi. Der er faktisk modtaget meget få klager indenfor afdelingens øvrige ressort henset til både opgaver og volumen.

Det er dog samtidig åbenbart, at nogle af de omhandlede forhold på bofællesskabsområdet, hvor der er udtrykt alvorlig kritik fra min side, kan være relevante i et læringsperspektiv.

Derfor er det også opløftende at konstatere, at Ældre- og Handicapafdelingen har anvendt mine udtalelser aktivt i bestræbelserne på at udvikle kvaliteten i arbejdet. Afdelingen har i øvrigt arbejdet med mange andre udviklingstiltag, herunder tværgående visitation, efteruddannelse af medarbejdere, udarbejdelse af strategi og styrkelse af myndighedsarbejdet.

Disse initiativer - og den politiske retning som i øvrigt ses udstykket - er alt sammen solide indikationer på, at udviklingen nu må formodes at gå den rigtige vej på dette område.

Det ændrer selvsagt ikke på, at der fortsat kan opstå tvister på bofællesskabsområdet, men med det massive fokus på udvikling – og i lyset af det læringsperspektiv som er udstukket via mine udtalelser i de 4 undersøgte sager – anses anbefalinger på dette område for overflødige.

Mine øvrige iagttagelser i beretningsåret har ført til en konkret anbefaling vedrørende opdatering og vedligeholdelse af oversigten over sagsbehandlingstider på kommunens hjemmeside.

Jeg har også givet en konkret anbefaling om, at praksis gennemgås med henblik på at sikre, at der så vidt muligt anvendes Digital Post frem for ukrypterede e-mails, når der afsendes fortrolige og personfølsomme oplysninger ”ud af huset”.

Ud over ovenstående konkrete anbefalinger, så vurderer jeg i øvrigt, at de udvalgte klagemaer, som er gennemgået i kapitel 5, kan være relevante opmærksomhedspunkter i den daglige drift for flere af afdelingerne. De berørte afdelinger opfordres derfor til at orientere sig i stoffet.

Endelig er det værd at bemærke, at en række problemstillinger anses for løst allerede gennem min løbende sparring og rådgivning til afdelingschefer og direktion, jf. eksempler på dette i afsnit 4.3.2.

Den samlede konklusion og mine anbefalinger på baggrund af beretningsåret kan findes i kapitel 6.

Der begås fejl i alle organisationer. Kunsten er at lære af sine fejl. I den optik er organisationens anerkendende kultur og værdier – dialog, åbenhed og engagement – et godt fundament at stå på.

Tilgangen synes således at flugte fint med det kodeks for kommunerne, som Bo Smith-udvalget har anbefalet i rapporten af 21. september 2015, og hvori det netop omkring fejlhåndtering anføres:

”[...] Åbenhed om fejl

Ledelsen skal sikre en kultur, hvor fejl bliver håndteret hurtigst muligt, og hvor man lærer af fejl.

Det er ledelsens ansvar at sikre en kultur i kommunen, hvor alle ledere og medarbejdere åbent kan gå til deres overordnede, hvis der er begået en fejl. Den overordnede må herefter tage stilling til fejls karakter, og hvorledes den skal håndteres.

Embedsmænd skal gøre sig stor umage med at undgå fejl. Men fejl kan ikke helt undgås. Kommunen skal have en kultur, hvor man tager hånd om de fejl, der bliver begået, så man får rettet op og lærer heraf. Hvis man har begået fejl, må det ikke benægtes, og man må ikke prøve at dække over fejlen.

Forpligtelsen betyder f.eks.:

- En medarbejder, som opdager, at der i organisationen er sket en ikke uvæsentlig fejl, skal umiddelbart gå til sin leder med problemet, så der bliver taget stilling til fejlen.*
- Medarbejderen må ikke dække over en sådan fejl i forhold til den overordnede og i sidste instans i forhold til den politiske ledelse.”*

Hvidovre, oktober 2015



Thomas Tækker, borgerrådgiver

1. Regelgrundlag, organisatorisk indplacering og opgaver

Borgerrådgiverens virke er tilrettelagt i overensstemmelse med den vedtægt for funktionen, som Kommunalbestyrelsen godkendte på mødet den 28. oktober 2014. 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.

Formålet med borgerrådgiverfunktionen er ifølge vedtægten at bidrage til at forbedre kommunens dialog med borgerne og sagsgangene i forbindelse med klager. Hovedopgaven er først og fremmest dialog med borgerne i konkrete sager - en mediatorrolle, hvor det handler om at:

- a) sikre, at der er en konstruktiv dialog mellem kommunens afdelinger 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.

Ud over kommunens borgere kan også brugere og erhvervsdrivende anses for klageberettigede.

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) Behandle klager over forhold, der falder udenfor kommunens virksomhed.
- c) Behandle klager over forhold, der kan indbringes for lovhjemlede klageorganer, fx Ankestyrelsen.
- d) Behandle klager over forhold indbragt for det kommunale tilsyn, ombudsmanden eller domstolene.
- e) Behandle klager over politiske beslutninger (fx serviceniveau) eller over forhold, som har været bedømt af de stående udvalg, Økonomiudvalget eller Kommunalbestyrelsen.
- f) Behandle 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 forvaltningen ved generelle forespørgsler indenfor funktionens kompetence og opgaver.

Det er forudsat, at borgerrådgiveren skal afrapportere 2 gange årligt til Kommunalbestyrelsen, hvoraf den ene afrapportering har form af en årsberetning. Forud herfor gives en midtvejsstatus.

I forhold til afdelingschefer og direktion skal borgerrådgiveren løbende yde sparring og rådgivning. Dette finder sted konkret alt efter behov og der holdes i øvrigt statusmøder med jævne mellemrum.

Der er endvidere etableret et fast samarbejde med juridisk team i Borgmesterkontoret, hvor der løbende kan udveksles generelle erfaringer og følges op på tværgående problemstillinger.

2. Henvendelsernes art og håndtering

Ved modtagelsen af nye henvendelser tages altid først stilling til, om henvendelsen falder indenfor borgerrådgiverens almindelige opgaveportefølje, som denne er beskrevet i funktionens vedtægt.

Blandt de typer af henvendelser, som borgerrådgiveren håndterer, sondres overordnet mellem:

- a) **Konkrete klagesager** vedrørende Hvidovre Kommune, dvs. henvendelser indeholdende aktuelle og konkrete kritikpunkter fra borgeren som enten skal videreformidles til den relevante afdeling med henblik på besvarelse eller eventuelt – når dialogen er udtømt – kan undersøges af borgerrådgiveren med henblik på afgivelse af en skriftlig udtalelse i sagen.
- 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**.

Borgerrådgiverens håndtering af de nævnte typer af henvendelser er nøje beskrevet i midtvejsstatus, hvor der også er givet illustrative eksempler på konkrete sager i begge kategorier.

I det følgende er kort opsummeret, hvordan de nævnte typer af henvendelser håndteres i praksis.

2.1 Konkrete klagesager

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 kan afdelingen kontaktes uformelt, hvis det vurderes tilstrækkeligt.

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*".

I midtvejsstatus blev redegjort for en række tilfælde, hvor påklagede forhold formelt set falder indenfor borgerrådgiverens kompetence, men hvor forholdene i praksis ikke altid kan vurderes af borgerrådgiveren, hvis der iværksættes en undersøgelse.

Situationen opstår typisk ved bevistvivl samt i forbindelse med klager over forhold, som f.eks. kræver en særlig social- eller lægefaglig ekspertise. Situationen optræder også ved klager over sådanne forhold i sagsbehandlingen, som er nært knyttet til afgørelses gyldighed og udfald.

Alle borgere orienteres indgående om muligheder og begrænsninger i borgerrådgiverens kompetence, når de henvender sig for at klage over forskellige forhold i kommunens regi, herunder også de nævnte situationer, hvor borgerrådgiveren kan være afskåret. 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 egentlige afgørelser (som borgerrådgiveren gerne videreformidler til den relevante afdeling, men aldrig selv behandler), 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.

2.2. Vejledningssager

Vejledningssager angår typisk spørgsmål om det kommunale klagesystems indretning både internt i kommunens eget regi og eksternt 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.

2.3. Vejvisningssager

Vejvisningssager angår typisk henvendelser om forhold, som naturligt hører under afdelingerne, hvorfor disse henvendelser skal løses i afdelingerne frem for ved borgerrådgiveren.

Vejvisningssager kan fx angå spørgsmål om fortolkningen af speciallovgivningen. De kan også angå ansøgninger som forudsætter sagsbehandling og afgørelse i én af kommunens afdelinger.

Disse henvendelser klares som regel ved, at borgerrådgiveren henviser borgeren til selv at rette henvendelse til den relevante afdeling. Alt afhængig af situationen kan borgerrådgiveren eventuelt også tilbyde at videreformidle borgerens henvendelse til afdelingen.

Vejvisningssager kan også angå situationer som ikke vedrører kommunen, fx henvendelser omkring privatretlige spørgsmål, eller henvendelser som rettelig hører under andre myndigheder.

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, advokat, retshjælp, gældsrådgivning, ombudsmand, tilsyn eller domstole).

3. Statistik

3.1 Det samlede antal sager

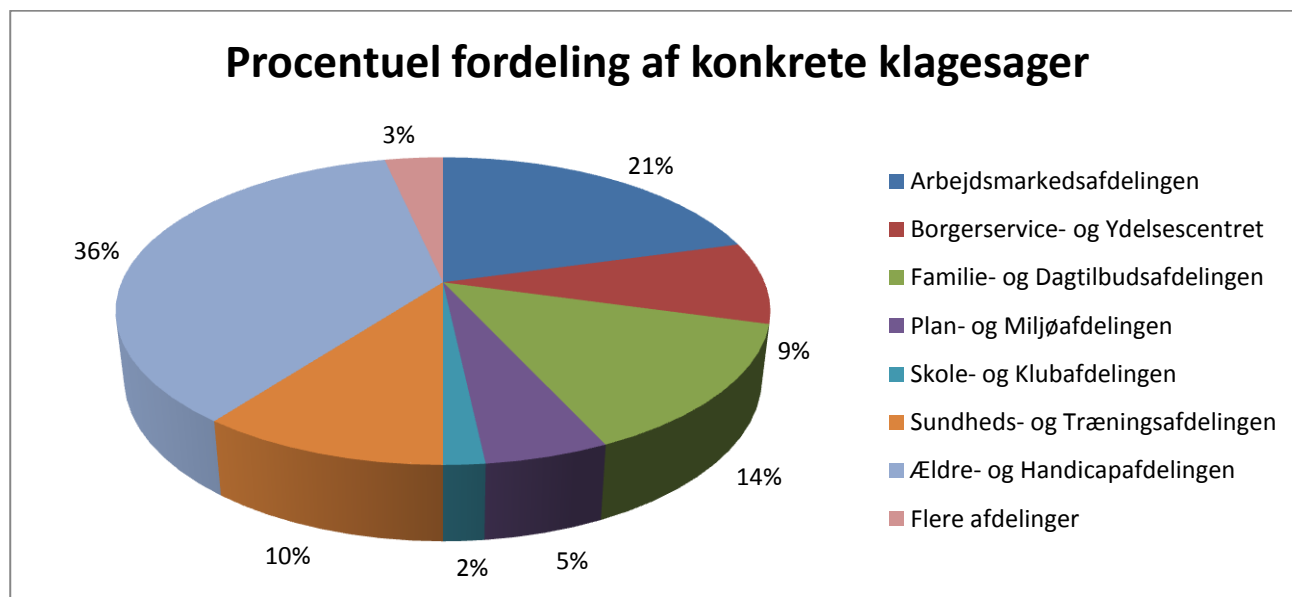
I perioden fra 1. oktober 2014 til og med 30. september 2015 har borgerrådgiveren oprettet 124 sager fordelt på 58 konkrete klagesager og 66 vejlednings- og vejvisingssager:

Tabel 1 – Oversigt over typer af oprettede sager fordelt på afdelingerne

Typer af oprettede sager	Konkrete klagesager	Vejledning / vejvisning	Sum
Arbejdsmarkedsafdelingen ¹	12	17	29
Borgerservice- og Ydelsescentret	5	11	16
Familie- og Dagtilbudsafdelingen	8	5	13
Plan- og Miljøafdelingen	3	3	6
Skole- og Klubafdelingen	1	2	3
Sundheds- og Træningsafdelingen	6	4	10
Ældre- og Handicapafdelingen	21	9	30
Flere afdelinger	2	6	8
Ikke Hvidovre Kommune	-	9	9
Sum	58	66	124

De 124 sager vedrører i alt 100 borgeres forhold. Nogle borgeres henvendelser har således afstedkommet oprettelsen af flere sager ved borgerrådgiveren grundet "enkeltsagsprincippet"².

De 58 konkrete klagesagers procentuelle fordeling mellem afdelingerne kan illustreres således:



¹ Tallene for Arbejdsmarkedsafdelingen indeholder også et antal sager vedrørende Ydelsescentret frem til 1. marts.

² I midtvejsstatus findes en mere detaljeret forklaring på, hvorfor der i visse tilfælde oprettes flere sager pr. borger.

3.2 De konkrete klagesager

De 58 konkrete klagesager, jf. afsnit 3.1, er håndteret af borgerrådgiveren på forskellig vis:

- I 30 tilfælde har borgerrådgiveren hjulpet borgeren med at formulere og videreformidle klagen skriftligt til den relevante afdeling, så der kan gives et formelt svar på klagen.
- I 14 tilfælde er sagen søgt løst ved såkaldt styrket borgerkontakt, hvor borgerrådgiveren frem for skriftlig sagsbehandling håndterer sagen ved at aftale med den relevante afdeling, at der straks skal følges op på en given henvendelse - fx ved en opringing eller et møde.
- I 8 tilfælde er der blot tale om, at en borger som led i sin egen indgivelse af en klage til den relevante afdeling også samtidig har orienteret borgerrådgiveren om klagens eksistens.
- I 4 tilfælde har borgerrådgiveren – efter dialogen mellem borger og forvaltning er udtømt – besluttet at iværksætte en nærmere undersøgelse for at kunne udtale sig i sagen.
- I 2 tilfælde har borgerrådgiveren afvist sagen som værende udsigtsløs, jf. vedtægten³.

Den nævnte håndtering af klagesager fordelt ud på afdelingerne fremgår af følgende tabel:

Tabel 2 - Håndteringen af konkrete klagesager fordelt på afdelingerne

Håndtering af konkrete klagesager	Arbejds- marked	Borger- service/ Ydelse	Familie/ Dagtilbud	Plan/Miljø	Skole/ Klub	Sundhed/ Træning	Ældre/ Handicap	Flere afd.	Sum
Videresendt	7	3	7	2	-	1	8	2	30
Styrket kontakt	1	2	1	1	1	3	5	-	14
Orienteret	2	-	-	-	-	2	4	-	8
Undersøgt	-	-	-	-	-	-	4	-	4
Afvist	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Sum	12	5	8	3	1	6	21	2	58

De 4 konkrete klagesager i Ældre- og Handicapafdelingens regi, hvor borgerrådgiveren har iværksat en nærmere undersøgelse, omhandler i alt 14 påklagede forhold.

Disse sager er mere indgående beskrevet i afsnit 4.2, og der findes i øvrigt resuméer af sagerne i bilag A og bilag B.

Hvis der foreløbig bortses fra disse 4 undersøgelsessager, så angår de resterende 54 konkrete klagesager i alt 112 påklagede forhold⁴ som fordeler sig på følgende måde afdelingerne imellem:

³ Ifølge vedtægtens § 14 afviser borgerrådgiveren udsigtsløse sager, fx klagesager, hvor iværksættelsen af en nærmere undersøgelse ikke forventes at kunne føre til et styrket medhold for borgeren, og hvor alle øvrige foreliggende muligheder for at kunne hjælpe i øvrigt må anses for udtømt.

⁴ I borgerrådgiverens registreringssystem findes flere mulige typer af "påklagede forhold" end de i tabel 3 oplyste, men disse øvrige typer har endnu ikke været rejst i de afsluttede klagesager og er derfor ikke med hér.

Tabel 3 – Påklagede forhold fordelt på afdelingerne (undersøgelsessager undtaget → se tabel 4)

Påklagede forhold i konkrete klagesager (undersøgelsessager undtaget)	Arbejds- marked	Borger Service & Ydelse	Familie & Dagtilbud	Plan & Miljø	Skole & Klub	Sundhed & Træning	Ældre & Handicap	Flere afd.	Sum
Afgørelse og vilkår	5	1	4	-	-	2	2	-	14
Andre materielle spørgsmål (kriterier mv.)	1	3	-	1	-	-	-	-	5
Begrundelse	1	-	1	-	-	-	1	-	3
Behandling af personoplysninger	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Besvarelse af rykkerbreve o.lign.	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Betjening af borgere	1	1	1	-	-	-	-	2	5
Enkelhed og effektivitet	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Generelle serviceniveau	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Inddragelse	-	-	1	-	-	-	1	-	2
Indhentelse af oplysninger	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Institutionsforhold - de fysiske rammer	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Institutionsforhold - medindflydelse og brugerinddragelse	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Institutionsforhold - personaleforhold	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Institutionsforhold - pleje og omsorg mv.	-	-	-	-	-	-	3	-	3
Institutionsforhold - andet	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Klagevejledning	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Konkret serviceniveau	-	-	1	-	-	-	2	-	3
Koordineret indsats	1	-	1	-	-	-	-	1	3
Meddelelse	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Notatpligt	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Opfølgning	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Orientering om sagens gang eller status	1	-	-	-	-	-	1	-	2
Partshøring	1	-	-	1	-	-	1	-	3
Repræsentation	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Sagsbehandlingstid og manglende svar	7	1	2	-	1	3	6	-	20
Sagsoplysning og oplysningskridt	2	-	4	-	-	-	2	-	8
Sprogbrug, klarhed, præcision mv.	2	-	2	-	-	-	4	-	8
Tavshedspligt	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Vejledning	2	1	1	1	-	1	-	-	6
Venlig og hensynsfuld optræden	2	-	2	1	-	-	2	-	7
Klagepunkter udenfor øvrige kategorier	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Sum	28	8	24	4	1	7	37	3	112

Kerneområdet for borgerrådgiverens virke er formalitetsklager, dvs. typisk utilfredshed med kommunens sagsbehandling og betjening i forskellige henseender. Det er da også denne type forhold, som der hyppigst klages over til borgerrådgiveren, idet disse tilsammen udgør 93 af de i alt 112 påklagede forhold svarende til 83 % (markeret med gult i tabel 3).

Borgerrådgiveren behandler ikke klager over afgørelser og andre såkaldte materielle spørgsmål (f.eks. kriterier, pengekrav og erstatningskrav)⁵. Denne type forhold udgør tilsammen 19 af de i alt 112 påklagede forhold svarende til 17 % (markeret med pink i tabel 3).

3.3 Medholdsandel ved afdelingernes besvarelse af videresendte klager

De 30 af de i alt 58 klagesager, hvor borgerrådgiveren har hjulpet borgere med at formulere og formidle deres klage med henblik på en afdelings besvarelse – de såkaldte videresendte klager, jf. tabel 2 – omfatter tilsammen 71 ud af de i alt 112 påklagede forhold, som er oplistet i tabel 3.

I disse sager beder borgerrådgiveren altid om at få en kopi af afdelingens besvarelse til borgeren.

Borgerrådgiveren har modtaget en kopi af svaret til borgeren i alle disse sager. Samlet set har afdelingerne i relation til de 71 påklagede forhold givet helt eller delvist medhold i 23 tilfælde, mens der i 48 tilfælde ikke er givet medhold. Det svarer til en gennemsnitlig medholdsandel på 32 %.

Det bemærkes, at medholdsandelen er meget varierende alt afhængig af, hvad der klages over. Fx er der i relation til klager over afgørelser efter afdelingernes genvurdering kun givet helt eller delvist medhold i 11 % af tilfældene. Hvad angår klager over sagsbehandlingstid og manglende svar er der til sammenligning givet helt eller delvist medhold i 50 % af tilfældene.

3.4 Sagsbehandlingstid ved afdelingernes besvarelse af videresendte klager

Afdelingernes gennemsnitlige sagsbehandlingstid i de 30 sager, hvor borgerrådgiveren har videresendt en klage til besvarelse, jf. afsnit 3.3, er 26 kalenderdage.

Der er både sager, som besvares af afdelingerne indenfor få dage, og sager, hvor afdelingernes svar først foreligger efter et antal uger eller – i sjældne tilfælde – måneder.

Oftest er der saglige grunde til det, når undersøgelsen og besvarelsen af klager trækker ud, men borgerrådgiveren har dog i ét tilfælde i indeværende beretningsår kritiseret sagsbehandlingstiden i forbindelse med en afdelings besvarelse af en videresendt klage (se nærmere i afsnit 5.1).

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid afspejler i øvrigt, at der blandt de videresendte klager også er en lang række tilfælde, hvor der klages over en afgørelse, som skal genvurderes.

I sådanne sager gælder ofte en sagsbehandlingsfrist på 4 uger før genvurderingen skal foreligge⁶.

⁵ I langt de fleste tilfælde kan borgerrådgiveren dog tilbyde at videreformidle klager over afgørelser og andre materielle spørgsmål til den relevante afdeling. I forhold til rettidigt påklagede afgørelser sker dette med henblik på afdelingens genvurdering - og efterfølgende afdelingens eventuelle oversendelse til rette instans, hvis afgørelsen fastholdes, men kan efterprøves fx i Ankestyrelsen. Se i øvrigt nærmere om afgrænsning af disse sager i afsnit 2.1.

⁶ Jf. §§ 12-13 i bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område (bkg. nr. 1128 af 24/09/2015) sammenholdt med Hvidovre Kommunes egne fastsatte sagsbehandlingsfrister for "Ankesager" på www.hvidovre.dk.

4 Konstateringer i beretningsåret

Formålet med borgerrådgiverfunktionen er ifølge vedtægten at bidrage til at forbedre kommunens dialog med borgerne og sagsgangene i forbindelse med klager - der er tale om en mediatorrolle. Mediatorrollen og de opgaver, som er beskrevet i vedtægten, jf. kapitel 1, er meget bredt funderet.

I praksis indebærer arbejdet 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 skal også hjælpe borgerne med vejvisning og vejledning.

Dette handler primært om formidling, hvor borgerrådgiveren kan anvende dialogprincippet i konkrete klagesager, vise vej i kommunens organisation og yde vejledning omkring 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.

Formålet med årsberetningen er, at borgerrådgiveren skal redegøre for sin virksomhed og påpege eventuelle forhold, som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling og betjening. Beskrivelsen af sådanne forhold ledsages af konkrete anbefalinger fra borgerrådgiveren.

For at kunne påpege eventuelle forhold som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling og betjening er en sammenstyknin g af de iagttagelser som gøres i kraft af formidlingsfunktionen, tilsynsfunktionen og konsulentfunktionen væsentlige på hver sin måde.

Borgerrådgiverens konstateringer i beretningsåret er således baseret på denne vifte af funktioner, og i de følgende afsnit gennemgås disse hver for sig.

4.1 Formidlingsfunktionen

Borgerrådgiverens *formidlingsfunktion* handler om at sikre en konstruktiv dialog med borgerne.

Når borgerrådgiveren modtager klager, er udgangspunktet, at forvaltningen gives mulighed for at håndtere og besvare disse ud fra det såkaldte dialogprincip i alle tilfælde, hvor dette giver mening.

Borgerrådgiveren har i sådanne tilfælde først og fremmest en formidlingsfunktion, hvor fokus *ikke* er på at vurdere tvisten i første omgang – altså tage stilling til uoverensstemmelsen – men derimod på at hjælpe borgeren med at få løst op for utilfredsheden gennem en dialog med forvaltningen.

Det sker enten ved at bistå med formulering og videreformidling af klagen til den relevante afdelings besvarelse (i mere komplekse sager) eller ved simpelthen at styrke borgerkontakten (i mere simple sager), så borgeren kan få en opringning eller en mødeinvitation fra afdelingen. Og i enkelte sager er borgerrådgiveren blot sideløbende orienteret om en borgers klage til en afdeling.

Formidlingsfunktionen omfatter også de mange henvendelser, hvor der ikke er tale om en klage, men fx blot efterspørges generel vejledning i klagesystemet eller søges en form for vejvisning.

4.1.1 Formidlingsfunktionens omfang

Som det fremgår af afsnit 3.1, så er 66 ud af de i alt 124 sager håndteret af borgerrådgiveren ved en eller anden form for vejledning eller vejvisning, dvs. typisk helt uden involvering af afdelingerne.

I forhold til de resterende 58 ud af de i alt 124 sager, dvs. de konkrete klagesager, så er 52 af disse sager håndteret som beskrevet ovenfor via en eller anden form for formidling, jf. afsnit 3.2.

Dette indebærer altså, at borgerrådgiveren i samlet set 118 ud af de i alt 124 sager har understøttet sagernes fremme og parternes indbyrdes dialog frem for selv at tage stilling i sagerne.

Kun i relation til de 4 undersøgte⁷ sager og de 2 afviste⁸ sager har der været en eller anden form for realitetsbehandling og vurdering fra borgerrådgiverens side set i forhold til sagernes substans.

Formidlingsfunktionen har således fundet anvendelse i 95 % af de 124 sager i dette beretningsår.

4.1.2 Konstateringer i kraft af formidlingsfunktionen

Formidlingsfunktionen giver et vist indblik i, hvad der *rører sig*, og hvor der *kan* være udfordringer, men en opsummering af sager håndteret af den vej må nødvendigvis begrænses til *iagttagelser*.

En overordnet iagttagelse - baseret på formidlingsfunktionens omfang, jf. ovenfor i afsnit 4.1.1 - er,

- at der *er* behov for vejledning i klagesystemet og vejvisning i organisationen, idet mere end halvdelen af samtlige sager ved borgerrådgiveren i beretningsåret er sager af denne art.
- at der *er* behov for hjælp til formulering og formidling af konkrete klagesager samt andre håndholdte indsatser – i form af styrket borgerkontakt – i et ikke ubetydeligt antal tilfælde.

En anden iagttagelse er, at der klages hyppigere over nogle typer af forhold end andre, jf. tabel 3.

Tallene er ikke alarmerende, men fordi der kan være tale om relevante opmærksomhedspunkter i den daglige drift for de berørte afdelinger, så gennemgås udvalgte af disse klage temaer i kapitel 5.

Ved læsning af tallene i tabel 3 er det i øvrigt værd at være opmærksom på, at samtlige påklagede forhold er registreret af borgerrådgiveren med udgangspunkt i den forvaltningsretlige terminologi.

Oversigten i tabel 3 anskueliggør dermed først og fremmest hvilke forvaltningsretlige hovedtemaer der klages over set i forhold til hver enkelt afdeling i kommunen – og anvendelsen af ensartede betegnelser som "Vejledning", "Notatpligt" mv. muliggør sammenligning på tværs af afdelingerne.

Hverken tabel 3 eller de øvrige tabeller siger til gengæld noget mere specifikt om de enkelte sager, som klagerne udspringer af, og flere iagttagelser kræver derfor et dybere spadestik ned i sagerne:

⁷ Se afsnit 4.2 vedrørende tilsynsfunktionen for en nærmere gennemgang af de 4 undersøgte sager.

⁸ Der henvises til midtvejsstatus for et konkret eksempel på en afvist sag, jf. princippet "udsigtsløs" i vedtægtens § 14.

4.1.2.1 Bofællesskabsområdet

En granskning af de 17 ud af de i alt 21 konkrete klagesager i Ældre- og Handicapafdelingens regi, som *ikke* er undersøgelsessager, jf. tabel 2, viser, at 13 af disse angår bofællesskabsområdet i forskellige afskygninger. Der er således tale om henvendelser vedrørende en afgrænset gruppe pårørendes og beboeres forhold, hvor der er rejst kritik af både myndighed og udfører på området.

De underliggende problemstillinger i sagerne har kredset om hjælp, omsorg og støtte til beboere, herunder udarbejdelse af handleplaner, samt generelle "institutionsforhold" i bofællesskaberne.

Disse 13 sager rummer 30 ud af de 37 påklagede forhold, som afdelingen tegner sig for i tabel 3.

Netop iagttagelsen af dette mønster førte allerede i midtvejsstatus til en konstatering af, at borgerrådgiveren frem mod årsberetningen ville følge udviklingen på bofællesskabsområdet i Ældre- og Handicapafdelingens nøje. Dertil kom, at de modtagne klager også var ganske alvorlige.

4.1.2.2 Boliganvisning

Hvis der gås bagom tallene i vejlednings- og vejvisningssagerne kan det konstateres, at disse indenfor Borgerservice- og Ydelsescentrets område afspejler et allerede kendt strukturelt problem.

Ved gennemgang af sagerne viser det sig således, at hele 4 ud af de i alt 11 sager af denne art har omhandlet henvendelser, hvor der er ydet vejledning omkring kommunens tildelingskriterier for bolig samt de begrænsede klagemuligheder i denne henseende. I sagerne er om fornødent også henvist til Borgerservice- og Ydelsescentret for uddybende vejledning, indgivelse af ansøgning mv.

Spørgsmålet om kriterier for boliganvisning indgår desuden som et klagetema i 3 af de i alt 5 konkrete klagesager, som borgerrådgiveren har videreformidlet til afdelingen i beretningsperioden.

Hvidovre Kommunes boliganvisning og kriterierne herfor fylder altså en del i borgerrådgiverens tal.

Denne iagttagelse synliggør en stående udfordring, som ikke angår utilfredsstillende forhold i kommunens sagsbehandling og betjening, men derimod en generel efterspørgselsproblematik⁹.

4.1.2.3 Afgørelser

En granskning af tallene for konkrete klagesager viser, at der på Arbejdsmarkedsafdelingens samt Familie- og Dagtilbudsafdelingens områder er klaget over afgørelser i henholdsvis 5 og 4 tilfælde, jf. tabel 3. Dette skal ses i forhold til, at der på førstnævnte afdelings område har været 12 klagesager, mens der på sidstnævnte afdelings område har været 8 klagesager, jf. tabel 1.

I cirka hver anden klagesag, som borgerrådgiveren modtager på disse områder, indgår altså ønske om at få genvurderet en afgørelse (ud over de eventuelle øvrige klagepunkter som er registreret).

I disse sager oplever borgerrådgiveren, at borgerne anerkender funktionens manglende kompetence i forhold til netop afgørelser, men samtidig udtrykker behov for juridisk assistance til at overskue sagen, disponere klagen og få praktisk hjælp til formulering og formidling indenfor fristen.

Denne iagttagelse synliggør den kompleksitet, som borgerne oplever i livssituationer, hvor der er meget på spil, og hvor nogle ikke har overskud til at strukturere og skrive en klage til kommunen.

Det faktum, at borgerrådgiveren i en del sager yder praktisk bistand til borgere, som vil klage over kommunens afgørelser, siger ikke i sig selv noget omkring rigtigheden af disse afgørelser¹⁰.

⁹ Se fx afdelingschefens indlæg i Hvidovre Avis den 28. april 2015 tillige med pkt. 8 på dagsordenen for Økonomiudvalgets møde den 17. august 2015, hvor efterspørgselsproblematikken er mere fyldestgørende beskrevet.

Eksemplet er udelukkende med hér for at illustrere behovet for praktisk og juridisk hjælp i sagerne.

I afsnit 4.3 om konsulentfunktionen indgår yderligere eksempler på nogle iagttagelser gjort i medfør af formidlingsfunktionen, hvor borgerrådgiveren henover året har fundet det relevant at følge op.

4.2 Tilsynsfunktionen

Borgerrådgiverens *tilsynsfunktion* træder først i kraft, når dialogen mellem borger og forvaltning i konkrete klagesager er udtømt.

Og der iværksættes kun undersøgelse i tilfælde, hvor der enten 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.

4.2.1 Tilsynsfunktionens omfang

Som led i borgerrådgiverens tilsynsfunktion er der i beretningsperioden gennemført i alt 4 undersøgelser af konkrete sager i Ældre- og Handicapafdelingens regi. Samtlige undersøgelser udspringer af henvendelser, hvor der er rejst kritik af forskellige forhold på bofællesskabsområdet.

I midtvejsstatus indgik resumé af de 2 undersøgelsessager, som var afsluttet på daværende tidspunkt. Disse er genoptrykt i bilag B. I bilag A er resuméer af de sidste 2 undersøgelsessager.

De 4 undersøgelsessager omfatter i alt 14 forhold, heraf først og fremmest en række forhold, som oprindeligt er videresendt til besvarelse i afdelingen efter dialogprincippet¹¹, og hvor borgerrådgiveren dernæst har anvendt undersøgelsesprincippet med henblik på at udtale sig.

Det primære bedømmelsesgrundlag for borgerrådgiveren i sådanne sager er den centrale forvaltningsretlige lovgivning, god forvaltningsskik og kommunens retningslinjer og politikker¹².

Tilsynsfunktionen udgør kun en brøkdel ud af det samlede antal sager ved borgerrådgiveren (4 ud af 124 sager svarende til 3 %), men netop disse sager er også de mest tidskrævende, da der fordres en grundig undersøgelse som afsluttes med en fyldig "ombudsmandslignende" udtalelse.

4.2.2 Konstateringer i kraft af tilsynsfunktionen

Det overordnede resultat af borgerrådgiverens udtalelser for så vidt angår de 14 forhold, som samlet set indgår i de 4 undersøgelsessager, jf. afsnit 4.2.1, kan illustreres på følgende måde:

¹⁰ Som det fremgår af afsnit 3.3, så har afdelingerne kun givet medhold i få af de tilfælde, hvor borgerrådgiveren har formidlet en klage med henblik på genvurdering. I et større perspektiv viser Ankestyrelsens statistik for 1. halvår 2015, at den gennemsnitlige omgørelsesprocent på social- og beskæftigelsesområdet for Hvidovre Kommune udgør 27 %.

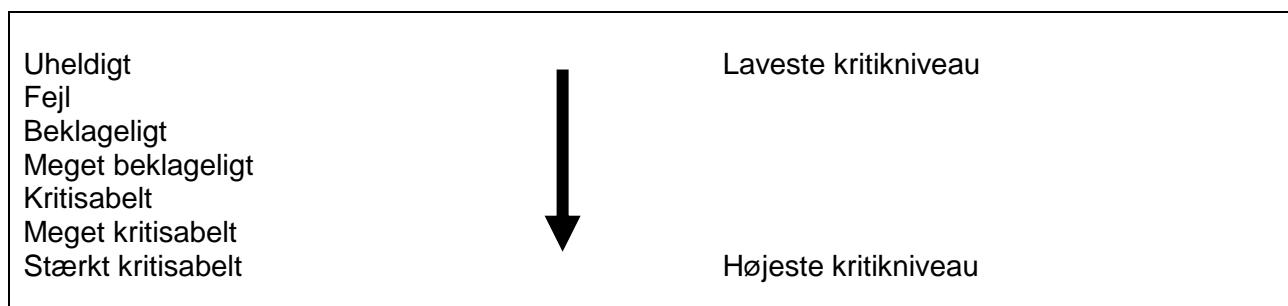
¹¹ Jf. tabel 3 som omfatter påklagede forhold i de konkrete klagesager som i 1. omgang *ikke* er undersøgelsessager.

¹² Jf. § 12, stk. 2, i vedtægten for funktionen.

Tabel 4 – Resultat af undersøgelsessager

Resultat af undersøgelsessager	Ingen kritik	Kritik	Kritik og henstilling	Sum
Behandlingssikkerhed	-	-	1	1
Besvarelse af rykkerbreve o.lign.	-	1	-	1
Konkret serviceniveau	1	-	-	1
Partshøring	-	1	-	1
Repræsentation	-	1	-	1
Sagsbehandlingstid og manglende svar	-	2	-	2
Sprogbrug, klarhed, præcision mv.	-	2	-	2
Tavshedspligt	-	1	1	2
Venlig og hensynsfuld optræden	1	1	-	2
Videregivelse af oplysninger	-	-	1	1
Sum	2	9	3	14

De konkrete vurderinger i de enkelte sager, herunder den nærmere graduering af kritikken, fremgår af resuméerne i bilag A og B, hvor borgerrådgiveren har anvendt følgende kritikskala:



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).

Mange af de temaer, som er rejst i undersøgelsessagerne, udspringer af helt konkrete tvister. Sagerne er således ikke udtryk for, at der generelt set er utilfredsstillende forhold i afdelingen.

Det er dog samtidig åbenbart, at nogle af de omhandlede forhold, hvor der er udtrykt alvorlig kritik fra borgerrådgiverens side, kan være relevante i et fremadrettet læringsperspektiv, så lignende fejl undgås fremover. Dette gælder først og fremmest i den berørte afdeling, men nogle af temaerne kan måske også have interesse for andre afdelinger i forhold til den løbende kvalitetssikring.

Samlet set sættes der med de 4 undersøgelsessager fokus på temaer som god forvaltningsskik, tavshedspligt og behandlingssikkerhed. God forvaltningsskik er et vidt begreb, men i de nævnte 4 undersøgelsessager har denne målestok blandt andet været taget i anvendelse vedrørende spørgsmål om sagsbehandlingstid, høflighed og hensynsfuldhed samt klar kommunikation.

Udvalgte eksempler fra undersøgelsessagerne i denne henseende er fremdraget i kapitel 5, hvor der findes en mere overordnet gennemgang af nogle af de hyppigst forekommende klagetemaer.

Af særlig vigtighed fra undersøgelsessagerne skal her fremhæves de resterende temaer, dvs. tavshedspligt og behandlingssikkerhed, da disse er fundamentale i forhold til retssikkerheden.

4.2.2.1 Tavshedspligt

Begge de 2 undersøgelsessager, som er gengivet i bilag B, angik blandt andet tavshedspligt.

I det ene tilfælde ansås tavshedspligten i forhold til en pårørende for værende brudt i forbindelse med offentliggørelse af mødemateriale til et stående udvalg.

Borgerrådgiveren fandt dette meget kritisabelt og henstillede samtidig til, at forvaltningen foretog retouchering af en nærmere angiven passage i et bilag til sagen, så dette kunne genpubliceres i en form som overholdt tavshedspligten.

I det andet tilfælde ansås tavshedspligten brudt i forhold til en beboer, idet ansatte på et beboermøde – uden samtykke – havde videregivet oplysninger om beboerens private forhold. Borgerrådgiveren fandt det passerede meget beklageligt.

I forbindelse med begge de nævnte sager skitserede borgerrådgiveren bedømmelsesgrundlaget:

Den centrale bestemmelse i forhold til **tavshedspligt** er forvaltningslovens § 27, hvori der henvises til en række nærmere bestemmelser i straffeloven.

En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Offentligt ansattes tavshedspligt omkring enkeltpersoners private forhold følger udtrykkeligt af ordlyden af forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1:

*"§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, med hensyn til oplysninger om
1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold [...]"*

Tavshedspligten i den henseende omfatter oplysninger af den karakter, som er nævnt i persondatalovens §§ 7-8 om enkeltpersoners rent private forhold.

Der vil som følge heraf blandt andet være tavshedspligt omkring oplysninger om væsentlige sociale problemer, helbredsforhold, seksuelle forhold, strafbare forhold, politiske forhold, misbrugsforhold eller lignende.

Disse forhold er altså utvivlsomt omfattet af tavshedspligten, men også mindre følsomme forhold end dem, der er omfattet af persondatalovens §§ 7-8, vil efter omstændighederne være omfattet af tavshedspligten.

Om en oplysning i øvrigt skal anses fortrolig efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1, beror dels på en vurdering af oplysningens karakter, dels den sammenhæng, hvori oplysningen indgår.

Afgørende for, om en oplysning anses fortrolig, må være en vurdering af, om oplysningen er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Hvad angår oplysninger om enkeltpersoners forhold er det karakteristisk for forvaltningslovens bestemmelser, at den person, som oplysningerne vedrører, normalt selv skal kunne afgøre om oplysninger om rent private forhold må videregives. Bestemmelserne er af retssikkerhedsmæssig betydning, og formålet er at bevare tillidsforholdet mellem borgeren og forvaltningen.

Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold må som udgangspunkt ikke videregives uden forudgående indhentet samtykke fra den pågældende. Der er dog i visse situationer pligt for offentlige myndigheder til at videregive oplysninger. Og videregivelse kan også ske, hvis der fx handles i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller varetagelse af andres tarv.

Sidstnævnte beror på et skøn ud fra en almindelig "berettighedsvurdering".

Der er ikke – baseret på borgerrådgiverens øvrige iagttagelser i beretningsåret – noget grundlag for at antage, at der generelt er problemer med tavshedspligtens overholdelse i kommunen.

Dette ændrer dog ikke på emnets vigtighed set i forhold til retssikkerheden i al almindelighed.

Én væsentlig pointe, som i hvert fald kan uddrages af disse undersøgelsessager, er det faktum, at også mindre følsomme forhold end dem, som typisk oplistes (se boksen ovenfor), kan blive anset for fortrolige alt afhængig af oplysningens karakter og den sammenhæng, hvori denne indgår.

4.2.2.2 Behandlingssikkerhed

Én af de 2 undersøgelsessager, som er gengivet i bilag A, angik blandt andet behandlings-sikkerhed, hvor det blev understreget, at forvaltningens e-mails "ud af huset", som indeholder følsomme eller fortrolige oplysninger, skal beskyttes.

Borgerrådgiveren fandt det således meget beklageligt, at forvaltningen ikke i mailkorrespondancen med en partsrepræsentant omkring en beboers sag havde været tilstrækkeligt opmærksom på de gældende sikkerhedsforskrifter i den henseende.

Borgerrådgiveren henstillede til forvaltningen i videst muligt omfang fremover at anvende Digital Post-løsningen i kommunikationen med partsrepræsentanten, når der udveksles fortrolige og personfølsomme oplysninger, som kræver sikker forbindelse.

I forbindelse med den nævnte sag skitserede borgerrådgiveren bedømmelsesgrundlaget:

I persondatalovens § 41, stk. 3, er omkring **behandlingsikkerhed** angivet:

"Stk. 3. Den dataansvarlige skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven. Tilsvarende gælder for databehandlere."

Sikkerhedskravene for offentlige myndigheder er nærmere uddybet i sikkerhedsbekendtgørelsen samt Datatilsynets sikkerhedsvejledning¹³, og der er kort sagt 3 elementer i forbindelse med sikker digital kommunikation:

Autenticitet, der giver modtageren af en meddelelse garanti for, at den kommer fra den person, som påstår at have sendt den.

Integritet, der giver sikkerhed for, at en modtaget meddelelse er identisk med den meddelelse, som afsenderen sendte.

Fortrolighed, der giver sikkerhed for, at uvedkommende ikke kan få kendskab til meddelelsens indhold.

Datatilsynet har i flere konkrete sager med henvisning til bestemmelserne kritiseret kommuner for at sende ukrypterede e-mails til borgere indeholdende fortrolige og personfølsomme oplysninger.

En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Offentligt ansattes tavshedspligt om enkeltpersoners private forhold følger fx udtrykkeligt af forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1.

Tavshedspligten omfatter utvivlsomt oplysninger af den karakter, som er nævnt i persondatalovens §§ 7-8. Der er som følge heraf blandt andet tavshedspligt omkring oplysninger om væsentlige sociale problemer, helbredsforhold, seksuelle forhold, strafbare forhold, politiske forhold, misbrugsforhold eller lignende. Også mindre følsomme forhold end dem, der er omfattet af persondatalovens §§ 7-8, vil efter omstændighederne være omfattet af tavshedspligten.

Af Hvidovre Kommunes "E-mail- og internetpolitik" – som er udarbejdet i medfør af den overordnede informationssikkerhedspolitik vedtaget af kommunalbestyrelsen den 18. december 2012 – fremgår:

"Du må ikke sende emails, som indeholder fortrolige oplysninger eller følsomme personoplysninger, herunder CPR-numre, medmindre emailen krypteres, uanset om modtageren er en person, en offentlig myndighed eller andet.

[...]

Ved interne emails, som sendes til kolleger på kommunens administrative email-system, er det tilladt at sende følsomme og fortrolige data, hvis du er sikker på, at modtageren må få kendskab til sådanne data. Disse emails er beskyttet af de sikringsmekanismer, som findes i kommunens administrative datasystemer. Ved eksterne emails, er disse ikke beskyttet, da det usikre Internet benyttes som transportvej.

Hvis indholdet i emailen indeholder følsomme eller fortrolige oplysninger, skal forsendelsen beskyttes ved kryptering, hvis den sendes ud af kommunens email-system. Dette sker ved at anvende digital signatur."

¹³ Jf. Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, med dertil hørende Vejledning nr. 37 af 2. april 2001.

Fra 1. november 2014 skal alle borgere fra 15 år som udgangspunkt kunne modtage Digital Post fra det offentlige¹⁴, og der er i Hvidovre Kommune etableret tekniske løsninger som enkelt og sikkert understøtter dette.

Det er en forudsætning for at kunne anvende Digital Post til en borger, at kommunen er bekendt med vedkommendes cpr-nummer. Manglende kendskab til cpr-nummeret forhindrer anvendelsen af Digital Post.

På en forespørgsel fra Digitaliseringsstyrelsen har Datatilsynet tilkendegivet¹⁵:

"Det er ikke i strid med persondataloven, at personnummeret anvendes, og herunder om nødvendigt indhentes fra CPR, når man skal afklare, om en person er oprettet som bruger af Digital Post. Datatilsynet lægger herved vægt på, at Digital Post løsningen er baseret på personnummeret som identifikation af de tilsluttede brugere."

Spørgsmålet om behandlingssikkerhed, som blev rejst i den hér nævnte undersøgelsessag, skønnes relevant for flere afdelinger at have fokus på.

I korrespondancer med afdelingerne som borgere fremviser for borgerrådgiveren i forbindelse med sager håndteret via formidlingsfunktionen, jf. afsnit 4.1, findes således ofte eksempler på ukryperede e-mails indeholdende fortrolige og personfølsomme oplysninger.

Borgerrådgiveren har foreløbig bragt problemstillingen op via konsulentfunktionen, jf. afsnit 4.3, men der skønnes at være behov for at nå endnu længere ud i organisationen.

I kapitel 6 er derfor givet en anbefaling fra borgerrådgiveren vedrørende gennemgang af praksis.

4.3 Konsulentfunktionen

Borgerrådgiverens *konsulentfunktion* giver mulighed for at bidrage aktivt til kommunens udvikling. Konsulentfunktionen, som er hjemlet i vedtægten, har flere former og sker på forskellige niveauer.

- 1) For det første skal borgerrådgiveren bistå forvaltningen ved generelle forespørgsler indenfor funktionens kompetence og opgaver.
- 2) For det andet skal borgerrådgiveren yde løbende sparring og rådgivning til afdelingschefer og direktion.
- 3) For det tredje skal borgerrådgiveren give en afrapportering 2 gange årligt til Kommunalbestyrelsen.

4.3.1 Generelle forespørgsler

I forhold til den del af konsulentfunktionen som angår *generelle forespørgsler* beror dette på eventuelle henvendelser fra forvaltningen, dvs. at denne del af funktionen er efterspørgselsstyret.

¹⁴ Jf. § 3, stk. 1, i Lov om Offentlig Digital Post (lov nr. 528 af 11. juni 2012).

¹⁵ Jf. Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside: "Er det lovligt at slå et cpr-nummer op?" i en rubrik af 15. oktober 2013.

Som konkret eksempel kan nævnes, at borgerrådgiveren har bistået Skole- og Klubafdelingen med at gennemgå reglerne vedrørende skoleledernes kompetencer forud for en udvalgsorientering¹⁶.

4.3.2 Løbende sparring og rådgivning

I forhold til den del af konsulentfunktionen som angår løbende *sparring og rådgivning* i forhold til afdelingschefer og direktion sker dette alt efter behov. Først og fremmest på løbende statusmøder, men også på borgerrådgiverens foranledning, eller hvis fx en afdelingschef retter henvendelse.

Der er i øvrigt etableret et fast samarbejde med juridisk team i Borgmesterkontoret, hvor der løbende kan udveksles generelle erfaringer samt følges op på tværgående problemstillinger.

Nedenfor gives en række eksempler på, hvordan den løbende sparring og rådgivning er udmøntet:

Forbedret kommunikation af sagsbehandlingstider

Som konkret eksempel på sparring og rådgivning kan nævnes, at borgerrådgiveren – via sin formidlingsfunktion – på et tidspunkt blev opmærksom på, at flere borgere henvendte sig for at få vejledning om kommunens sagsbehandlingstider. Borgerrådgiveren erfarede selv, at det faktisk var vanskeligt at finde frem til den eksisterende oversigt over sagsbehandlingstider på hjemmesiden.

Efter drøftelser mellem borgerrådgiveren og Borgmesterkontoret sørgede Udvikling, Erhverv og Kommunikation for, at den pågældende side med kommunens sagsbehandlingstider blev placeret mere tilgængeligt som menupunkt på www.hvidovre.dk → "Hvidovre" → "Sagsbehandlingstider".

I kapitel 6 er en anbefaling fra borgerrådgiveren om opdatering og vedligeholdelse af oversigten.

Eftersyn af procedure for besvarelser til det kommunale tilsyn

Også kommunens procedure for besvarelser til det kommunale tilsyn ved Statsforvaltningen har borgerrådgiveren fundet anledning til at vende med Borgmesterkontoret efter at have konstateret fejl i denne henseende i én af de afsluttede undersøgelsessager i beretningsperioden (se bilag A).

Borgmesterkontoret kunne bekræfte, at sagen *ikke* afspejler kommunens procedure og almindelige praksis, idet sådanne sager altid forelægges Kommunalbestyrelsen - men sagen var en oplagt anledning til at gennemgå den eksisterende procedure og gældende forskrifter i denne henseende.

Havde borgerrådgiveren vurderet, at der var tale om et generelt problem, så ville udtalelsen i den konkrete sag have indeholdt en generel henstilling til forvaltningen – men netop fordi der helt åbenbart var tale om en enkeltstående hændelse, så valgte borgerrådgiveren at følge uformelt op.

Det må forventes, at tilsvarende procedurefejl ikke gentager sig, da opmærksomheden er skærpet.

Sikring af retvisende klagevejledninger

Borgerrådgiveren har også i et par tilfælde påpeget fejl i klagevejledninger ved konkrete afgørelser.

¹⁶ Forvaltningen har gennemgået reglerne for Børne- og Undervisningsudvalget på udvalgsrådet 8. juni 2015 (pkt. 2).

Det handler om fejl opfanget i forbindelse med borgerrådgiverens formidlingsfunktion. Helt konkret var der tale om tilfælde, hvor borgerrådgiveren i forbindelse med videreformidling af klager over afgørelser, som skulle genvurderes i afdelingerne, samtidig gjorde de respektive afdelingschefer opmærksom på, at der var angivet forkert rekursinstans i de vedhæftede klagevejledninger.

I begge tilfælde burde det af klagevejledningerne rettelig fremgå, at Ankestyrelsen er rekursinstans frem for Det Sociale Nævn som ikke længere eksisterer efter ændret klagestruktur pr. 1. juli 2013.

Det må forventes, at de berørte afdelinger fremadrettet sikrer, at sådanne formfejl ikke gentages.

Øget fokus på behandlingssikkerhed

Som nævnt i afsnit 4.2.2.2, så støder borgerrådgiveren via formidlingsfunktionen ofte på ukrypterede e-mails indeholdende fortrolige og personfølsomme oplysninger som rettelig skulle være afsendt sikkert fra afdelingerne til borgerne.

Borgerrådgiveren har lejlighedsvis bragt emnet behandlingssikkerhed op i sin løbende dialog med udvalgte afdelingschefer for at skabe øget fokus på problemstillingen, men der skønnes at være behov for at nå endnu længere ud i organisationen.

I kapitel 6 er en anbefaling fra borgerrådgiveren vedrørende gennemgang af kommunens praksis.

4.3.3 Afrapportering

I forhold til den del af konsulentfunktionen som angår *afrapportering* er det forudsat, at borgerrådgiveren 2 gange årligt giver tilbagemelding til Kommunalbestyrelsen.

Den ene afrapportering har form af en årsberetning og forud herfor gives en midtvejs-status.

Borgerrådgiveren har aflagt midtvejsstatus for perioden 1. oktober 2014 - 31. marts 2015¹⁷.

Nærværende årsberetning omfatter hele perioden fra 1. oktober 2014 – 30. september 2015.

Det følger af vedtægten, at borgerrådgiveren i årsberetningen skal redegøre for sin virksomhed og påpege eventuelle forhold, som ikke er tilfredsstillende i kommunens sagsbehandling og betjening. Beskrivelsen af sådanne forhold skal ledsages af konkrete anbefalinger fra borgerrådgiveren.

Borgerrådgiverens konklusion og anbefalinger i indeværende beretningsperiode findes i kapitel 6.

¹⁷ Jf. pkt. 17 på dagsordenen for Kommunalbestyrelsens møde den 28. april 2015.

5 Udvalgte klagetemaer fra beretningsåret

I dette kapitel gennemgås nogle af de hyppigst forekommende klagetemaer i beretningsperioden, jf. tabel 3.

Klagetemaerne er udvalgt med henblik på at skitsere en række relevante opmærksomhedspunkter for de berørte afdelinger.

5.1 Klager over sagsbehandlingstid og manglende svar

I midtvejsstatussen blev det konstateret, at klager over ”Sagsbehandlingstid og manglende svar” på daværende tidspunkt fyldte mest i borgerrådgiverens statistik over påklagede forhold.

Ved afgivelsen af denne årsberetning optræder dette klagetema fortsat som det hyppigste, nemlig i 20 tilfælde ud af de i alt 112 påklagede forhold i tabel 3 svarende til en andel på 18 %.

Sagsbehandlingstid bedømmes ud fra god forvaltningsskik suppleret med kommunens egen frist for besvarelse af henvendelser i alle de tilfælde, hvor der enten ikke er fastsat særlige frister i medfør af loven eller i øvrigt udmeldt vejledende frister af kommunen på det enkelte sagsområde¹⁸.

I Hvidovre Kommune er det generelt besluttet, at breve besvares hurtigst muligt. Kan det ikke ske inden 14 dage, så skal der sendes et brev med besked om, at sagen er under behandling, samt hvornår der kan træffes en afgørelse, hvorefter svar vil foreligge hurtigst muligt. E-mails skal kvitteres samme dag og så vidt muligt besvares med det samme. Hvis ikke, skal der inden 14 dage – på samme måde som ved breve – foreligge oplysning om, hvornår der kan træffes en afgørelse.

I de tilfælde, hvor borgerrådgiveren modtager en klage fra en borger og videreformidler denne til den relevante afdeling i kommunen med henblik på besvarelse, så har borgerrådgiveren dermed kvitteret for modtagelsen af henvendelsen på kommunens vegne og skitseret sagens videre forløb.

Det er dernæst op til afdelingen at vurdere, om der i forhold til borgeren opstår behov for yderligere information om forventet sagsbehandlingstid, fx hvis sagens besvarelse trækker ud.

Hvis der i øvrigt ikke gælder særlige frister for sagen, så må den sagsbehandlingstid, som medgår til afdelingens undersøgelse og besvarelse af klagen, herefter som udgangspunkt bedømmes ud fra almindelig god forvaltningsskik sådan som denne er fastlagt af Folketingets Ombudsmand:

”[...] Om sagsbehandlingstiden er for lang, afhænger af forskellige omstændigheder, først og fremmest sagens karakter. Normalt er der derfor ikke bestemte frister for hvor lang tid behandlingen af en sag må vare. Men principperne om god forvaltningsskik indeholder andre former for generelle anvisninger om sagsbehandlingstiden. En sag bør således ikke henligge urørt i lang tid uden nogen form for ekspeditioner. Hvis sagens behandling trækker ud, skal borgeren have besked om det og om grunden samt så vidt muligt om hvornår sagen kan være færdig. Rykkere fra borgeren skal besvares.[...]”¹⁹

¹⁸ Jf. § 3, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lovbk. nr. 1052 af 8. juni 2015), hvorefter kommunen på de enkelte sagsområder skal fastsætte frister for, hvor lang tid der må gå fra modtagelsen af en ansøgning, til afgørelsen skal være truffet. Fristerne skal offentliggøres. Hvis fristen ikke kan overholdes, skal ansøgeren skriftligt have besked om, hvornår ansøgeren kan forvente en afgørelse.

¹⁹ Citat fra Folketingets Ombudsmands generelle artikel om ”God forvaltningsskik” i dennes beretning fra 2010.

EKSEMPEL FRA PRAKSIS:

I én af de 2 undersøgelsessager, som er gengivet i bilag B, indgik blandt andet klagetemaet "Sagsbehandlingstid og manglende svar", hvor borgerrådgiveren med henvisning til god forvaltningsskik udtalte kritik af sagsbehandlingstiden i et tilfælde, hvor det tog knap 6 uger at besvare en klage, som borgerrådgiveren havde videresendt til den pågældende afdeling.

5.2 Klager over optræden, betjening og kommunikation

Klager over optræden, betjening og kommunikation handler alle om indtrykket af kommunen, men de rubriceres under hver sin samlebetegnelse i borgerrådgiverens statistik i form af henholdsvis "Venlig og hensynsfuld optræden", "Betjening af borgere" samt "Sprogbrug, klarhed og præcision".

Klagetemaerne optræder hver især med følgende hyppighed i beretningsperioden, jf. tabel 3:

- "Venlig og hensynsfuld optræden" - 7 tilfælde.
- "Betjening af borgere" - 5 tilfælde.
- "Sprogbrug, klarhed og præcision" - 8 tilfælde.

Disse klagetemaer, som altså tilsammen udgør 20 ud af de 112 påklagede forhold svarende til en andel på 18 %, kredser alle om god forvaltningsskik. Klagetemaerne er beslægtede, men de kan i praksis være svære at skelne fra hinanden, hvorfor de fortjener en samlet gennemgang hér.

Ofte udspringer klager over personalets *optræden* af en forudgående dialog mellem borger og sagsbehandler, som borgeren for sit vedkommende ikke har fundet hensigtsmæssig eller rimelig.

Der vil typisk være tale om en nærmere beskrevet situation eller et faktisk hændelsesforløb som borgeren ikke har oplevet som værende udtryk for passende venlighed og hensynsfuldhed. Der kan også være tale om handlinger eller undladelser som har ledt til misforståelser hos borgeren.

Klager over *betjeningen* handler derimod typisk om den måde, hvorpå organisationen er indrettet. Det kan fx handle om problemer med at få kontakt eller en oplevelse af, at man bliver sendt rundt.

Sondringen mellem "Venlig og hensynsfuld optræden" og "Betjening af borgere" er således, at førstnævnte handler om oplevet adfærd, mens sidstnævnte handler om mere strukturelle forhold.

Klager over *kommunikation* angår først og fremmest oplevelsen af, hvordan budskaber formidles. Det kan fx dreje sig om, at modtageren oplever upassende sprogbrug eller svært forståelige breve.

Kort fortalt så er det almindelig god forvaltningsskik at vise borgerne venlighed og hensynsfuldhed. Dette indebærer blandt andet, at man altid skal forsøge at sætte sig i borgerens sted og overveje, hvordan forvaltningens skridt kan opleves af borgeren. Man har som myndighed også et ansvar for, at der ikke sker misforståelser i kommunikationen.

Dertil kommer, at man – alt afhængig af omfanget og arten af borgerbetjeningen – skal indrette sig fornuftigt. Der skal således være den fornødne tilgængelighed og hensigtsmæssig information samt diskretion, hvor dette er påkrævet.

Hvidovre Kommunes kommunikationspolitik og kanalstrategi understøtter mange af disse hensyn.

I kommunikationspolitikken er det fx forudsat, at der kommunikeres målrettet, dvs. at *"...kommunikationen tager udgangspunkt i de mennesker, vi henvender os til"*, og at man som ansat i kommunen skal *"...tænke over, at forskellige målgrupper har brug for information på forskellige måder afhængigt af livssituation, uddannelse, alder, handicap, etnisk baggrund m.m."*

Det er endvidere forudsat, at alle, der personligt eller telefonisk kontakter Hvidovre Kommune, skal have god service og venlig betjening. Dette indebærer, at man som ansat i kommunen skal:

- være imødekommende, hjælpsom og venlig
- udtrykke sig klart og tydeligt
- undgå fagsprog
- henvise til en relevant kollega, hvis man ikke selv kan svare på spørgsmålet

Kommunikationspolitikken suppleres af telefonpolitik, skrivepolitik samt e-mail og internetpolitik.

I kanalstrategien er en vision med afsæt i kommunens borgerservicepolitik og anerkendende kultur. Blandt de anviste handleveje er *"Fokus på at lette kommunens sprog og kommunikation"* bl.a. ved *"...mindre tilbageløb og færre misforståelser når kommunen kontaktes og kommunikerer"*.

Kommunikationspolitikken og de supplerende politikker er sammen med kanalstrategien dermed et godt udgangspunkt for at sikre iagttagelsen af væsentlige dele af almindelig god forvaltningsskik²⁰.

EKSEMPLER FRA PRAKSIS:

I én af de 2 undersøgelsessager, som er gengivet i bilag B, indgår blandt andet klagetemaet "Venlig og hensynsfuld optræden". I denne sag kunne borgerrådgiveren ikke udelukke, at der kunne have været anvendt en mere høflig og hensynsfuld henvendelsesform overfor en pårørende i forbindelse med forvaltningens ønske om et møde. Fx ved at ledelsen inden fremsendelsen af formel mødeindkaldelse havde taget en mere uformel kontakt til den pårørende. Dette forhold kunne borgerrådgiveren dog - efter omstændighederne - højst betegne som værende uheldigt.

I én af de 2 undersøgelsessager, som er gengivet i bilag A, indgår blandt andet klagetemaet "Sprogbrug, klarhed og præcision". I denne sag fandt borgerrådgiveren ikke, at kommunikationen ved forvaltningens fremsendelse af et handleplans-skema havde været optimal. Dette illustreredes dels af de spørgsmål, som partsrepræsentanten rejste i forbindelse med skemaets modtagelse, dels af forvaltningens supplerende redegørelse som var nødvendig for at få klarhed over skemaets formelle status samt diverse teknikaliteter i skemaet. Borgerrådgiveren fandt det beklageligt, at forvaltningen ikke havde kommunikeret så tilpas tydeligt, at misforståelser kunne undgås.

I begge de nævnte eksempler anvendte borgerrådgiveren god forvaltningsskik ved bedømmelsen.

5.3 Klager over manglende eller mangelfuld vejledning

Klager over manglende eller mangelfuld vejledning indgår under samlebetegnelsen "Vejledning" i borgerrådgiverens statistik.

Klagetemaet optræder i 6 tilfælde ud af de i alt 112 påklagede forhold i tabel 3 svarende til en andel på 5 %.

²⁰ God forvaltningsskik er dog mere vidtrækkende og omfatter også andre dimensioner såsom sagsbehandlingstid mv.

Kort fortalt så er kommunens ansatte forpligtet til at yde vejledning, når en borger mundtligt eller skriftligt stiller konkrete spørgsmål inden for et givent sagsområde.

Vejledningspligten følger direkte af forvaltningslovens § 7, stk. 1:

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

En videregående pligt til at vejlede kan i øvrigt følge af almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningsskik.

Ved at give den nødvendige vejledning sikres, at borgeren har mulighed for at forstå sine rettigheder og pligter og samtidig kan gøre sin indflydelse gældende under sagens behandling.

At yde vejledning indgår som en naturlig del af en god betjening, og korrekt vejledning kan medvirke til at fremme og styrke dialogen.

Vejledning skal ydes efter behov - både ved førstegangshenvendelser, men også i de løbende sagsforløb. Dette stiller krav til den enkelte medarbejder i forhold til at kunne vurdere, hvornår vejledning skønnes relevant i borgerbetjeningen i alle de tilfælde, hvor vejledning ikke udtrykkeligt er efterspurgt, men dog ikke desto mindre kan være relevant for borgeren.

Vejledningsforpligtelsen gælder både ved skriftlige, telefoniske og personlige henvendelser. Og den er i øvrigt ikke afgrænset til afgørelsessager og den sagsbehandling, som knytter sig til sådanne sager – vejledningspligten kan således også være relevant i tilknytning til den praktiske opgaveudførelse, som kommunen varetager i relation til en borger.

Det er værd at bemærke, at pligten til at vejlede ikke angår rent hypotetiske situationer - vejledning er først og fremmest aktuelt, når en borger har et relevant og konkret behov for at få kendskab til egne rettigheder og pligter.

Det er vigtigt at sikre, at vejledning givet i tilknytning til en konkret sagsbehandling noteres ned i sagen, så efterlevelsen af vejledningsforpligtelsen efterfølgende kan dokumenteres.

Og så er det i øvrigt væsentligt at være opmærksom på, at vejledning i sin form ikke bør have karakter af en mundtlig afgørelse.

Egentlige afgørelser bør således altid træffes under hensyntagen til forvaltningsrettens almindelige regler omkring partshøring, begrundelse og klagevejledning.

EKSEMPEL FRA PRAKSIS:

I én af de 2 undersøgelsessager, som er gengivet i bilag A, indgik et spørgsmål om rækkevidden af en fuldmagt. I vurderingen af forholdet henviste borgerrådgiveren blandt andet til den ovenfor nævnte videregående vejledningspligt, som indebærer, at spørgsmål vedrørende en borgers retsstilling i forhold til forvaltningen må besvares. Borgerrådgiveren fandt det således meget beklageligt, at forvaltningen slet ikke havde forholdt sig til en partsrepræsentants henvendelse omkring rækkevidden af en foreliggende fuldmagt.

6. Borgerrådgiverens konklusion og konkrete anbefalinger

Dette kapitel indeholder borgerrådgiverens konklusion og konkrete anbefalinger for beretningsåret.

6.1 Konklusion

Budskabet i midtvejsstatus var, at der helt generelt havde været et færre antal sager ved borgerrådgiverfunktionen i det første halvår end forventet, hvilket blev anset for positivt.

Den foreløbige konklusion var, at kommunens dialog med borgerne oftest er god og konstruktiv.

Prognosen for hele beretningsåret lød på cirka 134 sager, og dette har vist sig at holde stik, idet der ved beretningsperiodens afslutning er oprettet i alt 124 sager ved borgerrådgiverfunktionen.

Antallet skal ses i forhold til forventet cirka 180 sager/år²¹ og i forhold til det faktum, at forvaltningen ifølge en nylig opgørelse²² samlet håndterer titusindvis af sager, henvendelser, indsatser og tilbud.

Erfaringsmæssigt kan mange forskellige forhold indvirke på antallet af sager ved borgerrådgiveren, herunder kendskabsgraden til funktionen. Alt andet lige så er det forholdsvist lave antal sager dog positivt og et vidnesbyrd om, at kommunens dialog med borgerne oftest er god og konstruktiv.

Når det er sagt, så er det samtidig vigtigt at påpege, dels at der er behov for vejledning i klagesystemet og vejvisning i organisationen, dels at der er behov for hjælp til formulering og formidling af konkrete klagesager eller styrket borgerkontakt i et ikke ubetydeligt antal tilfælde.

Og så har bofællesskabsområdet i Ældre- og Handicapafdelingen været under luppen hele året.

I midtvejsstatus blev det således konstateret, at der i Ældre- og Handicapafdelingens regi var efterdønninger i kølvandet på indsatsen omkring bofællesskaberne. Borgerrådgiveren havde modtaget ganske alvorlige klager, og udviklingen ville blive fulgt nøje frem mod årsberetningen.

På tidspunktet for afgivelsen af midtvejsstatus havde borgerrådgiveren iværksat 4 undersøgelser på området. Samtlige 4 undersøgelser er nu afsluttet, jf. bilag A og B, og der har ikke siden været grundlag for at iværksætte yderligere undersøgelser hverken på dette område eller andre områder.

De undersøgte sager illustrerer en række forhold i sagsbehandlingen og betjeningen indenfor såvel myndighed som udfører på bofællesskabsområdet som ikke har været tilfredsstillende i den forgangne beretningsperiode - herunder også forhold af stor betydning for retssikkerheden.

Disse forhold er undersøgt og påtalt af borgerrådgiveren med både kritik og henstillinger til følge.

På den måde har de, som har klaget, i vid udstrækning fået medhold på en række vigtige punkter.

Mange af temaerne i disse undersøgelsessager udspringer af konkrete tvister, og sagerne giver som sådan ikke belæg for at antage, at der generelt set er utilfredsstillende forhold i afdelingen.

Det er i denne forbindelse værd at hæfte sig ved, at der indenfor afdelingens øvrige ressort rent faktisk er modtaget meget få klager set i forhold til den samlede opgaveportefølje og volumen.

²¹ I midtvejsstatus er redegjort for dette skøn som baserer sig på borgerrådgiverens erfaringer fra Glostrup Kommune.

²² I midtvejsstatus var forvaltningens aktuelle tal vedrørende den samlede borgervendte opgaveportefølje gengivet.

Det er dog samtidig åbenbart, at nogle af de omhandlede forhold på bofællesskabsområdet, hvor der er udtrykt alvorlig kritik fra borgerrådsgiverens side, kan være relevante i et læringsperspektiv.

På den baggrund er det opløftende at konstatere, at Ældre- og Handicapafdelingen har anvendt borgerrådsgiverens udtalelser aktivt i bestræbelserne på at udvikle kvaliteten i arbejdet.

Helt konkret har dette udmøntet sig i, at borgerrådsgiveren før sommerferien blev inviteret til at holde et oplæg i afdelingen om god forvaltningsskik, tavshedspligt og behandlingssikkerhed.

Afdelingen har i øvrigt arbejdet med mange andre udviklingstiltag, herunder tværgående visitation, efteruddannelse af medarbejdere, udarbejdelse af strategi og styrkelse af myndighedsarbejdet.

Disse initiativer - og den politiske retning som er udstukket med handleplan for bofællesskaberne²³, kvalitetsstandard for socialpædagogisk støtte²⁴ samt pårørendepolitik²⁵ - er alt sammen solide indikationer på, at udviklingen nu må formodes at gå den rigtige vej på dette område.

Det ændrer selvsagt ikke på, at der formentlig fortsat vil opstå tvister på bofællesskabsområdet, men med det massive fokus på udvikling – og i lyset af det læringsperspektiv, som allerede er udstukket af borgerrådsgiveren via udtalelserne i de 4 sager – anses anbefalinger for overflødige.

Borgerrådsgiveren vil fortsat følge med i udviklingen på området, men det må også erkendes, at nogle tvister har udspring i dybereliggende konflikter og en mistillid rodfastet i historiske forhold.

Langt fra alle uoverensstemmelser har således kunnet løses ved borgerrådsgiverfunktionen, ligesom et konfliktmæglingsforløb med pårørende i forvaltningens eget regi nu er bragt til ophør.

Det må være op til forvaltningen at overveje, om andre metoder og paradigmer kan anvendes, men borgerrådsgiveren står naturligvis – som led i konsulentfunktionen – til rådighed for sparring mv.

Løftes blikket fra bofællesskabsområdet til organisationen som helhed, så er der belæg for et par konkrete anbefalinger fra borgerrådsgiverens side. Disse er kort motiveret og fremhævet i afsnit 6.2.

6.2 Konkrete anbefalinger

Som nævnt i afsnit 4.3.2, så er oversigten over kommunens sagsbehandlingstider nu placeret mere tilgængeligt, dvs. som et egentligt menupunkt på hjemmesiden. Dette er sket på borgerrådsgiverens foranledning efter flere borgerhenvendelser.

For at sikre korrekt information til borgerne skal oplysningerne fremstå både valide og aktuelle.

På denne baggrund **anbefales**,

at oversigten over sagsbehandlingstider på kommunens hjemmeside gennemgås for at afdække eventuelt manglende, forældede eller misvisende oplysninger, så alt fremstår ajour.

at oversigten over sagsbehandlingstider på kommunens hjemmeside løbende vedligeholdes.

²³ "Status i forhold til arbejdet med handleplanen for bofællesskaberne" som blev taget til efterretning af Social- og Sundhedsudvalget på mødet den 7. april 2015 (pkt. 9)

²⁴ "Kvalitetsstandard for socialpædagogisk støtte til borgere i eget hjem, herunder bofællesskaberne - Lov om Social Service § 85" som blev godkendt af Kommunalbestyrelsen på mødet 29. april 2014 (pkt. 20).

²⁵ "Pårørendepolitik for Hvidovre Kommune" som blev godkendt af Kommunalbestyrelsen på mødet den 24. juni 2015 (pkt. 20).

Som også nævnt i afsnit 4.3.2, så vurderes behandlingssikkerhed relevant for flere afdelinger at have fokus på i sagsbehandlingen. Som led i formidlingsfunktionen støder borgerrådgiveren således ofte på ukrypterede e-mails indeholdende fortrolige og personfølsomme oplysninger.

Borgerrådgiveren har foreløbig bragt problemstillingen op overfor udvalgte afdelingschefer via konsulentfunktionen, men der skønnes at være behov for at nå endnu længere ud i organisationen.

På denne baggrund **anbefales**,

at praksis i kommunen gennemgås for at sikre, at der så vidt muligt anvendes Digital Post frem for ukrypterede e-mails, når der afsendes fortrolige og personfølsomme oplysninger "ud af huset".

Ansvar for opfølgning på borgerrådgiverens anbefalinger ligger formelt set hos Direktionen.

Ud over ovenstående konkrete anbefalinger så vurderer borgerrådgiveren i øvrigt, at de udvalgte klageemaer, som er gennemgået i kapitel 5, kan være relevante opmærksomhedspunkter i den daglige drift for flere af afdelingerne. De berørte afdelinger opfordres blot til at orientere sig i stoffet.

6.3 Afrunding

Overordnet set er formålet med borgerrådgiverfunktionen ifølge vedtægtens ordlyd "*...at bidrage til at forbedre kommunens dialog med borgerne og sagsgangene i forbindelse med klager*".

Før borgerrådgiverfunktionens etablering ville henvendelser af den art, som er afspejlet i årets 124 sager, formentlig være tilgået forvaltningen i en eller anden form via direkte borgerhenvendelser. Nu håndteres en del af kommunens opgaver vedrørende vejledning i det kommunale klagesystem samt vejvisning i kommunens organisation af borgerrådgiveren. Og som en nyskabelse kan borgerne få praktisk og juridisk hjælp til formulering og formidling af konkrete klagesager indenfor kommunens eget regi. Desuden er der med funktionen åbnet mulighed for at få en uvildig og uafhængig vurdering af kommunens sagsbehandling og betjening, når betingelserne er opfyldt.

Kommunalbestyrelsen skal evaluere²⁶ borgerrådgiverfunktionen ved årsskiftet med henblik på at vurdere, om rammerne og opgaveafgrænsningen er hensigtsmæssig, eller om der skal justeres²⁷.

Det bemærkes foreløbig, at borgerrådgiveren efter midtvejsstatussen har udbredt kendskabet til funktionen yderligere gennem en øget kommunikationsindsats. Dette er sket via gentagen annoncering i lokalavisen og via en flise på forsiden af kommunens hjemmeside i en måneds tid. Øget annoncering samt fremhævelse af funktionen giver en mærkbar stigning i henvendelserne.

I det kommende beretningsår vil det være relevant at øge kendskabsgraden yderligere, ligesom borgerrådgiverens løbende sparring og rådgivning til forvaltningen også forventes intensiveret.

Som led i forpligtelsen til at bidrage til kommunens forbedring af sagsgange i forbindelse med klager anses det i øvrigt for opgaven at have fingeren på pulsen, så inspirationskilder (fx Roskilde Kommunes projekt "Klagedrevet innovation") og muligheder (fx Ankestyrelsens og Socialstyrelsens generelle tilbud om "Task Force") løbende kan bringes i spil til forvaltningens videre overvejelse.

²⁶ Kommunalbestyrelsen har på sit møde den 28. april 2015 (pkt. 18) godkendt, at evalueringen sker på baggrund af borgerrådgiverens to afrapporteringer i 2015, en spørgeskemaundersøgelse blandt brugerne af funktionen samt interviews med afdelingschefer, direktion og borgmester.

²⁷ Der kan ske begrænsninger eller udvidelser i beføjelserne (eksempelvis kan tillægges "egen drift"-kompetence mv.)

BILAG A – Nye resuméer af undersøgelsessager i beretningsåret

I midtvejsstatus var indeholdt resuméer af 2 undersøgelsessager, som på daværende tidspunkt allerede var afsluttet med en udtalelse. Det blev samtidig tilkendegivet, at resuméer af 2 igangværende undersøgelsessager, som endnu ikke var afsluttet, ville indgå i årsberetningen.

De 2 resterende resuméer – ud af i alt 4 undersøgelsessager i beretningsåret – følger nedenfor.

I vedtægten er det forudsat, at *"alle udtalelser indgår i årsberetningen til Kommunalbestyrelsen i kort, anonymiseret form"*. Derfor er de 2 resuméer fra midtvejsstatussen blevet genoptrykt i bilag B.

Resumé af sag nr. 40 i beretningsåret 2014/2015 (ikke tidligere afrapporteret til KB):

En partsrepræsentant for en beboer i kommunens bofællesskaber havde oprindeligt henvendt sig til det kommunale tilsyn ved Statsforvaltningen. Partsrepræsentanten havde anmodet tilsynet om at undersøge, hvorvidt Kommunalbestyrelsen i Hvidovre Kommune overholdt servicelovens bestemmelser om udarbejdelse af handleplaner og anden gældende lovgivning.

Partsrepræsentanten havde overfor Statsforvaltningen henvist dels til sin egen dialog med kommunen omkring manglende udarbejdelse af handleplan efter servicelovens § 141 for beboeren, dels til BDO-analysens generelle konklusioner omkring handleplaner.

På baggrund af henvendelsen anmodede Statsforvaltningen Kommunalbestyrelsen i Hvidovre Kommune om at afgive en udtalelse til sagen.

Ældre- og Handicapafdelingen besvarede henvendelsen på kommunens vegne og tilkendegav,

at der i forhold til beboeren var afholdt handleplansmøder på 4 nærmere angivne tidspunkter, og at der var udarbejdet handleplanspunkter svarende til servicelovens § 141, men at disse formelt ikke var overført til et handleplansskema med beboerens underskrift.

at Hvidovre Kommune var fuldt opmærksom på sine forpligtelser i forhold til, hvilke persongrupper der skal tilbydes udarbejdelse af handleplaner efter servicelovens § 141 og dermed også, at kommunen ikke tidligere fuldt ud har levet op til disse.

Statsforvaltningen meddelte på den baggrund, at man havde besluttet ikke at rejse en tilsynssag.

Særligt i forhold til beboerens konkrete sag meddelte Statsforvaltningen, at der ikke føres tilsyn i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

Statsforvaltningen henviste til servicelovens § 166, hvorefter kommunens manglende overholdelse af servicelovens § 141 kan påklages til Ankestyrelsen.

I en efterfølgende korrespondance med Ældre- og Handicapafdelingen bad partsrepræsentanten om en redegørelse for svaret til Statsforvaltningen for så vidt angik de nævnte handleplansmøder.

Partsrepræsentanten undrede sig over, at det tog så lang tid at skrive, få godkendt og implementeret en handleplan. Partsrepræsentanten bad samtidig om at få de udarbejdede handleplanspunkter, som Ældre- og Handicapafdelingen omtalte i sit svar til Statsforvaltningen.

Da partsrepræsentanten ikke fik noget svar fra Ældre- og Handicapafdelingen, rettede partsrepræsentanten henvendelse til borgerrådgiveren.

Partsrepræsentanten klagede over, at der ikke var svaret på henvendelsen. Partsrepræsentanten kunne i øvrigt ikke genkende, at der var afholdt handleplansmøder sådan som beskrevet i Ældre- og Handicapafdelingens besvarelse til Statsforvaltningen. Partsrepræsentanten sad med en oplevelse af, at spørgsmålet om en handleplan for beboeren blev trukket i langdrag.

Endelig var partsrepræsentanten uforstående overfor, at Ældre- og Handicapafdelingen flere gange havde rejst tvivl om rækkevidden af beboerens generalfuldmagt til partsrepræsentanten.

Borgerrådgiveren videresendte klagen til Ældre- og Handicapafdelingen, jf. dialogprincippet.

Ældre- og Handicapafdelingen besvarede klagen og bekræftede overfor partsrepræsentanten, at kun det sidste af de i alt 4 møder, som var oplyst i besvarelsen til Statsforvaltningen, var et egentligt § 141-handleplansmøde, mens de øvrige møder var pædagogiske møder.

I svaret tilkendegav afdelingen, at den manglende afholdelse af § 141-handleplansmøder og tilbud om handleplaner ikke var ensbetydende med, at der ikke havde været opstillet og arbejdet på relevante og hensigtsmæssige indsatsmål.

Afdelingens svar på klagen var fremsendt til partsrepræsentanten via ukrypteret e-mail.

Partsrepræsentanten var ikke tilfreds med svaret og rettede derfor på ny henvendelse til borgerrådgiveren.

Borgerrådgiveren besluttede at iværksætte en nærmere undersøgelse af sagen med henblik på stillingtagen til uoverensstemmelsen.

Borgerrådgiverens undersøgelse angik følgende temaer:

TEMA 1: Havde forvaltningen i forbindelse med svaret til kommunaltilsynet afgivet urigtige oplysninger og burde forholdet i givet fald berigtiges overfor Statsforvaltningen?

TEMA 2: Hvad havde manglende afholdelse af § 141-handleplansmøder og tilbud om handleplaner reelt betydet? Og havde sagsbehandlingstiden for voksenudredning og udfærdigelse af handleplan været rimelig?

TEMA 3: Havde forvaltningen besvaret den oprindelige klage i sagen, som blev videresendt fra borgerrådgiveren, fyldestgørende?

TEMA 4: Havde forvaltningen ved fremsendelse af besvarelsen på den oprindelige klage – og anden mere eller mindre følsom korrespondance i sagen – iagttaget den fornødne sikkerhed?

Som led i belysning af sagen bad borgerrådgiveren om udvalgte sagsakter, og der blev samtidig stillet en række opklarende spørgsmål til forvaltningen.

Forvaltningen redegjorde i sin besvarelse nærmere for sagen, og partsrepræsentanten blev dernæst hørt over besvarelsen.

Borgerrådgiveren afgav herefter sin udtalelse i sagen.

I forhold til tema 1 (afgivelse af oplysninger og berigtigelse) var det borgerrådgiverens opfattelse, at forvaltningens svar til Statsforvaltningen ikke på behørig vis opfyldte de strenge krav som i medfør af sandhedspligten stilles til kommuners besvarelser til tilsynet.

Borgerrådgiveren lagde vægt på, at forvaltningen overfor Statsforvaltningen ikke udtrykkeligt havde skelnet mellem pædagogiske møder og egentlige § 141-handleplansmøder, men anvendt samlebetegnelsen handleplansmøder.

Uden at gå nærmere ind i spørgsmålet om rigtighed eller ej, var det borgerrådgiverens vurdering, at den måde, hvorpå de afgivne oplysninger var formidlet til Statsforvaltningen, måtte sidestilles med en fortielse som kunne have vildledt tilsynet i forhold til sagens faktiske omstændigheder.

Dette anså borgerrådgiveren for lige så alvorligt som afgivelse af urigtige oplysninger, og uanset om det var sket bevidst eller uagtsomt, fandt borgerrådgiveren forholdet kritisabelt.

Det blev anset for en skærpende omstændighed, at forvaltningens svar til Statsforvaltningen var afgivet uden forudgående forelæggelse for Kommunalbestyrelsen.

Borgerrådgiveren noterede dog samtidig, at Statsforvaltningen stiltiende havde accepteret, at besvarelsen fra kommunen var modtaget via forvaltningen og ikke fra Kommunalbestyrelsen.

Det blev i øvrigt anset for en formildende omstændighed, at Statsforvaltningen med henvisning til sin kompetenceafgrænsning ikke havde fundet grundlag for at realitetsbehandle beboerens sag.

For så vidt angik spørgsmålet om berigtigelse henstillede borgerrådgiveren til forvaltningen snarest belejligt at underrette Statsforvaltningen om, at kun det sidstnævnte af de i alt 4 møder, som var oplyst i forvaltningens oprindelige besvarelse, havde været et egentligt § 141-handleplansmøde, mens der for de øvrige møders vedkommende havde været tale om pædagogiske møder.

I forhold til tema 2 (handleplansmøder, tilbud om handleplan og sagsbehandlingstid) var det efter borgerrådgiverens opfattelse uomtvistet, at der i en årrække regnet fra beboerens indflytning og fremefter ikke havde foreligget en formel handleplan efter servicelovens § 141.

Borgerrådgiveren måtte henvise hovedparten af tvisten til Ankestyrelsen som rette instans, men anerkendte dog, at fraværet af en formel handleplan kunne have haft betydning for beboeren, herunder i forhold til udbyttet af indsatser bevilget over årene.

Under den verserende sag ved borgerrådgiveren havde forvaltningen i øvrigt fremsendt et skema til partsrepræsentanten som angiveligt var en § 141-handleplan for beboeren.

Partsrepræsentanten stillede spørgsmål vedrørende skemaets beskaffenhed, og borgerrådgiveren fandt det nødvendigt at indhente supplerende redegørelse fra forvaltningen.

Borgerrådgiveren fandt ikke, at forvaltningens kommunikation med partsrepræsentanten i forbindelse med fremsendelse af skemaet havde været optimal. Dette illustreredes dels af de spørgsmål, som partsrepræsentanten rejste i forbindelse med skemaets modtagelse, dels af forvaltningens supplerende redegørelse som - efter borgerrådgiverens vurdering - var nødvendig for at få klarhed over skemaets formelle status samt diverse teknikaliteter i skemaet.

Det henhørte under Ankestyrelsen at vurdere, om skemaet opfyldte de formelle krav til en sådan handleplan, men borgerrådgiveren fandt det beklageligt, at forvaltningen ved fremsendelsen af skemaet ikke havde kommunikeret så tilpas tydeligt, at misforståelser kunne undgås.

Borgerrådgiveren henviste til god forvaltningsskik, som indebærer, at forvaltningen skal forsøge at sætte sig i borgerens sted og herunder overveje, hvordan skridt kan opleves af borgeren, ligesom forvaltningen også har et ansvar for, at der ikke sker misforståelser.

Hvad angik spørgsmålet om, hvorvidt sagsbehandlingstiden for voksenudredning og udfærdigelse af handleplan har været rimelig, udtalte borgerrådgiveren sig udelukkende 1 år bagud regnet fra partsrepræsentantens første henvendelse.

Selv om der undervejs i denne periode havde været forhold, som ikke kunne lastes forvaltningen, så var det sammenfattende vurderingen, at sagen kunne være fremmet bedre af forvaltningen forud for klagerne til Statsforvaltningen og til borgerrådgiveren.

Borgerrådgiveren fandt dette meget beklageligt.

I forhold til tema 3 (fyldestgørende besvarelse af den oprindelige klage) fandt borgerrådgiveren det meget beklageligt, at forvaltningen ikke selv havde taget initiativ til at besvare partsrepræsentantens egen henvendelse efter sagen i Statsforvaltningen.

Borgerrådgiveren fandt det desuden beklageligt, at forvaltningen ikke i sin efterfølgende besvarelse af partsrepræsentantens klage - som borgerrådgiveren havde videresendt til forvaltningen, og hvor netop denne undladelse indgik som et klagepunkt - forholdt sig til dette.

Borgerrådgiveren henviste til god forvaltningsskik, hvorefter forvaltningen i rimeligt omfang skal besvare spørgsmål som efter sit indhold er en kritik af forvaltningen.

Endelig fandt borgerrådgiveren det meget beklageligt, at forvaltningen i sin oprindelige besvarelse af den klage fra partsrepræsentanten, som borgerrådgiveren havde videresendt til forvaltningen, slet ikke havde forholdt sig til problemstillingen om generalfuldmagten.

Borgerrådgiveren henviste til vejledningspligten, hvorefter spørgsmål vedrørende en borgers retsstilling i forhold til forvaltningen naturligvis må besvares.

Borgerrådgiveren gik i øvrigt ud fra, at det måtte bero på en uheldig fejl eller en misforståelse fra forvaltningens side, når man slet ikke havde svaret på borgerrådgiverens spørgsmål i denne henseende i forbindelse med undersøgelsen af sagen.

Endelig fandt borgerrådgiveren det meget beklageligt, hvis forvaltningen flere gange havde rejst tvivl om rækkevidden af generalfuldmagten. En sådan eventuel udmelding harmonerede hverken med forvaltningens egen tidligere registrering af generalfuldmagten som værende korrekt udfyldt eller borgerrådgiverens juridiske vurdering af den pågældende generalfuldmagts rækkevidde.

I forhold til tema 4 (sikkerhed) anerkendte borgerrådgiveren parternes behov for en let og hurtig kommunikation indbyrdes, men pointerede samtidig, at forvaltningen for sit vedkommende har en stående forpligtelse til at overholde alle de sikkerhedskrav som stilles til offentlige myndigheder.

Det forhold, at partsrepræsentanten i praksis havde indvilget i at kommunikere med forvaltningen via ukrypteret e-mail, fritog ikke forvaltningen for at iagttage sikkerheden. E-mails "ud af huset", som indeholder følsomme eller fortrolige oplysninger, skal således beskyttes.

Borgerrådgiveren fastslog, at både forvaltningens besvarelse af den klage, som borgerrådgiveren havde videresendt fra partsrepræsentanten, samt visse dele af den øvrige korrespondance i sagen, indeholdt fortrolige og følsomme oplysninger vedrørende beboerens forhold.

Borgerrådgiveren fandt det herefter meget beklageligt, at forvaltningen ikke i mailkorrespondancen med partsrepræsentanten omkring beboerens sag havde været tilstrækkeligt opmærksom på de gældende sikkerhedsforskrifter.

Borgerrådgiveren henstillede til forvaltningen i videst muligt omfang fremover at anvende Digital Post-løsningen i kommunikationen med partsrepræsentanten, når der udveksles fortrolige og personfølsomme oplysninger, som kræver sikker forbindelse.

Resumé af sag nr. 52 i beretningsåret 2014/2015 (ikke tidligere afrapporteret til KB):

Nogle pårørende til beboere i bofællesskaberne klagede til borgerrådgiveren over, at de ikke havde modtaget et udkast til formulering af en såkaldt "Pårørendeudtalelse", inden denne blev fremsendt fra Ældre- og Handicapafdelingen til Arbejdstilsynet.

Den pågældende udtalelse angik de pårørendes indsigelser vedrørende en tidligere påbudssag.

De pårørende henviste til, at proceduren for sagens håndtering var aftalt på et forudgående konfliktmæglingsmøde med repræsentanter fra afdelingens ledelse.

Borgerrådgiveren videresendte klagen til afdelingens besvarelse, jf. dialogprincippet.

Af svaret fremgik blandt andet, at afdelingen ikke var enig i, at skrivelsen til Arbejdstilsynet skulle godkendes af de pårørende, men at disse blot skulle orienteres om det, som blev sendt.

Afdelingen beklagede dog, at der ikke var sket en mere tydelig præcisering af, hvordan processen omkring skrivelsen til Arbejdstilsynet skulle være.

Da de pårørende ikke var tilfredse med svaret, rettede de på ny henvendelse til borgerrådgiveren som besluttede at iværksætte en nærmere undersøgelse af sagen.

Borgerrådgiveren konstaterede, at der var modstridende oplysninger om, hvad der rent faktisk var blevet aftalt af procedure omkring afsendelsen af den såkaldte "Pårørendeudtalelse". Da borgerrådgiveren ikke kunne få tilstrækkelig klarhed i den henseende blev dette forhold afvist.

Undersøgelsen blev således afgrænset til udelukkende at angå spørgsmålet om, hvorvidt kommunen – uanset hvad der måtte være aftalt af procedure – havde haft en forvaltningsretlig pligt til at høre de pårørende over ordlyden af den såkaldte "Pårørendeudtalelse" inden afsendelsen.

Borgerrådgiveren bad forvaltningen om en udtalelse og gjorde opmærksom på, at sagen ikke angik forvaltningslovens partshøringsregler, da disse kun finder anvendelse i afgørelsessager. Bedømmelsesgrundlaget var i stedet angivet til uskrevne grundsætninger og god forvaltningsskik.

I sin udtalelse til sagen fastholdt forvaltningen sin oprindelige udlægning af hændelsesforløbet.

Udtalelsen blev sendt i partshøring til de pårørende som ikke havde yderligere bemærkninger.

Herefter afgav borgerrådgiveren udtalelse i sagen, hvor der blev redegjort nærmere både for bedømmelsesgrundlaget og de faktiske omstændigheder.

Dernæst fulgte borgerrådgiverens konklusion:

Borgerrådgiveren kunne konstatere, at forvaltningen i sin udtalelse til sagen tilkendegav et ønske om god dialog og samtidig beklagede, at der ikke var indgået tydelige aftaler.

Borgerrådgiveren kunne også konstatere, at forvaltningen gav udtryk for, at man fremadrettet ville arbejde med at sikre aftaler, hvor parternes gensidige forpligtigelser tydeliggøres.

Borgerrådgiveren erklærede sig i øvrigt enig med forvaltningen i, at det er god forvaltningsskik at optræde venligt og hensynsfuldt – og på en måde, der styrker tilliden.

Borgerrådgiveren tilføjede i denne forbindelse, at det også er god forvaltningsskik at forsøge at sætte sig i borgerens sted og overveje, hvordan forvaltningens skridt opleves af borgeren, ligesom forvaltningen har et ansvar for, at der ikke opstår misforståelser.

Dertil kommer, at der i praksis kan opstå situationer, hvor god forvaltningsskik tilsiger, at man som myndighed skal høre, selv om partshøring formelt set ikke er påkrævet, f.eks. fordi der ikke er tale om en afgørelsessag.

Der kan således bestå en forvaltningsretlig pligt til at høre i andre tilfælde.

Det kan fx være situationer, hvor dette enten forekommer hensigtsmæssigt og rimeligt, eller situationer, hvor man ikke har status som part i sagen, men hvor der alligevel er en anerkendelsesværdig interesse i at blive hørt.

Med henvisning til god forvaltningsskik tilsluttede borgerrådgiveren sig herefter forvaltningens egen konklusion i udtalelsen til sagen, hvorefter *"...forvaltningen burde have sendt brevet til de pårørende inden endelig fremsendelse til Arbejdstilsynet"*.

En sådan procedure ville således – uanset hvad der måtte være aftalt – efter borgerrådgiverens opfattelse have været bedst stemmende med god forvaltningsskik. Både fordi en sådan høring ville være velegnet til at skabe tillid samt undgå misforståelser, og fordi den samtidig ville være en sikring af, at alle de pårørendes budskaber var korrekt forstået og formidlet af forvaltningen.

Borgerrådgiveren anerkendte dermed de pårørendes udtrykte interesse i at blive hørt over ordlyden af den såkaldte "Pårørendeudtalelse", inden denne blev indsendt til Arbejdstilsynet. En sådan høring havde været rimelig og hensigtsmæssig.

Borgerrådgiveren fandt det således meget beklageligt, at forvaltningen ikke sendte "Pårørendeudtalelsen" til de pårørendes eventuelle bemærkninger, inden denne blev indsendt til Arbejdstilsynet.

BILAG B – Genoptrykte resuméer af undersøgelsessager i beretningsåret

Resumé af sag nr. 32 i beretningsåret 2014/2015 (tidligere afrapporteret i midtvejsstatus):

En pårørende til en beboer klagede til borgerrådgiveren over den måde, hvorpå kommunen overfor vedkommende havde håndteret Arbejdstilsynets påbud vedrørende ét af bofællesskaberne.

Den pårørende anså tavshedspligten for overtrådt i forbindelse med forvaltningens offentliggørelse af en udvalgsdagsorden og klagede i øvrigt over en række andre forhold i relation til sagen, herunder en medarbejders udtalelser til Arbejdstilsynet og forvaltningens høringssvar til tilsynet.

Borgerrådgiveren videresendte i første omgang klagen til Ældre- og Handicapafdelingens besvarelse, jf. dialogprincippet, og afdelingens svar på borgerens klage forelå efter knap 6 uger.

Afdelingen beklagede den pårørendes oplevelse, men mente dog, at man havde handlet korrekt.

Da den pårørende ikke var tilfreds med svaret, rettede vedkommende på ny henvendelse til borgerrådgiveren, som besluttede at iværksætte en nærmere undersøgelse af sagen med henblik på stillingtagen til uoverensstemmelsen. Borgerrådgiverens undersøgelse angik følgende temaer:

TEMA 1: Havde forvaltningen overholdt gældende regler om tavshedspligt i forbindelse med offentliggørelse af udvalgsdagsordenen?

TEMA 2: Havde forvaltningen optrådt hensynsfuldt og proportionalt i forhold til den pårørende som led i håndteringen af påbuddet?

TEMA 3: Havde forvaltningens sagsbehandlingstid i forhold til den pårørendes oprindelige klage været for lang?

Som led i belysning af sagen bad borgerrådgiveren om relevante sagsakter, og der blev samtidig stillet en række opklarende spørgsmål til forvaltningen.

Forvaltningen redegjorde i sin besvarelse nærmere for sagen og fastholdt, at man ikke mente at have begået fejl omkring tavshedspligt mv.

Efter at have modtaget svaret fra forvaltningen - og den pårørendes bemærkninger til samme - afgav borgerrådgiveren udtalelse i sagen.

I udtalelsen redegjorde borgerrådgiveren for bedømmelsesgrundlaget og de faktiske omstændigheder i forhold til hvert af de 3 temaer i undersøgelsen.

Dernæst fulgte borgerrådgiverens konklusion for hvert af temaerne:

I forhold til tema 1 (tavshedspligt) kunne borgerrådgiveren ikke tilslutte sig forvaltningens regel anvendelse samt forvaltningens opfattelse af, at man ikke havde brudt tavshedspligten.

Borgerrådgiveren henviste til kommunestyrelseslov, forvaltningslov, ombudsmandspraksis mv.

Efter borgerrådgiverens opfattelse havde forvaltningen ved offentliggørelse af mødematerialet til det stående udvalg brudt tavshedspligten i forhold til den pårørende.

Borgerrådgiveren fandt dette meget kritisabelt.

Som følge heraf henstillede borgerrådgiveren til forvaltningen, at der – uden unødigt ophold – skulle foretages retouchering af en nærmere angiven passage i et bilag til udvalgsdagsordenen. Dette med henblik på genpublicering af bilaget i en form som overholdt tavshedspligten.

Borgerrådgiveren understregede, at henstillingen ikke sigtede til, hvorvidt udvalgsmedlemmerne skulle have haft adgang til bilaget i dettes fulde ordlyd som led i sagens oplysning og behandling.

Borgerrådgiveren konstaterede i den forbindelse, at det i kommunestyret ikke er ualmindeligt, at der kan indgå helt eller delvist tavshedsbelagte oplysninger i sager, som behandles politisk.

Borgerrådgiveren konstaterede samtidig, at det dog i praksis er muligt at håndtere reglerne om offentliggørelse af udvalgsmateriale under samtidig hensyntagen til reglerne om tavshedspligt. Og at få tavshedsbelagte oplysninger i en sag ikke i sig selv kan betinge, at sagen skal behandles som lukket punkt; men såvel forvaltning som politikere skal naturligvis iagttage fortroligheden.

Hvad angik tema 2 (hensynsfuldhed og proportionalitet) afgrænsede borgerrådgiveren undersøgelsen på følgende måde:

"[...] på samme måde, som jeg ikke behandler kommunens afgørelser, udtaler jeg mig heller ikke om andre myndigheders afgørelser og grundlaget for disse.

Dette indebærer i den konkrete sag, at jeg må afholde mig fra at tage stilling til parternes uenighed for så vidt angår lødighed, rigtighed og rimelighed set i forhold til de medarbejder-udtalelser, som er citeret i Arbejdstilsynets påbud.

Af samme grund kan jeg heller ikke påtage mig en nærmere vurdering omkring forvaltningens høringsvar af [dato] til Arbejdstilsynet.

Jeg afholder mig således helt fra at kommentere tvisten i denne henseende.

Tilbage står, at jeg herefter skal vurdere, om der i forhold til [den pårørende] er handlet med den fornødne hensynsfuldhed og proportionalitet i denne sag efter at forvaltningen modtog påbuddet af [dato] fra Arbejdstilsynet. [...]"

Borgerrådgiveren kunne ikke udelukke, at der kunne have været anvendt en mere høflig og hensynsfuld henvendelsesform overfor den pårørende i forbindelse med forvaltningens ønske om et møde efter Arbejdstilsynets påbud. Fx ved at ledelsen inden fremsendelsen af formel mødeindkaldelse havde taget en mere uformel telefonisk kontakt til den pårørende.

Dette forhold kunne borgerrådgiveren højst betegne som værende uheldigt.

Omvendt havde forvaltningen også udvist fleksibilitet og imødekommenhed i sin efterfølgende dialog med den pårørende.

Ud fra en forvaltningsretlig målestok var det borgerrådgiverens opfattelse, at forvaltningens opfølgning på Arbejdstilsynets påbud overfor den pårørende var sket under behørig iagttagelse af det såkaldte proportionalitetsprincip.

Efter alt foreliggende fandt borgerrådgiveren således ikke grundlag for at kritisere forvaltningen i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt sagen var håndteret hensynsfuldt og proportionalt i forhold til den pårørende.

Borgerrådgiveren henviste til uskrevne processuelle grundsætninger samt god forvaltningsskik.

Uanset denne juridiske vurdering af forholdet, udtrykte borgerrådgiveren forståelse for, at den pårørende – samlet set – havde oplevet sagen som uforholdsmæssigt belastende.

Borgerrådgiveren noterede, at forvaltningen havde beklaget den pårørendes oplevelse.

I relation til tema 3 (sagsbehandlingstid) konstaterede borgerrådgiveren, at der i Hvidovre Kommune gælder en generelt fastsat svarfrist på 14 dage.

Når borgerrådgiveren modtager og videresender en klage fra en borger til den relevante afdeling i kommunen med henblik på svar, så har borgerrådgiveren dermed kvitteret på kommunens vegne.

Det er dernæst op til afdelingen at vurdere, om der er behov for yderligere information om forventet sagsbehandlingstid, fx hvis sagen trækker ud.

I tilfælde, hvor der ikke er fastsat særlige frister, må den sagsbehandlingstid, som medgår til afdelingens undersøgelse og besvarelse af en videresendt klage, som udgangspunkt bedømmes ud fra almindelig god forvaltningsskik sådan som denne er fastlagt af Folketingets Ombudsmand.

På borgerrådgiverens forespørgsel oplyste forvaltningen, at man alene havde én baggrund for den lange sagsbehandlingstid i forhold til borgerens oprindelige klage, nemlig sagens kompleksitet.

Forvaltningen tilkendegav samtidig, at man har et ønske om at besvare alle henvendelser seriøst og fyldestgørende, hvorfor sagen havde været drøftet og vendt flere gange, før svaret forelå.

Borgerrådgiveren tilsluttede sig, at alle henvendelser skal besvares seriøst og fyldestgørende.

Borgerrådgiveren tilsluttede sig også, at der kan være behov for at drøfte og vende en sag internt i forvaltningen af flere omgange, før et endeligt svar foreligger.

Borgerrådgiveren måtte dog samtidig konstatere, at forvaltningen i forhold til den konkrete sag ikke havde godtgjort, at der udover den nævnte betænkningstid var foretaget andre meget tidskrævende undersøgelser eller sagsbehandlingsskridt.

Borgerrådgiveren fandt det således ikke med den fornødne klarhed påvist, at forvaltningens sagsbehandlingstid på knap 6 uger i forhold til besvarelse af den pårørendes oprindelige klage havde været nødvendig og rimelig.

Ud fra god forvaltningsskik anså borgerrådgiveren sagsbehandlingstiden for besvarelsen af den pårørendes oprindelige klage alt for lang.

Borgerrådgiveren fandt dette meget beklageligt.

Resumé af sag nr. 48 i beretningsåret 2014/2015 (tidligere afrapporteret i midtvejsstatus):

En værge for en beboer klagede på beboerens vegne til Ældre- og Handicapafdelingen over, at en ansat på et beboermøde i bofællesskabet – ifølge ordlyden af referatet fra det pågældende møde – havde udtalt sig om beboerens private forhold i en situation, hvor beboeren ikke selv var til stede.

I Ældre- og Handicapafdelingens svar var ikke nogen klar tilkendegivelse af, om tavshedspligten ansås for iagttaget. I svaret blev i øvrigt anført, at man på baggrund af klagen ville overveje, hvorvidt man fremover ville tilbyde at skrive så uddybende referater af disse møder.

Da værgeren på beboerens vegne ikke var tilfreds med svaret – og herunder opfattede sidstnævnte del af svaret som en trussel om mindre information i fremtiden – rettede vedkommende efterfølgende henvendelse til borgerrådgiveren. Borgerrådgiveren besluttede at iværksætte en nærmere undersøgelse af sagen med henblik på stillingtagen til uoverensstemmelsen.

Borgerrådgiverens undersøgelse angik følgende temaer:

TEMA 1: Var tavshedspligten overholdt i forbindelse med beboermødet?

TEMA 2: Havde klagen over det passerede medført, at der ikke længere blev skrevet så uddybende referater af beboermøderne?

Som led i belysning af sagen bad borgerrådgiveren om relevante sagsakter, og der blev samtidig stillet en række opklarende spørgsmål til forvaltningen.

Forvaltningen redegjorde i sin besvarelse nærmere for sagen og tilkendegav, at der burde være udeladt detaljer om beboerens private forhold i besvarelsen på beboermødet som var gengivet i referatet. Forvaltningen afviste, at det oprindelige svar skulle forstås som en trussel, men medgav, at klagen havde givet anledning til at reflektere og genoverveje praksis omkring referatskrivning.

Værgeren blev partshørt over besvarelsen og borgerrådgiveren afgav herefter sin udtalelse i sagen.

I udtalelsen redegjorde borgerrådgiveren for bedømmelsesgrundlaget og de faktiske omstændigheder i forhold til hvert af de 2 temaer i undersøgelsen.

Dernæst fulgte borgerrådgiverens konklusion for hvert af temaerne:

I forhold til tema 1 (tavshedspligt) var borgerrådgiveren enig med forvaltningen i, at der i besvarelsen på beboermødet – som efterfølgende blev gengivet i referatet fra det pågældende møde – burde være udeladt detaljer om beboerens private forhold.

Borgerrådgiveren henviste til forvaltningslovens bestemmelser om tavshedspligt og det forhold, at der ikke forelå et forudgående indhentet samtykke til at videregive de pågældende oplysninger.

Borgerrådgiveren fandt således ikke, at der var omstændigheder som kunne berettige, at ansatte uden samtykke havde videregivet oplysningerne om beboerens private forhold.

Borgerrådgiveren fandt det passerede meget beklageligt.

Borgerrådgiveren noterede i øvrigt, at forvaltningen i sin oprindelige besvarelse af klagen havde beklaget, hvis forløbet havde medført ulempe for værgeren.

Om dette skulle forstås som en samtidig beklagelse overfor beboeren, som værgeren repræsenterede i sagen, var uklart for borgerrådgiveren.

Borgerrådgiveren havde fundet det rigtigst, hvis en beklagelse i den henseende først og fremmest var tilegnet beboeren, da klagen var indgivet på dennes vegne.

Borgerrådgiveren anså dette for uheldigt.

Hvad angik tema 2 (referatskrivning) anerkendte borgerrådgiveren, at den oprindelige besvarelse af klagen var blevet oplevet af værgeren som en trussel om mindre information i fremtiden.

Borgerrådgiveren konstaterede, at det følger af almindelig god forvaltningsskik, at forvaltningen skal forsøge at sætte sig i borgerens sted og overveje, hvordan skridt kan opleves af borgeren, ligesom forvaltningen har et ansvar for, at der ikke sker misforståelser.

Borgerrådgiveren kunne ikke udelukke, at den oprindelige besvarelse kunne være formuleret mere høfligt og hensynsfuldt, hvis forvaltningen på det tidspunkt havde haft bedre blik for, hvordan budskabet omkring referatskrivning kunne opfattes.

Borgerrådgiveren fandt dette beklageligt.

Borgerrådgiveren måtte dog samtidig tage til efterretning, at forvaltningen klart afviste, at det oprindelige svar skulle forstås som en trussel, og at klagen havde givet anledning til at reflektere og genoverveje praksis omkring referatskrivning.

Borgerrådgiveren tilkendegav, at det anses for positivt, hvis konkrete klager kan anvendes konstruktivt i den løbende kvalitetsudvikling af kommunens sagsbehandling og betjening.

På den baggrund fandt borgerrådgiveren ikke grundlag for at kritisere, at klagen havde givet forvaltningen anledning til at reflektere og genoverveje praksis på området.

Borgerrådgiveren tilkendegav samtidig at være opmærksom på, at formaliteter kan være vanskeligt forenelig med det pædagogiske arbejde omkring kognitivt dårligt fungerende beboere i bofællesskabernes regi.

Som borgerrådgiveren forstod forvaltningens svar, så kunne det ikke udelukkes, at den videre proces førte til ændringer i referaterne fra beboermøder i bofællesskaberne, hvor forvaltningen blandt andet ville overveje brugen af mere visualiserende referater.

Uanset udfaldet heraf fandt borgerrådgiveren, at det afgørende fortsat må være, at beboerne oplever sig hørt og forstået, og har en oplevelse af, at medbestemmelsesretten er i fokus.

Borgerrådgiveren henviste til, at det nu var op til forvaltningen at sikre inddragelse af relevante interessenter i den henseende samt i øvrigt afveje alle fornødne faglige og saglige hensyn.

Borgerrådgiveren foretog ikke yderligere i den anledning.