



**BORGER
RÅDGIVEREN**

Indhold

Forord	3
1. Borgerrådgiveren.....	4
2. Statistik.....	4
2.1 Det samlede antal sager	4
2.2 Udvikling i klagesagernes fordeling mellem afdelingerne.....	5
2.3 Hvordan er klagesagerne håndteret ved borgerrådgiveren?	6
2.3 Hvad klages der over?	7
2.4 Borgerrådgiverens bemærkninger til statistikken.....	8
2.5 Hjælper det at klage?	9
3. Eksempel på sager med styrket retsstilling og læringsperspektiv.....	9
3.1 Når borgeren ønsker sagsbehandlerskifte - eksempel på styrket retsstilling	9
3.2 Når borgeren ønsker opsættende virkning - eksempel på læringsperspektiv	10
4. Helhedsorienteret social indsats	11
6. Borgerrådgiverens konklusion og anbefaling.....	14

Forord

Denne årsberetning omfatter perioden 1. oktober 2015 – 30. september 2016. Det er min sidste afrapportering til Kommunalbestyrelsen, inden stafetten gives videre til den nye borgerrådsgiver.

Prognosen fra midtvejsstatus har vist sig at holde stik. Antallet af henvendelser til borgerrådsgiveren er således steget i 2. beretningsår, når der sammenlignes med tilsvarende tal fra 1. beretningsår.

Der er af samme grund oprettet 20 % flere sager ved borgerrådsgiverfunktionen i 2. beretningsår.

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

Og det er fortsat – som også nævnt i midtvejsstatussen – min vurdering, at stigningen ikke bunder i flere fejl i forvaltningen, men derimod en forøget kendskabsgrad til borgerrådsgiverfunktionen.

Mange sager ved borgerrådsgiverfunktionen indebærer enten en styrket retsstilling for borgeren eller et læringsperspektiv for afdelingerne; og sommetider indgår begge dimensioner i en sag.

Jeg illustrerede disse dimensioner i midtvejsstatus, og i denne beretning gives også eksempler. I beretningen uddybes også "Helhedsorienteret social indsats", som er en hjørnesten i socialretten.

I 1. årsberetning konstaterede jeg, at der begås fejl i alle organisationer, og at kunsten er at lære af sine fejl. Dette perspektiv er vigtigt at holde fast i, så i denne 2. årsberetning dvæles ikke ved fejl.

Afdelingerne i Hvidovre Kommune er således rigtig gode til at tage ved lære af sagerne, og der er ikke nævneværdige problemer set i forhold til at beklage og reparere i anledning af åbenlyse fejl.

Min konkrete anbefaling denne gang angår i stedet det "store billede", hvor jeg lægger op til, at kommunen som led i den løbende kompetenceudvikling arbejder strategisk og målrettet med at udbrede og styrke kendskabet til forvaltningsretten - ikke mindst på myndighedsområdet.

Hvidovre, oktober 2016



Thomas Tækker
Borgerrådsgiver

1. Borgerrådgiveren

Borgerrådgiverens virke er tilrettelagt i overensstemmelse med vedtægten for funktionen.

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

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

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

Arbejdet indebærer i praksis en formidlingsfunktion, en tilsynsfunktion og en konsulentfunktion. Der afrapporteres til Kommunalbestyrelsen 2 gange årligt i form af midtvejsstatus og årsberetning.

Som noget nyt vil borgerrådgiverfunktionen i Hvidovre Kommune fremover blive en delt funktion med Ishøj Kommune, men vedtægten for borgerrådgiverfunktionen er indtil videre uforandret.

2. Statistik

2.1 Det samlede antal sager

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

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

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

Borgerrådgiverens registrering af sager er finmasket, så relevante problemstillinger identificeres. Den problemstilling, som borgeren fortrinsvis henvender sig om, betegnes som hovedsagen, mens yderligere emner, som måtte udspringe af samme henvendelse, betegnes som følgesager.

I 2. beretningsår har der været:

- 135 klager fordelt på 81 hovedsager og 54 følgesager.
- 73 andre henvendelser fordelt på 68 hovedsager og 5 følgesager.

De nævnte sager fordeler sig samlet set således på direktørområder/afdelinger²:

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

² Organisations- og navneændringen for Sundheds- og Træningsafdelingen samt Ældre- og Handicapafdelingen er først trådt i kraft pr. 1. oktober 2016, hvorfor den indtil da gældende ressortfordeling og navngivning anvendes hér.

Direktørområde / afdeling	Klager	Andre henvendelser	Sum
Børn og Velfærd	79	27	106
Familie- og Dagtilbudsafdelingen	19	5	24
Skole- og Klubafdelingen	2	-	2
Sundheds- og Træningsafdelingen	19	5	24
Ældre- og Handicapafdelingen	39	17	56
Kultur, Miljø og Vækst	44	26	70
Arbejdsmarkedsafdelingen	21	9	30
Borgerservice- og Ydelsescentret	10	15	25
Plan- og Miljøafdelingen	6	2	8
Vej- og Parkafdelingen	7	-	7
Øvrige	12	20	32
Flere afdelinger	12	7	19
Ikke Hvidovre Kommune (privat)	-	8	8
Ikke Hvidovre Kommune (staten)	-	3	3
Udbetaling Danmark	-	2	2
Sum	135	73	208

Når det i forordet er nævnt, at der i 2. beretningsperiode har været en stigning på 20 % i antallet af henvendelser, så er dette målt på "Hovedsager" som pendant til "Sager" i 1. beretningsperiode.

Den ændrede betegnelse er en følge af den nye registreringspraksis introduceret i midtvejsstatus, og dette fører hverken til flere eller færre sager - der er blot tale om en anden måde udtryksmåde.

I 2. beretningsår er således oprettet 149 "Hovedsager" mod 124 "Sager" i 1. beretningsår.

2.2 Udvikling i klagesagernes fordeling mellem afdelingerne

Nedenfor ses udvikling i afdelingernes procentuelle andel af klagesager³ fra 1. til 2. beretningsår:

Direktørområde / afdeling	Procentuel andel af klagesager i 1. år	Procentuel andel af klagesager i 2. år	
Børn og Velfærd	62 %	56 %	↓
Familie- og Dagtilbudsafdelingen	14 %	10 %	↓
Skole- og Klubafdelingen	2 %	2 %	↔
Sundheds- og Træningsafdelingen	10 %	16 %	↑
Ældre- og Handicapafdelingen	36 %	28 %	↓
Kultur, Miljø og Vækst	35 %	34 %	↓
Arbejdsmarkedsafdelingen	21 %	17 %	↓
Borgerservice- og Ydelsescentret	9 %	9 %	↔
Plan- og Miljøafdelingen	5 %	6 %	↑
Vej- og Parkafdelingen	0 %	2 %	↑
Øvrige	3 %	9 %	↑
Flere afdelinger	3 %	9 %	↑
Sum	100 %	100 %	↔

³ Målt på "Hovedsager" i 1. beretningsår som pendant til "Sager" i 2. beretningsår af hensyn til sammenligneligheden.

2.3 Hvordan er klagesagerne håndteret ved borgerrådgiveren?

De 135 klagesager er håndteret på følgende måde ved borgerrådgiveren:

Direktørområde / afdeling	Undersøgt	Anden behandling og hjælp			Afvist	Sum
		Hjælp til klageprocessen	Observatør ved møde	Styrket dialog		
Børn og Velfærd	0	38	8	32	1	79
Familie- og Dagtilbudsafdelingen	-	8	6	5	-	19
Skole- og Klubafdelingen	-	1	-	1	-	2
Sundheds- og Træningsafdelingen	-	11	-	8	-	19
Ældre- og Handicapafdelingen	-	18	2	18	1	39
Kultur, Miljø og Vækst	0	18	0	23	3	44
Arbejdsmarkedsafdelingen	-	5	-	13	3	21
Borgerservice- og Ydelsescentret	-	5	-	5	-	10
Plan- og Miljøafdelingen	-	1	-	5	-	6
Vej- og Parkafdelingen	-	7	-	-	-	7
Øvrige	0	2	4	4	2	12
Flere afdelinger	-	2	4	4	2	12
Sum	0	58	12	59	6	135

Som det fremgår, så har der ikke været grundlag for at iværksætte undersøgelse i klagesagerne.

I 129 ud af de i alt 135 klagesager, er der i stedet ydet anden behandling og hjælp:

- I 58 af disse sager er dette sket via "Hjælp til klageprocessen" som omfatter forskellige situationer, hvor borgerrådgiveren på en eller anden måde aktivt har hjulpet sagen videre, fx ved at formulere og formidle borgerens klage til den relevante afdeling.
- Derudover har borgerrådgiveren anvendt "Styrket dialog" i 59 af sagerne. "Styrket dialog" minder meget om "Hjælp til klageprocessen", men kendetegnes ved, at borgerrådgiveren ved løsning af sagen har haft en mere uformel kontakt til den relevante afdeling. Typisk er der således tale om uoverensstemmelser som bedst kan løses hurtigt og smidigt i en direkte dialog – f.eks. ved en telefonopringning fra den relevante afdeling til borgeren eller ved at parterne mødes.
- I 12 sager har borgerrådgiveren efter aftale med sagens parter været mødeobservatør. I disse sager observerer borgerrådgiveren parternes indbyrdes dialog som neutral iagttagelse, da borgerrådgiveren ikke må fungere som bisidder eller partsrepræsentant. Metoden anvendes kun i særlige situationer, hvor fremgangsmåden skønnes befordrende.
- Endelig har borgerrådgiveren i 6 sager været nødsaget til at afvise klagen. Der har været tale om forhold som ikke kan behandles grundet manglende kompetence, forældelse mv.

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

2.3 Hvad klages der over?

De 135 klagesager i indeværende beretningsperiode har vedrørt følgende temaer og emner:

KLAGER	Børn og Velfærd				Kultur, Miljø og Vækst			Øvrige		Sum
	Familie & Dagtilbud	Skole & Klub	Sundhed & Træning	Ældre & Handicap	Arbejds marked	Borger-service & Ydelse	Plan & Miljø	Vej & Park	Flere afd.	
Forvaltningsloven	1	0	4	0	2	1	0	2	1	11
<i>Klagevejledning</i>	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
<i>Partshøring</i>	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
<i>Vejledning</i>	1	-	3	-	1	-	-	-	1	6
<i>Begrundelse</i>	-	-	1	-	-	1	-	-	-	2
<i>Indhentelse af oplysninger</i>	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Forvaltningsskik mv.	12	1	7	17	9	3	4	2	8	63
<i>Betjening af borgerne</i>	1	-	1	1	2	-	-	1	2	8
<i>Inddragelse</i>	2	1	-	-	-	-	-	1	-	4
<i>Koordineret indsats</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4
<i>Orientering om sagens gang/ status</i>	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
<i>Sagsbehandlingstid/manglende svar</i>	4	-	4	4	6	2	4	-	2	26
<i>Sjusk, bortkomne akter m.v.</i>	-	-	-	4	-	-	-	-	-	4
<i>Sprogbrug, klarhed og præcision</i>	1	-	1	1	-	-	-	-	-	3
<i>Venlig og hensynsfuld optræden</i>	1	-	1	7	1	1	-	-	-	11
<i>Enkelhed og effektivitet</i>	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Hjemmelsspørgsmål	2	1	6	11	5	5	1	2	1	34
<i>Afgørelser, hovedindhold</i>	-	1	4	6	3	1	-	1	-	16
<i>Andre materielle spørgsmål</i>	2	-	2	3	2	4	1	1	1	16
<i>Afgørelser, vilkår og bibestemmelser</i>	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Institutioner	1	0	0	2	0	0	0	0	0	3
<i>Pleje og omsorg mv.</i>	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
<i>Andre institutionsforhold</i>	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Offentlighedsloven	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
<i>Journalisering</i>	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Opgavevaretagelse	0	0	1	2	0	0	0	0	0	3
<i>Generelle serviceniveau</i>	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
<i>Konkret serviceniveau</i>	-	-	1	1	-	-	-	-	-	2
Persondataloven	1	0	0	1	2	0	0	0	0	4
<i>Berigtigelse, sletning eller blokering</i>	1	-	-	1	2	-	-	-	-	4
Prøvelsesspørgsmål	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>Partsstatus, klageberettigelse</i>	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Retsgrundsætninger mv.	1	0	1	6	3	1	1	0	1	14
<i>Meddelelse</i>	-	-	-	2	-	-	1	-	-	3
<i>Sagsoplysning og oplysningsskridt</i>	-	-	1	3	1	1	-	-	1	7
<i>Sagsbehandlerskifte - borgers initiativ</i>	1	-	-	1	2	-	-	-	-	4
Andet	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<i>Punkter udenfor øvrige kategorier</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Sum	19	2	19	39	21	10	6	7	12	135

2.4 Borgerrådgiverens bemærkninger til statistikken

Som det fremgår af tabellen i afsnit 2.3, så falder langt hovedparten af de emner, som der er klaget over i dette 2. beretningsår, indenfor temaet "Forvaltningsskik mv.", og ligesom i 1. beretningsår, så klages der hyppigst over **sagsbehandlingstid og manglende svar**.

Disse klagesager udgør 26 af de i alt 135 klagesager svarende til 19 %, hvilket forholdsmæssigt er nogenlunde det samme niveau som i 1. beretningsperiode, hvor andelen udgjorde 18 %.

Klager over "Sagsbehandlingstid og manglende svar" er også hyppigst forekommende ved borgerrådgiverfunktionerne i øvrige kommuner.

Til sammenligning kan fra andre kommuner med borgerrådgivere i hovedstadsområdet nævnes, at denne type klager udgjorde 27 % af samtlige klager i Roskilde, 28 % af samtlige klager i Glostrup og 18 % af samtlige klager i Albertslund⁴.

Hovedparten af klagerne over sagsbehandlingstid og manglende svar løses gennem styrket dialog, dvs. ved at borgerrådgiveren uformelt formidler borgerens oplevelse til den relevante afdeling, hvorefter afdelingen selv kan følge op. Som sådan er disse klager oftest enkle og lette at løse.

Det er selvsagt vigtigt at have opmærksomhed på at begrænse årsagen til sådanne klager, men det er ikke i sig selv alarmerende eller udtryk for alvorlige problemer, at disse klager fylder mest.

Det er snarere et udtryk for, at der håndteres mange sager i den kommunale forvaltning, og at ikke alle sager kan løses eller besvares indenfor en tidsramme, som borgeren anser for rimelig.

I enkelte tilfælde er borgere så utilfredse med sagsbehandlingen – fx fordi de oplever manglende fremdrift i sagsforløbet – at de ikke nøjes med at klage, men også ønsker at skifte sagsbehandler.

Se afsnit 3.1 for eksempler på sager, hvor dette har været i fokus, og hvor det kan tages som udtryk for en styrkelse af borgerens retsstilling i visse tilfælde, hvor ønsket er imødekommet.

Et andet omfattende tema, som fylder mere i statistikken nu end tidligere, er "Hjemmelsspørgsmål" som omfatter diverse klager over **afgørelser og andre materielle spørgsmål**.

Disse klagesager udgør 34 ud af de i alt 135 klagesager svarende til 25 %, hvilket er en stigning⁵ siden 1. beretningsperiode, hvor andelen udgjorde 17 %.

Selv om borgerrådgiveren ikke behandler klager over afgørelser og andre såkaldte materielle spørgsmål (fx kriterier, pengekrav og erstatningsspørgsmål), så ydes der gerne hjælp til at formulere og formidle sådanne klager til den relevante afdelings genvurdering.

Det forekommer dog, at klager over afgørelser og lignende ikke kun kredser om genvurdering, men også rejser principielle forvaltningsretlige spørgsmål som kræver særlig årvågenhed og håndtering.

I midtvejsstatus var nævnt et par konkrete klager over afgørelser, hvor der var rejst spørgsmål om genoptagelse på ulovbestemt grundlag, og hvor borgerrådgiveren skærpede opmærksomheden på gældende ret, så de involverede afdelinger fik håndteret disse sager efter de gældende forskrifter⁶.

⁴ Jf. "Beretning 2015" fra Roskilde Kommunes borgerrådgiver, "Beretning 2015/2016" fra Glostrup Kommunes borgerrådgiver" og "Beretning 2015/2016" fra Albertslund Kommunes borgerrådgiver.

⁵ Stigningen skyldes blandt andet en række afgørelser fra Voksenrådgivningens side vedrørende markant reduktion af eksisterende bevillinger til merudgifter (Servicelovens § 100), hvor flere har rettet henvendelse til borgerrådgiveren.

Borgerrådgiveren udbredte efterfølgende de indhøstede erfaringer til ledelsen i samtlige afdelinger.

Siden midtvejsstatus er der i forbindelse med klager over afgørelser rejst endnu et principielt forvaltningsretligt spørgsmål om muligheden for at få opsættende virkning, se afsnit 3.2.

I 2. beretningsår er der også rejst sager vedrørende mange andre væsentlige forvaltningsretlige spørgsmål, hvoraf mange ikke fylder meget i statistikken, men ikke desto mindre kan være af stor betydning for borgerens retsstilling i den konkrete sag. Og ud over en retssikkerhedsmæssig dimension, så kan én enkelt klage også være kimen til læring og udvikling i en afdeling.

I midtvejsstatus var nævnt et eksempel på dette i form af en sag vedrørende partsstatus og klageberettigelse, hvor en klage til borgerrådgiveren *både* førte til en styrket retsstilling for borgeren og samtidig indebar et læringsperspektiv for den pågældende afdeling.

Sagen var meget konkret og problemet afgrænset til bestemte sager indenfor denne afdeling.

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

I midtvejsstatus var således også nævnt et eksempel på en sag, hvor der på tværs af to afdelinger var klaget over mangel på **koordineret indsats**. Sagen tydeliggjorde udfordringerne i relation til at sikre en helhedsorienteret social indsats – en udfordring som er kendt i Hvidovre Kommune og de fleste andre kommuner. Som nævnt i midtvejsstatus, så uddybes emnet hér, se kapitel 4.

2.5 Hjælper det at klage?

Efter gennemgang af samtlige 135 klagesager i 2. beretningsperiode skønner borgerrådgiveren, at der har været en styrkelse af borgerens materielle⁷ retsstilling i cirka 6 % af sagerne og en styrkelse af borgerens processuelle⁸ retsstilling i cirka 79 % af sagerne.

Borgerrådgiveren skønner desuden, at der har været generelt læringsperspektiv for forvaltningen i cirka 10 % af sagerne og konkret læringsperspektiv for forvaltningen i cirka 20 % af sagerne.

Se kapitel 3 for eksempler på sager med henholdsvis styrket retsstilling og læringsperspektiv.

3. Eksempel på sager med styrket retsstilling og læringsperspektiv

Det fremgik af midtvejsstatus, at der i årsberetningen ville blive redegjort for udvalgte sager ved borgerrådgiverfunktionen henover året, hvor der har været en styrkelse af borgerens retsstilling og/eller et læringsperspektiv for forvaltningen. Dette kapitel indeholder et eksempel på begge dele.

3.1 Når borgeren ønsker sagsbehandlerskifte - eksempel på styrket retsstilling

I beretningsåret har der ved borgerrådgiveren været rejst flere sager, hvor borgere har ønsket at skifte sagsbehandler. Uden at gå ind i de enkelte konkrete sager, så kan der fx være tale om:

⁶ Der var tale om sager, hvor borgere - med borgerrådgiverens mellemkomst - havde anmodet forskellige afdelinger om at genoptage deres sag i en situation, hvor den lovmæssigt fastsatte klagefrist for afgørelsen i sagen for længst var passeret. De pågældende borgere mente, at der forelå særlige omstændigheder, som burde føre til, at sagerne blev taget op og vurderet på ny. Afdelingerne var i den forbindelse ikke opmærksomme på, at der uden for lovbestemte remonstrationsordninger rent faktisk også gælder en ulovbestemt adgang til genoptagelse under visse betingelser.

⁷ Materiel retssikkerhed angår fx om der er hjemmel til en afgørelse, og om visse retsgrundsætninger er overholdt.

⁸ Processuel retssikkerhed angår fx om der er anvendt korrekt fremgangsmåde, og om adfærden har været korrekt.

- borgere, som oplever manglende fremdrift i deres sag, og hvor dette ikke "blot" manifesterer sig som en klage over 'Sagsbehandlingstid og manglende svar', men fører til et ønske om, at sagen skifter hænder i afdelingen.
- borgere, som ikke føler sig trygge i dialogen med deres sagsbehandler, hvor dette ikke "blot" manifesterer sig som en klage over manglende 'Venlig og hensynsfuld optræden', men fører til et ønske om, at sagen gives til en anden i afdelingen.

Borgerrådgiveren har hjulpet med at formidle de modtagne anmodninger om skift af sagsbehandler til den relevante afdelings ledelse som så har taget stilling til anmodningerne. Borgerrådgiveren har samtidig meddelt de pågældende borgere, at borgerrådgiveren ikke kan træffe beslutning om skift.

Sagerne er søgt løst enkelt gennem styrket dialog, og borgerrådgiveren har derfor ikke bedt om at få nærmere underretning om, hvorvidt anmodningerne om sagsbehandlerskifte er blevet besvaret.

Borgerrådgiveren har dog siden hen fået oplyst, at anmodningerne i flere tilfælde er imødekommet.

Det er som nævnt afdelingerne selv, som afgør, om der er grundlag for skifte af sagsbehandler i en konkret sag, hvis borgeren anmoder om dette, men umiddelbart, så viser de nævnte sager, at flere af borgerne faktisk har fået opbakning til, at et sagsbehandlerskifte var hensigtsmæssigt.

Sagerne viser, hvordan henvendelser til borgerrådgiveren omkring sagsbehandlerskifte i praksis kan føre til en styrket processuel retsstilling for borgeren, når afdelingerne er opmærksomme og imødekommende sådan som forudsat i lovens ånd og bogstav.

Det følger således udtrykkeligt af Retssikkerhedslovens § 4, at borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag, og at kommunen skal tilrettelægge behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed.

I Retssikkerhedsvejledningen⁹ præciseres bestemmelsen netop i forhold til sagsbehandlerskifte:

"I forvaltningen kommer borgeren tit i kontakt med en eller nogle ganske få personer, som han eller hun skal etablere et samspil med. De personlige relationer kan betyde meget for en tillidsfuld dialog, som navnlig er vigtig i de mere omfattende og alvorlige sager.

Kommunen bør være opmærksom på disse forhold. Myndighederne bør derfor, når det er muligt, og borgerens ønske er velbegrundet, være imødekommende over en anmodning om at få en anden sagsbehandler."

Som det fremgår, så skal der ved stillingtagen til en borgers ønske om at skifte sagsbehandler lægges vægt på, om dette ønske er muligt at imødekomme, og om ønsket er velbegrundet.

3.2 Når borgeren ønsker opsættende virkning - eksempel på læringsperspektiv

Når borgerrådgiveren hjælper en borger med at formulere og formidle vedkommendes klage over en konkret afgørelse, så sagen kan blive genvurderet af den relevante afdeling, så sker det jævnlige, at der fra borgerens side spørges ind til, om klagen har opsættende virkning.

⁹ Jf. punkt 35 i Vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006.

Borgerrådgiveren vejleder i disse tilfælde om, at klage over en afgørelse *ikke* har opsættende virkning. På det sociale område følger dette direkte af Retssikkerhedslovens § 72, stk. 1¹⁰.

Hovedreglen er altså, at en afgørelse skal effektueres straks, også selv om borgeren klager over afgørelsen til den relevante afdeling, som så skal genvurdere sagen. Og at afgørelsen i øvrigt står ved magt, så længe sagen bliver efterprøvet i en administrativ rekursinstans som fx Ankestyrelsen.

I beretningsåret har borgerrådgiveren videreformidlet en række klager over afgørelser vedrørende reduktion af såkaldte merudgifter efter servicelovens § 100. I én af disse sager blev anmodet om opsættende virkning med henvisning til, at der var en vis tvivl om afgørelsen, ligesom den havde vidtrækkende konsekvenser for borgeren.

Anmodningen kastede lys på en sjældent anvendt undtagelse til den før nævnte hovedregel. En undtagelse, som indebærer, at kommunens afdelinger – for så vidt angår afgørelser indenfor det sociale område – under visse betingelser faktisk godt kan tillægge en klage opsættende virkning. I retssikkerhedsvejledningen¹¹ er følgende beskrivelse af denne undtagelse fra hovedreglen:

”Klager, som behandles efter kapitel 10 i retssikkerhedsloven, har som hovedregel ikke opsættende virkning, jf. § 72, stk. 1. Det har ingen betydning, om der er sandsynlighed for, at klager får medhold i sin klage. Efter Ankestyrelsens praksis kan en myndighed tillægge klager over egne afgørelser opsættende virkning. Dette fremgår af forarbejderne til § 72.

Myndigheden skal senest samtidig med den materielle afgørelse tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning. Hvis myndigheden beslutter, at en klage over en afgørelse skal have opsættende virkning, skal dette fremgå af afgørelsen i sagen eller meddeles til borgeren samtidig med afgørelsen. Forhold, der kan tale for, at en myndighed tillægger en klage over en afgørelse opsættende virkning kan være, at der er en vis tvivl om afgørelsen og at dens iværksættelse vil have vidtrækkende konsekvenser for borgeren eller myndigheden, som ikke – eller kun vanskeligt – lader sig genoprette.”

Som det fremgår, så kan en vis tvivl om afgørelsen og dennes eventuelle vidtrækkende konsekvenser som ikke – eller kun vanskeligt – lader sig genoprette tale for opsættende virkning.

I den konkrete sag, som borgerrådgiveren havde videreformidlet til afdelingens genvurdering, blev anmodningen om opsættende virkning ikke imødekommet, og sagen beror nu på Ankestyrelsen.

Dette ændrer dog ikke på, at sagen har givet anledning til refleksion i afdelingen og er endnu et udtryk for, hvordan sager ved borgerrådgiverfunktionen også kan rumme et læringsperspektiv.

4. Helhedsorienteret social indsats

Som nævnt i afsnit 2.4 så blev emnet ”Helhedsorienteret social indsats” i midtvejsstatus udpeget til en uddybende gennemgang i denne 2. årsberetning, da det er en vigtig hjørnesteen i socialretten.

Alle medarbejdere er forpligtet til at yde vejledning, når en borger mundtligt eller skriftligt stiller konkrete spørgsmål inden for et givent sagsområde i kommunens regi.

¹⁰ Der er i samme bestemmelses stk. 2-6 opregnet enkelte udtrykkelige undtagelser fra denne hovedregel, hvor klage i visse sager, som indebærer, at en person fraflytter sin bolig, udløser opsættende virkning, eller hvor Ankestyrelsen har kompetence til at tillægge en klage opsættende virkning.

¹¹ Jf. punkt 228 i Vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006.

Denne almindelige vejledningsforpligtelse efter Forvaltningslovens § 7, stk. 1 – som suppleres af uskrevne retsgrundsætninger og god forvaltningsskik – blev beskrevet i 1. årsberetning¹².

Inden for det sociale område gælder dog en skærpet vejledningspligt og det såkaldte helhedsprincip i medfør af Retssikkerhedslovens § 5:

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

Bestemmelsen indebærer en forpligtelse til at anlægge et helhedsorienteret syn på den enkelte sag, så man som medarbejder i kommunen er opmærksom på alle relevante muligheder for at hjælpe borgeren. Udgangspunktet er, at en henvendelse om hjælp skal vurderes i forhold til alle muligheder i den sociale lovgivning – og ikke kun i forhold til den hjælp, som henvendelsen angår.

Folketingets Ombudsmand har i en konkret sag¹³ anført, at bestemmelsen er *”... udtryk for, at den sociale lovgivnings muligheder for at få hjælp er mange og kan virke uoverskuelige for mange borgere”* samt *”... udtryk for lovgivers ønske om størst mulig dialog mellem myndigheden og den enkelte borger med henblik på at borgeren får adgang til at få alle relevante former for hjælp”*.

I den pågældende sag udtalte ombudsmanden, at en myndighed er forpligtet til at behandle en sag og træffe afgørelse – herunder give afslag – efter alle relevante bestemmelser vedrørende støtte eller økonomisk hjælp i den sociale lovgivning, uanset om en borger har søgt om dette eller ej.

Sagen illustrerer, hvor vidtgående forpligtelsen i medfør af Retssikkerhedslovens § 5 kan være.

Det er dog samtidig vigtigt at huske, at forpligtelsen forudsætter, at et hjælpebehov konstateres.

Ankestyrelsen har således i en principafgørelse¹⁴ fastslået, at en kommunes forpligtelse til at vejlede om muligheden for at få hjælp til dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse *”... forudsatte, at kommunen under sin sagsbehandling eller via kontakten med borgeren i øvrigt blev opmærksom på konkrete udgifter, der eventuelt ville kunne dækkes som nødvendige merudgifter som følge af borgerens nedsatte funktionsevne”*.

Mange henvendelser er lette at afkode i forhold til, hvad borgeren konkret søger om hjælp til, men der er også mange henvendelser, hvor der ikke foreligger en klart formuleret ansøgning, og hvor der først og fremmest er behov for at finde ud af, om borgeren blot ønsker vejledning omkring mulighederne efter den sociale lovgivning, eller om der rent faktisk aktuelt ansøges om hjælp.

Pligten til at vurdere en henvendelse i forhold til alle muligheder efter den sociale lovgivning, herunder rådgivning og vejledning, betyder ikke, at medarbejdere ved alle henvendelser skal gennemgå samtlige muligheder. Hver enkelt sags behandling må tage udgangspunkt i en helt konkret vurdering af borgerens aktuelle livssituation og den hjælp, som der ansøges om.

¹² Se afsnit 5.3 i ”Borgerrådgiverens årsberetning for perioden 1. oktober 2014 – 30. september 2015” (Kommunalbestyrelsens møde den 24. november 2015, punkt 11).

¹³ FOU 2006.653

¹⁴ C-44-06

Søges der fx om et hjælpemiddel, og er der ikke andre behov eller problemer, så kan sagens behandling afgrænses til, om borgeren skal have hjælpemidlet bevilget eller ej. Søges der om kontanthjælp, og borgeren helt åbenbart har andre behov end forsørgelse, så kan sagen stille sig anderledes.

Er man som medarbejder usikker på borgerens ærinde, så er det vigtigt at spørge ind til, hvad borgeren forventer der skal ske som følge af henvendelsen – ønsker borgeren blot en generel vejledning eller skal henvendelsen betragtes som en konkret ansøgning?

Om en henvendelse betragtes som vejledning eller ansøgning er væsentligt i forhold til borgerens retsstilling, da en ansøgning som udgangspunkt indebærer, at borgeren opnår partsstatus i sagen og dermed får rettigheder og pligter i medfør af forvaltningsloven, retssikkerhedsloven mv.

I tilfælde af vejledning er det nyttigt at gøre borgeren opmærksom på, at der ikke er taget stilling til, om borgeren er berettiget til hjælp, og at borgeren er velkommen til at ansøge og få et formelt svar.

Kommunen er en enhedsforvaltning. Det indebærer, at afdelingerne godt kan udveksle oplysninger indbyrdes, når det er relevant for en sags behandling. Forpligtelsen til at sikre en helhedsorienteret sagsbehandling indebærer, at afdelingerne involverer hinanden, når det er relevant for borgeren.

Afgørende i den henseende – dvs. om andre dele af kommunen bør involveres, og hvordan det sker mest hensigtsmæssigt – er de behov, som borgeren giver udtryk for. I nogle tilfælde vil det som medarbejder være mest oplagt at aftale med borgeren, at man kontakter en anden afdeling og således giver borgerens oplysninger videre med henblik på sagens behandling dér. I andre tilfælde vil det være bedst blot at give borgeren kontaktoplysninger til den relevante afdeling i kommunen.

Uanset enhedsforvaltningen gælder dog den vigtige modifikation i ansøgningssager, at oplysninger om borgerens *rent private forhold*¹⁵ som alt overvejende hovedregel ikke må indhentes fra andre dele af forvaltningen, dvs. andre afdelinger i kommunen, medmindre der foreligger samtykke.

Borgerservicecentret har i ansøgningssager særskilt hjemmel til at indhente oplysninger om rent private forhold i relevante afdelinger samt videregive sådanne oplysninger til relevante afdelinger¹⁶.

Helhedsorienteret social indsats er højt oppe på forvaltningens dagsorden i Hvidovre Kommune.

Med ovennævnte gennemgang er relevansen og vigtigheden af emnet yderligere understreget.

¹⁵ Dvs. oplysninger som opregnet i Persondatalovens § 7, stk. 1 (racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold samt helbredsmæssige og seksuelle forhold) og § 8, stk. 1 (strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end dem, der er nævnt i § 7).

¹⁶ Jf. § 3, stk. 3, i Lov om Kommunale Borgerservicecentre.

6. Borgerrådgiverens konklusion og anbefaling

I midtvejsstatus og i denne årsberetning er eksempler på sager rejst ved borgerrådgiverfunktionen, hvor der været en styrket retsstilling for borgeren og/eller et læringsperspektiv for afdelingerne.

Eksemplerne viser, at der kan være "noget at komme efter" i de konkrete sager, men de illustrerer også graden af kompleksitet i moderne offentlig forvaltning. En kompleksitet, som reelt indebærer, at afdelingerne ikke kun skal mestre eget fagområde, hvor der ofte gælder ganske detaljeret lovgivning, men også skal være opmærksomme på den almindelige forvaltningsret.

Borgerrådgiveren har i indeværende beretningsår afholdt kurser i almindelig forvaltningsret skræddersyet til de afdelinger, som har efterspurgt dette. Der er generelt bevågenhed på forvaltningsretten, men der er også et uforløst potentiale, som fortjener opmærksomhed.

På den baggrund **anbefales**,

at kommunen som led i den løbende kompetenceudvikling arbejder strategisk og målrettet med at udbrede og styrke kendskabet til forvaltningsretten - ikke mindst på myndighedsområdet, hvor der stilles store krav til den enkelte medarbejders viden om såvel generelle sagsbehandlingsregler som rammerne for arbejdet.

Hvad angår emnet "Helhedsorienteret social indsats", som er blevet uddybende beskrevet i denne årsberetning, så er dette vigtigt at være opmærksom på i konkrete sager på det sociale område, men også væsentligt at tage med i betragtning, når organisationen generelt ændres og udvikles.